

O BNDES SOB A PERSPECTIVA DE TRANSPARÊNCIA E DA EFICIÊNCIA: UMA ANÁLISE À LUZ DOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS ECONÔMICOS

***BNDES UNDER THE PERSPECTIVE OF TRANSPARENCY AND EFFICIENCY: AN
ANALYSIS IN THE LIGHT OF ECONOMIC CONSTITUTIONAL PRINCIPLES***

Cognitio Juris

Ano XII - Número 39 - Edição Especial - Março de 2022

ISSN 2236-3009

Autores:

Emerson Ademir Borges de Oliveira[1]

Patricia Tereza Pazini[2]

Catharina Martinez Heinrich Ferrer[3]

Resumo: O Banco Nacional do Desenvolvimento Social possui relevante papel para promoção do desenvolvimento social e econômico do país. Como agente econômico, o BNDES desempenha papel fundamental na ordem econômica, sobretudo no que tange ao fomento de importantes atividades empresariais, como indústria e infraestrutura. Deste ponto de vista, a existência de um Banco de Desenvolvimento passa a ser fundamental para qualquer país que possua pretensões desenvolvimentistas que, nos termos da nossa Constituição, possam contrabalançar a livre iniciativa e os valores sociais. Nesse passo, fundamental a avaliação do *modus operandi* e, especificamente, dos critérios de seleção da concessão dos financiamentos públicos, bem como da compatibilização destes com o interesse público e princípios constitucionais pertinentes, bem como a transparência na

gestão e utilização dos recursos. Deve-se ter em mente, nesse diapasão, a limitação dos próprios financiamentos, o que torna o processo de escolha ainda mais criteriosamente necessário. O método de pesquisa utilizado neste trabalho foi o dedutivo, embasado em ampla pesquisa bibliográfica.

Palavras-chave: BNDES; Desenvolvimento social e econômico; Financiamentos públicos; Critérios de aprovação; Banco de desenvolvimento.

Abstract: The National Bank for Social Development has an important role in promoting the country's social and economic development. As an economic agent, BNDES plays a fundamental role in the economic order, especially with regard to the promotion of important business activities, such as industry and infrastructure. From this point of view, the existence of a Development Bank becomes essential for any country that has developmental claims that, under the terms of our Constitution, can counterbalance free enterprise and social values. In this step, it is essential to evaluate the modus operandi and, specifically, the selection criteria for the granting of public funding, as well as their compatibility with the public interest and relevant constitutional principles, as well as transparency in the management and use of resources. One should keep in mind, in this tuning, the limitation of the financing itself, which makes the selection process even more judiciously necessary. The research method used in this work was deductive, based on extensive bibliographic research.

Keywords: BNDES; Social and economic development; Public financing; Approval criteria; Development bank.

INTRODUÇÃO

O Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) consiste em empresa pública dotada de personalidade jurídica de direito privado e patrimônio próprio, vinculado ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, e fundado em 20 de junho de 1952 (Lei n. 1.628/1.952), durante o Governo Vargas. Em sua nomenclatura original, não aparecia

a expressão “Social”, o que somente veio a ocorrer com o Decreto-Lei n. 1.940, de 25 de março de 1982, passando, assim, a possuir a sigla atual.

Originalmente, o Banco surge como autarquia, vinculada ao Ministério da Fazenda, embora com autonomia administrativa e personalidade jurídica própria, inserida no serviço público federal (artigos 8º e 9º da Lei 1.628). Apenas em 1971, por força da Lei 5.662, tornou-se empresa pública federal, com personalidade jurídica de direito privado, e vinculado ao Ministério do Planejamento.

Possui finalidades específicas que o diferencia das demais instituições financeiras, as quais visam, essencialmente, a obtenção de lucro. Há, insito a seu propósito, uma função de amparo ao desenvolvimento econômico e social, de certa forma, desinteressada das projeções comuns às instituições financeiras privadas.

Dentre seus objetivos, visa fomentar o desenvolvimento em âmbito nacional por meio de financiamento a projetos que proporcionam impacto positivo na sociedade, bem como direcionar esforços para garantia dos interesses públicos mediante contribuição para programas socialmente relevantes, que promovam melhorias em diversos.

Ademais, não se olvide que instituições financeiras de desenvolvimento, tal como o BNDES, estão se reconfigurando para atender às demandas sociais, sensíveis ao bem estar coletivo.

Nesses parâmetros, na contemporaneidade, em seu discurso de posse, o atual Presidente do BNDES, Gustavo Montezano, afirmou que durante o seu mandato a instituição será “menos banco e mais desenvolvimento”. Ressaltou, ainda, que o foco deixa de ser o lucro, mas sim o impacto da instituição para os cidadãos (BNDES, 2020).

Esta reestruturação, alinhada ao novo modelo de gestão pública e às boas práticas de governança, inclui ações que busquem assegurar o desenvolvimento sustentável, a redução das desigualdades regionais, o crescimento econômico, dentre outros pontos.

