



Pedro Benintendi Mazer

**PARTICIPAÇÕES ACIONÁRIAS DA BNDESPAR: O
CONTROLE DO TCU SOBRE POSSÍVEIS
IRREGULARIDADES**

**Monografia apresentada
à Escola de Formação da
Sociedade Brasileira de
Direito Público – SBDP,
sob a orientação do
Professor André Braga.**

SÃO PAULO

2018

Sumário

Resumo e Palavras-Chave	3
1. Agradecimentos.....	4
2. Introdução	6
3. Breve Noção de Competências Fiscalizatórias do TCU.....	10
4. Metodologia	14
5. Análise	19
5.1. Frigoríficos	19
5.2. JBS.....	23
5.3. LLX Logística – acórdão 2618/2011	50
5.4. Oi/Telemar.....	53
Conclusão.....	58
Bibliografia.....	60
Apêndices.....	1

Resumo e Palavras-Chave

Resumo: A presente pesquisa teve como escopo averiguar quais as possíveis irregularidades vislumbradas pelo Tribunal de Contas da União em processos em que a BNDESPAR, subsidiária de participações acionárias do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, foi alvo de fiscalização em relação à sua participação em empresas privadas. Após seleção e análise dos julgados do TCU que tratam do tema, pode-se constatar que houve o apontamento de irregularidades, principalmente com relação à ausência de tratamento cuidadoso de documentos e dados, falta de “dever de cuidado”, de zelo com o princípio da economicidade e seriedade em tratamento e acompanhamento das operações de crédito por parte da BNDESPAR. Na conclusão, fez-se também a proposição de alguns questionamentos sobre os julgados abordados.

Palavras-chave: Tribunal de Contas da União; Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social; BNDES Participações; Fiscalização; Participação Acionária; Empresas Privadas.

1. Agradecimentos

De maneira primordial, gostaria de agradecer a Deus pela saúde e oportunidade de percorrer esse indescritível ano de Escola de Formação Pública. Não poderia ter sido um ano melhor e, sem Ele, não seria possível concluí-lo com muita vontade e perseverança. Agradeço, principalmente, por todas as pessoas que conheci e pelo enorme aprendizado.

Não poderia deixar também de agradecer aos meus pais, Marcos e Gisela, que muito me apoiaram nessa trajetória. Por diversas vezes, ouviram, falaram, omitiram opinião e acreditaram nesse sonho sem mesmo conhecer o Direito e a Escola de Formação Pública. A todo o tempo mostraram vontade em ajudar e unir nossa família quando foi necessário. Obrigado por tudo e por todas as oportunidades.

Gostaria de agradecer também aos coordenadores e professores da Escola de Formação Pública, os quais cumprimento em nome da Mariana, Rebeca e Yasser. Esses, em especial, foram pessoas que ajudaram muito na caminhada desse ano, não somente com esclarecimentos e opiniões, mas também – por diversas vezes – ouviram e ajudaram com as angústias agregadas à monografia e à vida da faculdade.

Meus agradecimentos também ao meu brilhante orientador, Professor André Braga, que sempre se mostrou disposto a ajudar e foi um excelente ouvinte de todas as dúvidas e incertezas durante o processo de orientação e escrita desse trabalho. Deixo a minha grande admiração e agradecimento por todos os ensinamentos e aprendizados que tive a honra e o privilégio de vivenciar em diversas de nossas conversas, reuniões e cafés. A ele sou muito grato.

Agradeço também ao meu tutor, Danilo Alves de Souza, pessoa excelente e ímpar que considero um amigo, sempre disposto a ajudar e pelo qual tenho enorme apreço. Obrigado por todos os conselhos e palavras certas nas horas mais necessárias. Ademais, obrigado por sempre ouvir e apoiar muito esse projeto.

Rendo também meus mais sinceros agradecimentos ao meu arguidor, Professor Guilherme Jardim Jurksaitis, que, de maneira ímpar, teve todo zelo e cuidado ao ler e tecer críticas ao meu trabalho sem medir esforços para que eu pudesse enobrecer o conteúdo e a escrita dessa pesquisa. Sou muito grato pelos comentários construtivos e críticas consistentes em relação ao trabalho, pois, sem eles, não seria possível a constante melhora dessa monografia.

Aos meus amigos de faculdade e de Escola de Formação Pública, deixo também o meu agradecimento eterno por terem cruzado meu caminho e por todo apoio direcionado à consecução desse projeto. Sou muito grato a todos, cada um à sua maneira e com suas particularidades. Tenham certeza que aprendi muito com vocês e vivenciei momentos e experiências que sempre serão lembrados, pois muito me marcaram. Conheci pessoas especiais que levarei para a vida.

Rendo também meus mais sinceros agradecimentos ao meu ilustre Professor Celso Fernandes Campilongo, figura pela qual nutro imenso carinho e admiração, não só enquanto educador e profissional, mas – impreterivelmente – como ser humano ímpar que é. Sem ele, todo esse processo não seria possível. A ele, sou eternamente grato por ter mostrado esse caminho em meio a tantos outros no mundo do Direito. Obrigado por todos os aconselhamentos e oportunidades.

A todos aqui mencionados, meu sincero e eterno obrigado. Cada qual com suas vivências e características me ensinaram a refletir e pensar de maneiras diferentes e muito contribuíram para a minha formação enquanto ser humano e estudante de Direito. Obrigado por cruzarem meu caminho; sem vocês, essa experiência não seria tão bonita e valorosa quanto realmente é.

2. Introdução

A presente pesquisa busca abordar decisões proferidas pelo Tribunal de Contas da União (TCU) em situações de fiscalização da subsidiária BNDESPAR em casos em que tal ente possuía participação acionária em empresas privadas entre os anos de 2008 a 2017. Assim, tem-se como objetivo averiguar quais as irregularidades apontadas pelo TCU nas fiscalizações dessa natureza entre os anos do recorte temporal.

Logo, busca-se responder a seguinte pergunta: quais irregularidades o TCU identificou em operações envolvendo participações acionárias detidas pela BNDESPAR em empresas privadas entre os anos de 2008 a 2017?

A importância de se analisar esses casos separados no presente trabalho se dá pelo fato de tratarem de utilização de um grande montante de dinheiro público por parte do BNDES para fomento do setor privado e também para se ter uma baliza sobre a forma de como o TCU vem decidindo nos casos de fiscalização que tangem o tema. Uma vez que se utiliza recursos públicos, é interessante avaliar como houve o emprego desses dinheiros e se foram bem empregados. Ademais, à medida que o BNDES é um banco público de fomento nacional, é nítida sua figura importante em todo o cenário socioeconômico.

O recorte temporal aqui utilizado é o período de 2008 a 2017. Escolheu-se tal recorte em função do crescimento de protagonismo dos bancos públicos, principalmente no que diz respeito à concessão de crédito e na aquisição de participações em empresas privadas após a crise financeira norte americana de 2007.

O cenário bancário, e aqui focar-se-á no público, apresentou forte crescimento em relação às operações de crédito a partir 2008. Somado a isso, foi interessante para essa vertente de bancos a diminuição de protagonismo dos bancos privados durante esse período.

Esses dois últimos parágrafos podem ser constatados em um informativo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Este,

caracterizado como uma fundação pública atrelada ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão¹, produziu o referido informativo "Bancos públicos sustentaram o crescimento crédito"² no qual se comenta alguns aspectos do "Comunicado do Ipea nº 105 - Banco do Brasil, BNDES e Caixa Econômica Federal: a atuação dos bancos públicos federais no período 2003-2010"³.

O próprio BNDES, na esteira da crise financeira norte-americana ocorrida em 2007, por meio do governo federal, adotou uma política de fomento a grandes empresas brasileiras, que ficou conhecida como política de "campeãs nacionais". Um dos instrumentos utilizados pelo governo para executá-la foi a aquisição, por bancos públicos, de participação acionária em empresas privadas.

No caso do BNDES, ainda mais com a política dos Campeões Nacionais – que se objetivava incentivar o setor econômico e criar grandes empresas nacionais nos seus setores para concorrerem em âmbito global –, o incentivo à tomada de crédito por grandes empresas e *players* cresceu em meio ao cenário de crise e a atuação da BNDESPAR, subsidiária do BNDES responsável pela aquisição e gestão de participações acionárias, ganhou especial relevo. O banco se prontificou na proposição de medidas para a contenção da crise e, assim, tornou-se opção muito acessada para crédito por parte de empresas.

Algo que reforça essa questão seria a Política de Desenvolvimento Produtivo do BNDES que visa, em um dos seus objetivos, a liderança global das grandes empresas – cada qual no seu setor – dentre os maiores *players* mundiais.

¹ Para informações do IPEA, acesse: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=1226&Itemid=68

² Para ter acesso ao texto completo, acesse: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=9836

³Para ter acesso ao comunicado nº 105 do IPEA, vide e acesse: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/110810_comunicadoipea105.pdf

Todavia, é interessante ponderar que com a alavancagem dos bancos públicos nesse cenário, houve também o crescimento da atuação dos órgãos de controle, como o TCU.

O protagonismo que tomou este tribunal vem em onda crescente desde a alavancagem dos entes da administração pública que têm suas contas a serem aferidas, julgadas e analisadas por ele. Como se vê na menção feita no "Observatório do TCU: julgamentos de janeiro e fevereiro de 2018"⁴, da Sociedade Brasileira de Direito Público, pautando-se nos relatórios de atividade anuais do referido tribunal, houve um crescimento no proferimento de acórdãos, entre os anos de 2005 e 2016. Caracteriza-se, assim, o aumento de sua atuação ao longo dos anos.

Abordando os entes que fazem parte da pesquisa, delimita-se que o BNDES é um banco público de desenvolvimento estruturado como uma empresa pública⁵ fundada em 1952⁶ que é utilizado pelo Governo Federal para investimentos a longo prazo. Esse ator econômico, social e político atua em diversos segmentos da economia brasileira por meio de programas, fundos e produtos advindos de financiamentos, investimentos, garantias e concessões de recursos não reembolsáveis e subscrição de valores mobiliários. É importante delimitarmos que o BNDES avalia suas concessões tendo como base o impacto socioambiental e econômico a ser repercutido no Brasil.

Já a BNDESPAR (BNDES Participações S/A) é uma sociedade por ações cujo seu único acionista é o BNDES⁷. Os objetivos⁸ da subsidiária – como elencado em sua página de apresentação na internet – são: efetuar operações que objetivem a capitalização, apoio e desenvolvimento de

⁴ GRUPO PÚBLICO DA FGV DIREITO SP/SBDP. Observatório do TCU: julgamentos de janeiro e fevereiro de 2018. São Paulo, SP, 2018, p. 1, nota de rodapé 2.

⁵ Vide: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/quem-somos> e vide Lei nº 5662/71, esta que enquadra o BNDES como empresa pública.

⁶ Vide Lei nº 1628/52 que cria o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico.

⁷ Vide: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/quem-somos/governanca-controle/empresas-sistema-bndes/Empresas-do-Sistema-BNDES>

⁸ Vide: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/quem-somos/governanca-controle/empresas-sistema-bndes/empresas-do-sistema-bndes> e art. 3º do Estatuto Social da BNDESPAR disponível em: https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/quem-somos/governanca-controle/Legislacao_do_Sistema_BNDES/estatuto-da-bndespar.

empreendimentos, além de promover a administração da carteira de valores mobiliários do próprio banco quanto de terceiros e apoiar empresas com perspectiva de rentabilidade e êxito econômico.

Quanto ao TCU, este é um órgão com competências arroladas na Constituição Federal de 1988. A base constitucional de competências de tal órgão – aqui em alusão ao art. 71⁹ da Carta Federal – assegura a validade de suas aferições, atuações e julgamentos de administradores e atores públicos nacionais¹⁰. Portanto, não só diante de uma atenção à Carta Federal, mas também à Administração Pública – zelando pela “legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...]”¹¹ (atentando-nos ao art. 37 da Carta Magna) é que estão arroladas as suas competências.

Ainda nesse breve aparato de competências, estas também se fazem presentes no art. 1º e incisos¹² do Regimento Interno do referido órgão e também em sua Lei Orgânica¹³, em que se menciona também seu artigo 1º e incisos.

Logo, cabe ao referido tribunal fiscalizar e julgar as atividades do banco e, por conseguinte, da sua subsidiária.

⁹ Vide art. 71 da Constituição Federal de 1988.

¹⁰ Vide: <https://portal.tcu.gov.br/institucional/conheca-o-tcu/funcionamento/>

¹¹ Vide art. 37 da Constituição Federal de 1988.

¹² Vide art. 1º e incisos do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União. Resolução – TCU Nº 246, de 30 de novembro de 2011. Republicado de acordo com o art. 295, § 2º do Regimento Interno do tribunal, por meio de Comunicação aprovada em plenário, ata Nº 48/2014, sessão do dia 03/12/14.

¹³ TCU. Lei Orgânica. Lei nº 8443/92.

3. Breve Noção de Competências Fiscalizatórias do TCU

Aprofundando-se a questão de competências, supramencionada, delimita-se interessante abordá-las, principalmente, quanto ao caráter de fiscalização que tem pertinência à pesquisa. Ao se abordar as competências, pode-se ter uma noção de como o órgão de controle funciona nos casos de fiscalização, esta fio condutor para os achados da pesquisa e dos julgados a serem apresentados. A intenção desse breve capítulo é abordar as principais questões acerca do TCU que esclarecem os pontos abordados pela pesquisa.

Primordialmente, retomando à Constituição de 1988, na parte de fiscalização financeira e contábil, cabe citar o já mencionado artigo 71, incisos II, IV, V e VI, em que consta *in verbis*:

"Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

(...)

II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

(...)

IV - realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II;

V - fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União

participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo;

VI - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município;”¹⁴

A citação feita acima aponta o fato, dentro das capacidades de que goza o TCU, de o BNDES ser fiscalizado pelo referido órgão de controle. Ainda, como se verá a seguir, o Regimento Interno do TCU (e também sua Lei Orgânica¹⁵) abarca um rol seletivo de competências fiscalizatórias de entes públicos também.

Em breves parênteses para suscitar uma questão tratada na parte da análise, vê-se que o TCU é competente para fiscalizar entes por meio de iniciativa de terceiros (algo também visto no seu Regimento Interno), aqui, em especial, referindo-se à solicitação do Congresso Nacional – esta que aparecerá com frequência nos casos abaixo – e informá-los sobre o andamento e situação encontrada nas fiscalizações realizadas.

Assim, adentrando a margem fiscalizatória disposta ao TCU em seu regimento interno, deve-se notável atenção ao seu artigo 1º¹⁶, o qual dispõe sobre a natureza e competências do órgão de controle aqui abordado. Como mencionado na nota de rodapé 14, aconselha-se que se vislumbre alguns incisos específicos do artigo 1º. É interessante notar que, mesmo que de maneira sutilmente mais aprofundada, as competências estabelecidas neles abordam, dadas as ressalvas de aprofundamento, as competências arroladas na Constituição Federal de 1988 ao órgão de controle.

Ainda no tocante do Regimento Interno, o aparato normativo delimitador da questão de fiscalização está arrolado entre os artigos 230 a

¹⁴ Para uma consulta mais abrangente, vide artigo 71 da Constituição Federal de 1988.

¹⁵ Vide artigo 1º da Lei Orgânica do TCU. Lei Nº 8443/92.

¹⁶ Para consulta aprofundada das competências do TCU por meio de seu Regimento Interno, aconselha-se que se dê especial atenção aos incisos: I, II, III, VII, XVIII, XIX.

258. O artigo em específico que merece atenção nesse arcabouço é o artigo 239, em que se define "auditoria" – palavra essa extremamente recorrente no presente trabalho, haja vista que os acórdãos tratam de questões de auditoria – para o TCU:

"Art. 239. Auditoria é o instrumento de fiscalização utilizado pelo Tribunal para:

I – examinar a legalidade e a legitimidade dos atos de gestão dos responsáveis sujeitos a sua jurisdição, quanto ao aspecto contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial;

II – avaliar o desempenho dos órgãos e entidades jurisdicionados, assim como dos sistemas, programas, projetos e atividades governamentais, quanto aos aspectos de economicidade, eficiência e eficácia dos atos praticados;

III – subsidiar a apreciação dos atos sujeitos a registro."¹⁷

Em síntese, o próprio site do TCU faz uma suma daqueles que estão sujeitos ao seu controle externo e que remete às suas competências uma vez que é órgão responsável pela fiscalização de entes da administração pública que lidam com dinheiros públicos e seu vínculo com a União. Tem-se:

"Encontram-se submetidas ao controle externo exercido pelo TCU pessoas físicas e jurídicas, entidades públicas e privadas que:

- Utilizam, arrecadam, guardam, gerenciam, aplicam ou administram dinheiros, bens e valores públicos federais ou pelos quais a União responde;*
- Assumem, em nome da União, obrigações de natureza pecuniária;*
- Ocasionalmente, ocasionam perda, extravio ou outra irregularidade que resulte em dano ao erário;*

¹⁷ Para maiores informações sobre a questão fiscalizatória e de auditoria, vide Regimento Interno do TCU, artigos: 230 a 258.

