

**XXIV CONGRESSO NACIONAL DO  
CONPEDI - UFMG/FUMEC/DOM  
HELDER CÂMARA**

**DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA II**

**DENISE BITTENCOURT FREIDRICH**

**GIOVANI DA SILVA CORRALO**

**ROGÉRIO GESTA LEAL**

Todos os direitos reservados e protegidos.

Nenhuma parte deste livro poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

#### **Diretoria – Conpedi**

**Presidente** - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UFRN

**Vice-presidente Sul** - Prof. Dr. José Alcebíades de Oliveira Junior - UFRGS

**Vice-presidente Sudeste** - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM

**Vice-presidente Nordeste** - Profa. Dra. Gina Vidal Marcílio Pompeu - UNIFOR

**Vice-presidente Norte/Centro** - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes - IDP

**Secretário Executivo** - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC

**Secretário Adjunto** - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

#### **Conselho Fiscal**

Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG /PUC PR

Prof. Dr. Roberto Correia da Silva Gomes Caldas - PUC SP

Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini Sanches - UNINOVE

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS (suplente)

Prof. Dr. Paulo Roberto Lyrio Pimenta - UFBA (suplente)

**Representante Discente** - Mestrando Caio Augusto Souza Lara - UFMG (titular)

#### **Secretarias**

**Diretor de Informática** - Prof. Dr. Aires José Rover – UFSC

**Diretor de Relações com a Graduação** - Prof. Dr. Alexandre Walmott Borgs – UFU

**Diretor de Relações Internacionais** - Prof. Dr. Antonio Carlos Diniz Murta - FUMEC

**Diretora de Apoio Institucional** - Profa. Dra. Clerilei Aparecida Bier - UDESC

**Diretor de Educação Jurídica** - Prof. Dr. Eid Badr - UEA / ESBAM / OAB-AM

**Diretoras de Eventos** - Profa. Dra. Valesca Raizer Borges Moschen – UFES e Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - UNICURITIBA

**Diretor de Apoio Interinstitucional** - Prof. Dr. Vladimir Oliveira da Silveira – UNINOVE

---

D598

Direito administrativo e gestão pública II [Recurso eletrônico on-line] organização

CONPEDI/UFMG/ FUMEC/Dom Helder Câmara;

coordenadores: Denise Bittencourt Freidrich, Giovani da Silva Corralo, Rogério Gesta Leal

– Florianópolis: CONPEDI, 2015.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-142-5

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: DIREITO E POLÍTICA: da vulnerabilidade à sustentabilidade

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Brasil – Encontros. 2. Administração pública.

I. Congresso Nacional do CONPEDI - UFMG/FUMEC/Dom Helder Câmara (25. : 2015 :

Belo Horizonte, MG).

---

CDU: 34



Florianópolis – Santa Catarina – SC

[www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br)

# XXIV CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI - UFMG/FUMEC /DOM HELDER CÂMARA

## DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA II

---

### **Apresentação**

Sem ter a pretensão de dizer algo desconhecido, o Direito Administrativo é uma área da ciência jurídica de grande conservadorismo. Tal assertiva justifica a relevância de construirmos um espaço de discussão e debate dos institutos jurídicos administrativos, haja vista a necessidade de passarem por uma releitura à luz de novos postulados e de novos paradigmas teóricos.

Sem sombra de dúvida, o grupo temático do CONPEDI denominado Direito Administrativo e Gestão Pública II oportunizou este espaço de discussão e de debate que giram em torno de temas jurídicos diretamente ligados ao interesse público e a valores sociais indissociáveis da dignidade da pessoa humana.

Em tal momento podemos refletir acerca da responsabilidade do Estado, bem como da responsabilidade dos advogados na condição de parecerista em procedimentos licitatórios. O tema da improbidade não poderia ter ficado de lado, como não ficou, especialmente no momento atual da história brasileira que, diariamente, notícias sobre corrupção são veiculadas nos espaços midiáticos. Por falar em corrupção, esta também teve um espaço privilegiado ao se discutir sobre possíveis efeitos da Lei Anticorrupção. Diretamente relacionado a ela, o dever de transparência e de informação do Estado, como forma de assegurar uma administração pública em conformidade com os princípios republicanos.

O ativismo judicial, que muitas vezes acaba fazendo as vezes da administração pública, ao assegurar determinado direito ao cidadão, e assim implementa, ou não (muitas discussões há sobre o tema) uma política pública, e tal situação assume impactos maiores se for no âmbito do espaço municipal, no qual a gestão dos recursos apresenta-se com maiores dificuldades que na esfera federal ou estadual, haja vista as atribuições que os municípios receberam do constituinte de 1988, sem, contudo, ter-lhes outorgado os devidos e necessários repasses financeiros. A escassez de recursos públicos também é deflagrada no pagamento dos precatórios, e aqui, mais uma vez, se revela uma postura do Poder Judiciário questionável, quando chamado a decidir da possibilidade de prorrogação dos prazos.

Notória e festejada transformação, passa a administração pública, ao não estar apenas vinculada a estrita legalidade de seus atos e decisões, mas deve sim guiar-se por valores

morais e éticos. Da mesma forma a procedimentalização da atividade administrativa, repleta de valores tais como o contraditório e a ampla defesa, a informalidade, entre tantos outros.

Esses e muitos outros temas estiveram na pauta dos debates que desenvolveram-se ao longo da apresentação dos trabalhos no XXIV Congresso do CONPEDI que ocorreu em Belo Horizonte e versou sobre o tema Direito e Política: da Vulnerabilidade à Sustentabilidade .  
Desejamos uma excelente leitura a todos!