Contudo, os recentes fatos relacionados à corrupção e utilização da máquina pública para proveito próprio ou partidário colocaram em xeque a lisura da instituição. Notícias divulgadas pela imprensa abordaram a sua manipulação para promoção de ideologias partidárias e o envolvimento da instituição em atos ilícitos cometidos por grandes empreiteiras.

A despeito da veracidade ou não destas acusações, imperiosa a análise da conformidade entre os procedimentos adotados pelo banco e os preceitos constitucionais aplicáveis à Administração Pública, sobretudo no que tange ao cumprimento de sua função social. No mais, imprescindível compreender como funciona o processo de escolha e aprovação de projetos pelo Banco, bem como sua adequação aos seus propósitos e o esforço pelo afastamento de eventuais interesses meramente particulares ou partidários.

A pesquisa utilizará o método de abordagem dedutivo, embasada doutrinária e jurisprudencialmente.

1 HISTÓRICO DO BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL

A criação do BNDES foi precedida por um período de estudos sobre os problemas e as perspectivas da economia brasileira, as transformações estruturais que deveriam ser introduzidas no sistema produtivo e o papel a ser reservado à iniciativa privada (nacional e estrangeira) e à iniciativa estatal. Mais do que isso, impressionava uma análise comparativa quanto ao desenho econômico do Brasil e de outros países ao redor do mundo.

Até meados do século vinte, a economia brasileira encontrou alicerce na produção agrícola, especificamente na produção de café e açúcar. O país era pouco industrializado e dependente da importação de produtos advindos, principalmente, dos Estados Unidos e da Europa.

A propósito, Furtado relata que:

A falta de experiência de capacidade técnica e financeira ou o simples temor à concorrência

de poderosas organizações internacionais entorpeciam os investimentos em importantes setores e, por conseguinte, retardavam mudanças no sistema produtivo suscetíveis de promover a substituição de importações. O objetivo estratégico da política econômica deveria ser a prevenção desses desequilíbrios, pois só assim era possível, dada a disponibilidade de recursos, elevar a taxa de crescimento (2002, p. 20).

Com a reeleição do então Presidente da República Getúlio Vargas, em 1951, várias medidas progressistas foram implementadas, dando cumprimento, assim, às promessas de campanha. Dentre as principais, destacaram-se a criação do Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDE), em 1952, e da Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobrás), em 1953, os quais desempenharam papel fundamental para o desenvolvimento econômico e social do país.

Neste período, a Comissão Mista formada por integrantes do Brasil e dos Estados Unidos, conhecidas como Missão Cooke (1942) e Missão Abbink (1948), foi fundamental para projetar a técnica de análise de projetos e problemas econômicos pátrios, a partir da absorção de experiências da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe - CEPAL, e do atendimento a padrões e exigências de instituições internacionais de financiamento.

A referida Comissão ensejou a criação de consciência nacionalista, mediante a identificação dos objetivos nacionais, os quais possibilitaram elencar as prioridades e desafios que o país teria a solucionar, bem como os meios e modos para tanto.

A partir de então, uma grande onda de progresso tomou vários setores sociais. Infraestrutura, agroindústria, indústria automotiva, siderurgia e telecomunicação foram segmentos de destaque. Além disso, inovações no comércio e prestação de serviço impulsionaram o desenvolvimento como um todo.

Até 1961, a maior parte dos investimentos do BNDES esteve concentrada na área de infraestrutura, principalmente no setor de energia, que recebia 61,8% do total do orçamento,

restando à área industrial o montante de 35,2%. No ano seguinte, essa dimensão se inverteu: 72,5% de sua dotação ficou com a indústria e 23,3% foram destinados à infraestrutura

Posteriormente, em 1977, fora implementado o Sistema de Planejamento Integrado (SPI), sob a coordenação de Sebastião Martins Soares, que tinha por objetivo diagnosticar e definir as diretrizes gerais e as prioridades de cada setor para projetar o plano de ação da instituição, conhecido como Plano de Ação do Sistema BNDES - 1978-80.

Desde 1990, o BNDES apontou como gestor do Programa Nacional de Desestatização (PND), tendo contribuído para a privatização de empresas estatais e a estabilização da economia.

Nos anos 90, o BNDES passou por profundas mudanças, associadas à emergência de uma “nova estratégia de desenvolvimento”. A redefinição do seu papel se inicia quando se torna a instituição gestora do Plano Nacional de Desestatização (PND), elemento central da redefinição do papel do Estado e um dos pilares do novo modelo de desenvolvimento, ao lado da abertura econômica e da estabilização (PRATES; CINTRA; FREITAS, 2000).