- *Recebem contribuições para-fiscais e prestam serviço de interesse público ou social;*
- *Devem, por força da lei, prestar contas ao TCU;*
- *Praticam atos que estão sujeitos à fiscalização do TCU por expressa disposição legal;*
- *Aplicam quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo ajuste ou outros instrumentos semelhantes.*¹⁸

¹⁸ Esquema brevemente explicativo presente na aba de competências do site do TCU. Para acesso, vide: <https://portal.tcu.gov.br/institucional/conheca-o-tcu/competencias/>

4. Metodologia

A metodologia empregada busca contemplar o posicionamento do TCU no que tange a BNDESPAR em momentos em que esta foi alvo de fiscalizações em processos de participação acionária. É interessante retomar o fato de que – como ente da Administração Pública e sendo o TCU um órgão de controle com competência fiscalizatória – tais fiscalizações são uma atividade padrão a ser realizada pelo tribunal.

Buscando compreender a forma como o TCU vem fiscalizando operações relativas às participações acionárias da BNDESPAR, percorreu-se algumas etapas para se separar julgados pertinentes ao tema e responder à pergunta de pesquisa: quais irregularidades o TCU identificou em operações envolvendo participações acionárias detidas pela BNDESPAR em empresas privadas entre os anos de 2008 a 2017?

O critério de separação de julgados é baseado em situações em que a BNDESPAR detinha participação acionária em empresas privadas e houve, ao menos, a tentativa de aferição de possíveis irregularidades por parte do TCU.

Partindo para busca prática dos julgados e para que se construísse uma metodologia que comportasse o tema, realizou-se o esforço de se levantar as empresas em que a BNDESPAR possuía participação acionária entre os anos de 2008 e 2017.

Para isso, utilizou-se as demonstrações financeiras¹⁹ relativas à BNDESPAR entre os anos de 2008 e 2017 e delas se extraiu as empresas em que a subsidiária detinha participação acionária. As empresas utilizadas foram somente as que constam nas demonstrações financeiras na parte das participações societárias, sejam elas coligadas ou ligas a outros títulos e valores mobiliários.

Realizado tal levantamento das empresas, fez-se uma tabela (TABELA 1), esta em apêndice, com todas as empresas coligadas ou sócias presentes

¹⁹ Para ter acesso às demonstrações financeiras da BNDESPAR acesse: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/relacoes-com-investidores/demonstracoes-financeiras/demonstracoes-financeiras-BNDESPAR>

nas demonstrações financeiras. Na tabela constam os nomes das empresas, a seção em que se encontravam e os anos em que apareceram nas demonstrações financeiras. Foi observado um escopo de setenta (70) empresas, entre públicas e privadas para se chegar nos julgados pertinentes ao tema.

Separadas as empresas, buscou-se aferir quais delas foram alvo de fiscalização, juntamente com a BNDESPAR, dentro das competências do TCU, em situações de possíveis irregularidades de participação acionária.

Assim, a pesquisa efetiva dos julgados se deu no site do TCU na parte de jurisprudência, em que se utilizou o campo de busca com as seguintes palavras chave: "BNDESPAR E 'NOME DA EMPRESA'".

Combinou-se o nome da subsidiária e o das empresas uma a uma e se analisou todos os julgados que apareciam no campo de busca. Deve-se delimitar que os julgados do ano de 2018 e anteriores a 2008 não foram levados em conta, pois não entram no recorte temporal da pesquisa.

Após toda essa triagem, até data da efetiva pesquisa dos acórdãos (16/08/2018, às 19h03), e utilizando a chave de busca mencionada, foram encontrados setenta e oito (78) acórdãos no universo de pesquisa. Essa totalidade de julgados foi planilhada e se encontra em apêndice na TABELA 2. Essa tabela compreende o número do acórdão, seu colegiado e as chaves de busca que, ao serem pesquisadas na aba de jurisprudência do site do TCU, levaram a esses acórdãos.

É interessante ponderar que algumas chaves de busca não geraram resultados ou geraram resultados não pertinentes para a pesquisa. Ao vincular o nome da BNDESPAR, nos referidos moldes de busca, com as empresas: AES Tietê Energia, Bom Gosto, Coteminas, Ecorodovias, ENEVA, Engie Brasil Energia, Equatorial Energia, Lojas Americanas, MPX, MPX Energia, MPX Mineração, PDG Realty, Rede Energia, Rio Polímeros, TPI Triunfo, Tractebel, Transmissora Aliança de Energia Elétrica, Vale S/A e Valepar, nenhum acórdão foi encontrado.

Ainda, com algumas empresas, encontrou-se alguns acórdãos que não entraram no escopo da pesquisa em função de sua temporalidade. As empresas abarcadas nesse rol foram: Brenco, CEG, Gerdau, Iochpe-Maxion, Itaú Unibanco Holding, LINX e Tele Norte Leste Participações.

Retomando à totalidade de acórdãos, após essa segunda tabela, realizou-se uma maior filtragem dos julgados para que fossem separados efetivamente os casos relativos ao tema da pesquisa. O critério para delimitá-los foi o fato de abordarem diretamente o tema da pesquisa.

Destarte, separou-se os julgados que abordavam a questão de irregularidades em participações acionárias em empresas privadas por parte da BNDESPAR de maneira central e pontual como tema ou assunto do acórdão.

A referida filtragem gerou um resultado de oito (8) julgados, todos apreciados em plenário, selecionados para serem abordados e tratados na presente pesquisa. Assim, separou-se os acórdãos de número: 1569/2008; 2865/2008; 3142/2010; 2618/2011; 3011/2015; 2342/2017; 1412/2017; 800/2017.

Desses acórdãos, novamente, fez-se uma terceira tabela (TABELA 3), também em apêndice, com alguns fatos relevantes de cada caso. Constam, por exemplo, o número do acórdão e do processo, o relator, data da sessão e de da distribuição do processo, representantes e interessados e o tipo de processo.

Feita toda a ressalva de como se fez a metodologia, há de se mencionar três acórdãos que não entraram na pesquisa em função do recorte temporal

- todos são de 2018 -, mas merecem um apontamento. São eles o 182/2018²⁰, o 2154/2018²¹ e o 2206/2018²² .

²⁰ O acórdão 182/2018, apreciado em plenário, data da sessão 31/01/2018, diante da relatoria do ministro Vital do Rêgo, trata de uma solicitação do Congresso Nacional - em que foram alvos as entidades BNDES e BNDESPAR - a respeito de processos do TCU e recomendações feitas pela CPI no que concerne investigações de irregularidades envolvendo o BNDES. Trata-se, basicamente, de um pedido de informações sobre processos do tribunal sobre fiscalização do BNDES.

É interessante ver aqui que os ministros acordaram em prestar informações em relação ao pedido formulado. Dentre elas, estão presentes acórdãos que se encontram na pesquisa e que, de certa forma, convalidam o bom andamento que o trabalho tomou.

Dentre os processos pedidos, estão os deliberados nos acórdãos: 3011/2015; 800/2017; 2342/2017; 1412/2017 e, até o mencionado brevemente na pesquisa, 1411/2017. Cada um deles foi abordado no presente trabalho pontualmente. Isso pode indicar que os acórdãos mencionados pelo TCU e que foram motivo de entrega de informações, juntamente ao caso da CPI, se encontram - quase em sua totalidade - nessa pesquisa.

A questão da totalidade parcial dos acórdãos se dá pelo fato de muitas das informações sobre processos encaminhados não terem sido, até a época, deliberados pelo tribunal ou estarem em andamento, não gerando - assim - material para análise da presente pesquisa.

Isso fica nítido quando se cita processos que poderiam ter entrado no escopo da pesquisa, porém assim não se deram, em sua maioria, pela falta de deliberação do tribunal à época. São exemplos: o caso de indícios de irregularidades no caso da JBS em seu aporte para aquisição da Pilgrim's Pride Corporation (atualmente deliberado no acórdão 2206/2018); à época, o caso sobre possíveis irregularidades em participações acionárias na Bertin e sua posterior incorporação pela JBS (atualmente deliberado no supramencionado acórdão 2154/2018); o pedido de tomada de contas especial dos casos relativos às irregularidades das aquisições da National Beef Packing and Co. e a divisão de carnes da Smithfield Beef Group pela JBS e a participação acionária nesta pela BNDESPAR; o pedido de tomada de contas especial em relação aos indícios de irregularidades à participação acionária da BNDESPAR na empresa Independência Participações S/A.

Ainda, como amostra de bom andamento da pesquisa, citou-se também outros processos de fiscalização realizados no BNDES que ainda estão em andamento: TC 017.019/2017-6 - que trata de uma representação autuada objetivando analisar as operações de crédito feitas pelo BNDES e BNDESPAR com a JBS e outras empresas do Grupo J&F; e o TC 030.127/2017-3 - que aborda a auditoria de conformidade no BNDES sobre apurações de operações de crédito realizadas entre o banco e o Grupo J&F no que se refere à observância de normas e regulamentos aplicáveis a cada caso, com exceção das operações que já foram analisadas pelo tribunal.

São citados também outros processos em que o BNDES foi alvo de fiscalização, a grande maioria, nesse caso, relativos a financiamentos no exterior. Há apenas um outro processo citado que merece também atenção, pois menciona o caso de um processo (até a época não deliberado) que se trata de uma auditoria de conformidade no banco em função do acórdão 3324/2013, plenário, cujo objetivo era avaliar a participação acionária da BNDESPAR em cinco empresas do Grupo EBX, de modo a avaliar uma série de questões julgadas pertinentes pelo tribunal, dentre elas a economicidade das participações, a proporcionalidade destas e outros fatores. É interessante mencioná-lo mesmo que o Grupo EBX não entre no rol das empresas avaliadas (TABELA 1, apêndice).

Mesmo que se analisasse o caso do acórdão 3324/2013, para saber a gênese da questão trazida pelo TCU, este acórdão se encontra com o título de documento sigiloso.

²¹ O acórdão 2154/2018, de relatoria do ministro Augusto Sherman, deliberado em plenário trata, justamente, do caso de apoio financeiro concedido pela BNDESPAR na JBS no caso relativo à aquisição, por parte desta, da Bertin. O acórdão é uma representação sobre os indícios de irregularidades relativos ao caso, decorrente ainda do caso 3011/2015. Nele houve o pedido de conversão do processo em tomada de contas especial e o apontamento de danos ao BNDES.

Cita-se tais acórdãos, pois se tem como objetivo futuro dar andamento e prosseguimento a essa pesquisa, fazendo, assim, análise de mais casos pertinentes e que possam ultrapassar os limites do recorte temporal aqui escolhido e servem como bons sinais do andamento que tomou a presente pesquisa.

Tal acórdão, não entrou no escopo da pesquisa em função de sua data, 2018. Todavia, como dito acima no corpo do texto, tal caso seria a continuação e o desdobramento dessa pesquisa, de maneira a completá-la, algo que se objetiva fazer em breve.

²² Em alusão ao acórdão mencionado na nota de rodapé acima, pode-se dizer o mesmo do acórdão 2206/2018. Este trata, sob a relatoria de do Ministro Augusto Sherman, deliberado em plenário, do caso relativo à aquisição da Pilgrim's Pride pela JBS, aonde se visou a capitalização desta e o mote foi a conversão de debêntures em ações. No acórdão, apontou-se indícios de favorecimento à JBS, juntamente com prejuízos financeiros ao banco.

Como dito para o caso acima, esse acórdão poderia entrar no escopo de análise dessa pesquisa, não se deu em função do recorte temporal. Demonstra também, não só o andamento do caso 3011/2015, mas a continuidade do presente trabalho, dado que se objetiva continuá-lo em um momento futuro.

5. Análise

Neste capítulo da monografia, serão abordados os acórdãos separados. A estrutura se compõe basicamente de um relatório dos casos. Subsequentemente, na conclusão, há o apontamento efetivo das irregularidades atrelado a uma série de questionamentos feitos acerca do tema e de seu material.

Para tratar dos julgados separados, preferiu-se dar título a cada um deles ou a cada um dos grupos para que a tratativa e a leitura fiquem mais fáceis, coesas e dinâmicas. Ao relatar casos que se assemelham ou que têm relação em um mesmo grupo, evita-se a repetição. Assim, os casos foram intitulados a partir das partes que os envolvem, muitas vezes, as empresas.

Ademais, o agrupamento de acórdãos em função da sua temática busca corroborar para um possível entendimento sobre a maneira de decidir do TCU a respeito desses casos e, eventualmente, qual a relação e similaridades entre eles.

5.1. Frigoríficos

Este primeiro caso no escopo da análise se trata do acórdão 3142/2010, contemplado em plenário, sob a relatoria do ministro Raimundo Carreiro. O caso se trata de um pedido de fiscalização – a pedido da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados – a respeito dos recursos públicos repassados para frigoríficos por parte do BNDES entre os anos de 2005 a 2009.

O pedido de fiscalização teve início com o Deputado Ernandes Amorim que trazia informações sobre a Operação Santa Tereza sobre o pagamento de propina para se obter financiamento com o BNDES. A argumentação feita é que haveria a possibilidade de o banco estar colaborando com grandes frigoríficos e deixando de ajudar empresas de pequeno e médio porte.

Alegando sigilo bancário, o banco se negou a prestar informações sobre sua carteira de empréstimos e financiamentos quando procurado para maiores esclarecimentos.

Dentre vários frigoríficos mencionados no processo, cabe mencionar alguns que aparecem nos acórdãos subsequentes que podem suscitar possíveis questionamentos conclusivos a respeito da atuação do TCU como se verá na conclusão: JBS, Independência, Bertin, Marfrig.

O trabalho da auditoria no caso consistiu em averiguar: o correto emprego dos regimentos e normativos internos do BNDES; o possível favorecimento nas concessões de financiamentos; e agrupar informações de possíveis beneficiamentos advindos dessas operações com o aumento de concentração de poder econômico para o setor frigorífico.

Para resolver tais averiguações, a auditoria propôs as seguintes questões: “Há evidências de que os contratos de financiamento celebrados entre o BNDES e as empresas frigoríficas não obedeceram às condições existentes nos normativos internos do BNDES?” e “Há evidências de causas subjetivas de possíveis favorecimentos nas operações de financiamento do BNDES para empresas frigoríficas?”²³.

Com base nos principais normativos do BNDES, a auditoria pontuou alguns tópicos que visavam responder às suas perguntas propostas. Anteriormente a essa análise, elencou-se como principais normativos do banco: *o Regulamento Geral de Operações* – que estabelece normas gerais e princípios sobre o direcionamento das operações ativas do banco; *o Caderno de Orientações Gerais Aplicáveis às Políticas Operacionais* – estabelece diretrizes para obtenção de das políticas operacionais do banco; *o Caderno de Políticas Operacionais* – este responsável pelo estabelecimento das próprias políticas operacionais do BNDES que podem ser alteradas pelas Resoluções; *Normas Operacionais do Produto BNDES Automático* – estas dizem respeito aos procedimentos e condições operacionais do produto BNDES automático que financia investimentos fixos, pesquisa e

²³ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Tribunal Pleno. Acórdão 3142/2010, Rel. Min. Raimundo Carreiro, j. 24/11/2010.

desenvolvimento dentre outros tópicos; *Disposições Aplicáveis aos Contratos do BNDES* – seriam a complementação dos contratos de colaboração financeira realizados pelo banco no que for pertinente; *Manual de Acompanhamento e Normas e Instruções de Acompanhamento* – trata-se de um sistema normativo responsável pelo acompanhamento da execução dos projetos viabilizados com recursos do BNDES com o objetivo de certificar a eficácia das operações feitas; *Normas Aplicáveis ao Fluxo das Operações Direta e Indiretas Não-Automáticas* – dizem respeito às normas e fluxos dos procedimentos de apreciação e aprovação das operações de financiamento direto e das operações de financiamento indireto aonde haja necessidade de enquadramento, análise e acompanhamento da operação.²⁴

Ademais, a auditoria elencou outros pontos relevantes para questões de irregularidades. São eles: estudos de mercado; operações inadimplentes; taxas internas de retorno; operações diretas vs. operações indiretas; operações não concretizadas. Nesses dois últimos pontos, ao ser feito o estudo de auditoria, não se encontrou irregularidades. Os demais tópicos desse parágrafo foram pontuados com uma verificação não conclusiva, isto é, não há possibilidade de inferências sobre essas questões frente aos materiais apresentados.

Frente a todo esse cenário, não se constatou irregularidades. Todavia, ponto que merece destaque ímpar e que é fundamental para essa pesquisa é a questão levantada sobre participações acionárias da BNDESPAR.

A questão trazida sobre a BNDESPAR não adveio da proposição das questões de auditoria. Houve a sondagem das participações acionárias em frigoríficos na referida época de análise tratada no processo. O montante do valor de participação, à época, era de R\$ 5.700.000.000, algo que representaria mais de 20% da carteira de investimentos em participações.

²⁴ Para maiores esclarecimentos dados sobre os normativos, vide acórdão 3142/2010 (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Tribunal Pleno. Acórdão 3142/2010, Rel. Min. Raimundo Carreiro, j. 24/11/2010.)