Denise Bittencourt Friedrich

**A POLÍTICA DE CAMPEÕES NACIONAIS E OS EMPRÉSTIMOS INTERNACIONAIS DO BNDES: EXTRATIVISMO ECONÔMICO, RETORNO AO NACIONAL-DESENVOLVIMENTISMO E CRIMES DE RESPONSABILIDADE FISCAL**

**LA POLITICA CAMPIONI NAZIONALI E PRESTITI INTERNAZIONALI BNDES: ESTRAZIONE ECONOMICA, TORNARE A SVILUPPISMO NAZIONALE E CRIMINI DE RESPONSABILITÀ FISCALI**

**Laecio Noronha Xavier**

**Resumo**

O estopim da crise mundial do subprime (Estados Unidos, 2008) foi a senha para o governo federal brasileiro adotar a política nacional-desenvolvimentista com práticas estatais de extrativismo econômico via BNDES. E como o papel institucional do BNDES é financiar o desenvolvimento econômico, o Banco injetou boa parte de crédito nas empresas campeãs via empréstimos nacionais e internacionais para que tais empresas realizassem obras de infraestrutura no exterior sob a égide da cooperação internacional e do sigilo bancário. Para tanto, o governo federal captava dinheiro a juros de taxa SELIC no mercado financeiro e transferia para o BNDES, que emprestava às empresas com juros subsidiados, sendo a diferença coberta pelo Tesouro. O total de empréstimos do governo federal ao BNDES alcançou 8,4% do PIB, em 2014, trazendo como consequências a ausência de transparência nas operações, sérias implicações fiscais e aumento do déficit público.

**Palavras-chave:** Bndes, Nacional-desenvolvimentismo, Extrativismo econômico

**Abstract/Resumen/Résumé**

L'innescio della crisi subprime mondiale (USA, 2008) è stata la parola d'ordine per il governo federale brasiliano adottare una politica di sviluppo nazionale con le pratiche statali di estrazione economica attraverso BNDES. E come il ruolo istituzionale del BNDES è quello di finanziare lo sviluppo economico, la Banca ha iniettato molto credito nel mondo degli affari campioni attraverso prestiti nazionali e internazionali a tali imprese di effettuare opere infrastrutturali all'estero sotto l'egida della cooperazione internazionale e il segreto bancario. Pertanto, il governo federale prese il denaro tasso di interesse SELIC nel mercato finanziario e trasferito al BNDES, che ha prestato alle aziende con tassi di interesse agevolati, e la differenza coperta dal Tesoro. Il totale dei prestiti del governo federale al BNDES ha raggiunto l'8,4% del PIL nel 2014, portando come conseguenza la mancanza di trasparenza delle operazioni, gravi implicazioni fiscali e aumentare il deficit pubblico.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Bndes, Sviluppo nazionale, Estrazione economica

## Introdução

Em 2015, a população brasileira assiste atônita a cinco ajustes patrocinados pelo governo federal. O primeiro, das contas públicas, com corte de investimentos e aumento de impostos. O segundo, “parafiscal”, com redução do crédito subsidiado pelo Tesouro. O terceiro, cambial, em face da alta do dólar e para deter o déficit em conta-corrente. O quarto, da contenção inflacionária, dada a correção dos preços administrados que ficaram congelados (energia e combustível). E o monetário, com aumento nos juros pelo Banco Central. Cerca de R\$ 80 bilhões é a quantidade de recursos que o executivo federal pretendia economizar somente em 2015 para incrementar em 1,2% o superávit primário visando reduzir a dívida pública em relação ao Produto Interno Bruto (PIB), que já chega a 62,4% (R\$ 3,5 trilhões), em 2015, com perspectivas de alcançar 66% em 2016.

Entretanto, somente em 2014, o volume total de subsídios do governo federal para o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) chegou a quase R\$ 30 bilhões, ou 37% da quantia que o governo pretende economizar em 2015 com o ajuste fiscal. Desde que Guido Mantega deixou a presidência do BNDES, em 2006, e se tornou Ministro da Fazenda, o Banco tornou-se peça chave no modelo de desenvolvimento econômico proposto pelos governos Lula e Dilma, com o total de empréstimos do Tesouro Federal ao BNDES tendo saltado de R\$ 9,9 bilhões, ou 0,4% do PIB, em 2007, que somava R\$ 2,6 trilhões, para R\$ 414 bilhões, ou 8,4% do PIB, em 2014, calculado em R\$ 5,5 trilhões. Na verdade, o governo federal capta dinheiro a juros de taxa SELIC no mercado financeiro e injeta-o no BNDES, que emprestava às empresas com juros subsidiados, sendo a diferença coberta pelo Tesouro, com sérias consequências sobre a responsabilidade fiscal do executivo, ou, em última instância, paga pelos contribuintes.

O BNDES foi a flecha da heterodoxa política nacional-desenvolvimentista assumida pelo arco governamental em suas práticas de extrativismo econômico (ou Bolsa Empresário) entre 2008-2014. Como seu papel institucional é financiar o desenvolvimento econômico, o BNDES emprestou seletivamente boa parte de seu crédito para o crescimento das empresas “campeãs nacionais” no Brasil e para que estas realizassem obras infraestruturantes no exterior justificados pela égide da cooperação internacional e do sigilo bancário.

E como as instituições públicas de fiscalização, o mercado e a sociedade civil não sabem quais foram os critérios utilizados pelo BNDES para escolher os agraciados pelos empréstimos, além do que, boa parte das obras financiadas estarem sediadas em países pouco expressivos em termos de relações financeiras e comerciais com o Brasil, sobram suspeitas do caráter político-ideológico destas nações escolhidas e transbordam certezas sobre a inconstitucionalidade do sigilo de informações, uma vez que a ausência de transparência é a principal hipótese de incidência dos desvios de finalidade da administração pública.

Sob o prisma metodológico, o artigo encontra-se ordenado nos seguintes procedimentos e etapas: i) Estudo de caso recente em caráter histórico-comparativo - o papel institucional do BNDES e a retrospectiva de seus financiamentos nacionais e internacionais às empresas “campeãs nacionais” entre 2008-2014 como fator de aumento do déficit público; ii) Analítico-sistêmico - os fundamentos da política econômica nacional-desenvolvimentista presentes nos empréstimos subsidiados do BNDES às empresas selecionadas utilizando-se dos mecanismos da “contabilidade criativa” e que levaram a quebra da responsabilidade fiscal pelo governo federal; iii) Interpretativo - os posicionamentos institucionais dos entes de fiscalização (Tribunal de Contas da União e Câmara dos Deputados) acerca dos empréstimos internacionais do BNDES com sigilo de informações representando um ataque à transparência estatal e aos princípios constitucionais da administração pública. E no patamar das fontes de investigação, o artigo fundamenta-se em diversos compêndios teóricos de especialistas, estudos e documentos estatísticos de instituições públicas e privadas, pesquisas acadêmicas e coleta de materiais jornalísticos veiculados entre 2014 e 2015.