Neste cenário de crescentes progressos sociais e tecnológicos, diversos foram os proveitos alcançados. As indústrias se estabeleceram e passaram a produzir bens e ofertar serviços de suma relevância para o desenvolvimento nacional. A produção de produtos químicos e de aço obteve considerável progresso.

O Brasil manteve sua economia sedimentada e as empresas adquiriram relevante papel na ordem econômica e social. Neste sentido, Torres Filho e Costa informam que:

Nos últimos anos, segundo os desenvolvimentistas, ‘o BNDES viveu nova era de ouro’. Desde a retomada do crescimento, em 2004, a economia brasileira atravessou o mais longo e intenso ciclo de investimento desde os anos 1970. Por dezenove trimestres, o investimento cresceu em média duas vezes mais que o PIB. O citado ciclo foi também caracterizado pela

presença de grande número de projetos inteiramente novos que requeriam longo prazo de maturação e estruturas muito robustas de financiamento. Nesse cenário, a demanda por recursos do BNDES teve rápido crescimento, o que levou ao quase esgotamento das fontes próprias de financiamento em longo prazo (2012, p. 981).

Em uma sociedade moderna e dinâmica, a missão contemporânea do Banco consiste em agregar valores, como sustentabilidade, promoção de emprego e renda e diminuição das desigualdades sociais e regionais.

Como relevantes agentes da ordem econômica, as empresas contribuem ativamente para o desenvolvimento socioeconômico de determinada localidade. Ao estimular e conceder subsídios para o desempenho de suas atividades, nos mais variados segmentos, o BNDES acaba por fortalecer a economia, o avanço social e proporcionar aos cidadãos melhor qualidade de vida, contrabalanceando os objetivos da nossa ordem econômica.

2 METODOLOGIA DE ANÁLISE DE PROJETOS

O financiamento público, ao lado dos incentivos fiscais e políticas públicas de fomento, revela-se relevante medida para o desenvolvimento social, bem como forma de ingerência do Poder Público na ordem econômica.

Como instituição pública que tem como objetivo promover o desenvolvimento nacional, a alocação de recursos deve ser realizada de forma planejada, objetiva, transparente, à luz dos princípios definidos pela Constituição Federal.

Nesse contexto, o Sistema BNDES, na qualidade de principal agente financeiro para execução da política de investimento do país, orienta suas ações em conformidade com as definições estabelecidas pelo planejamento governamental, buscando alocar seus recursos nos projetos que mais refletem os objetivos econômicos e sociais da sociedade brasileira. Para tanto, suas decisões, referentes à seleção de projetos, são guiadas por um processo compreendido por

atividades integradas e intimamente relacionadas: o planejamento, a avaliação de prioridade e a análise de projetos (FRYDMAN, 2002, p. 215).

A alocação de recursos compreende procedimento que engloba de três fases: planejamento, avaliação de prioridade e análise de projetos.

O planejamento consiste na formulação de diretrizes de ação, definição de objetivos e estabelecimento de metas.

A aferição de prioridade e a análise de projetos partem de cada projeto específico para, em paralelo à análise de viabilidade sob a ótica microeconômica, avaliá-lo a partir dos critérios que foram definidos no planejamento, enquanto vetor componente do esforço para realização dos objetivos macroeconômicos estabelecidos. A avaliação de prioridade antecede a análise de projetos, diferenciando-se desta última atividade na medida em que se preocupa basicamente com a compatibilização entre as especificidades de cada projeto e as diferentes diretrizes de natureza setorial, regional, orçamentária etc. (FRYDMAN, 2002, p. 216).

A avaliação de prioridade consiste na análise de compatibilização entre o projeto e os objetivos estabelecidos no planejamento. Esta análise realiza-se em níveis macroeconômico, macrossetorial e microeconômico. Noutras palavras, desde o impacto individual até o impacto nacional do empreendimento.

Já na última etapa, todas as questões referentes ao projeto devem ser tratadas. Nesta fase avaliam-se as questões relativas à eficiência do projeto.

A análise de projetos deverá considerar, tomando por base o definido no processo de planejamento, as questões relativas aos seguintes aspectos (FRYDMAN, 2002, p. 221-222):

- a) o padrão de concorrência do mercado do projeto;
- b) a avaliação da empresa/grupo e de sua estratégia;

c) o projeto e seus impactos micro e macroeconômicos; a avaliação do projeto sob a ótica da política de alocação de recursos do Sistema BNDES; e

d) as conclusões e recomendações da análise.

Para que se obtenha alocação eficiente dos recursos deve-se compatibilizar a viabilidade dos projetos e adequação destes aos objetivos e metas estabelecidos no planejamento.

Frise-se que a avaliação dos impactos sociais proporcionados pelos projetos industriais foi inspirada na metodologia de avaliação social utilizada pelo Banco Mundial.