Os frigoríficos de maior destaque em que a BNDESPAR adquiriu participação acionária foram: Bertin, JBS, Marfrig e Independência²⁵.

O que se elucidou a respeito dessas participações acionárias seria o fato de um possível indício de fragilidade na averiguação e gestão relacionadas ao investimento feito na Independência. Ainda, pontuou-se que não só esse caso relativo à Independência era passível de indícios de fragilidade frente às análises, gestão, aprovação e administração das participações societárias da BNDESPAR; outros casos relativos aos frigoríficos poderiam conter fragilidades e isso poderia afetar toda a carteira do banco.

Destarte, o que foi pedido e acordado pelos ministros foi justamente a fiscalização – mediante a modalidade “Levantamento” – nas operações de apoio de mercado de capitais, principalmente no que diz respeito às participações societárias da BNDESPAR em relação às suas aprovações e gestão. Uma das justificativas seria o fato da relevância e importância estratégica desse tipo de operação.

O outro apontamento seria em relação à concentração econômica aonde se levantou hipóteses de dados meramente ilustrativos, ou seja, não capazes de determinar a presença de indícios de contribuição de concentração econômica. São estes: a averiguação se a aquisição das empresas brasileiras pelos maiores frigoríficos foi feita por meio de operações diretas e indiretas de financiamento do BNDES; o contraponto entre o valor do montante das participações societárias da BNDESPAR em empresas frigoríficas e o valor de incorporação ou fusão relativo às empresas brasileiras obtidas por essas empresas.

Retomando às duas questões propostas pela auditoria, na conclusão se asseverou que não houve irregularidades e impropriedades frente à primeira. Quanto à segunda, embora algumas das verificações tenham sido apontadas como inconclusivas, também não se evidenciou qualquer favorecimento nas operações de financiamento.

²⁵ Para maiores valores e porcentagens de cada uma das participações acionárias, vide “TABELA 9” do acórdão 3142/2010 (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Tribunal Pleno. Acórdão 3142/2010, Rel. Min. Raimundo Carreiro, j. 24/11/2010.)

Concluiu-se também que não houve divergência perante as políticas operacionais e de desenvolvimento do BNDES e a possível concentração econômica do setor frigorífico a partir dos financiamentos do banco. Apenas houve a recomendação de que o banco estabelecesse “critérios de atendimento para a seleção de empresas capazes de cumprir os programas coordenados pelo Banco no âmbito da Política de Desenvolvimento Produtivo, em particular, aqueles que contenham operações de valores mobiliários.”²⁶.

5.2. JBS

5.2.1. Caso 1 – acórdão 3011/2015

O primeiro caso relativo à JBS é o acórdão 3011/2015. Este se trata de um relatório de auditoria apreciado em plenário, na relatoria do ministro Augusto Sherman, que teve sua origem no acórdão 1398/2014. Este acórdão determinou a realização de auditoria de conformidade feita no BNDES a pedido da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados – CFFC. O intuito dessa auditoria era analisar as operações relativas a crédito e mercado de capitais executadas pelo BNDES e sua subsidiária BNDESPAR, entre os anos de 2005 e 2014, com o Grupo JBS.

Os casos que são abordados no acórdão têm gênese em operações realizadas entre o banco e o Grupo JBS/Friboi. No período de 2005 a 2014, segundo apontado no acórdão, os empréstimos feitos pelo BNDES para o referido grupo totalizavam R\$ 2.336.616 mil. Esse montante foi destinado, segundo consta no relatório, a “financiar a aquisição de máquinas e equipamentos novos, as exportações de produtos da empresa, o seu capital de giro e a compra de uma nova unidade no exterior”²⁷.

No tocante às operações relativas à subscrição de ações e debêntures da JBS por parte da BNDESPAR, cujo intuito era capitalizar a empresa

²⁶ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Tribunal Pleno. Acórdão 3142/2010, Rel. Min. Raimundo Carreiro, j. 24/11/2010.

²⁷ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Tribunal Pleno. Acórdão 3011/2015, Rel. Min. Augusto Sherman, j. 25/11/2015, p. 2, relatório.

beneficiada e viabilizar seu crescimento internacional, cita-se alguns casos em que a empresa se valeu de ferramentas para aumentar seu capital e teve apoio do banco. Essas três operações podem ser melhor vislumbradas nos anexos 2 a 5 do acórdão.²⁸

A primeira delas seria o aporte do BNDES de R\$ 1.137.006 mil na aquisição de um lote referente à nova emissão privada de ações da JBS, aonde esta tinha o intuito de captar mais recursos para adquirir a Swift Food Company – é interessante ponderar o banco pagou ágio de R\$ 0,50 em cada uma das ações adquiridas e, assim, teve 12,95% de participação no capital da empresa.

O segundo caso citado referente à subscrição de ações seria a nova emissão de ações para alavancagem de capital, por parte da JBS, com o intuito de adquirir as empresas americanas National Beef Packing Co., Smithfield Beef Group e Five Rivers. Nessa situação, o BNDES também apoiou financeiramente a empresa “aplicando R\$ 335.267 mil, diretamente, e R\$ 660.600 mil, através de um fundo de investimento em participações criado especificamente para investir na JBS (Fundo PROT FIP), na compra de parte das novas ações emitidas pela empresa, ao preço unitário de R\$ 7,07. Com isso, a participação total da BNDESPar no capital da JBS subiu para 19,42%, sendo 13% diretamente e 6,42% via Fundo PROT FIP.”²⁹

A outra situação seria o novo aporte de capital, feito e aprovado pelo BNDES no final de 2009, à JBS com o intuito de robustecer o capital da empresa e consolidar o trâmite de associação com a Bertin S/A e viabilizar mais um nível de sua internacionalização por meio da aquisição da Pilgrim’s Pride Corporation pela JBS USA. Esse apoio financeiro reverberou de modo que a BNDESPAR adquirisse debêntures da JBS conversíveis em ações. A equivalência da conversão se daria na ordem de até US\$ 2.000.000.000,00.

²⁸ Para maiores esclarecimentos das operações em questão, vide anexos 2 a 5 do acórdão 3011/2015 presentes nas páginas 50 a 67. (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Tribunal Pleno. Acórdão 3011/2015, Rel. Min. Augusto Sherman, j. 25/11/2015, págs., 50 a 67, anexos.)

²⁹ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Tribunal Pleno. Acórdão 3011/2015, Rel. Min. Augusto Sherman, j. 25/11/2015, p. 3, relatório.

É válido ressaltar que o montante do capital aportado foi de R\$ 3.477.568.000,00.

É válido pontuar que a JBS já tinha ações da Bertin. Assim, quando houve aporte do BNDES e ele adquiriu ações da Bertin, estas foram convertidas em ações da JBS e, em 2011, “o BNDES antecipou, a pedido da JBS, a conversão das supracitadas debêntures em ações, elevando a sua participação no capital da empresa para 33,4% (30,4% diretamente e 3% através do Fundo PROT FIP).”³⁰.

Após o ano de 2011, as relações entre o BNDES e a JBS foram marcadas estritamente por desinvestimentos. E no ano de 2013, dada a liquidação do Fundo PROT FIP, o banco recebeu suas ações equivalentes à participação no fundo, totalizando 44,96% de participação deste. Ainda, em 2014, a BNDESPAR detinha uma participação de 24,6% no capital da empresa.

Retomando a questão da auditoria, esta objetivava ainda elucidar as questões financeiras, as vantagens sociais e os critérios utilizados na seleção das empresas frente essas operações de crédito e mercado de capitais.

Em seu exame, foram levantadas análises preliminares de irregularidades, chamadas de “achados de auditoria”³¹. Tais achados foram contextualizados, fundamentados, analisados e submetidos à opinião dos gestores. Subsequentemente, foram feitos comentários sobre essas opiniões.

É interessante ponderar que foram elencados possíveis efeitos desses “achados”, sendo as possíveis irregularidades.

³⁰ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Tribunal Pleno. Acórdão 3011/2015, Rel. Min. Augusto Sherman, j. 25/11/2015, p. 3, relatório.

³¹ Consta no Glossário de Termos do Controle Externo do TCU a seguinte definição de “achado de auditoria”: “fato relevante, digno de relato pelo auditor, constituído por quatro atributos essenciais: situação encontrada (ou condição), critério de auditoria (como deveria ser), causa (razão do desvio em relação ao critério) e efeito (consequência da condição). Decorre da comparação da situação encontrada com o critério de auditoria e deve ser comprovado por evidência de auditoria (NAT).”. Para maiores acessos, vide: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A14DB4AFB3014DBAC9E2994CFD>

Diante desses “achados”, foi proposto no relatório de auditoria e acordaram os ministros do TCU em aprofundar a análise feita pela auditoria e propuseram que fossem analisados os danos e irregularidades relacionadas às operações apresentadas. Assim, determinou-se a autuação de três apartados conexos ao processo do acórdão 3011/2015 para que houvesse maior aprofundamento e fossem apresentados mais documentos para justificar os possíveis indícios de irregularidades e danos nas operações tratadas.

O aprofundamento se daria nas seguintes questões: projeto 1645717.0001/2007 (relativo à participação acionária na JBS com objetivo de capitalização desta, objetivando adquirir a Swift Food & Co.); projeto 1821764.0001/2008 (relativo a relativo à participação acionária na JBS com objetivo de capitalização desta, com intuito de adquirir a National Beef Packing Co. e a divisão de carnes bovinas da Smithfield Beef Group); e projeto 2231068.0001/2009 (relativo à aquisição de debêntures da JBS objetivando sua capitalização, com o intuito de adquirir a Pilgrim's Pride Corporation).

Em um outro aprofundamento de projeto (1742853.0001/2008), acordaram em detalhar a análise dos danos e indícios de irregularidades concernentes à operação de participação acionária na empresa Bertin S/A e sua posterior incorporação pela JBS.

Ainda, acordou-se em dar aprofundamento a outras duas questões não conexas com processo tratado no acórdão. Uma delas referente a possíveis indícios de irregularidades de participação acionária no frigorífico Independência S/A e a outra correspondente à operação de câmbio de ações da JBS, de titularidade da BNDESPAR, por créditos da Itaipu Binacional, em que o relator apontou que se fosse analisado o caso mais a fundo.

Diante desse exposto, foi solicitado à Secex Estatais – RJ que fossem aprofundadas as análises das irregularidades e os débitos fossem quantificados. Ademais, pediu-se para identificar os responsáveis e sua relação com os possíveis danos.

Um dos outros pedidos interessantes de se mencionar foi a determinação ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior para que avaliasse a necessidade de redefinição das diretrizes das operações de venda e aquisição de ações de empresas frente à participação acionária. O escopo para a avaliação seria o interesse público e o fomento de práticas voltadas para o desenvolvimento econômico e social.

Retomando a questão dos "achados de auditoria", estes foram pontuados como uma prévia das irregularidades, dado que estas e os possíveis danos seriam melhor avaliados em cada um dos casos mencionados no acórdão 3011/2015, como se verá mais adiante nos casos subsequentes que se pautaram nesses indícios para encaminhar seus achados e colocações.

Aqui se prezará pela nomenclatura utilizada no relatório e, portanto, serão apresentados entre aspas esses apontamentos. A auditoria concebeu que o relatório deveria servir para alertar o banco de modo que este realizasse uma autoanálise de suas práticas.

O primeiro deles é "*Não exercício do direito de opção de venda ao não ser alcançado um dos objetivos da participação da BNDESPar na JBS em 2008 – aquisição da empresa americana National Beef Packing Co.*". Esse achado é referente ao já citado projeto 1821764.0001/2008. Segundo a auditoria, tal achado teria como consequência o desvio de finalidade de recursos públicos investidos pela BNDESPAR. A fundamentação técnica jurídica seria o artigo 37, *caput*; o artigo 70, *caput*, da Constituição Federal e o artigo 2º da Lei 4717/1965, § 2º, alínea "e".

O segundo achado é "*Antecipação de conversão de debêntures em ações da JBS, em desacordo com o previsto na escritura de debêntures, ocasionando renúncia a 41.037.733 ações no valor de R\$ 266.745.264,50*". O apontamento se refere ao projeto 2231068.0001/2009 já citado. Tal achado teria como consequência o desperdício de recursos públicos por parte da BNDESPAR. Conforme assevera a auditoria, tal disposição feriria os princípios da economicidade e da eficiência, assim como os deveres legais da administração. A fundamentação jurídica, portanto, seria o artigo 37, *caput*;

o artigo 70, *caput*, da Constituição Federal e os artigos 153; 154, § 2º, alínea a; 155, inciso II; 158, inciso I da Lei 6404/1976.

O terceiro achado é "*Não cobrança do prêmio de 10% a ser acrescido ao valor das debêntures no momento de sua conversão em ações da JBS, gerando a renúncia não justificada de um direito contratual no valor de R\$ 347.756.791,36*". Tal questão adveio do projeto 2231068.0001/2009. Segundo a auditoria, o BNDES teria deixado de lado o benefício da JBS não computando o prêmio no valor de 10% a ser acrescido ao valor das debêntures no momento de sua conversão em ações da empresa em questão. Coloca-se que haveria o mesmo efeito do achado anterior, isto é, o desperdício de recursos públicos. A fundamentação jurídica utilizada é a que a prevista no achado anterior.

O quarto achado é "*Aquisições de participação acionária na JBS, com a finalidade de aquisição de empresas no exterior pela JBS, sem que tenham sido apresentados relatórios de due diligence a BNDESPAR previa e/ou posteriormente à aprovação do projeto.*". Alegou-se que a questão de a BNDESPAR não ter cobrado a apresentação dos relatórios de "due diligence" da JBS em relação às empresas americanas gerou a mitigação do controle. Esse apontamento é referente aos projetos 1645717.0001/2007, 1821764.0001/2008 e 2231068.0001/2009. A auditoria apontou que como consequência se teria um controle falho na aplicação correta de recursos públicos. Assim, apontou-se que não haveria observância às práticas comuns do mercado e que não houve o controle necessário da aplicação de recursos. A fundamentação técnica foi relativa ao artigo 153 da Lei 6404/1976.

O quinto achado é "*Não observância dos procedimentos de acompanhamento da execução dos projetos da JBS S/A, objetos de apoio financeiro da BNDESPAR, no tocante à utilização dos recursos aplicados pelo Banco na companhia apoiada*". É relativo aos projetos 1645717.0001/2007, 1821764.0001/2008 e 2231068.0001/2009. Apontou-se que não haveria a presença de comprovantes dos acompanhamentos, das execuções financeira e física do projeto e dos cumprimentos das cláusulas contratuais referentes às operações nos documentos destas. Como consequência, a auditoria alegou

que existiria a falta de documentos que comprovassem a efetiva utilização dos recursos usados pela BNDESPAR na JBS. A fundamentação técnica jurídica utilizada foi o artigo 153 da Lei 6404/1976 e as resoluções 1463/2007 (artigos 51, 52, 55, inciso I e VI) e 1797/2009 (artigos 58, 59, 62, inciso I e VI) do BNDES.

O sexto achado é intitulado "*Análises, pela BNDESPar, dos apoios financeiros pleiteados pela JBS sem avaliação dos aspectos sociais envolvidos no projeto da postulante*". Ressalta-se que é referente aos projetos 1645717.0001/2007, 1821764.0001/2008 e 2231068.0001/2009. Demarcou-se que o BNDES avaliou nesse caso os fatores econômico-financeiros e jurídicos, embora, a questão social não tenha sido levada em conta, mesmo com a orientações do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. Tem-se como consequência a falta de parâmetros que viabilizem a avaliação posterior das ações do BNDES. Com relação à tecnicidade jurídica, delimitou-se o artigo 3º do Decreto 4418/2002 e as resoluções do BNDES 826/1996 (art. 12) e 1467/2007 (art. 13).

O sétimo achado nomeia-se "*Políticas e diretrizes de desinvestimento da BNDESPar que não levam em conta o alcance do objetivo do projeto apoiado*". Tal achado é vislumbrado nos três processos supracitados. O que se apontou foi o fato de as normas de desinvestimento previstas não abarcarem o alcance da finalidade do projeto, apenas os critérios de natureza econômica. Em relação às consequências, asseverou-se que haveria o desvio de finalidade dos recursos investidos pela subsidiária e a possível incapacidade de a BNDESPAR contribuir com outras empresas dado que seria possível – ao longo prazo – a manutenção das participações acionárias em grandes empresas. O critério jurídico empregado foi artigo 2º, § único, alínea "e" da Lei 4717/1965 e o Estatuto Social 1/2002, artigo 4º, referente à BNDESPAR.

O oitavo e último achado é "*Operação de cessão onerosa de direitos creditícios da União para a BNDESPar com possível violação à Lei de Responsabilidade Fiscal*". É possível aferir esse achado, segundo a auditoria, em desinvestimentos. Coloca-se que não houve prejuízo para a União, pois a

as ações da JBS vinculam-se à Caixa, esta também controlada pela União; logo, cabe a ela decidir como remanejaria os ativos entre BNDES e Caixa. A tecnicidade jurídica é embasa por meio dos artigos 36, *caput*, 37, inciso I, da Lei Complementar 101/2000.