## **1. O papel institucional do BNDES e a política de financiamento das empresas campeãs nacionais no Brasil e no exterior**

Em junho de 2015, o BNDES completou 63 anos de atividade. Desde sua criação, pela Lei nº 1.628/52, o Banco tem sido o órgão formulador, financiador e executor de projetos e empreendimentos que impulsionaram a política nacional de desenvolvimento econômico em vários setores de atuação: infraestrutura, insumos básicos, desenvolvimento regional, meio ambiente, agronegócio, desenvolvimento industrial, comércio e serviços, exportação, infraestrutura social e cultura.

Conforme Paiva (2015), numa primeira fase, como autarquia federal, o então “BNDE” investia em infraestrutura, contudo a criação de estatais aos poucos liberou o Banco para que investisse cada vez mais na iniciativa privada. Durante os anos 1960, o setor agropecuário e as pequenas e médias empresas passaram a contar com linhas de financiamento do BNDE. Em 1964 o governo militar extinguiu o adicional do Imposto de Renda e passou a destinar ao Banco 20% da arrecadação deste imposto, bem como surgiram outros fundos que passaram a ser administrados pelo BNDE, incluindo a Agência Especial de Financiamento Industrial (FINAME), destinada a financiar a compra de máquinas e equipamentos. Em 1971, o Banco se tornou empresa pública, possibilitando mais flexibilidade na contratação de pessoal, maior liberdade nas operações de captação e aplicação de recursos e menor interferência política, tendo sido peça fundamental na política de substituição de importações, com os setores de bens de capital e insumos básicos passando a receber mais investimentos. A partir de 1974, o Banco financiou o 1º e o 2º Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), recebeu a gestão dos recursos do PIS/PASEP, embrião do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), e estabeleceu três subsidiárias para atuar no mercado de capitais de modo a ampliar as formas de capitalização das empresas brasileiras, chegando a fusão em 1982, com a BNDESPAR.

Em 1982, o Banco recebeu nova denominação e sigla - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) -, ganhando força o conceito de integração competitiva pela expansão do mercado interno e, ao mesmo tempo, o maior estímulo às exportações, setor que, em 1983, ganhou um programa. Nos anos 1990, o BNDES teve papel importante na privatização das grandes estatais brasileiras, tendo sido o órgão responsável pelo suporte administrativo, financeiro e técnico do Programa Nacional de Desestatização. O ano de 1993 ficou marcado pelo incentivo à descentralização regional, com incremento de investimentos nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste; inclusão nos programas de exportações das micro, pequenas e médias empresas; ampliação de recursos para os setores de comércio e serviços; e introjeção da classificação de “risco ambiental” para aprovação de projetos. Em 1995, o BNDES começou o apoio ao setor cultural, com investimentos na produção de filmes e na preservação do patrimônio histórico e artístico nacional. Em 2009, o Banco inaugurou um novo escritório na América do Sul (Montevidéu) e uma nova subsidiária na Europa (Londres), a fim de buscar alternativas em um mundo globalizado. (PAIVA: 2012).

Em escala global, no ano de 2011, em termos de ativos totais, o banco chinês CDB somava US\$ 990,7 bilhões, e o alemão KfW, o montante de US\$ 635,8 bilhões. O BNDES



vinha na terceira colocação, com US\$ 319,8 bilhões e, o sul-coreano KDB, no quarto posto, com US\$ 116,5 bilhões. Os créditos do KFW somavam 15,8% do PIB; os do CDB, 11,7%; e os do BNDES, 10,4%. Em 2014, o BNDES ultrapassou o Bradesco e tornou-se o 4º maior banco brasileiro, com ativos totais de R\$ 877 bilhões, atrás somente do Banco do Brasil (R\$ 1,3 trilhão), Itaú Unibanco (R\$ 1 trilhão) e Caixa Econômica Federal (R\$ 963 bilhões). A carteira total de crédito do BNDES somou R\$ 293 bilhões, posicionando-o como 5ª instituição financeira nacional neste critério e correspondendo a 2ª posição no crédito a empresas, superando o Itaú Unibanco e sendo ultrapassado apenas pelo Banco do Brasil. No total, os bancos públicos correspondiam a 51% do crédito à pessoas jurídicas. E para manter os bancos federais operando de forma crescente na oferta de crédito, o governo federal gastou em 2014 o equivalente a 10% do PIB, enquanto que, em 2008, esses recursos correspondiam somente a 1,5% do PIB. (BNDES, 2015).

Em geral, o apoio do BNDES ao desenvolvimento econômico é feito via crédito. Por esse instrumento, o BNDES chega a um crescente número de empresas. Em 2014, foram apoiadas 277 mil empresas, seis vezes mais do que em 2007, sendo que as micros, pequenas e médias empresas (MPME) representaram 50% do desembolso para indústria, agropecuária, comércio e serviços. Desde 2010, houve uma incorporação de mais de 485 mil novos clientes. Já a BNDESPAR tem investimentos em 23 setores e mais de 280 empresas (diretamente ou via fundos). A diversificação da carteira permite mitigar riscos de um investimento específico e analisar o desempenho financeiro sob a ética do portfólio e nunca de forma isolada. A atuação da BNDESPAR favorece o mercado de capitais porque amplia a liquidez, incentivando a formação de investidores e fortalecendo a estrutura de capital das empresas. Além de atuar com empresas que já são de capital aberto, o BNDES também opera para estimular novos entrantes no mercado de capitais, incentiva boas práticas de governança, o que inclui, como contrapartida a seus investimentos, exigências de abertura de capital no Novo Mercado ou nível equivalente. Atualmente, a BNDESPAR é a principal investidora do país em fundos de capital de risco e de “capital semente”, como o CRIATEC. A BNDESPAR atua com taxas de mercado e tem como fonte de recursos o giro de sua carteira, não utilizando recursos em TJLP do Tesouro Nacional ou do FAT, sendo a grande geradora de lucros do Sistema BNDES: entre 2007 e 2014, sua contribuição para o lucro do sistema foi de cerca de R\$ 23,4 bilhões, ou 40% do total, o dobro de sua participação média nos ativos do BNDES. (SALCEDO & MARQUES 2015).