Percebe-se, em breves palavras, que a análise de projetos é guiada por duas grandes diretrizes: impacto e eficiência. O primeiro diz respeito às possibilidades econômicas e sociais, locais, regionais e nacionais, que podem ser geradas pelo empreendimento patrocinado. Vale dizer, quais os efeitos que o empreendimento produzirá para a sociedade e para o desenvolvimento econômico. E, segundo, no tocante à eficiência, qual o volume financeiro a ser empregado no empreendimento em relação ao seu impacto. De certo, mais eficiente o projeto que pleitear menores recursos em relação ao mesmo alcance econômico e social.

3 TRANSPARÊNCIA E ACCOUNTABILITY

Com o advento do regime democrático de governo, a cultura do sigilo foi substituída pela regra da transparência e publicidade dos atos públicos.

Além das questões de publicidade, e ainda falando sobre os direitos fundamentais previstos na Constituição Federal de 1988, com o estado do bem-social, conhecido como Welfare State, a intervenção do Estado se fez necessária diante das crises ocorridas no país, o que significou uma transformação filosófica, dogmática e ideológica. Passou-se, então, a implementar os princípios constitucionais, tais como a igualdade e mínimo existencial, proporcionando uma vida digna aos cidadãos. Tais direitos, de segunda geração, são uma

forma de garantir os direitos econômicos, sociais e culturais, influenciados pela Constituição do México de 1917 e Constituição de Weimar de 1919 (CARVALHO, LIMA, SOUSA, 2018, p. 253).

O cidadão, titular de direitos e deveres, passou a receber, então, uma especial proteção do Estado, com relação a seus interesses, sendo os atos administrativos vigiados pelos órgãos competentes, visando compelir qualquer irregularidade que acabe por prejudicar a ordem econômica e social.

A democracia participativa tem por base o acesso à informação, a transparência e publicidade dos atos públicos. Tais instrumentos são fundamentais para a efetiva ingerência dos cidadãos na Administração Pública. Noutras palavras, transforma o simples eleitor em um *decision maker*, apto a exigir *responsability* do seu representante.

Transparência em muito se interrelaciona com a publicidade. A diferença entre os vocábulos possui conotação histórica e política, consoante lições de João Gaspar Rodrigues:

A publicidade remonta a discussões políticas e à tomada de decisões em público, como acontecia na ágora ateniense e no fórum romano. A transparência é um termo moderno que requer uma administração pública diáfana, garantindo o acesso do público à informação e permitindo um controle por parte do público. A transparência é legitimada pelo estado de direito, enquanto a publicidade tem sua fonte na democracia (RODRIGUES, 2014, p. 93).

O direito de acesso à informação pública há tempos encontra-se regulamentado pelos países desenvolvidos, como Estados Unidos, Finlândia e Noruega. No caso do Brasil, a diretriz constitucional está prevista no artigo 37, caput e §3º, inciso II:

A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...].

§ 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente: II — o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII (BRASIL, CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA, 1988).

Entre os direitos fundamentais, o inciso XXXIII do artigo 5º da Constituição Federal elucida o direito de acesso às informações públicas:

Todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado (BRASIL, CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA, 1988).

Referido dispositivo é regulamentado pela Lei nº 12.527, de 2011, que dispõe sobre os procedimentos a serem observados pelos entes públicos para garantir o acesso à informação e traz como princípios: I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção; II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações; III - utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação; IV - fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública; V - desenvolvimento do controle social da administração pública (artigo 3º).

A propósito do tema dissemos noutra oportunidade:

O princípio da *publicidade* guarda relação direta com a necessidade de transparência que se espera dos órgãos públicos. É em face dele, por exemplo, que existe atualmente a chamada Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2.011). O objetivo do princípio é permitir que qualquer cidadão possa conhecer, com profundidade, os negócios e as escolhas do administrador público, eis que, no fundo, é o próprio cidadão o 'dono do negócio' (BORGES, 2020, p. 222).

E ainda:

O inciso XXXIII do artigo 5º, no entanto, tem um destinatário diferente: o próprio cidadão e seu direito de receber as informações que deseja. E a Constituição assegura que o cidadão receba as informações de seu interesse particular e aquelas que sejam de interesse coletivo ou geral. Excepcionalmente, manterá sob sigilo às informações imprescindíveis à segurança da sociedade e do Estado (BORGES, 2020, p. 108).

A transparência e publicidade dos atos públicos são fundamentais para gestão pública responsável e consciente, uma vez que possibilitam o efetivo controle pelos administrados e punição dos agentes públicos em casos de transgressões.

Neste sentido, a Lei 12.096/2009, que autoriza a concessão de subvenção econômica ao BNDES em operações de financiamento destinadas à aquisição e produção de bens de capital e à inovação tecnológica, estabelece em seu artigo 1º, §17, incisos I e II, a obrigação de publicação de demonstrativos do impacto fiscal das operações do Tesouro Nacional com o BNDES, bem como dos valores inscritos em restos a pagar nas operações de equalização de taxa de juros[4].