Ainda, frente aos “achados de auditoria”, é válido pontuar que se elencou quais seriam os efeitos das consequências. Ao lado destas, é possível ver os títulos, mencionados no acórdão, “efeito real” e “efeito potencial”. Este último só ocorreu no quarto (4º), sétimo (7º) e oitavo (8º) achados, no que diz respeito, respectivamente, à falta de controle pontual no emprego de recursos públicos, no que tange a possível incapacidade de a BNDESPAR contribuir com outras empresas menores em função da manutenção a longo prazo das participações acionárias e no descumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal. Nos demais casos, foram mencionados “efeito real”.

É importante mencionar que, diante desses achados, houve o posicionamento do relator Augusto Sherman com alguns apontamentos distintos do exame técnico, embora, ele tenha concordado quase com a totalidade dos achados aferidos. O relator propôs alguns acréscimos frente ao proposto pela auditoria. São, basicamente, dois acréscimos feitos aos achados pela auditoria que merecem relevância: o fato de que o relator considera que houve um tratamento privilegiado à JBS por parte do BNDES no que tange aos três projetos mencionados e a presença de possíveis indícios de irregularidades quanto ao deferimento, conclusão e – até mesmo – acompanhamento do aporte de capital na empresa Bertin.

No que tange o primeiro acréscimo feito pelo relator, este menciona doze indícios de que, de fato, houve tratamento privilegiado à JBS. O escopo, resumidamente é o fato de se ter, no processo de operação de crédito, posturas distintas das esperadas que seriam contrárias ao interesse público, de modo que se beneficiasse o cliente mesmo que indiretamente.

Quanto aos indícios elencados pelo relator, apontam-se – resumidamente – quanto ao caso de aporte de capital para adquirir a Swift USA: a análise e enquadramento de uma operação de alto risco em tempo menor do que o previsto pelo próprio banco; aporte de capital de risco para

o BNDES com valor superior ao necessário e custo zero para a JBS; compra de ações com ágio sem perspectiva de crescimento de seu valor.

Frente ao caso das empresas Smithfield Beef e National Beef, o relator elenca como indícios de favorecimento à JBS: a também análise e enquadramento de uma operação de alto risco em tempo menor do que o previsto pelo banco; permanência de recursos não utilizados pela JBS em posse desta sem expressa finalidade específica; expansão não fundamentada do número de pregões para serem utilizados para o cálculo do valor das ações adquiridas, gerando valor mais elevado.

Em relação ao caso da Pilgrim's Pride (EUA), aponta-se também: a análise e enquadramento de uma operação de alto risco em tempo inferior ao previsto como médio pelo banco, favorecendo a necessidade da JBS; descumprimento do regulamento interno no que diz respeito à participação societária em empresas do exterior; aprovação do aporte de parte capital de maneira não fundamentada e analisada adequadamente; alteração do valor anteriormente previsto para a conversão de debêntures em ações de forma a aumentar o custo do que se estava contratado; abertura de mão do prêmio, no valor de 10%, a ser concedido na conversão de debêntures em ações caso não se realizasse a o IPO³² da JBS USA, resultando dano para o banco e para o erário.

O último indício levantado por Sherman seria relativo à participação da subsidiária no aumento de capital social da JBS. Ele pondera que não se pôde averiguar pelos dados trazidos nos autos quais foram os benefícios sociais e econômicos do aporte concedido à JBS no período por meio de recursos públicos subsidiados. Segundo o relator, não houve a exigência de posturas da JBS para com o país ou o BNDES.

Posteriormente, o relator aponta outro indício de dano ao BNDES no que se refere às três operações, relativas à Swift, Pilgrim's, Smithfield Beef e National Beef. Aponta Sherman que não houve apresentação de razões

³² IPO (Initial Public Offering) seria o processo pelo qual uma empresa se torna de capital aberto, isto é, abre seu capital, fazendo com que haja a venda de suas ações para o público. Geralmente, tal venda é feita em uma bolsa de valores.

suficientes para o método de cálculo do valor das ações da JBS a serem adquiridas pela BNDESPAR, caracterizando, assim, o favorecimento da JBS e o dano ao patrimônio do banco e ao erário.

Em relação a esse outro indício supramencionado, aponta-se ainda – por parte do relator – outros dois argumentos além dos presentes na análise da auditoria. Elenca-se que o BNDES e a JBS deveriam ser balizadores opostos no que concerne à avaliação do valor das ações e, assim, o preço para conversão de debêntures em ações deveria ter sido seguido conforme estipulado em contrato dada a fixação prévia de seu valor, fazendo com que houvesse a neutralidade entre as expectativas das partes. Ademais, o BNDES deveria ter zelado pelo seu êxito no aumento do número de ações e não simplesmente aceitar a proposta da JBS. Nesse arcabouço, o que ocorreu foi o menor número de ações adquiridas.

Referindo-se aos três casos de aporte de capital na JBS, em outra ponderação aditiva às disposições feitas no relatório de auditoria, o relator diz concordar com o apontamento de que não houve observância de acompanhamento de projetos frente ao uso de recursos e nem a fiel apresentação da aplicação do montante conforme prevista. Somado a isso, acrescenta outro ponto interessante: o fato de não ser claro o destino de algumas parcelas do capital aportado quando se analisa os contratos, análises e quadro de usos e fontes.

Comentando o “achado de auditoria” que se refere ao fato de o BNDES não analisar os benefícios econômicos e sociais para o país nas três operações em questão, o relator coloca que concorda com o apontamento da auditoria e reforça o caráter dos recursos públicos usados para o aporte de capital e a ausência de análise dos benefícios que esse aporte traria.

No que concerne à ausência de “due diligence”, o relator aponta que concorda com a análise da auditoria. Todavia, propõe uma alteração na proposta de encaminhamento. Sherman relata que tanto nos três casos em que se sugeriu aprofundamento, quanto nos casos de análise específicos não vinculados ao processo de auditoria (Bertin e Independência), deveria haver um maior aprofundamento na análise de necessidade ou não, em cada uma

das operações, do "due diligence". O intuito é ver se eram realmente necessários ou dispensáveis.

O mesmo ocorre para o caso dos indícios de irregularidades levantados pela auditoria sobre a aquisição de ações referentes ao grupo Bertin e sua incorporação pela JBS. O relator indica uma proposta de encaminhamento específica. Augusto Sherman aponta que não estão claras as maneiras como o BNDES avaliou a perspectiva em que se encontrava a empresa e como o banco havia avaliado uma solicitação tão ampla que não informava o que seria feito com os recursos. Aponta-se, assim, a necessidade de se aprofundar os estudos sobre os procedimentos da operação relativa ao Grupo Bertin feitos pelo BNDES. Ainda, menciona o fato de não se saber quais parâmetros levaram o banco a concordar com a negociação e números levados em conta pela equipe de análise.

Ainda com relação à Bertin, o relator aponta que a queda do valor de investimento nesta poderia passar a ser um indício de dano ao BNDES, dado que ou houve falha na entrega de informações por parte da empresa ou na análise do banco.

Destarte, diante de todo esse aparato que – segundo o próprio relator suscita dúvidas e possíveis irregularidades – o caso da Bertin deveria ser analisado em um caso aparte para maior aprofundamento e exaurimento das questões.

A posteriori, Sherman retoma a questão do Frigorífico Independência. Este não tem relação direta com os outros três casos relacionados pontualmente a esse acórdão, pois teve relação posterior com a JBS quando esta comprou os ativos da Independência em seu processo falimentar. Todavia, diz-se que seria necessário autuar um processo a parte para se verificar a operação de apoio financeiro nesse frigorífico, dado que – possivelmente – haveria erros em algumas das informações passadas a respeito da operação de participação acionária da BNDESPAR na empresa, quando a subsidiária aportou capital por meio de compra de ações.

O relator resgata a questão relacionada ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. Evoca que a questão, diferentemente do que foi proposto pela unidade técnica, é a vinculação de políticas públicas, algo competente exclusivamente ao ministério. Assim, como dito anteriormente, ele propôs que a questão fosse analisada no âmbito do ministério para avaliar as insuficiências quanto às diretrizes para participação em empresas privadas por parte do BNDES em relação ao aspecto social do interesse público.

5.2.2. Caso 2 – acórdão 800/2017

Esse segundo caso elencado da JBS, acórdão 800/2017, analisado em plenário sob a relatoria de Augusto Sherman, trata-se de uma representação realizada em função do acórdão 3011/2015 previamente citado.

A fim de dar aprofundamento nos casos narrados no acórdão anteriormente relatado, esse presente caso tem o intuito de avaliar as operações de crédito realizadas entre o BNDES e BNDESPAR com a JBS no que tange, especificamente, à aquisição de ações da JBS por parte do BNDESPAR com a finalidade de colaborar com a aquisição da empresa americana Swift.

Como dito anteriormente, a JBS teve apoio do BNDES, por meio do aporte de capital do banco, para sua capitalização e aquisição da empresa americana Swift. Pontos aqui comentados, em maior profundidade, seriam a questão da crise do mercado americano e as possíveis irregularidades quanto ao caso. Atendeu-se, assim, ao pedido de aprofundamento e exame do acórdão 3011/2015.

Diante disso, partindo para a análise do exame técnico da auditoria, esta trabalhou com os apontamentos do acórdão 3011/2015 relativos ao caso da Swift, principalmente no que tange às colocações do voto do relator. Houve alguns apontamentos adicionados uma vez que o intuito era justamente um maior aprofundamento das análises e uma maior coleta de dados fornecidos pelo BNDES.

O primeiro ponto observado seria relativo ao tempo inferior, para análise e enquadramento de uma operação de grande risco, daquele apontado pelo próprio banco. A auditoria, perante os documentos enviados pelo BNDES, alegou que não era possível constatar uma irregularidade quanto ao tema e, portanto, na proposta de encaminhamento, pede que o banco insira em seu sistema todos os documentos, relativos às operações, do começo a seu fim para que se tenha um arcabouço totalmente informatizado.

O segundo ponto comentado pela auditoria é aporte de capital de risco para o BNDES com valor superior ao necessário e custo zero para a JBS. De fato, coloca a auditoria que, pelos documentos enviados pelo BNDES, não é possível constar o aumento do aporte de capital destinado à empresa. Haveria um valor excessivo destinado à operação. É mencionado ainda que a equipe de análise técnica do BNDES teria conhecimento prévio dessa sobra de capital, tendo consciência desse fato, e, por isso, pediu-se a responsabilização de técnicos e gestores ligados à aprovação do projeto.

O terceiro ponto comentado pela auditoria diz respeito à compra de ações com ágio sem perspectiva de crescimento de seu valor. O arcabouço, aqui é o valor unitário da ação. De maneira muito breve, a auditoria coloca que os esclarecimentos dados pelo banco foram suficientes e que, portanto, não há sinais de que o ágio considerado no preço das ações tenha gerado dano ao BNDES.

O quarto ponto relatado pela auditoria é a falta de manifestações sobre a aplicação dos recursos e suas finalidades. A auditoria aponta que há incompatibilidade entre os documentos apresentados em função das divergentes informações e, assim, haveria a insuficiência de acompanhamento feito pelo BNDES no que concerne à operação. Evoca-se que os responsáveis foram omissos e, com isso, houve a ausência de documentação que revele a finalidade dos recursos aportados. Ainda, os responsáveis teriam consciência da ilicitude, por isso se demandou audiência destes.

O quinto ponto mencionado pela auditoria é o destino de parcelas consideráveis do capital concedido, algo apontado pelo relator anteriormente no caso 3011/2015. A auditoria considerou, todavia, que – no caso da Swift – as fontes e usos foram bem explicados e, assim, esse tópico não deveria ser objeto da análise nesse caso, pois não se aplica a este.

O outro ponto que merece relevância e que foi apontado pela auditoria é a falta de exame dos benefícios sociais e econômicos para o país, algo também anteriormente apontado no acórdão supra tratado nos três projetos por ele abordado. Aponta-se que, de fato, os documentos apresentados pelo banco não cumprem o papel de eliminar quaisquer dúvidas e apontamento de irregularidades. Ademais, fala-se que o projeto foi vantajoso pela JBS, porém não há indícios de que houve retorno socioeconômico dele para o país. Isso levou ao pedido de responsabilização da equipe de análise, pois teriam consciência da ilicitude.

Ponto interessante também a ser mencionado é a análise da ausência de “due diligence”. O relator evocou no caso anterior (3011/2015) que seria necessário maior aprofundamento dessa questão nos casos abordados. A auditoria mencionou que não foram avaliados esses casos de “due diligence” no caso da Swift por parte do Banco e isso gerou uma série de impactos. Isso gerou o pedido de responsabilização dos entes que participaram da análise da operação pelo fato de não observarem a necessidade do dever de diligência. Consequentemente, afirmou-se que os responsáveis tinham conhecimento da ilicitude. Posteriormente, em seu voto, o relator aponta que o “due diligence”, nesse caso era imprescindível, configurando-se a irregularidade.

Concluindo, a auditoria afirma que não foram esclarecidos os seguintes indícios de irregularidades referentes ao caso da Swift: feitura de aporte financeiro em um valor não comprovado como necessário; falta de demonstrações de que os recursos empregados foram destinados às referidas finalidades estabelecidas; omissão de análise dos benefícios socioeconômicos para o país; análise falha dos riscos possivelmente presentes na operação; falta de avaliação do real valor econômico da Swift, frente à rentabilidade

futura, que justificasse o valor de pagamento do “*equity*” por parte da JBS (patrimônio líquido); ausência de apontamento claro de que a Swift estava com o passivo a descoberto.

Tais indícios afrontariam, segundo a auditoria, os princípios constitucionais da Administração Pública no que se refere à moralidade, impessoalidade e eficiência. Somado a isso, haveria lesão aos princípios regentes das sociedades anônimas e, até mesmo, normativos internos do próprio BNDES.

O relator Augusto Sherman, em seu voto, comenta e dá sua posição em relação aos já mencionados “achados de auditoria” do caso 3011/2015, mais especificamente, segundo ele, no que confere atenção ao apontamento do tratamento privilegiado à JBS por parte do banco. É interessante ponderar que o relator possui algumas divergências em relação aos apontamentos feitos pelo auditor.

Diante disso, cumpre apontar os tópicos apontados no voto do relator que divergiram da opinião da unidade técnica.

O primeiro deles se refere ao tempo inferior, para análise e enquadramento de uma operação de grande risco, frente ao apontado pelo banco (primeiro ponto mencionado acima sobre o exame técnico. A auditoria apontou que não seria possível aferir que, de fato, ocorreu a presença da referida irregularidade. Entretanto, o relator divergiu dessa colocação, dizendo que não houve apontamento de quaisquer informações fiéis que comprovassem a defesa do banco, tanto por parte deste quando pela análise da unidade técnica, prevalecendo, portanto, a irregularidade.

O segundo ponto seria o aporte de capital de risco para o BNDES com valor superior ao necessário. O relator aponta que concorda com as conclusões aferidas pela unidade técnica, mas diverge sobre a forma como as análises foram realizadas por ela. Assim, ele alude que esse indício de irregularidade deveria ser separado em dois: a falha na análise e na aprovação de um valor montante aportado acima do necessário, sem comprovação de seu destino e utilidade; e falha no acompanhamento da

operação com a possibilidade de falta de comprovação do emprego de uma parcela do montante a ser utilizado. Ele entende, ainda, que tais indícios poderiam ser unidos e indicados como um desvio de finalidade dos recursos, tanto em âmbito material e formal, mas isso só seria possível após as averiguações das respostas das audiências.

O terceiro ponto de divergência de Augusto Sherman para com as colocações da unidade técnica seriam referentes ao quinto ponto supra elencado. Esta alegou que não seria aplicado ao caso da Swift o fato não ser claro o destino de algumas parcelas do capital aportado por meio da análise de contratos, quadro de usos e fontes. Divergindo, o relator afirmou que essa constatação teria relação com o caso tratado, haja vista as próprias alegações dos analistas do BNDES.

O quarto ponto de discordância por parte do relator seria com relação à compra de ações com ágio. Ele menciona que a postura da auditoria em considerar suficientes as alegações propostas pelo BNDES sobre esse fato não é correta e que a JBS deveria ser citada solidariamente aos entes do banco que foram responsabilizados. Coloca-se que não há sentido em pagar ágio na compra de ações uma vez que o interesse transacional seria do vendedor e não do comprador.

O último apontamento do relator é em relação aos benefícios advindos dessa operação realizada pela BNDESPAR para o país. Sherman aponta que os recursos utilizados – fazendo alusão à utilização de recursos públicos – foram custosos para o país e não se fez uma análise profunda da viabilidade da operação e do acompanhamento posterior desta.

Finalmente, o ministro afirma que mesmo com o aprofundamento das análises da auditoria e com os novos documentos e justificativas fornecidas pelo BNDES não foi possível se afastar os indícios de irregularidades e de dano. Ficou comprovado o tratamento privilegiado à JBS – seja por aporte de recursos além do necessário, ou pela rápida apreciação da operação de alto risco. Elucida ainda que não se sopesou os benefícios socioeconômicos para o país e a falta de clareza sobre o destino de parcelas notáveis do capital aportado.