Ocorre que, entre 2008 a 2014, o governo federal ampliou os recursos injetados no BNDES dentro da política de estímulo ao crescimento das empresas “campeãs nacionais”, sendo atualmente responsável por cerca de 20% de todo o crédito do país (quase R\$ 500 bilhões). Somente em 2014, o volume total de subsídios para empresas do BNDES chegou a R\$ 30 bilhões, quase a metade da quantia que o governo pretendia economizar em 2015 com o ajuste fiscal (R\$ 80 bilhões). E tais financiamentos bilionários do BNDES privilegiaram diretamente grandes empresas privadas para atuação no Brasil e em outros países, respondendo por cerca de 2/3 do volume de crédito da instituição. Encaixam-se nessa categoria os empréstimos realizados pelo BNDES para as empresas EBX, JBS-Friboi, Odebrecht, Camargo Corrêa, Votorantim Cimentos, Votorantim Celulose, Aracruz, BRF (Perdigão e Sadia), Rede D'Or São Luiz, Cutrale, EMS, Lojas Riachuelo, Lojas Americanas, Grupo Boticário e Natura (LIMA, 2015). O BNDES conduziu uma explícita política de concentração empresarial que beneficiou enormemente alguns grupos em detrimento de outros. O JBS-Friboi foi escolhido para ser a maior empresa de carnes do Brasil, sem que houvesse ganhos palpáveis para os contribuintes ou consumidores. Perdigão e Sadia foram objetos de operação de salvamento após a crise da *subprime*. Votorantim Celulose e Aracruz também foram socorridas pelo Banco. Além do que, houve empréstimos ou operações de compra de ações em empresas que estavam com dificuldades financeiras. (LEITÃO, 2015).

Algumas empresas cresceram de forma desproporcional exatamente porque contavam com recursos fartos e subsidiados no BNDES. O crescimento das melhores companhias aconteceria naturalmente, talvez, mas em um ritmo mais sustentável, se a política do BNDES não fosse a de escolher os grupos nos quais o banco despejou recursos. O dinheiro era dado em dois balcões ao mesmo tempo. Por um lado, comprava ações ou debêntures conversíveis das empresas; por outro, emprestava recursos nas empresas das quais havia ficado sócio. Ou seja, a diretriz com a qual o BNDES foi dirigido nos últimos anos efetivou-se por garantir recursos ao Banco através do endividamento público. O Tesouro emprestava a TJLP de 5% (6,5% em agosto/2015), e se financiava a uma taxa SELIC de 11,75%, correspondente a dezembro/2014, quando a política dos “campeões nacionais” foi encerrada (e 13,25% em agosto/2015). A diferença entre tais taxas de juros é o dinheiro do contribuinte que foi destinado para grandes grupos empresariais selecionados. O Banco tem a indispensável função de financiar o investimento de longo prazo, mas existe uma pilha de dúvidas razoáveis sobre as suas referidas operações que devem ser respondidas. O BNDES recebeu entre 2008 a

2014, cerca de R\$ 500 bilhões de recursos públicos e, durante muito tempo, negou informações até aos órgãos de controle. (LEITÃO, 2015).

Também foram ampliados substantivamente os financiamentos do BNDES para projetos infraestruturantes realizados por empreiteiras brasileiras em países como Cuba, República Dominicana, Venezuela, Equador, Argentina, Uruguai, Peru, Bolívia, Panamá, Nicarágua, Angola, Gana e Moçambique, cujos governos têm nítidas afinidades político-ideológicas com os dirigentes governamentais brasileiros (LIMA, 2015). Segue breve rol de financiamentos repassados pelo BNDES para obras de infraestrutura no exterior executadas por empreiteiras brasileiras entre 2007 e 2014 (SARMENTO, 2015):

- i) Porto de Mariel (Cuba): Valor da obra - US\$ 957 milhões (US\$ 682 milhões pelo BNDES - Odebrecht;
- ii) Hidrelétrica de San Francisco (Equador): Valor da obra - US\$ 243 milhões - Odebrecht;
- iii) Hidrelétrica Manduruacu (Equador): Valor da obra - US\$ 124,8 milhões (US\$ 90 milhões pelo BNDES) - Odebrecht;
- iv) Hidrelétrica de Cheglla (Peru): Valor da obra - US\$ 1,2 bilhões (US\$ 320 milhões pelo BNDES) - Odebrecht;
- v) Metrô da Cidade do Panamá (Panamá): Valor da obra - US\$ 1 bilhão. Empresa - Odebrecht;
- vi) Autopista de Madden-Colón (Panamá): Valor da obra - US\$ 152,8 milhões - Odebrecht;
- vii) Aqueduto de Chaco (Argentina): Valor da obra - US\$ 180 milhões - OAS;
- viii) Soterramento do Ferrocarril Sarmiento (Argentina): Valor - US\$ 1,5 bilhão. Empresa - Odebrecht;
- ix) Linhas 3 e 4 do Metrô de Caracas (Venezuela): Valor da obra - US\$ 732 - Odebrecht;
- x) Segunda ponte sobre o Rio Orinoco (Venezuela): Valor da obra - US\$ 1,2 bilhões (US\$ 300 milhões pelo BNDES). Empresa - Odebrecht;
- xi) Barragem de Moamba Major (Moçambique): Valor da obra - US\$ 460 milhões (US\$ 350 milhões por parte do BNDES) - Andrade Gutierrez;
- xii) Aeroporto de Nacala (Moçambique): Valor da obra - US\$ 200 milhões (US\$ 125 milhões pelo BNDES) - Odebrecht;
- xiii) BRT de Maputo (Moçambique): Valor da obra - US\$ 220 milhões (US\$ 180 milhões pelo BNDES). Empresa - Odebrecht;
- xiiii) Hidrelétrica Tumarím (Nicarágua): Valor da obra - US\$ 1,1 bilhão (US\$ 343 milhões pelo BNDES) - Queiroz Galvão;

- xiv) Projeto Hacia El Norte-Rurrenabaque-El Chorro (Bolívia): Valor da obra - US\$ 199 milhões - Queiroz Galvão;
- xv) Gasoduto da Transportadora de Gas del Sul e da Transportadora de Gas del Mercosur (Argentina): Valor da obra - US\$ 636,9 milhões - Odebrecht;
- xvi) Usina Siderúrgica Nacional (Venezuela): Valor da obra - US\$ 865,4 milhões - Andrade Gutierrez;
- xvii) Central Termelétrica de Punta Catalina (República Dominicana): Valor da obra - US\$ 2 bilhões (US\$ 656 milhões pelo BNDES) - Odebrecht;
- xviii) Corredores Viários Ocidental e Oriental de Acra (Gana): Valor da obra - US\$ 290 milhões e US\$ 500 milhões, respectivamente, patrocinados pelo BNDES - Odebrecht e Andrade Gutierrez.