Accountability por sua vez, termo bastante empregado no âmbito da administração pública e da governança, não possui correspondente na língua portuguesa. Entretanto, pode ser considerado sinônimo de responsabilidade, controle ou prestação de contas. As práticas de *accountability* foram incorporadas pelo Poder Público para conferir maior responsabilidade sobre os seus atos, por meio de controle efetivo e da fiscalização.

O *accountability* em especial, e o acesso à informação, lateralmente, perfazem elementos que promovem a inserção da população nas decisões, de maneira que os *decision makers* sejam guiados não apenas pelas tendências econômicas, mas pelo desenvolvimento sustentável, amparado nos interesses coletivos e no crescimento e valorização humanos.

De acordo com o Banco Mundial, o *accountability* deve ser identificado como a responsabilidade dos agentes públicos por seus atos. Ainda, busca alcançar “a congruência entre a política pública e a implementação efetiva, e a alocação e uso eficiente dos recursos públicos”. Sua pretensão não diz respeito apenas às finanças públicas, mas a “capacidade e vontade do governo em monitorar a performance econômica como um todo” (WORLD BANK, 1992, p. 13-14).

Por se tratar de instituição complexa, cujos procedimentos são desconhecidos por grande parte dos cidadãos, o processo fiscalizatório do BNDES ocorre principalmente pela via institucional.

Entretanto, as denúncias de corrupção envolvendo a instituição, amplamente divulgadas pela mídia, acabaram por instaurar crise de confiabilidade do BNDES.

Além disso, o suposto favorecimento de interesses particulares, próprios ou de terceiros, especialmente partidários, despertaram a necessidade de ampliação de transparência na gestão da instituição.

Grande parte dos recursos destinados ao BNDES advém do Tesouro Público. Assim sendo, ao conceder financiamentos em favor de determinado projeto, o Banco utiliza-se de dinheiro público de forma indireta.

É fundamental que haja controle dos resultados, bem como da produtividade e eficiência alcançados. Outrossim, indispensável a transparência e publicidade de seus atos para permitir efetivo controle e fiscalização dos gastos públicos.

4 QUESTÕES POLÊMICAS

Recentemente, especialmente em razão de delações premiadas derivadas da Operação Lava Jato, emergiram relatos de envolvimento da instituição em cenários de corrupção e favorecimento de grandes empresas e países representados por governantes que adotassem

ideologias e práticas próximas dos governantes nacionais.

Neste passo, imprescindível análise apurada acerca dos fatos ocorridos para identificar eventuais acertos espúrios e punir os envolvidos, sempre ao crivo do contraditório e ampla defesa. Revelar as operações sigilosas do BNDES tornou-se missão dos atuais gestores do banco e do governo federal, principalmente por não coadunarem com as diretrizes constitucionais e legais acerca do acesso à informação.

Entre os anos de 2003 e 2010, o então Presidente Lula implementou políticas públicas para integrar os países da América do Sul. No âmbito da política externa, a atuação foi direcionada para incentivar as exportações para a região.

Neste contexto, verificou-se participação ativa do BNDES em financiamentos de projetos que concretizassem os interesses políticos e econômicos, quais sejam a integração sul-americana. Os recursos destinados às empresas contribuíram para a ampliação destas no cenário internacional.

O BNDES expandiu sua atuação, instalando escritórios em outros países com vistas a promover a integração continental.

No que diz respeito à primeira forma de apoio, observa-se que as empresas brasileiras mais avançadas no processo de internacionalização têm sido clientes tradicionais do BNDES na contratação de financiamento para a expansão de sua capacidade produtiva doméstica. Tendo em vista que um pré-requisito fundamental para que a empresa possa se internacionalizar é ser forte no mercado de origem, entende-se que o BNDES venha participando indiretamente há tempos para a expansão externa das firmas brasileiras, ao contribuir para o fortalecimento de grandes grupos nacionais (ALÉM; GIAMBIAGI, 2010, p. 52).

A ampliação da concessão de financiamentos acarretou a maior participação acionária da

BNDESPAR nas empresas tomadoras, como forma de garantia de pagamento.

A tabela abaixo demonstra a porcentagem de capital investido nas empresas tomadoras de financiamento, comprovando assim a extensão da participação acionária do BNDESPAR.

Os acordos para liberação de recursos às empresas, não raras vezes, envolviam como contrapartida a participação acionária da BNDESPAR, medida que buscava, ao mesmo tempo, maior conhecimento e controle das ações da empresa e garantia para os próprios empréstimos.

Não obstante, algumas das empresas relacionadas na tabela fizeram doações para a campanha eleitoral de reeleição do então Presidente Luís Inácio Lula da Silva, o que suscitou desconfiança quanto à sua imparcialidade.