Diante de todo esse aparato, findando seu voto, Sherman pede que se converta em tomada de contas especial a representação em questão. As determinações colocadas pela unidade técnica deveriam ocorrer em momento futuro juntamente à análise final de mérito do processo.

Frente a todo esse discorrimento, os ministros acórdão que o processo se torne uma tomada de contas especial e que haja a citação dos responsáveis pela compra de ações com adição de ágio sem justificativa, dado que isso afrontaria os princípios constitucionais da moralidade, eficiência, impessoalidade e economicidade.

Ainda, apontam no acórdão como indícios de irregularidades: o tempo inferior, em relação ao proposto pelo banco, para enquadramento, análise e aprovação de uma operação de risco; falta de análise e validação da operação frente às pistas de um aporte de capital além do necessário, sem que se comprovasse sua utilização e indispensabilidade; falta de análise dos efeitos socioeconômicos para o país que a operação traria; ausência de observância do “due diligence” – que implicaria em dúvidas quanto ao real valor da Swift, sua situação contábil, projeção econômica para o futuro e o mercado; tratamento privilegiado à JBS; a lacuna de acompanhamento da execução da operação diante da falta de comprovação de uso de uma parte do capital aportado, resultando na falta de documentações comprobatórias a respeito da totalidade dos recursos aportados para a JBS.

5.2.3. Caso 3 – acórdão 2342/2017

Esse terceiro caso relativo à JBS, acórdão 2342/2017 – apreciado em plenário, sob a relatoria de Augusto Sherman, alude à representação instaurada pelo acórdão 3011/2015 para que fossem examinadas as operações de aporte de capital por parte do BNDES na JBS para sua capitalização de modo que esta adquirisse as empresas National Beef Packing e Smithfield Foods.

Os casos destas duas empresas aqui tratadas ocorreram no seguinte contexto: com a nova abertura de emissão da subscrição de ações por parte

da JBS com o objetivo de arrecadar capital para adquirir a National Beef Packing e Smithfield Foods, o BNDES aportou capital na empresa para ajudá-la em seu objetivo. Anteriormente a isso, a JBS enviou uma Carta Consulta ao banco explicando suas razões para que houvesse a concessão de apoio financeiro e quais seriam as melhores maneiras de fazê-lo. Segundo ela, a realização deveria ser feita pelo aporte de capital vindo do banco, por meio da subscrição privada de ações.

Após isso, estruturou-se a operação de capitalização da JBS com o objetivo de adquirir ambas as empresas citadas e a empresa australiana Tasman, esta que estava à época entre as dez maiores empresas de carne bovina da Austrália. Na referida estruturação, ponderou-se que o banco teria participação no aumento de capital tanto de forma direta, quanto indireta (esta última por meio Fundo FIP PROT³³ criado exclusivamente para as operações em questão e também atrelada a outros investidores que pediram apoio do BNDES também).

Após a estruturação da operação e a delimitação dos investidores qualificados para o fundo, aprovou-se uma série de medidas quanto aos fundos de participação e, em especial, com um rol vasto de pontos³⁴ advindos do Acordo de Investimento e do Contrato de Opção de Venda de Ações, este feito com os acionistas controladores da empresa beneficiada e que tinha por objetivo garantir o real emprego dos recursos na aquisição das empresas norte-americanas.

Todo esse aparato de aquisição só seria concretizado após a validação das operações pelos órgãos americanos de antitruste (Department of Justice) e de defesa da concorrência.

³³ Para maiores informações sobre esse fundo, vide explanação no acórdão 2342/2017, p. 124. (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Tribunal Pleno. Acórdão 2342/2017, Rel. Min. Augusto Sherman, j. 18/10/2017, p. 124, voto do relator citando o anexo 3 ao relatório do acórdão 3011/2015)

³⁴ Para ter acesso a todos os pontos mencionados, vide acórdão 2342/2017, págs. 124 e 125. (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Tribunal Pleno. Acórdão 2342/2017, Rel. Min. Augusto Sherman, j. 18/10/2017, págs. 124 e 125, voto do relator citando o anexo 3 ao relatório do acórdão 3011/2015)

Retomando o Contrato de Opção de Venda de Ações, este delimitava que à BDNESPAR seria facultada a alienação, em sua totalidade ou parcialmente, das ações de emissão da JBS aos seus acionistas fundadores, ou seja, controladores. Isso só seria possível, todavia, caso uma ou as duas operações fossem vetadas pelos órgãos de defesa da concorrência estadunidenses. O relator aponta em seu voto toda a síntese desses últimos parágrafos colocados que se referem à estruturação e acordos tangentes às operações³⁵.

Subsequentemente, houve a forte sinalização por parte dos órgãos americanos que haveria oposição à aquisição da National Beef. Assim, o banco realizou uma série de aditivos no contrato de Opção de Vendas de Ação a fim de estender o prazo de atuação das possibilidades pleiteadas pelo banco e para que houvesse resguardo dele frente ao risco das operações, como, por exemplo a venda das ações no mesmo valor do capital investido. Todavia, o que se indaga é se isso não favoreceu a JBS, dado que foram três aditivos, cada um após uma sinalização negativa de consecução da operação, entraves contratuais. Colocou-se ainda que os referidos aditivos permitiram a mudança de finalidade do investimento aportado.

A posteriori, depois de todo esse cenário, o BNDES alegou que o fato de a JBS adquirir a Pilgrim's e se associar à Bertin já se configuraria como

³⁵ Vide a síntese apontada pelo relator:

“Em síntese, a BDNESPAR, o PROT, a J&F e o ZMF acordaram realizar investimento de até R\$ 2.550.000.006,82, por meio de um aumento do capital social da JBS S.A. A BDNESPAR e o Fundo PROT contribuiriam com um investimento de até R\$ 2.035.267.808,42, via subscrição e integralização de ações a serem emitidas no âmbito do aumento de capital. Adicionalmente, o Contrato de Opção de Venda de Ações e Outras Avenças estipulou uma opção de venda à BDNESPAR e ao PROT em razão da presente operação, caso as autoridades antitruste americanas rejeitassem uma ou ambas as aquisições, sendo o valor da referida venda proporcional ao montante investido no aumento de capital social da JBS S.A. em relação ao valor da aquisição que tenha sido integralmente rejeitada pela autoridade antitruste (p. 6 e 7 do contrato de opção de venda de ações e outras avenças). Logo, os acordos formalizados para possibilitar a realização do negócio condicionaram a realização do aumento de capital à aplicação dos recursos na aquisição das empresas Smithfield Beef Group (incluindo a Five Rivers Ranch Cattle Feeding) e National Beef Packing Company. Ambas as aquisições foram contratadas por meio de Membership Interest Purchase Agreement e os contratos previam a efetiva aquisição das ações e a formalização da compra, bem como a transferência dos recursos para os acionistas vendedores somente após aprovação dos órgãos de defesa da concorrência estadunidenses.” (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Tribunal Pleno. Acórdão 2342/2017, Rel. Min. Augusto Sherman, j. 18/10/2017, p. 126, voto do relator citando o anexo 3 ao relatório do acórdão 3011/2015)

cumprimento do acordo – que previa a aquisição de outras empresas do mesmo ramo da JBS – e, por isso, não seria necessário o exercício a ele facultado da opção de venda.

Foi diante de todo esse aparato que houve a deliberação sobre os casos das empresas adquiridas pela JBS. No presente acórdão, como no caso anteriormente mencionado, houve o registro de algumas pontuações adicionais, haja vista, novamente, o intuito de se aprofundar a análise dos danos e irregularidades do caso. Contudo, a base analítica dos traços de irregularidades e danos é a mesma do já mencionado 3011/2015 e os acréscimos feitos por seu relator – principalmente no que condiz com o tratamento privilegiado à JBS –, porém com as devidas colocações adicionais frente à robustez maior de avaliação do caso.

No relatório do exame técnico, pôde se vislumbrar a colocação de alguns indícios anteriormente apontados no caso 3011/2015, sendo eles: *a análise e enquadramento de uma operação de alto risco em tempo menor do que o previsto pelo banco; a ausência de realização de "due diligence; a falta de clareza quanto ao destino de parcelas notáveis do capital aportado mediante análise de contratos e quadros de usos e fontes; permanência de recursos não utilizados pela JBS em posse desta sem expressa finalidade específica; ausência de acompanhamento de projetos frente ao uso de recursos e nem a fiel apresentação da aplicação do montante conforme prevista; ausência de análise dos benefícios socioeconômicos para o país.* Constatou-se que, de fato, após essa verificação, houve as irregularidades.

Ademais, os aspectos adicionais apontados pela auditoria: *abatimento na potencial dívida da JBS S.A. com seus parceiros mediante a alegação de investimentos de montante em uma outra companhia (Tasman Group) com os próprios recursos da JBS – a auditoria apontou que não houve causa justificada para tal operação; diagnóstico das aquisições das ações pelos acionistas – a auditoria solicitou uma série de documentos ao BNDES para que avaliasse a referida aquisição dentro dos parâmetros e com requisitos estabelecidos e se constatou que o pedido foi parcialmente atendido frente à comparação dos documentos e dos requisitos; responsabilização dos*

membros do Conselho Fiscal e de Administração – a auditoria previu, conforme a jurisprudência do tribunal asseverou em alguns casos, que não deveriam ser responsabilizados os membros na referida situação; *indicação de um funcionário do BNDES para ser membro do Conselho de Administração da JBS para elaboração de análises a serem encaminhadas ao banco* – a auditoria pontou aqui que houve conflito de interesses entre a condição de funcionário do BNDES e membro do conselho da JBS; *acordo de colaboração premiada de Joesley Batista e a Procuradoria Geral da República* – esse ponto merece destaque e será abordado no parágrafo subsequente.

Com relação ao acordo de colaboração premiada de Joesley Batista, constatou-se que houve o pagamento de propina por parte deste para intermediar e facilitar as operações com o BNDES. Assim, convencionou-se que: a ele deveria ser imputada a responsabilidade solidária, apontou-se irregularidades e se colocou que deveriam ser citados também Guido Mantega e Victor Garcia Sandri. Todo esse exposto pode ser visto no acórdão 1411/2017 – este que tratou da tomada de contas especial da empresa Swift e versou sobre o acordo com Joesley – e no presente acórdão, uma vez que transcreve diversas passagens do acordo com Joesley. Tais irregularidades, que não fogem muito do escopo analisado por essa pesquisa, podem ser vislumbradas nas páginas 82 e 83 do acórdão 2342/2017³⁶.

Frente a esse exposto, a auditoria pontuou como principais irregularidades:

"análises incompletas e fundadas em informações prestadas pela beneficiária dos recursos, concebidas em tempo não compatível com o razoável para a correta verificação das informações prestadas; inexistência de verificação sobre a viabilidade de aprovação de operação complexa realizada sob a égide de normas de outro país; escolha de índice desfavorável para o BNDES quando da conversão de ações a serem subscritas

³⁶ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Tribunal Pleno. Acórdão 2342/2017, Rel. Min. Augusto Sherman, j. 18/10/2017, págs. 82 e 83, exame técnico.

na operação, que pode ter ocasionado um dano aos cofres do BNDES de cerca de R\$ 286.589.904,58, em valores atualizados; falta de acompanhamento da efetiva aplicação dos recursos na forma como foi concebida a operação; falta de planejamento de alternativas para o insucesso da operação; favorecimento da empresa JBS S.A., que manteve em seu caixa elevado montante de recursos, da ordem de US\$ 800 milhões, a custo zero para a empresa, em detrimento da sociedade brasileira, que arcou com o spread que viabilizou esse aporte de recursos; favorecimento da empresa JBS S.A. com o abatimento de possível débito de US\$ 169,4 milhões decorrente de put, mediante a inclusão de aquisição de empresa estranha à operação; desvio de finalidade na aplicação dos recursos públicos disponibilizados para a operação e não comprovação efetiva dos benefícios que a operação poderia trazer para a sociedade brasileira.”³⁷

e se apontou que a tomada de decisão no que tange à operação não foi feita em tempo razoável – como já dito nos acórdãos anteriormente comentados – e a falta de cuidado e de diligência.

Tais irregularidades afrontariam os princípios constitucionais que regem a Administração Pública, os normativos regentes das sociedades anônimas e os normativos internos do banco.

Diante desse aparato, é proveitoso passar para o voto do relator Augusto Sherman. Este comenta pontos já mencionados diversas vezes como supostas irregularidades e reforça o sentido de que, deveras, houve irregularidades no que tange esses apontamentos

São estes: a análise e enquadramento da operação em tempo menor do que o previsto pelo banco; falta de feitura de “due diligence” – aqui

³⁷ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Tribunal Pleno. Acórdão 2342/2017, Rel. Min. Augusto Sherman, j. 18/10/2017, p. 88, exame técnico, conclusão.

pedindo a responsabilização de todos os signatários do documento de análise da operação ("Informação Padronizada"³⁸); aporte arriscado de um montante além do necessário; falta de clareza ao destino a ser dado do capital aportado à JBS – aqui referindo-se à questão da ausência de clareza dos quadros de usos e fontes; permanência de recursos não utilizados pela JBS em posse desta sem expressa finalidade específica; indícios de falta de análise dos benefícios socioeconômicos para o país advindos da operação; falta de apresentação da aplicação do montante conforme prevista – aqui se referindo à falta de comprovação de aplicação de parte dos recursos à aquisição da Smithfield; indícios de existência de dano ao BNDES frente ao valor pago na compra das ações com ágio e ao elevado número de pregões realizados; utilização de recursos públicos custosos para o país.

O relator comenta ainda, concordando com a unidade técnica em responsabilizar o gestor e diretor da área de mercado de capitais e adicionando o pedido de audiência do presidente executivo do BNDES à época, sobre o conflito de interesses gerado em função da nomeação, por parte do BNDES, de um membro da JBS.

Em um argumento trazido pelo secretário da Secex Estatais RJ, apensado ao relatório do acórdão, o relator comenta a respeito dos pontos julgados pertinentes elencados pelo secretário. São eles: indícios de irregularidades no fundo FIP PROT e a falta de garantias na operação – o secretário aponta que é necessária a presença de garantia frente às operações de renda variável, todavia, o relator aponta que tal prática não é usual e determina aprofundamento das análises para averiguar soluções.

De maneira conclusiva, após se observar todo esse escopo trazido pelo acórdão 2342/2017, acordaram os ministros em determinar que o processo fosse transformado em tomada de contas especial.

Apontaram também as seguintes irregularidades: enquadramento e análise da operação em tempo menor do que o previsto pelo banco; falta de

³⁸ A Informação Padronizada seria um documento para formalização das justificativas relativas à tomada de decisão em uma operação. Nesse documento, constam, resumidamente, as características da operação.

profundidade de análise sobre a operação e a aplicação dos recursos; falta de análise da possível não aprovação das operações pelos órgãos antitruste americanos responsáveis; falta de avaliação da regularidade de constituição do fundo FIP PROT e da possível conveniência em aderi-lo; falta de análise criteriosa para aprovação da operação somado à falta de "due diligence"; aporte de capital em valor superior ao necessário sem presença de suas finalidades; aprovação da operação sem a análise dos benefícios socioeconômicos para o país; falta de análise de regularidade do apoio com aporte de capital à empresa estrangeira (JBS USA), por intermédio da JBS S/A; falta de análise, fundamentação e detalhamento necessário para se determinar o valor da ação em sua aquisição; falta de elaboração e proposição de medidas para proteger os interesses do BNDES caso houvesse o insucesso da operação; presença do desvio de finalidade na aplicação de recursos públicos; falta de propositura do acionamento de cláusula do contrato da operação da National Beef que previa a recompra de ações por parte da JBS em caso de insucesso parcial ou total das aquisições objeto da operação; a falta de justificativa – advindas da elaboração de uma Instrução Padronizada – do não acatamento de algumas cláusulas do contrato e de aditivos feitos neste; autorização para aplicação de recursos não utilizados sem destinação específica e de forma diversa da pactuada; validação da inclusão da aquisição da Tasman Group como finalidade da operação; aprovar Instrução Padronizada sem avaliação adequada e em prazo razoável dada a complexidade da operação; falta de acompanhamento físico-financeiro do projeto; ausência de documentação comprobatória das finalidades dadas a uma parte significativa do capital; aprovar a indicação pelo BNDES de um membro do Conselho de Administração da JBS que era chefe do Departamento da Área de Mercado de Capitais.

Ademais, apontaram como danos: o "pagamento de preço excessivo pelas ações da empresa JBS S/A transacionadas na operação sob análise sem justificativa técnica adequada e demonstrável"³⁹; "do não recebimento de

³⁹ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Tribunal Pleno. Acórdão 2342/2017, Rel. Min. Augusto Sherman, j. 18/10/2017, p. 182, acórdão.

³³ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Tribunal Pleno. Acórdão 2342/2017, Rel. Min. Augusto Sherman, j. 18/10/2017, p. 183, acórdão.

dividendos de ações em número equivalente às que teriam sido adquiridas com a parte excessiva do preço pago pelas ações da empresa JBS S/A transacionadas na operação sob análise⁴⁰; “pagamento de “taxas de administração” pela adesão injustificada e antieconômica ao Fundo FIP Prot, por meio do qual foram adquiridas ações da empresa JBS S/A na operação sob análise⁴¹.”