Vale ressaltar que o Brasil investe anualmente cerca de R\$ 150 bilhões em infraestrutura, algo em torno de 2,5% do PIB (R\$ 5,5 trilhões em 2014), bem abaixo do percentual de investimentos em infraestrutura/PIB realizados por países como Peru (4%), Chile (5%), Índia (6%) e China (13%). Por outro lado, a dívida pública brasileira em relação ao PIB já alcança 62,4% (R\$ 3,5 trilhões), em 2015, com perspectivas de alcançar 66% em 2016 (SAKATE, 2015). Portanto, com tais índices ínfimos de investimento na infraestrutura brasileira, o papel “desenvolvimentista” do BNDES encontra-se envolto em sérias controvérsias, muitas vezes contaminadas pelo viés ideológico, uma vez que a direção do BNDES afirma que tais financiamentos externos representam projetos de cooperação internacional, ampliam o seu total de ativos financeiros, auxiliam na visibilidade internacional do Banco, reforçam a política externa pátria e ajudam as empresas brasileiras a se tornarem *players* internacionais, necessitando, portanto, que as informações permaneçam em sigilo. Existem mais de 3.000 empréstimos concedidos via BNDES apenas no período entre 2007 e 2014, porém, nem o BNDES, muito menos o governo federal se dignam a fornecer seus valores de forma transparente.

Conforme Leonardo Coutinho (2015), em junho/2015, o BNDES divulgou parte das informações, até então sigilosas, referentes a empréstimos concedidos para obras de infraestrutura realizadas em 11 nações. Entretanto, os dados informados pelo Banco não podem ser chamados de transparentes, tendo em vista tratarem apenas dos valores das operações, taxas de juros e prazos de pagamento aplicados, sem detalhes sobre as garantias oferecidas pelos contratantes, pareceres técnicos e análises de risco. Os dados liberados

revelam que o total emprestado pelo BNDES entre 2007-2014 foi de US\$ 12 bilhões, divididos em 516 contratos. Os países que mais receberam recursos foram: Angola (US\$ 3,5 bilhões), Venezuela (US\$ 2,25 bilhões) e República Dominicana (US\$ 2,2 bilhões). Para quase 60% dos contratos de empréstimos, o BNDES cobrou, em média, taxas de juros de 5,3%, apesar de o Banco captar recursos a um custo mais alto do que repassa para as empresas que realizam obras de infraestrutura no exterior. Os recursos oriundos do FAT, por exemplo, custam no mínimo 6% ao mês.

Contudo, Luciano Coutinho, presidente do BNDES, encontra-se correto na afirmação que o Banco não perde dinheiro nestas operações. Por lei, o BNDES não pode assumir o prejuízo da operação, uma vez que a União paga a diferença via “equalização das taxas de juros” com a cobertura de recursos públicos oriundos do pagamento de tributos e do aumento da dívida pública. No fim de 2014, a dívida da União com o BNDES para cobrir as operações de compensação alcançou a cifra astronômica de R\$ 26,1 bilhões. (COUTINHO, 2015).

O excesso de autonomia do BNDES não pode ser confundido como uma “caixa de pandora” que sonega informações sobre os critérios e os custos para realizar empréstimos a determinadas empresas, as garantias das nações contratantes e os procedimentos para cobrar metas de desempenho e cumprimento dos contratos estipulados, mormente em caso de insucesso do negócio financiado a este empresariado “eleito”. O papel institucional do BNDES é o financiamento do desenvolvimento brasileiro *in loco*, e através de empréstimos sem seletividade ou “extrativismo econômico”, bem diferente do desvirtuamento de eleger/financiar empresas “campeãs nacionais” para atuar na montagem de infraestrutura no exterior e sem exigência de transparência contratual.

Na democracia, é natural que o Tribunal de Contas da União (TCU), Judiciário, Ministério Público, parlamento, mercado, mídia e contribuintes participem das decisões com o executivo sobre a origem e o destino dos impostos e sua relação com o equilíbrio fiscal da nação. Os contribuintes precisam ter informação mais clara, e auditável, sobre o custo dos financiamentos concedidos pelo banco. Nada mais justo que o contribuinte queira saber para quem vai o dinheiro, que critério o banco usa e quais são as suas garantias. Ademais, quando existe dinheiro farto em uma ponta, certamente faltará em outra ponta. O Tesouro é único, como é curto o “cobertor”.

## **2. Extrativismo econômico e política nacional-desenvolvimentista nos empréstimos subsidiados do BNDES**

Acemoglu & Robinson (2012) argumentam que o desenvolvimento econômico é derivado da qualidade das instituições políticas e econômicas das nações, sendo as diferenças entre os países desenvolvidos e não desenvolvidos explicadas por instituições econômicas inclusivas ou extrativistas. Instituições econômicas inclusivas são aquelas que permitem que a riqueza seja disseminada pela sociedade, enquanto instituições econômicas extrativistas são as que concentram a renda em uma elite privilegiada. Embora breves surtos de crescimento econômico sejam possíveis na vigência de instituições extrativistas, o desenvolvimento somente será sustentável na presença de instituições econômicas inclusivas. No entanto, as instituições econômicas inclusivas dependem do surgimento de instituições políticas democráticas (e igualmente inclusivas), ou seja, aquelas que promovem a liberdade, a pluralidade e a centralização política atendendo a um conjunto amplo de interesses de uma diversidade de atores políticos. Em contraste, instituições políticas autoritárias (extrativistas) são erigidas para proteger os interesses de uma elite econômica e restringir a participação política a um grupo seleto de atores.