Além disso, dentre os motivos que levaram a instauração da CPI do BNDES em 2015, encontra-se a aquisição pela BNDESPAR de ações de empresas sem condições financeiras ou em condições questionáveis, o que frustraria justamente o objetivo de garantia do crédito com participação na empresa.

A CPI concluiu pela existência de indícios de irregularidades na área internacional, relacionados à generalização e omissão na análise de dados relevantes para concessão de financiamento, como, por exemplo, os benefícios sociais proporcionados pelo projeto.

De acordo com a apreciação dos deputados, os procedimentos adotados pela instituição não eram compatíveis com a importância das operações. A facilitação da concessão de financiamentos para empresas brasileiras que executaram obras em países como Guatemala, República Dominicana e Venezuela amparam a tese elucidada.

Além disso, de acordo com a CPI, cuidados como conferência dos dados apresentados pelas empresas quando da entrega de projeto não eram realizados, facilitando assim o superfaturamento.

Os relatórios emitidos pela CPI acrescentaram ainda que são notórios os elevados níveis de corrupção em obras realizadas em países com reduzido nível de transparência e que sequer podem ser considerados democráticos, nos termos dos elementos comumente identificados nos ambientes com essa característica.

Como instituição de financiamento, muitas das informações e dados do BNDES eram resguardados pelo sigilo bancário. Entretanto, tal situação alterou-se em 2015, em razão de decisão proferida pelo STF. De acordo com Silva e Tognolli:

Durante muitos anos, o BNDES, apesar de trabalhar exclusivamente com recursos públicos, se utilizou de um suposto direito ao sigilo bancário para barrar qualquer investigação pelos órgãos de controle. Isso mudou em julho de 2015, quando o Supremo Tribunal Federal (STF), em acórdão do ministro Luiz Fux, considerou não estarem ‘abrangidas pelo sigilo bancário ou comercial operações financeiras que envolvam recursos públicos’. No entendimento de Fux, tais operações estão submetidas aos princípios da Administração Pública – conforme o artigo 37 da Constituição Federal (2018, p. 21).

Naquele contexto, a requerimento do Ministério Público, o TCU determinou ao BNDES o envio de documentos relativos às operações realizadas entre o banco e o Grupo JBS. Em resposta, o BNDES e o BNDESPAR impetraram Mandado de Segurança no STF sob o argumento de que tal decisão feriria o sigilo bancário e empresarial.

O Supremo Tribunal Federal, contudo, ressaltou a regra da transparência e a exceção do sigilo, que será ainda mais rara quando do envolvimento de recursos públicos:

DIREITO ADMINISTRATIVO. CONTROLE LEGISLATIVO FINANCEIRO. CONTROLE EXTERNO. REQUISIÇÃO PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO DE INFORMAÇÕES ALUSIVAS A OPERAÇÕES FINANCEIRAS REALIZADAS PELAS IMPETRANTES. RECUSA INJUSTIFICADA. DADOS NÃO ACOBERTADOS PELO SIGILO BANCÁRIO E EMPRESARIAL. 1. O controle financeiro das verbas públicas é essencial e privativo do Parlamento como consectário do Estado de Direito

(IPSEN, Jörn. Staatsorganisationsrecht. 9. Auflage. Berlin: Luchterhand, 1997, p. 221). 2. **O primado do ordenamento constitucional democrático assentado no Estado de Direito pressupõe uma transparente responsabilidade do Estado e, em especial, do Governo.** (BADURA, Peter. Verfassung, Staat und Gesellschaft in der Sicht des Bundesverfassungsgerichts. In: Bundesverfassungsgericht und Grundgesetz. Festgabe aus Anlass des 25jährlinge Bestehens des Bundesverfassungsgerichts. Weiter Band. Tübingen: Mohr, 1976, p. 17.) 3. O sigilo de informações necessárias para a preservação da intimidade é relativizado quando se está diante do interesse da sociedade de se conhecer o destino dos recursos públicos. 4. **Operações financeiras que envolvam recursos públicos não estão abrangidas pelo sigilo bancário a que alude a Lei Complementar nº 105/2001, visto que as operações dessa espécie estão submetidas aos princípios da administração pública insculpidos no art. 37 da Constituição Federal.** Em tais situações, é prerrogativa constitucional do Tribunal [TCU] o acesso a informações relacionadas a operações financiadas com recursos públicos. 5. O segredo como ‘alma do negócio’ consubstancia a máxima cotidiana inaplicável em casos análogos ao sub judice, tanto mais que, quem contrata com o poder público não pode ter segredos, especialmente se a revelação for necessária para o controle da legitimidade do emprego dos recursos públicos. É que a contratação pública não pode ser feita em esconderijos envernizados por um arcabouço jurídico capaz de impedir o controle social quanto ao emprego das verbas públicas. 6. ‘O dever administrativo de manter plena transparência em seus comportamentos impõe não haver em um Estado Democrático de Direito, no qual o poder reside no povo (art. 1º, parágrafo único, da Constituição), ocultamento aos administrados dos assuntos que a todos interessam, e muito menos em relação aos sujeitos individualmente afetados por alguma medida’ (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 27ª edição. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 114). 7. O Tribunal de Contas da União não está autorizado a, manu militari, decretar a quebra de sigilo bancário e empresarial de terceiros, medida cautelar condicionada à prévia anuência do Poder Judiciário, ou, em situações pontuais, do Poder Legislativo. Precedente: MS 22.801, Tribunal Pleno, Rel. Min. Menezes