5.2.4. Caso 4 – acórdão 1412/2017

Esse quarto caso relativo à JBS, acórdão 1412/2017, trata-se de uma representação, atendida em plenário, determinada por meio do acórdão 3011/2015 em solicitação do Congresso Nacional. Teve como representante o TCU, na relatoria de Weder de Oliveira. A entidade nele tratada é o BNDES e sua subsidiária, a BNDESPAR.

Seu objetivo é averiguar irregularidades em relação à operação de participação acionária do BNDES na empresa Independência S/A, que é um frigorífico. Tal averiguação seria no mesmo escopo de aferir a conformidade das operações entre a JBS e o BNDES, uma vez que os ativos da Independência foram adquiridos pela JBS após seu processo falimentar.

A situação ocorrida entre o BNDES e a Independência Participações S/A se deu em razão do pedido, em 2008, de apoio financeiro desta para o banco. A consulta foi apresentada solicitando o apoio financeiro por meio da subscrição privada de ações. O intuito do projeto por parte da Independência era sua capitalização frente suas necessidades de capital de giro e possíveis expansões para se manter dentro do endividamento de formar controlada e permitir que a empresa ainda atuasse de forma forte no mercado.

³⁴ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Tribunal Pleno. Acórdão 2342/2017, Rel. Min. Augusto Sherman, j. 18/10/2017, p. 183, acórdão.

O projeto apresentado pela Independência foi aprovado no Comitê de Enquadramento de Crédito mediante a análise da viabilidade de geração de caixa compatível com os investimentos a serem feitos com o próprio capital e as recomendações socioambientais do projeto.

Ainda na aprovação do BNDES, realizou-se um relatório de análise com uma série de requisitos: riscos e oportunidades do negócio, saúde financeira da empresa, definição do preço da ação a ser subscritas pelo BNDES, a questão jurídica do negócio, dentre outros fatores. A diretoria do banco aprovou o aporte financeiro e este deveria ocorrer em dois momentos.

Após o primeiro aporte, a Independência S/A – membro operacional da Independência Participações S/A – entrou com processo de pedido de recuperação judicial. Tal fato levou o BNDES a não fazer o segundo aporte no valor acordado para a segunda subscrição de ações e requereu um pedido de arbitragem na Câmara de Arbitragem do Mercado Bovespa frente a todos os inadimplementos do acordo, pedindo ainda recuperação do dano sofrido no valor de seu montante. O tribunal arbitral decidiu contraditoriamente ao banco.

É válido ressaltar também que a Independência tinha também dívidas e acordos anteriores com outros bancos. Havia um empréstimo (Loan Agreement) feito pelo JP Morgan com a empresa, um acordo de financiamento à exportação com o Citi Bank e outros. Esses foram trazidos à tona de maneira mais significativa no acórdão.

Diante desse aparato, o exame técnico apontou alguns achados. Dentre eles: falta de informações fiéis sobre a real situação econômico financeira da empresa durante o pedido de investimentos por parte da BNDESPAR; descaracterização da operação inicial de capitalização da empresa em função de se aprovar uma ajuda financeira de curto prazo para ela; negligência por parte do BNDES em conceder apoio financeiro sem averiguar a solvência da empresa vinculada ao Grupo Independência (Independência S/A) no que se refere à diligência.

Em conclusão, o exame técnico apontou que: a operação entre o BNDES e a empresa Independência S/A gerou dano aos cofres do banco em função do pedido de recuperação judicial da companhia; não houve o repasse das reais informações situacionais da saúde financeira da empresa – todavia, desconsiderando uma possível fraude financeira, os documentos enviados seriam suficientes para provar o alto risco da operação, gerando a inviabilidade do apoio; a capacidade de geração de caixa da empresa também não foi devidamente analisada; não foi efetuado um profundo estudo sobre a variação cambial (relativa a dívidas anteriores, derivativos, capacidade de pagamento, dentre outros fatores) na qual estava inserida a empresa.

Em proposta de encaminhamento, colocou-se que seria correto conhecer da representação; que houve a transformação do processo em tomada de contas especial para que se averiguasse as relações com o dano e possíveis ressarcimentos; que fosse desconsiderada a personalidade jurídica da Independência Participações S/A para que houvesse a responsabilização solidária de seus sócios gestores; e que os cofres do banco fossem restituídos – ou fosse apresentada a defesa dos responsáveis – pelo dano no valor (corrigido) de R\$ 418.425.010,00.

A questão da desconsideração da personalidade jurídica da empresa se daria em função do fornecimento de informações enganosas – o que poderia sugerir uma possível fraude contábil, esta alegada por parte do BNDES e pela unidade técnica – que levou os sócios do frigorífico a abusarem dessa personalidade para viabilizar seus interesses.

Dentre alguns dos argumentos do BNDES, constam a alegação – respaldada em um perito contábil – que os demonstrativos contábeis apresentados pela companhia não representavam sua real situação econômico-financeira. Ademais, alegam que houve má-fé por parte da Independência em solicitar a participação da BNDESPAR e que diversas cláusulas do Acordo de Acionistas foram quebradas no que confrontaria os princípios da boa-fé, cooperação e lealdade. Constou também nos argumentos que não houve as pontuais informações sobre o processo de recuperação judicial por parte da empresa beneficiada.

Na proposta de deliberação, o relator apontou algumas questões referentes ao caso. Disse que não houve a comprovação de fraude contábil por parte da empresa e, como consequência, a inversão da personalidade jurídica não poderia advir desse argumento. Somado a isso, colocou que não houve constatação da capacidade de desenvolvimento de caixa por parte da empresa para validar os investimentos a serem feitos – nesse quesito, coloca que o BNDES não apresentou informações para justificar essa sinalização de irregularidade por parte da unidade técnica.

Outros pontos comentados pelo relator seriam: o avanço das dívidas do Grupo Independência – em que o BNDES rebateu dizendo que o estado do caixa da empresa era suficiente para pagamento de suas dívidas a curto prazo e que a receita líquida da companhia havia crescido em 2008 – e o adiantamento ao *Loan Agreement* para pagamento da dívida com o JP Morgan – aonde o BNDES alegou que já era considerado o valor do endividamento da empresa e que uma das razões para o adiantamento seria a liberação de ações do Grupo Independência.

O ministro Weder de Oliveira aponta, finalmente, que – na realidade – o intuito não era a capitalização da empresa como foi alegado, mas apenas a obtenção de apoio financeiro (o que validaria a inversão da personalidade jurídica), que é insustentável a alegação do BNDES de que as demonstrações financeiras supostamente fraudadas inviabilizaram a errônea análise da operação e que o processo deveria se tornar uma tomada de contas especial.

Em face de todo esse aparato, acordaram os ministros em converter o processo em tomada de contas especial e em desconsiderar a personalidade jurídica da empresa com o intuito de responsabilizar seus sócios.

5.3. LLX Logística – acórdão 2618/2011

Esse caso relativo à empresa LLX Logística – membra da *holding* EBX, de Eike Batista, acionista controlador de ambas as companhias à época –,

acórdão 2618/2011⁴², deliberado em plenário, sob a relatoria do ministro Raimundo Carreiro, concebe uma representação, esta pleiteada pelo Ministério Público em comunhão com TCU, a respeito de um contrato firmado, em 2009, pelos gestores da BNDESPAR e os acionistas da referida empresa. O contrato objetivava a promessa de subscrição de ações, todavia, havia indícios uma possível gestão antieconômica por parte dos que atuavam em nome do banco.

O referido contrato previa que a BNDESPAR faria um desembolso em uma determinada quantia por um valor de ações da referida empresa⁴³. Entretanto, o banco ofereceu aos acionistas da beneficiada a opção de recompra dessas ações pelo seu valor original com correção monetária e acréscimo de 15% ao ano. E, subsequentemente, os acionistas da companhia executaram seu direito de compra das ações por um valor individual de cada uma delas inferior ao previsto pelo mercado. O valor de compra seria quase a metade do valor estipulado pelo preço médio do mercado.

⁴² Fato interessante desse acórdão e que merece destaque seria uma breve citação feita no relatório, em menção relatório produzido pela unidade técnica, no título “análise”, que aborda o acórdão 3142/2010 já comentado e cita também algumas empresas listadas na TABELA 1, em anexo, para justificar o tópico 3.3, p. 9, veja-se:

“29. Algumas empresas em que o Sistema BNDES detém participação societária contrataram financiamento com o Banco. Excetuando as operações de FINAME e BNDES Automático, citamos, **inter** alia, a Embraer, Totvs, Bertin, Fibria, Usiminas, Natura Cosméticos, Vale, Braskem, CSN, Ambev, Iochpe-Maxion, Metafrio, e Petrobrás (fls. 176/82).

30. Com relação a uma eventual sobreposição de apoios financeiros sob a forma de financiamentos e participações societárias, o Relatório que fundamentou o Acórdão nº 3.142/2010-TCU-Plenário, objeto do TC nº 013.940/2009-6, Solicitação do Congresso Nacional referente à fiscalização de recursos públicos repassados pelo BNDES para financiamento de frigoríficos, no período de 2005 a 2009, demonstra que as empresas apoiadas pelo Sistema BNDES mediante participação acionária absorveram cerca de 81% dos financiamentos concedidos para esse segmento de atividade econômica. De modo consolidado, as empresas apoiadas pela BNDESPAR (participação acionária) receberam aproximadamente 94% do montante de recursos destinados pelo Sistema BNDES à bovinocultura nacional. Esses dados empíricos corroboram a explanação fornecida pelo Banco.” (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Tribunal Pleno. Acórdão 2618/2011, Rel. Min. Raimundo Carreiro, j. 28/09/2011, págs. 10 e 11, relatório.)

⁴³ O valor a ser desembolsado pelo banco seria no valor de R\$ 150 milhões em face de 83 milhões em ações da companhia. Vide trecho do relatório do acórdão:

“Aponta o douto Ministério Público que, por meio do referido instrumento, a subsidiária do BNDES se comprometeu a desembolsar cerca de R\$ 150 milhões por 83 milhões de ações da referida empresa (R\$ 1,80 por ação, operação concretizada em 28/4/2009).” (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Tribunal Pleno. Acórdão 2618/2011, Rel. Min. Raimundo Carreiro, j. 28/09/2011, p. 1, relatório.)

Dentre os vários apontamentos do Ministério Público, merecem relevâncias os seguintes: o fato da possível configuração de gestão antieconômica, dado o oferecimento de opções de compra, no momento em que o banco aceitou um possível custo de oportunidade e, ainda, o fato de não haver quaisquer resguardas previstas no contrato para o banco – como, por exemplo, a venda de ativos a preço fixo prévio; e o fato de haver uma possível sobreposição de auxílios financeiros à LLX, dado que o banco já havia concedido crédito às subsidiárias da companhia em momentos anteriores a esse narrado.

A unidade técnica, em seu relatório, analisou três pontos relativos ao caso da LLX, são eles: “Subscrição de ações com opção de compra pela LLX”⁴⁴; “Cisão da LLX e incorporação da LLX Minas-Rio pela MMX”⁴⁵; “Sobreposição das operações de concessão de crédito e subscrição de ações”⁴⁶. Em relação ao primeiro, não se verificou uma postura de gestão antieconômica perante à subscrição de ações. Já em relação ao segundo ponto, entendeu-se que não se violou o princípio da economicidade em face da cisão da LLX e, em relação ao terceiro ponto, concluiu-se que não houve mitigação do princípio da impessoalidade no que concerne as operações de subscrição de capital e financiamento à LLX por parte do banco.

Portanto, o relator apontou em seu voto que não foram configurados indícios de irregularidades no que diz respeito aos ao apoio financeiro concedido pelo BNDES e sua subsidiária à LLX. Ainda, aponta que a representação deve ser acolhida como improcedente.

Assim, diante disso foi proposta de encaminhamento e acordaram os ministros do TCU em advertir o BNDES para que institucionalizasse “políticas

⁴⁴ Para maiores informações do discorrimento do tópico, vide acórdão 2618/2011, págs. 3 a 8, relatório. (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Tribunal Pleno. Acórdão 2618/2011, Rel. Min. Raimundo Carreiro, j. 28/09/2011, págs. 3 a 8, relatório.)

⁴⁵ Para maiores informações do discorrimento do tópico, vide acórdão 2618/2011, p. 9, relatório. (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Tribunal Pleno. Acórdão 2618/2011, Rel. Min. Raimundo Carreiro, j. 28/09/2011, p. 9, relatório.)

⁴⁶ Para maiores informações do discorrimento do tópico, vide acórdão 2618/2011, págs. 9 a 11, relatório. (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Tribunal Pleno. Acórdão 2618/2011, Rel. Min. Raimundo Carreiro, j. 28/09/2011, págs. 9 a 11, relatório.)

de atuação em renda variável por intermédio de valores mobiliários”, em que fossem abrangidos tópicos como “(a) critérios para a definição de beneficiários, consoante as prioridades estabelecidas nas políticas e programas do Sistema BNDES, e em conformidade com a política de gestão da carteira de renda variável; (b) conjunto mínimo de informações e documentos necessários para análise da operação; (c) métodos e modelos de precificação de ativos e de gestão de portfólio; (d) ofertas públicas de ações; (e) operações de subscrição privada com companhias de capital aberto; (f) operações de subscrição privada com companhias de capital fechado; (g) fixação de encargos ou comissões aplicáveis a operações de renda variável; (h) operações de compra no mercado secundário; (i) alienações e desinvestimentos; (j) conversibilidade de debêntures; (k) acordo de acionistas; (l) adesão às melhores práticas de governança corporativa; e (m) avaliação dos impactos de eventuais restrições impostas pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE nas operações que possam resultar em concentração de mercado”⁴⁷.

5.4. Oi/Telemar

5.4.1. Caso 1 – acórdão 1569/2008

Nesse primeiro caso que diz respeito à Oi/Telemar, acórdão de nº 1569/2008, tem-se de uma representação realizada pelo deputado federal Rodrigo Maia em função de uma notícia trazida pelo jornal da Folha de São Paulo sobre a aquisição do controle acionário da Brasil Telecom pela empresa Oi/Telemar. A notícia foi veiculada na data de 26/04/2008 e trazia o fato de o BNDES ajudar na referida aquisição com R\$ 2,569 bilhões.

O deputado federal solicitou ao TCU, por considerar a operação trazida na notícia como irregular, que se realizasse e concedesse, respectivamente:

a) auditorias e fiscalizações com o intuito de se comprovar a legalidade,

⁴⁷ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Tribunal Pleno. Acórdão 2618/2011, Rel. Min. Raimundo Carreiro, j. 28/09/2011, págs. 18 e 19, acórdão.

legitimidade e economicidade da decisão proferida pela diretoria da BNDESPAR a respeito da operação; e b) uma medida cautelar cujo objetivo seria sustar os repasses de recursos advindos da União para o BNDES e os efeitos financeiros consequentes da decisão da diretoria da BNDESPAR – isso pautando-se na Medida Provisória nº 420/2008.

Com relação às irregularidades, objeto de aferição dessa pesquisa, Rodrigo Maia solicitou a fiscalização ao TCU alegando que a referida aquisição do controle acionário da Brasil Telecom pela Oi/Telemar seria contrária ao artigo 201 da Lei nº 9.472/97 (Lei Geral de Telecomunicações) que – segundo o deputado – “impõe, expressamente, óbice à aquisição, por um mesmo acionista ou grupo de acionistas, do controle de empresas atuantes em áreas distintas do Plano Geral de Outorga (Decreto nº 2.534/98)”⁴⁸, como ocorreria com a Oi/Telemar.

Ademais, Maia alegou que seria impossível a transferência de controle acionário ou cessão que, direta ou indiretamente, resultasse no controle por um único acionista ou grupo de acionistas, de concessionárias que atuem em áreas distintas do Plano Geral de Outorgas à medida que tal cumprimento seja necessário para cumprimento do plano de acordo com a Agência Nacional de Telecomunicações – Anatel. O subterfúgio legal apontado pelo como não cumprido pelo deputado seria o artigo 202 da Lei Geral de Telecomunicações.

A última alegação de irregularidade por parte do deputado seria a possível suspeita de “que os recursos utilizados pelo BNDES na operação sejam oriundos do crédito extraordinário autorizado pela Medida Provisória nº 420/2008, sem que, contudo, os requisitos de imprevisibilidade e urgência aludidos no § 3º do art. 167 da Constituição Federal de 1988 estivessem presentes.”⁴⁹.

No voto do relator Marcos Vinícios Vilaça, ressalta-se que a solicitação não poderia ser atendida uma vez que o representante não era legítimo para

⁴⁸ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Tribunal Pleno. Acórdão 1569/2008, Rel. Min. Marcos Vinícios Vilaça, j. 06/08/2008, p. 1, relatório, menção à instrução do analista da 5ª Secex.