Por essa via, é a política que determina a economia. Organizações políticas democráticas promovem instituições econômicas inclusivas porque estimulam a inovação, asseguram os direitos de propriedade e protegem os trabalhadores da exploração e da miséria. Instituições políticas autoritárias, por sua vez, temem a inovação econômica e a “destruição criativa” provocada pelas instituições econômicas inclusivas, uma vez que a riqueza disseminada pela sociedade pode solapar as bases do poder político concentrado na mão de poucos. O crescimento econômico no contexto de instituições políticas autoritárias é baseado na alocação forçada de recursos em atividades rentáveis, e não na inovação e na “destruição criativa” (o colapso de alguns setores defasados para que outros mais eficientes possam surgir). Nesse sentido, o desenvolvimento econômico sustentável (tendo como base inovação tecnológica, educação, democracia e estabilidade política) somente é possível na presença de instituições políticas democráticas. A natureza instável da política no contexto das instituições políticas autoritárias é expressa pela “lei de ferro” oligárquica, que articula as disputas de poder entre oligarquias para quase sempre resultarem na manutenção de regimes políticos autoritários (extrativistas), mesmo que, em algum momento, uma nova elite tome o lugar dos antigos oligarcas. (ACEMOGLU & ROBINSON, 2012).

Portanto, o desenvolvimento da economia de uma nação é diretamente proporcional à qualidade de sua democracia. As nações fracassam porque são autárquicas e não superaram um modelo político que monopoliza o poder, implicando, invariavelmente, com a concentração da riqueza nas mãos de um pequeno grupo social. E a percepção de que o autoritarismo pode ser eficiente na promoção do desenvolvimento é ilusória. Embora regimes autoritários possam gerar surtos de crescimento, são incapazes de promover o desenvolvimento econômico sustentável. Assim, somente instituições políticas democráticas podem gerar instituições econômicas inclusivas e garantir o desenvolvimento econômico sustentável de uma nação. (ACEMOGLU & ROBINSON, 2012).

A inserção do Brasil na Globalização e a aquisição de sua “maioridade econômica” ocorreram através do Plano Real (1994) e de seu conseqüente processo de reformas estatais, cujo fundamento amparou-se no modelo econômico ortodoxo sintetizado em três macromedidas: câmbio flutuante, superávit primário e metas de inflação. O governo Lula (2003-2010) ao manter tal política econômica (de Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso) e aproveitar o crescimento da economia mundial conquistou elevado superávit na balança comercial e aumento das reservas cambiais, potencializando o crescimento da economia com inclusão social.

Mas, com a crise mundial (2008) houve a adoção de medidas anticíclicas (“intervalo pseudo-keynesiano”) entre 2009 e 2010, com aumento dos gastos estatais, desonerações tributárias, diminuição do controle fiscal e aumento da dívida pública como forma de aquecer a economia, ampliar o crédito e elevar o consumo. Entretanto, o próprio John Keynes era contrário a déficits públicos de longo prazo, ao afirmar que governos podiam se permitir um pouco de déficit para combater uma crise pontual, em especial, injetar dinheiro na economia para reduzir o desemprego (o grande “mal” da sociedade). Keynes, portanto, defendia déficits de curto prazo em situações emergenciais, mas era contra governos contraírem dívidas por longo tempo e que dificilmente conseguiriam pagar. (DAVENPORT-HINES, 2015).

No primeiro governo Dilma (2011-2014), sob a égide da improvisada política econômica heterodoxa, tais medidas anticíclicas (ou pseudo-keynesianas) foram mantidas, fatos que ressuscitaram as bases do nacional-desenvolvimentismo (mesmo modelo ideológico de viés econômico intervencionista dos governos militares nas décadas de 1960-1980), implicando no desmonte dos fundamentos macroeconômicos do Plano Real: baixo

crescimento econômico, juros altos, redução das taxas de poupança, diminuição dos investimentos produtivos, queda da arrecadação tributária, déficit fiscal, câmbio sobrevalorizado e inflação acima do teto. Daí, a imperiosa necessidade de ajustes fiscais a partir de 2015 em face de toda uma série de indicadores econômicos negativos acumulados.

Historicamente, os governos brasileiros gastam quase sempre acima do que arrecadam. Muitos países desenvolvidos possuem déficits fiscais, contudo, suas taxas de investimentos públicos são superiores, em média, aos níveis de déficits públicos na proporção com o PIB. O governo brasileiro acumula déficits não para ampliar investimentos, mas para custear despesas correntes, com resultados visíveis na infraestrutura inadequada e no aumento da dívida pública. Para Tanzi (2015) é uma miragem a ideia de que grandes déficits fiscais levarão ao crescimento da economia. Um recente panorama da economia mundial feito pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) concluiu que para os países em desenvolvimento uma dívida pública correspondente a 40% do PIB deve representar uma luz amarela. Um déficit fiscal ocasional não é um problema, mas déficits fiscais prolongados no tempo tornam-se um grande empecilho ao crescimento econômico, vide a situação da Grécia, Espanha e Portugal.

Portanto, como forma de sair da crise mundial (2008), o governo federal, entre 2008-2014, retomou a equivocada estratégia “nacional- desenvolvimentista” adotada em vários momentos do século passado por diferentes governos brasileiros, em especial, durante a ditadura militar (1964-1985), visando fortalecer o protagonismo estatal e aumentar os estímulos financeiros para a formação de grandes grupos empresariais que, em tese, conquistariam mercados internacionais e substituiriam as importações. Em 1979, após o choque da “crise do petróleo” (1973-78), a estratégia do governo militar em criar “campeões nacionais” tinha como objetivo garantir o crescimento econômico num cenário externo adverso em face da redução de demanda do comércio internacional. A expansão da produção para substituir as importações seria mantida com a concessão de incentivos a setores e empresas selecionados por meio de crédito subsidiado e com maior proteção estatal da produção doméstica contra a concorrência externa. (LISBOA & LAZZARINI, 2015).