Direito, DJe 14.3.2008. 8. In casu, contudo, o TCU deve ter livre acesso às operações financeiras realizadas pelas impetrantes, entidades de direito privado da Administração Indireta submetidas ao seu controle financeiro, mormente porquanto operacionalizadas mediante o emprego de recursos de origem pública. Inoponibilidade de sigilo bancário e empresarial ao TCU quando se está diante de operações fundadas em recursos de origem pública (STF, MS 33340, J. 26.05.2015).

Conforme acima exposto, o sigilo bancário não deve se sobrepor aos princípios previstos constitucionais previstos no artigo 37 da Constituição Federal.

De igual forma, a concessão de financiamento para obras realizadas no exterior aparenta ser ainda mais obscura do que para empresas no território nacional. A título de exemplo, tem-se a dificuldade de obtenção de documentos, em ação movida pelo Ministério Público em face da Odebrechet, para comprovar existência de trabalhadores em situação análoga à de escravos em obras realizadas pela empresa em outros países, como Angola.

Outra questão que despertou a atenção refere-se à política das “campeãs nacionais”, ou seja, empresas que obtiveram grandes investimentos por parte da instituição. O caso da JBS, particularmente, tornou-se emblemático (VEJA ABRIL, 2019).

O aporte de recursos e o crescimento econômico experimentado pelo grupo empresarial foi tão expressivo que ensejou críticas do presidente da Associação Brasileira de Frigoríficos – evidenciando um indício de distorção da concorrência, e a instauração de uma auditoria específica do TCU para averiguar exclusivamente os recursos direcionados à JBS (BATISTA, 2017, p. 57-58).

Esta, dentre outras questões, ainda se encontra sem respostas. Não obstante a suscetibilidade de seus atos a diversas entidades de controle, como TCU, Ministério Público da União, Bacen, CVM, Poder Legislativo, muitos fatos ainda denotam provável utilização da máquina pública para benefício próprio ou de terceiros. Daí a importância cada vez maior da

efetivação da transparência e do acesso à informação no tocante aos negócios do BNDES, especialmente quanto ao processo de análise dos pedidos que a ele chegam.

CONCLUSÃO

O trabalho procurou demonstrar alguns aspectos relevantes e contemporâneos no que tange ao histórico, transparência, *accountability*, metodologia de análise de projetos e ainda as polêmicas envolvendo o BNDES.

O BNDES constitui a principal instituição financeira de desenvolvimento econômico social do país. É importante instrumento para concretização das políticas públicas desenvolvimentistas.

A atuação do Banco em um mercado ainda não explorado pelas instituições privadas possibilita a concretização de importantes projetos nos mais variados segmentos. Mais do que isso, denota uma preocupação não apenas com o desenvolvimento econômico, mas também com o social.

É fato que projetos vultosos necessitam de grandes recursos, os quais seriam inexequíveis sem os financiamentos públicos e a atuação das empresas estaria limitada aos recursos próprios, bloqueando, certa forma, o seu crescimento.

Como efeito deste liame Estado-empresas, tem-se a geração de empregos e renda, arrecadação de tributos, urbanização, melhoria da qualidade de vida, dentre outros, que impactam direta e indiretamente a qualidade de vida da população. Desta forma, não há como falar em desenvolvimento econômico-social sem que se aborde o tema financiamento.

Em que pese a excelência dos resultados, alguns procedimentos precisam ser alterados como a de gestão de projetos, transparência e *accountability* para possibilitar a atuação neutra, isenta de influências e ajustada aos princípios constitucionais estabelecidos no artigo 37 da Constituição Federal. A transparência deve se tornar a regra, não por força de atuação

do Judiciário, mas por espontaneidade da instituição.

Outrossim, devem ser revistas políticas relacionadas principalmente à sua gestão a fim de alcançar redução do índice de inadimplência, maior retorno sobre o capital e a eficiência operacional.

Com maior controle e publicidade, é certo que os objetivos que se apresentam como razão de ser da empresa pública serão cumpridos com maior êxito, além de minimizar as possibilidades de malversação dos recursos públicos para atender interesses que não aqueles que busquem promover o desenvolvimento econômico e social de nosso país.

REFERÊNCIAS

ALÉM, Ana Cláudia; GIAMBIAGI, Fabio. *O BNDES em um Brasil em transição*. Rio de Janeiro: BNDES, 2010.