⁴⁹ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Tribunal Pleno. Acórdão 1569/2008, Rel. Min. Marcos Vinícios Vilaça, j. 06/08/2008, p. 1, relatório, menção à instrução do analista da 5ª Secex.

solicitar ao tribunal a referida fiscalização. Entretanto, o tribunal acordou em conhecer a representação com base em seu regimento interno e encaminhar o resultado da apuração do fato trazido na notícia assim que pronto para o Deputado, dado que se reconheceu a relevância da matéria. Todavia, não se concedeu a cautelar, pois não foi constatado o *periculum in mora*.

A relevância pôde ser vislumbrada à medida que o próprio tribunal atuou diante da notícia anteriormente à autuação do processo e a aferição das possíveis irregularidades foi melhor vislumbrada no segundo caso descrito, o acórdão nº 2865/2008.

5.4.2. Caso 2 – acórdão 2865/2008

Nesse segundo caso referente a Oi/Telemar, acórdão de nº 2865/2008, trata-se da mesma representação realizada pelo deputado federal Rodrigo Maia frente à notícia veiculada na Folha de São Paulo sobre a aquisição do controle acionário da Brasil Telecom pela empresa Oi/Telemar.

Nesse novo acórdão, é possível constatar melhor as justificativas dadas pela unidade técnica e pelo TCU a respeito das possíveis irregularidades apontadas pelo deputado Maia.

Diante das solicitações do parlamentar, estas já apontadas no caso supra, o tribunal alegou que já havia decidido no acórdão nº 1569/2008, em razão do conteúdo vinculado na mídia, uma vez que a 5ª Secex já havia expedido uma diligência à BNDESPAR em função dessa notícia. Nessa prévia decisão, conheceu-se da representação, indicou-se que se estava apurando o ocorrido no pedido desta e que o resultado do trabalho seria repassado ao Deputado Rodrigo Maia assim que realizado.

Com relação às possíveis irregularidades, foi solicitado à BNDESPAR os seguintes esclarecimentos na diligência: a) as justificativas, incluindo pareceres e estudos, que nortearam a decisão da BNDESPAR para conceder apoio à operação de reestruturação do controle da Telemar Participações S/A para viabilizar a aquisição da Brasil Telecom pela operadora Oi; b)

informações sobre a fase em que se encontrava a operação; e c) cópia da ata de reunião da diretoria aonde se aprovou a operação.

Para tratar desses três pedidos, advindos do Ofício de Diligência nº 569/2008-TCU/SECEX-5, o BNDES enviou o Ofício AT-040/2008 onde se anexou a Nota Técnica AMC/DEPAC 7/2008 que continha maiores esclarecimentos do pedido formulado. O analista da 5ª Secex, após a análise dos dados enviados, formulou a instrução que continha as respostas dadas pela subsidiária.

Pôde-se, então, constatar que se tratava de duas operações distintas e independentes na realidade: a reestruturação da Telemar Participações S/A e a aquisição da Brasil Telecom por parte da Oi/Telemar.

Quanto à primeira, delimitou-se que foi feita com o apoio de R\$ 2,569 bilhões por parte do BNDES e sua justificativa seria a motivação econômica de criar valor e liquidez para a BNDESPAR no capital da empresa, isso realizado por meio da governança corporativa. O relator Marcos Vinícios Vilaça afirma em seu voto que a referida operação foi fundamentada de forma correta pela subsidiária.

Ainda, no que tange à Medida Provisória 420/2008, utilizada como fundamento pelo Deputado para requerer a liminar, constatou-se que não seria possível afirmar que os recursos empregados na reestruturação da Telemar advieram de crédito extraordinário aberto pela referida medida. O relator aponta que não caberia ao tribunal declarar a inconstitucionalidade da medida mesmo que esta tenha sido a fomentação dos valores.

Em relação à segunda, aferiu-se que a aquisição da Brasil Telecom pela Oi/Telemar não teve repasse do BNDES. Sua realização foi feita com participação do banco de investimentos Credit Suisse, pois havia vedação interposta pelo artigo 14 do Decreto nº 2534/98 (Plano Geral de Outorgas). Assim, a Oi/Telemar e o banco de investimentos em questão celebraram um contrato de comissão no qual este efetivou a aquisição da Brasil Telecom em seu nome. Todavia, o contrato previa que o banco deveria ceder sua posição enquanto contratante para a Oi/Telemar à medida que se superasse a

proibição prevista no Plano Geral de Outorgas e, assim, ela se tornaria a compradora.

Frente aos possíveis impeditivos da operação, o relator afirmou – ao concordar com o Ministério Público e a unidade técnica – que a proibição da cessão de controle acionário não seria inválida uma vez que essa situação estaria vinculada a um critério temporal já ocorrido, dado que era previsto no artigo 201 da Lei nº 9.472/97. Ademais, o Decreto nº 2534/98 foi substituído por um novo Plano Geral de Outorgas em 2008 por meio do Decreto nº 6654/2008. Portanto, seria possível a Oi/Telemar assumir o controle acionário da Brasil Telecom.

Conclusão

Frente a todo esse aparato abordado na pesquisa e diante dos casos apontados, buscou-se responder à pergunta de pesquisa: quais irregularidades o TCU identificou em operações envolvendo participações acionárias detidas pela BNDESPAR em empresas privadas entre os anos de 2008 a 2017?

Após a análise dos casos mencionados na pesquisa, vê-se que o TCU identificou as seguintes irregularidades: desvio de finalidade e desperdícios de recursos públicos; a falta de análise, enquadramento e acompanhamento aprofundados e em tempo razoável das operações e investimentos realizados pelo banco; a falta de análise dos benefícios socioeconômicos e dos custos das operações para o país; aporte de montantes em valores acima do necessário; a utilização de recursos sem o devido acompanhamento e devida finalidade apontada para tais em seu emprego; o eventual descumprimento de normativos internos do banco; a falta de justificativas, em razão da insuficiência de documentos probatórios e do conteúdo destes, para as decisões tomadas durante o trâmite de análise e aprovação das operações; falta de análise da real situação das empresas beneficiadas e das previsões de mercado frente ao tamanho do investimento e a ausência de "*due diligence*".

Em adição a isso, é interessante suscitar alguns questionamentos a respeito dessas irregularidades e, até mesmo, frente aos casos supra narrados.

Destarte, pondera-se quanto ao apontamento de irregularidades os seguintes questionamentos: poderiam essas irregularidades apontar uma falta de parâmetros para a aprovação da concessão de apoio financeiro por parte do banco? Tais irregularidades se configurariam como um sinal do mau emprego de recursos públicos e políticas públicas errôneas não só por parte do banco, mas também por parte do Governo Federal? Ainda, tais irregularidades se configurariam como uma possível falta de gestão e análise das participações societárias do banco?

Com relação aos casos, indaga-se: o referido caso que trata dos frigoríficos em (acórdão 3142/2010), em que houve o pedido de fiscalização da BNDESPAR seria a gênese de uma maior atuação do TCU no que concerne às empresas do ramo, chegando, assim, à campeã nacional JBS? Ou seria o caso dos frigoríficos, em comparação com os casos da JBS que apresentam diversas empresas também relacionadas no acórdão 3142/2010, um apontamento da volatilidade das decisões do TCU? Ou, ainda, seria essa comparação e os casos mais antigos em que não se apontou irregularidades fatores de nítido engrandecimento da atuação do tribunal diante do vasto número de decisões proferidas por ele atualmente?

Tentando responder à problemática acerca da maneira de atuação ou maneira de decidir do TCU, acredita-se que este tenha usado os casos relativos à JBS como mote para um novo olhar sobre a questão de fiscalização e de emprego de dinheiro público, quando comparado aos outros casos aqui presentes que não apresentaram outras irregularidades ou não tiveram tamanha relevância ou discussão.

Acredita-se, levantando uma hipótese, que a atenção para o tema, ainda mais com a grande escala de investimentos feita – principalmente sob a ótica dos Campeões Nacionais – e frente ao crescimento de protagonismo do TCU, será maior e mais aguçada.

Bibliografia

Documentos Disponíveis em Sítio da Internet:

IPEA. O IPEA - Quem Somos. *Site do IPEA*. Disponível em: <<https://bit.ly/2qYadkh>>. Acesso em 20 de nov. de 2018.

IPEA. Bancos públicos sustentaram o crescimento do crédito. *Site do IPEA*, 10 de ago. de 2011. Disponível em: <<https://bit.ly/2QYHOWQ>>. Acesso em: 20 de nov. de 2018.

IPEA. Comunicado do Ipea nº 105 - Banco do Brasil, BNDES e Caixa Econômica Federal: a atuação dos bancos públicos federais no período 2003-2010. *Site do IPEA*, 10 de ago. de 2011. Disponível em: <<https://bit.ly/2AbjF8a>>. Acesso em: 20 de nov. de 2018.

GRUPO PÚBLICO DA FGV DIREITO SP/SBDP. Observatório do TCU: julgamentos de janeiro e fevereiro de 2018. São Paulo, SP, 2018, págs. 1 a 11. Disponível em: <<https://bit.ly/2FwMOkk>>. Acessado em: 16 de nov. de 2018.

BNDES. Quem Somos. *Site do BNDES*. Disponível em: <<https://bit.ly/2qreVXO>>. Acessado em: 13 de ago. de 2018.

BNDES. Quem Somos, Governança e Controle, Estatutos do Sistema BNDES, Estatuto da BNDESPAR. *Site do BNDES*. Disponível em: <<https://bit.ly/2I9VFcN>>. Acessado em: 14 de ago. de 2018.

BNDES. Empresas do Sistema BNDES. *Site do BNDES*. Disponível em: <<https://bit.ly/2DNp4Xk>>. Acessado em: 13 de ago. de 2018.

Tribunal de Contas da União. Institucional. *Site do TCU*. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/institucional/conheca-o-tcu/funcionamento/>>. Acessado em: 13 de ago. de 2018.

Tribunal de Contas da União. Glossário de Termos de Controle Externo. *Site do TCU*. 2012. Disponível em: <

<https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A14DB4AFB3014DBAC9E2994CFD> >. Acesso em: 15 de ago. de 2018.

Tribunal de Contas da União. Institucional. Competências. *Site do TCU*. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/institucional/conheca-o-tcu/competencias/>>. Acessado em: 15 de ago. de 2018.

BNDES. Demonstrações Financeiras – BNDESPAR. *Site do BNDES*. Disponível em: <<https://bit.ly/2zgQMYQ>>. Acessado em: 13 de ago. de 2018.

Normativos:

- Constituição Federal de 1988
- Regimento Interno do Tribunal de Contas da União – Resolução-TCU Nº 246 de 30 de novembro de 2011.
- Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União – Lei nº 8443/92
- Lei nº 5662/71 – Enquadramento do BNDE como empresa pública
- Lei nº 1628/52 – Criação o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico

Decisões:

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão TC- 010.681/2008-0. Relator: Min. Marcos Vinícios Vilaça. Data da Sessão: 06/08/2018. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/%252a/NUMACORDAO%253A1569%2520ANOACORDAO%253A2008/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/false/1/false>>. Acesso em: 16 de ago. de 2018, às 19h03.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão TC- 010.681/2008-0. Relator: Min. Marcos Vinícios Vilaça. Data da Sessão: 03/12/2008. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/%252a/NUMACORDAO%253A2865%2520ANOACORDAO%253A2008/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/false/1/false>>. Acesso em: 16 de ago. de 2018, às 19h03.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão TC- 013.940/2009-6. Relator: Min. Raimundo Carreiro. Data da Sessão: 24/11/2010. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/%252a/NUMACORDAO%253A3142%2520ANOACORDAO%253A2010/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/false/1/false>>. Acesso em: 16 de ago. de 2018, às 19h03.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão TC-029.631/2010-6. Relator: Min. Raimundo Carreiro. Data da Sessão: 28/09/2011. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/%252a/NUMACORDAO%253A2618%2520ANOACORDAO%253A2011/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/false/1/false>>. Acesso em: 16 de ago. de 2018, às 19h03.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão TC- 007.527/2014-4. Relator: Min. Augusto Sherman. Data da Sessão: 25/11/2015. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/%252a/NUMACORDAO%253A3011%2520ANOACORDAO%253A2015/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/false/1/false>>. Acesso em: 16 de ago. de 2018, às 19h03.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão TC-034.931/2015-5. Relator: Min. Augusto Sherman. Data da Sessão:18/10/2017. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/%252a/NUMACORDAO%253A2342%2520ANOACORDAO%253A2017/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/false/1/false>>. Acesso em: 16 de ago. de 2018, às 19h03.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão TC-034.940/2015-4. Relator: Min. Weder de Oliveira. Data da Sessão: 05/07/2017. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/%252a/NUMACORDAO%253A1412%2520ANOACORDAO%253A2017/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/false/1/false>>. Acesso em: 16 de ago. de 2018, às 19h03.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão TC-034.930/2015-9. Relator: Min. Augusto Sherman. Data da Sessão: 26/04/2017. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/%252a/NUMACORDAO%253A800%2520ANOACORDAO%253A2017/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/false/1/false>>. Acesso em: 16 de ago. de 2018, às 19h03.

Parapanema	Títulos e Valores Mobiliários / Outras Participações Societárias																			
PDG Realty	Títulos e Valores Mobiliários / Outras Participações Societárias																			
Petrobrás	Títulos e Valores Mobiliários / Outras Participações Societárias																			
Rede Energia	Títulos e Valores Mobiliários / Outras Participações Societárias																			
Renova	Títulos e Valores Mobiliários / Outras Participações Societárias																			
Rio Polímeros	Coligadas																			
Rumo	Títulos e Valores Mobiliários / Outras Participações Societárias																			
Suzano	Títulos e Valores Mobiliários / Outras Participações Societárias																			
Tele Norte Leste Participações	Títulos e Valores Mobiliários / Outras Participações Societárias																			
Telemar Participações	Coligadas																			
TOTVS	Títulos e Valores Mobiliários / Outras Participações Societárias																			
TPI Triunfo	Títulos e Valores Mobiliários / Outras Participações Societárias																			
Tractebel	Títulos e Valores Mobiliários / Outras Participações Societárias																			
Transmissora Aliança de Energia Elétrica	Títulos e Valores Mobiliários / Outras Participações Societárias																			
Tupy	Coligadas																			
USIMINAS	Títulos e Valores Mobiliários / Outras Participações Societárias																			
Vale	Títulos e Valores Mobiliários / Outras Participações Societárias																			
Vale S/A	Títulos e Valores Mobiliários / Outras Participações Societárias																			
Vale Soluções	Coligadas																			
Valepar	Títulos e Valores Mobiliários / Outras Participações Societárias																			
Vigor	Coligadas																			

TABELA 2

Número do Acórdão	Colegiado	Chaves de Busca no Campo de "Jurisprudência" do site do TCU
601/2016	Plenário	"BNDESPAR E 'AES Eletropaulo'" / "BNDEPAR E CPFL ENERGIA" / "BNDESPAR E ELETROPAULO" / "BNDESPAR E LIGHT"
7363/2009	Segunda câmara	"BNDESPAR E 'AES Eletropaulo'"
2618/2011	Plenário	"BNDESPAR E AMBEV" / "BNDESPAR E ARACRUZ" / "BNDESPAR E BERTIN" / "BNDEPAR E BRASKEM" / "BNDESPAR E EMBRAER" / "BNDESPAR E FIBRIA" / "BNDESPAR E LLX LOGÍSTICA" / "BNDESPAR E PETROBRAS" / "BNDESPAR E TOTVS" / "BNDESPAR E USIMINAS" / "BNDESPAR E 'VALE'"
3142/2010	Plenário	"BNDESPAR E AMBEV" / "BNDESPAR E BERTIN" / "BNDESPAR E BRADESCO" / "BNDESPAR E 'BRASIL FOODS'" / "BNDESPAR E BRF FOODS" / "BNDESPAR E INDEPENDÊNCIA" / "BNDESPAR E JBS" / "BNDESPAR E MARFRIG" / "BNDESPAR E 'VIGOR'" / "BNDESPAR E 'VALE'"
1607/2016	Plenário	"BNDESPAR E 'América Latina Logística'" / "BNDESPAR E BRASILIANA" / "BNDESPAR E ELETROBRÁS" / "BNDESPAR E EMBRAER" / "BNDESPAR E FIBRIA" / "BNDESPAR E GRANBIO" / "BNDESPAR E JBS" / "BNDESPAR E OI" / "BNDESPAR E OURO FINO SAÚDE ANIMAL" / "BNDESPAR E PETROBRAS" / "BNDESPAR E TUPY" / "BNDESPAR E 'VALEPAR'" / "BNDESPAR E 'VALE SOLUÇÕES'" / "BNDESPAR E 'BANCO DO BRASIL'" / "BNDESPAR E 'VALE'"
2532/2017	Plenário	"BNDESPAR E 'América Latina Logística'" / "BNDESPAR E BRADESCO" / "BNDESPAR E COMPANHIA SIDERÚRGICA NACIONAL" / "BNDESPAR E 'COMPANHIA VALE DO RIO DOCE'" / "BNDESPAR E INDEPENDÊNCIA" / "BNDESPAR E PETROBRAS" / "BNDESPAR E 'VIGOR'" / "BNDESPAR E 'VALE'"
1412/2017	Plenário	"BNDESPAR E ARACRUZ" / "BNDESPAR E INDEPENDÊNCIA" / "BNDESPAR E JBS" / "BNDESPAR E MARFRIG" / "BNDESPAR E 'VIGOR'" / "BNDESPAR E 'VALE'"
2782/2017	Plenário	"BNDESPAR E BERTIN" / "BNDESPAR E INDEPENDÊNCIA" / "BNDES E JBS" / "BNDESPAR E MARFRIG"
2395/2017	Plenário	"BNDESPAR E BERTIN" "BNDESPAR E INDEPENDÊNCIA" / "BNDESPAR E JBS"
2394/2017	Plenário	"BNDESPAR E BERTIN" "BNDESPAR E INDEPENDÊNCIA" / "BNDESPAR E JBS" / "BNDESPAR E 'BANCO DO BRASIL'"