Para MUSACCHIO & LAZZARINI (2015), a atual crise brasileira deve-se à falta de um “ambiente institucional robusto” capaz de blindar as empresas estatais e as agências reguladoras de interferência política. Entretanto, a ideologia do capitalismo de Estado (ou pensamento econômico intervencionista) faz parte do modelo mental do ex-presidente Lula e



da presidente Dilma. Os contratos de concessão e as obras em infraestrutura e logística moveram excessivamente o pêndulo na direção da maior intervenção do Estado na economia, que criaria os “campeões nacionais” nestes setores para receber generosos incentivos do Estado, representando, o retorno pátrio ao modelo do “extrativismo econômico” sob o dirigismo estatal. Tabelas coletadas junto ao Ministério da Fazenda, Banco Central, BNDES, IBGE e IBOVESPA pelo Diário do Nordeste (Negócios: 06 jan. 2015, p. 1) revelam indicadores do final do governo Lula (2010) e do primeiro mandato do governo Dilma Rousseff (2011-2014) que expõem a falência da política econômica heterodoxa adotada:

#### **Crescimento do PIB**

2010	7,5%
2011	2,7%
2012	0,9%
2013	2,3%
2014	0,1%

**Tabela 1**

#### **Taxa de Investimento (% do PIB)**

2010	20,5%
2011	20%
2012	18,7%
2013	19%
2014	17,4%

**Tabela 2**

#### **Superávit Primário (em % do PIB)**

2010	+2,7%
2011	+3,1%
2012	+2,4%
2013	+1,9%
2014	+0,6%

**Tabela 4**

#### **Dívida Bruta (em % do PIB)**

2010	53%
2011	54%
2012	59%
2013	57%
2014	62%

**Tabela 5**

**Empréstimos do BNDES (R\$ Bilhões)**

2010	168
2011	140
2012	156
2013	190
2014	191

**Tabela 6****Crédito Bancos Públicos (R\$ Trilhões)**

2010	0,99
2011	1,15
2012	1,23
2013	1,32
2014	1,36

**Tabela 9****Crédito Bancos Privados (R\$ Trilhões)**

2010	0,71
2011	0,89
2012	1,13
2013	1,39
2014	1,56

**Tabela 10****Déficit Externo (US\$ Bilhões)**

2010	-47
2011	-52
2012	-54
2013	-81
2014	-84

**Tabela 11**

E no *ranking* de fatores que definem se as nações vão superar crise, prosperar ou manter-se no atraso econômico, a credibilidade figura no topo. É a confiança no futuro e nas instituições que faz com que as pessoas firmem contratos, invistam e emprestem dinheiro umas às outras. Para o economista americano Douglass North (1990, P. 17), a solidez e a credibilidade das instituições é uma variável mais importante para o desenvolvimento de um país do que suas riquezas naturais. Na teoria institucional de North, o conceito de racionalidade exerce papel fundamental na construção da dinâmica das instituições. Ao introduzir a noção de incerteza, North mostrou sua rejeição pela *rational choice* (escolha racional) e propôs como alternativa uma teoria de racionalidade mais ampla e que ampare

dois dos principais problemas das escolhas racionais: a motivação dos agentes e a decifração do ambiente econômico. Por isso, para desmontar o atual ambiente de crise brasileiro é necessário resgatar a “confiança” dos agentes políticos, econômicos e sociais. As equipes econômicas (2008-2010 e 2011-2014) tentaram forçar o crescimento com mais gastos públicos e controlar a inflação segurando preços administrados, fatos que arruinaram as contas governamentais e criaram um volume inflacionário reprimido que estourou em 2015.

Na verdade, para apoiar o BNDES em seus empréstimos e nacionais e internacionais, o Tesouro emitia títulos da dívida pública remunerados pela taxa SELIC de juros (13,75% em dezembro de 2008 e 11,75% ao ano em dezembro/2014) e aportava a quantia no Banco, que por sua vez, ao receber tais recursos, compromete-se a quitar a dívida com o governo federal não em conformidade com as taxas de mercado, mas sim, a valores inferiores. O Tesouro, portanto, arcou com o prejuízo neste tipo específico de transação, fato que implicou em aumento dos gastos públicos, e que forçou o governo federal a tentar esconder os subsídios concedidos às empresas mediante novos suprimentos de recursos públicos ao BNDES (SCHIMIDT, 2015). Os empresários argumentam que os créditos subsidiados geram empregos, mesmo que o financiamento destas operações externas do BNDES custe R\$ 1,1 bilhão ao FAT em face da cobrança de 1% de juros (criando déficit no FAT), e cujo rombo é coberto pelo Tesouro que, por sua vez, se financia pagando juros de quase 14% ao ano com aumento do déficit público. (LEITÃO, 2015).

A expansão do BNDES ocorreu justamente em um período em que o Brasil se beneficiou de uma melhora no preço das *commodities* e das condições de crédito nacional na década passada, com os mercados emergentes crescendo, exportando mais e recebendo investimentos prioritários. Todavia, muitos projetos empresariais poderiam ser financiados sem recursos públicos, que apenas substituíram o crédito privado. A função primordial do BNDES, no entanto, seria suportar investimentos com retorno social sem financiamento privado por imperfeições do mercado de crédito. Outrossim, os subsídios do BNDES para grandes grupos empresariais não necessariamente levaram a um desempenho maior da economia brasileira nos últimos anos.

Essa política nacional-desenvolvimentista adotada recentemente pelo governo federal pode até ser eficaz em casos específicos, desde que os setores se tornem eficientes, que a proteção possa ser retirada posteriormente para benefício do restante da sociedade e que sejam

financeiramente compensados os seus custos de implantação. Ao contrário a condução de tal política nacional-desenvolvimentista pode preservar empresas ineficientes e prejudicar a produtividade e o crescimento dos demais setores. Tanto agora em 2015, como nos anos 1970-80, o processo terminou com uma grave crise fiscal, pressão inflacionária, estagnação da economia e alguns anos de recessão. Políticas de proteção setorial resultam em custos para o restante da economia e os subsídios consomem verbas que poderiam ser utilizadas em políticas sociais, montagem da infraestrutura nacional ou redução da carga tributária que libera recursos para o setor privado, ou em maior equilíbrio fiscal, fortalecendo a estabilidade macroeconômica. (LISBOA & LAZZARINI, 2015).