BATISTA, Manuela Elias. *Transparência e Accountability nos bancos públicos de investimento: o caso do BNDES*. 2017. 89f. Monografia (Bacharel em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2017.

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico. *Nossa história*. Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/quem-somos/nossa-historia>. Acesso em: 02 dez. 2019.

BORGES, Emerson. *A Constituição brasileira ao alcance de todos*. Belo Horizonte: D'Plácido, 2020.

CARVALHO, Alexander Perazo Nunes de; LIMA, Renata Albuquerque; SOUSA, Célia Maria Rufino. As políticas públicas como instrumento de concretização dos direitos fundamentais e de acesso ao patrimônio. *Revista DIREITO UFMS*, Campo Grande, MS, v.4, n.1, p. 249 – 261, jan./jun. 2018. Disponível em: <https://seer.ufms.br/index.php/revdir/article/view/4937>. Acesso

em: 10 abr. 2021.

FRYDMAN, Bernardo *et al.* Metodologia de análise de projetos. *In: MONTEIRO FILHA, Dulce Corrêa; MODENESI, Rui Lyrio (Org.). BNDES, um banco de ideias: 50 anos refletindo o Brasil.* Rio de Janeiro: BNDES, 2002. p. 211-241.

FURTADO, Celso. Perspectivas da Economia Brasileira. *In: MONTEIRO FILHA, Dulce Corrêa; MODENESI, Rui Lyrio (Org.). BNDES, um banco de ideias: 50 anos refletindo o Brasil.* Rio de Janeiro: BNDES, 2002. p. 17-45.

MONTEIRO FILHA, Dulce Corrêa; MODENESI, Rui Lyrio (Org.). *In: MONTEIRO FILHA, Dulce Corrêa; MODENESI, Rui Lyrio (Org.). BNDES, um banco de ideias: 50 anos refletindo o Brasil.* Rio de Janeiro: BNDES, 2002.

MORETTINI, Tadeu Ribeiro; NASCIMENTO, Jefferson Rodrigo. O impacto na dívida pública ocasionado por meio das transferências realizadas pelo Tesouro Nacional ao BNDES a partir de 2009: uma análise funcional no contexto de crise econômico-financeira internacional. *Revista de Direito Econômico e Socioambiental, Curitiba, 2018, v. 9, n. 3, p. 366-401.*

PRATES, Daniela Magalhães; CINTRA, Marcos Antonio Macedo; FREITAS, Maria Cristina Penido. O papel desempenhado pelo BNDES e diferentes iniciativas de expansão do financiamento de longo prazo no Brasil dos anos 90. *Economia e Sociedade, Campinas, 2000, n. 15, p. 85-116.*

RODRIGUES, João Gaspar. Publicidade, transparência e abertura na administração pública. *RDA – Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, 2014, v. 266, p. 89-123.*

SILVA, Bernardino Coelho; TOGNOLLI, Claudio. *A caixa preta do BNDES: como o dinheiro público abasteceu Cuba, Venezuela, Angola e a JBS USA.* São Paulo, SP: Matrix, 2019.

THE WORLD BANK. *Governance and development.* Washington: The International Bank for

Reconstruction and Development, 1992.

TORRES FILHO, Ernani Teixeira; COSTA, Fernando Nogueira. BNDES e o financiamento do desenvolvimento. *Economia e Sociedade*, Campinas, 2012, v. 21, Número Especial.

[1] Doutor e Mestre em Direito do Estado pela Universidade de São Paulo. Estágio Pós-Doutoral pela Universidade de Coimbra. Professor Titular da Universidade de Marília. Coordenador-Adjunto do Programa de Mestrado e Doutorado em Direito da UNIMAR. Advogado e parecerista.

[2] Mestre em Direito pela Universidade de Marília. Coordenadora do PROCON de Jaboticabal.

[3] Doutoranda e Mestre em Direito pelo PPGD UNIMAR (Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Marília). Bolsista CAPES. Secretária Executiva da Revista Argumentum (Unimar). Membro do Corpo Editorial da Revista Conhecimento & Inovação (Unimar).

[4] Art. 1º Fica a União autorizada a conceder subvenção econômica, sob a modalidade de equalização de taxas de juros, nas operações de financiamento contratadas até 31 de dezembro de 2015:

[...]

§ 17. O Ministério da Fazenda publicará, até o último dia do mês subsequente a cada bimestre, na internet, os seguintes demonstrativos:

I - do impacto fiscal das operações do Tesouro Nacional com o BNDES, juntamente com a metodologia de cálculo utilizada, considerando o custo de captação do Governo Federal e o valor devido pela União;

II – dos valores inscritos em restos a pagar nas operações de equalização de taxa de juros, no último exercício financeiro e no acumulado total. (BRASIL, LEI Nº 12.096, 2009).