2342/2017	Plenário	"BNDESPAR E BERTIN" / "BNDESPAR E BRADESCO" / "BNDEPAR E INDEPENDÊNCIA" / "BNDESPAR E JBS" / "BNDESPAR E PETROBRAS" / "BNDESPAR E 'RUMO'" / "BNDESPAR E 'BANCO DO BRASIL'" / "BNDESPAR E 'VIGOR'" / "BNDESPAR E 'VALE'"
1670/2017	Plenário	"BNDESPAR E BERTIN" / "BNDESPAR E INDEPENDÊNCIA" / "BNDESPAR E 'BANCO DO BRASIL'"
800/2017	Plenário	"BNDESPAR E BERTIN" / "BNDESPAR E BRADESCO" / "BNDEPAR E INDEPENDÊNCIA" / "BNDESPAR E JBS"
375/2016	Plenário	"BNDESPAR E BERTIN" / "BNDESPAR E INDEPENDÊNCIA" / "BNDESPAR E JBS"
3011/2015	Plenário	"BNDESPAR E BERTIN" / "BNDESPAR E BRADESCO" / "BNDESPAR E BRF FOODS" / "BNDESPAR E CESP" / "BNDESPAR E ELETROBRÁS" / "BNDESPAR E INDEPENDÊNCIA" / "BNDESPAR E JBS" / "BNDESPAR E MARFRIG" / "BNDESPAR E PARANAPANEMA" / "BNDESPAR E PETROBRAS" / "BNDESPAR E 'RUMO'" / "BNDESPAR E 'VIGOR'" / "BNDESPAR E 'VALE'"
1398/2014	Plenário	"BNDESPAR E BERTIN" / "BNDESPAR E JBS"
2671/2010	Plenário	"BNDESPAR E BERTIN" / "BNDESPAR E 'BRASIL FOODS'" / "BNDESPAR E BRF FOODS" / "BNDESPAR E INDEPENDÊNCIA" / "BNDESPAR E JBS" / "BNDESPAR E MARFRIG" / "BNDESPAR E 'BANCO DO BRASIL'" / "BNDESPAR E 'VIGOR'"
1602/2015	Plenário	"BNDESPAR E 'BANCO DO BRASIL'" / "BNDESPAR E BRADESCO" / "BNDESPAR E 'VALE'"
1306/2013	Plenário	"BNDESPAR E BRADESCO" / "BNDESPAR E INDEPENDÊNCIA" / "BNDESPAR E INDEPENDÊNCIA" / "BNDESPAR E PETROBRAS" / "BNDESPAR E 'VALEPAR'" / "BNDESPAR E 'BANCO DO BRASIL'" / "BNDESPAR E 'VALE'"
2865/2008	Plenário	"BNDESPAR E BRASIL TELECOM PARTICIPAÇÕES" / "BNDESPAR E OI" / "BNDESPAR E 'TELEMAR PARTICIPAÇÕES'"
1569/2008	Plenário	"BNDESPAR E BRASIL TELECOM PARTICIPAÇÕES" / "BNDESPAR E OI" / "BNDESPAR E 'TELEMAR PARTICIPAÇÕES'" / "BNDESPAR E 'VALE'"
2523/2016	Plenário	"BNDESPAR E CEMIG" / "BNDESPAR E CESP" / "BNDESPAR E COPASA" / "BNDESPAR E COPEL" / "BNDESPAR E ELETROBRÁS" / "BNDESPAR E INDEPENDÊNCIA" / "BNDESPAR E OI" / "BNDESPAR E PETROBRAS" / "BNDESPAR E 'BANCO DO BRASIL'" / "BNDESPAR E 'VIGOR'" / "BNDESPAR E 'VALE'"

1569/2015	Plenário	"BNDESPAR E CEMIG" / "BNDESPAR E COMPANHIA SIDERÚRGICA NACIONAL" / "BNDESPAR E ELETROBRÁS" / "BNDESPAR E LIGHT" / "BNDESPAR E PETROBRAS" / "BNDESPAR E 'BANCO DO BRASIL'" / "BNDESPAR E 'VALE'"
131/2010	Plenário	"BNDESPAR E CEMIG" / "BNDESPAR E ELETROBRÁS" / "BNDESPAR E 'VIGOR'" / "BNDESPAR E 'VALE'"
1659/2017	Plenário	"BNDESPAR E COMPANHIA SIDERÚRGICA NACIONAL" / "BNDESPAR E INDEPENDÊNCIA" / "BNDESPAR E 'VALE'"
1408/2017	Plenário	"BNDESPAR E COMPANHIA SIDERÚRGICA NACIONAL" / "BNDESPAR E 'VALE'"
67/2017	Plenário	"BNDESPAR E COMPANHIA SIDERÚRGICA NACIONAL" / "BNDESPAR E PETROBRAS" / "BNDESPAR E 'VIGOR'"
1731/2016	Plenário	"BNDESPAR E COMPANHIA SIDERÚRGICA NACIONAL"
2461/2015	Plenário	"BNDESPAR E COPASA" / "BNDESPAR E ELETROBRÁS" / "BNDESPAR E OI" / "BNDESPAR E PETROBRAS" / "BNDESPAR E 'RUMO'" / "BNDESPAR E 'BANCO DO BRASIL'" / "BNDESPAR E 'VIGOR'" / "BNDESPAR E 'VALE'"
1464/2015	Plenário	"BNDESPAR E COPASA" / "BNDESPAR E ELETROBRÁS" / "BNDESPAR E INDEPENDÊNCIA" / "BNDESPAR E OI" / "BNDESPAR E PETROBRAS" / "BNDESPAR E 'RUMO'" / "BNDESPAR E 'BANCO DO BRASIL'" / "BNDESPAR E 'VIGOR'" / "BNDESPAR E 'VALE'"
1455/2010	Plenário	"BNDESPAR E CVRD" / "BNDESPAR E 'COMPANHIA VALE DO RIO DOCE'" / "BNDESPAR E INDEPENDÊNCIA" / "BNDESPAR E PETROBRAS" / "BNDESPAR E 'RUMO'" / "BNDESPAR E 'BANCO DO BRASIL'" / "BNDESPAR E 'VIGOR'" / "BNDESPAR E 'VALE'"
7363/2009	Plenário	"BNDESPAR E 'COMPANHIA VALE DO RIO DOCE'" / "BNDESPAR E ELETROPAULO"
2449/2017	Plenário	"BNDESPAR E ELETROBRÁS" / "BNDESPAR E OI" / "BNDESPAR E PETROBRAS" / "BNDESPAR E 'VIGOR'"
2063/2016	Plenário	"BNDESPAR E ELETROBRÁS" / "BNDESPAR E 'VALE'"
1540/2016	Plenário	"BNDESPAR E ELETROBRÁS" / "BNDESPAR E EMBRAER" / "BNDESPAR E PETROBRAS" / "BNDESPAR E 'BANCO DO BRASIL'" / "BNDESPAR E 'VALE'"
1521/2016	Plenário	"BNDESPAR E ELETROBRÁS" / "BNDESPAR E PETROBRAS" / "BNDESPAR E 'BANCO DO BRASIL'" / "BNDESPAR E 'VIGOR'" / "BNDESPAR E 'VALE'"

88/2015	Plenário	"BNDESPAR E ELETROBRÁS" / "BNDESPAR E INDEPENDÊNCIA" / "BNDESPAR E 'VIGOR'"
2746/2014	Plenário	"BNDESPAR E ELETROBRÁS" / "BNDESPAR E PETROBRAS" / "BNDESPAR E 'BANCO DO BRASIL'" / "BNDESPAR E 'VIGOR'" / "BNDESPAR E 'VALE'"
3399/2013	Plenário	"BNDESPAR E ELETROBRÁS" / "BNDESPAR E PETROBRAS" / "BNDESPAR E 'BANCO DO BRASIL'" / "BNDESPAR E 'VIGOR'" / "BNDESPAR E 'VALE'"
2670/2013	Plenário	"BNDESPAR E ELETROBRÁS" / "BNDESPAR E PETROBRAS" / "BNDESPAR E 'BANCO DO BRASIL'" / "BNDESPAR E 'VIGOR'" / "BNDESPAR E 'VALE'"
1274/2013	Plenário	"BNDESPAR E ELETROBRÁS" / "BNDESPAR E INDEPENDÊNCIA" / "BNDESPAR E OI" / "BNDESPAR E RUMO" / "BNDESPAR E 'BANCO DO BRASIL'" / "BNDESPAR E 'VIGOR'" / "BNDESPAR E 'VALE'"
1155/2013	Plenário	"BNDESPAR E ELETROBRÁS" / "BNDESPAR E PETROBRAS" / "BNDESPAR E 'BANCO DO BRASIL'" / "BNDESPAR E 'VIGOR'" / "BNDESPAR E 'VALE'"
3390/2012	Plenário	"BNDESPAR E ELETROBRÁS" / "BNDESPAR E PETROBRAS" / "BNDESPAR E 'BANCO DO BRASIL'" / "BNDESPAR E 'VIGOR'"
2303/2012	Plenário	"BNDESPAR E ELETROBRÁS" / "BNDESPAR E PETROBRAS" / "BNDESPAR E 'BANCO DO BRASIL'"
31/2012	Plenário	"BNDESPAR E ELETROBRÁS" / "BNDESPAR E PETROBRAS" / "BNDESPAR E 'BANCO DO BRASIL'" / "BNDESPAR E 'VIGOR'" / "BNDESPAR E 'VALE'"
2738/2011	Plenário	"BNDESPAR E ELETROBRÁS" / "BNDESPAR E PETROBRAS" / "BNDESPAR E 'BANCO DO BRASIL'" / "BNDESPAR E 'VIGOR'" / "BNDESPAR E 'VALE'"
3225/2010	Plenário	"BNDESPAR E ELETROBRÁS" / "BNDESPAR E PETROBRAS" / "BNDESPAR E 'BANCO DO BRASIL'" / "BNDESPAR E 'VIGOR'"
2858/2010	Plenário	"BNDESPAR E ELETROBRÁS" / "BNDESPAR E PETROBRAS" / "BNDESPAR E 'BANCO DO BRASIL'" / "BNDESPAR E 'VIGOR'" / "BNDESPAR E 'VALE'"
2937/2009	Plenário	"BNDESPAR E ELETROBRÁS" / "BNDESPAR E PETROBRAS" / "BNDESPAR E 'BANCO DO BRASIL'" / "BNDESPAR E 'VIGOR'"
2868/2008	Plenário	"BNDESPAR E ELETROBRÁS" / "BNDESPAR E PETROBRAS" / "BNDESPAR E 'BANCO DO BRASIL'" / "BNDESPAR E 'VIGOR'" / "BNDESPAR E 'VALE'"
605/2008	Plenário	"BNDESPAR E ELETROBRÁS" / "BNDESPAR E 'BANCO DO BRASIL'"

689/2010	Plenário	"BNDESPAR E ELETROPAULO" / "BNDESPAR E 'BANCO DO BRASIL'"
289/2011	Plenário	"BNDESPAR E ARACRUZ" / "BNDESPAR E FIBRIA" / "BNDESPAR E LLX LOGÍSTICA"
2070/2017	Plenário	"BNDESPAR E INDEPENDÊNCIA" / "BNDESPAR E JBS"
1411/2017	Plenário	"BNDESPAR E INDEPENDÊNCIA" / "BNDESPAR E JBS" / "BNDESPAR E PETROBRAS"
3089/2014	Plenário	"BNDESPAR E INDEPENDÊNCIA" / "BNDESPAR E JBS" / "BNDESPAR E 'BANCO DO BRASIL'" / "BNDESPAR E 'VIGOR'" / "BNDESPAR E 'VALE'"
2843/2014	Plenário	"BNDESPAR E INDEPENDÊNCIA" / "BNDESPAR E 'BANCO DO BRASIL'" / "BNDESPAR E 'VIGOR'" / "BNDESPAR E 'VALE'"
7363/2009	Primeira Câmara	"BNDESPAR E INDEPENDÊNCIA" / "BNDESPAR E 'VALE'"
1374/2009	Plenário	"BNDESPAR E INDEPENDÊNCIA" / "BNDESPAR E PETROBRAS" / "BNDESPAR E 'BANCO DO BRASIL'" / "BNDESPAR E 'VIGOR'" / "BNDESPAR E 'VALE'"
2804/2016	Plenário	"BNDESPAR E KLABIN" / "BNDESPAR E 'VIGOR'" / "BNDESPAR E 'VALE'"
3032/2015	Plenário	"BNDESPAR E PETROBRAS" / "BNDESPAR E 'RUMO'" / "BNDESPAR E 'VALE'"
3087/2014	Plenário	"BNDESPAR E PETROBRAS" / "BNDESPAR E 'VALE'"
3092/2012	Plenário	"BNDESPAR E PETROBRAS" / "BNDESPAR E 'VIGOR'"
3141/2010	Plenário	"BNDESPAR E PETROBRAS" / "BNDESPAR E 'BANCO DO BRASIL'" / "BNDESPAR E 'VIGOR'" / "BNDESPAR E 'VALE'"
810/2008	Plenário	"BNDESPAR E PETROBRAS" / "BNDESPAR E 'VALE'"
605/2010	Plenário	"BNDESPAR E PETROBRAS"
576/2017	Plenário	"BNDESPAR E 'VALE SOLUÇÕES'" / "BNDESPAR E 'VALE'"

915/2017	Plenário	"BNDESPAR E 'BANCO DO BRASIL'" / "BNDESPAR E 'VIGOR'" / "BNDESPAR E 'VALE'"
835/2015	Plenário	"BNDESPAR E 'BANCO DO BRASIL'" / "BNDESPAR E 'VIGOR'"
2462/2014	Plenário	BNDESPAR E 'BANCO DO BRASIL'" / "BNDESPAR E JBS" / "BNDESPAR E 'VALE'"
214/2014	Plenário	"BNDESPAR E 'BANCO DO BRASIL'"
871/2011	Plenário	"BNDESPAR E 'BANCO DO BRASIL'"
1808/2010	Plenário	"BNDESPAR E 'BANCO DO BRASIL'"
2790/2017	Plenário	"BNDESPAR E 'VIGOR'"
1873/2016	Plenário	"BNDESPAR E 'VIGOR'" / "BNDESPAR E 'VALE'"
1724/2016	Plenário	"BNDESPAR E 'VIGOR'" / "BNDESPAR E 'VALE'"
1329/2016	Plenário	"BNDESPAR E 'VALE'"
1099/2008	Plenário	"BNDESPAR E 'VALE'"

TABELA 3

Número do Acórdão	Número do Processo	Tipo do Processo	Colegiado	Relator	Data da Sessão	Data da Distribuição	Representante/Interessado	Entidade
2865/2008	010.681/2008-0	Representação	Plenário	Marcos Vinícios Vilaça	03/12/2008	07/05/2008	Rodrigo Felinto Ibarra Epitácio Maia (Deputado Federal)	BNDESPAR
1569/2008	010.681/2008-0	Representação	Plenário	Marcos Vinícios Vilaça	06/08/2008	07/05/2008	Rodrigo Felinto Ibarra Epitácio Maia (Deputado Federal)	BNDESPAR
3142/2010	013.940/2009-6	Solicitação do Congresso Nacional	Plenário	Raimundo Carreiro	24/11/2010	19/06/2009	Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados - CFFC	BNDES
2618/2011	029.631/2010-6	Representação	Plenário	Raimundo Carreiro	28/09/2011	25/10/2010	Ministério Público junto ao TCU	BNDES - MDIC
3011/2015	007.527/2014-4	Solicitação do Congresso Nacional	Plenário	Augusto Sherman	25/11/2015	04/04/2014	Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados - CFFC	/
800/2017	34.930/2015-9	Representação	Plenário	Augusto Sherman	26/04/2017	11/12/2015	Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados - CFFC	BNDES / BNDESPAR
2342/2017	034.931-2015-5	Representação	Plenário	Augusto Sherman	18/10/2017	11/12/2015	Representante: TCU / Interessado: Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados - CFFC	BNDES / BNDESPAR
1412/2017	034.940-2015-4	Representação	Plenário	Weder de Oliveira	05/07/2017	11/12/2015	Representante: Tribunal de Contas da União / Responsáveis: diversos	BNDES / BNDESPAR