Balizado no modelo da Coreia do Sul, que forjou grandes conglomerados como Samsung e Hyundai, a boa prática requer que esta política estatal de financiamento seja acompanhada de avaliação cuidadosa de resultados, preferencialmente, com grupos de controle, e comparadas com as alternativas de política pública. Metas de desempenho, controle transparente dos custos e dos resultados obtidos são peças importantes para garantir que a política de financiamento resulte nos benefícios esperados e que, em caso de fracasso, possam ser tempestivamente revistas. No caso do Brasil, porém, foi outra a prática e diferente o resultado. Os frutos da política de criação de “campeões nacionais” (Bolsa Empresário) criada pelo governo federal, através do BNDES, indicam que houve pouco impacto sobre a produtividade e o investimento. Desde 2003, o crédito do Banco sobre o PIB saltou de 5% para 12%, enquanto a formação bruta de capital fixo pouco se moveu para além do patamar de 17%-18%. A produtividade estagnou na maioria dos setores, inclusive em muitos apoiados pelo BNDES. (LISBOA & LAZZARINI, 2015).

A política nacional-desenvolvimentista adotada pelo ex-presidente Lula e a presidente Dilma tiveram o efeito colateral de reduzir a pressão competitiva no mercado doméstico e os incentivos para o investimento em produtividade, além de reduzir a participação das empresas nas cadeias globais de produção. A falta de critério para acompanhar, avaliar e, eventualmente, cessar os subsídios estimulou a expectativa de suporte perene, independente do desempenho das empresas. Os procedimentos para a concessão de incentivos, a avaliação de resultados e a correção de rumos são relevantes para o sucesso ou o fracasso das políticas de financiamento do desenvolvimento econômico. Aprender com os erros ajuda a evitar que sejam repetidos. Que ao menos nisso o resgate do nacional-desenvolvimentismo dos últimos anos seja distinto da estratégia adotada nos anos 1970. (LISBOA & LAZZARINI, 2015).

Segundo uma representação do Ministério Público junto ao TCU, o BNDES recebeu de maneira irregular do Tesouro Nacional cerca de R\$ 500 bilhões entre 2008-2014, em operações desenhadas como subterfúgio para lançar mão de recursos que, por lei, não poderiam ser destinados como empréstimos ao Banco e que podem ter ido parar nas contas das empresas que receberam os empréstimos no Brasil e no exterior, configurando, assim, fraude à administração financeira e orçamentária da União. Os repasses considerados irregulares começaram em 2008, quando o governo federal passou a usar dinheiro da conta única do Tesouro (operações feitas pelo Banco Central com compra/venda de moedas) para financiar o BNDES. Mesmo que a conta única do Banco Central somente possa ser utilizada para que o governo federal pague suas dívidas, o Tesouro passou a emitir títulos de dívida ao BNDES, que cambiava por dinheiro e emprestava-o às empresas, tornando-se, assim, credor, e o Tesouro, devedor, fato proibido pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). O governo federal criou, dessa forma, “operações insólitas”, uma vez que a operação correta é o Tesouro captar recursos no mercado ou ampliar a arrecadação de impostos e repassar esse dinheiro para o BNDES, contabilizando em seu orçamento. (BRONZATTO & COUTINHO, 2015).

Por outro lado, o presidente do BNDES, Luciano Coutinho, citou o apoio a 91 dos 100 maiores grupos nacionais, o financiamento à metade de todos os investimentos em infraestrutura no país, o estoque de empréstimos em R\$ 263 bilhões correspondente a 11% do PIB, e a alocação integral dos títulos recebidos do Tesouro em operações de crédito para negar qualquer irregularidade nos repasses de R\$ 500 bilhões do Tesouro (BRONZATTO & COUTINHO, 2015). Contudo, a monetização dos títulos foi feita por meio de venda direta, por operações compromissadas com agentes de mercado, e também com a manutenção dos papéis até a data de vencimento, no caso de títulos curtos, com o total de empréstimos do Tesouro Federal ao BNDES tendo saltado de R\$ 9,9 bilhões (0,4% do PIB), em 2007, que somava R\$ 2,6 trilhões, para R\$ 414 bilhões (8,4% do PIB), em 2014, e que foi calculado em R\$ 5,5 trilhões. (SARMENTO, 2015).

O minucioso relatório de 96 páginas do ministro Augusto Nardes, relator do processo das contas de 2014 do governo Dilma no TCU, afirma que através da “contabilidade criativa” e “pedaladas fiscais” o governo federal utilizou recursos dos bancos públicos de forma indiscriminada (programas sociais e empréstimos financeiros), não realizou contingenciamento de R\$ 28 bilhões e permitiu a utilização de R\$ 10 bilhões sem autorização

do Congresso Nacional, desrespeitando a LRF e causando a atual crise na economia. Por essa razão, o TCU tomou a decisão inédita de sinalizar a rejeição das contas.

Ao mergulhar na contabilidade da União, o TCU encontrou 31 itens duvidosos, dos quais 13 foram definidos como de “irregularidades”. E são esses 13 itens que compõem o questionário enviado a Presidente Dilma, no caso, se reportando a novembro/2014, quando já estava claro que a meta fiscal estabelecida pela Lei Orçamentária no início daquele ano não poderia ser alcançada. Naquele momento, embora a obrigação fosse contingenciar gastos da ordem de R\$ 28,5 bilhões, o governo federal fez o contrário: assinou um decreto liberando R\$ 10 bilhões em emendas parlamentares e condicionou a liberação dessas emendas à aprovação de uma mudança na lei que o isentava de cumprir a meta fiscal. O TCU intimou a presidente a esclarecer sua responsabilidade nestas 13 manobras fiscais e orçamentárias nas quais se encontraram indícios de irregularidades. A presidente Dilma teve prazo de 30 dias para se explicar (precedente do STF, SS 1197-PE, rel. Min. Celso de Mello), conforme atesta defesa entregue em 18 de julho/2015, pelo Advogado-Geral da União, Luiz Inácio Adams. Seus argumentos serão avaliados pelo TCU, e, em meados do segundo semestre, as contas de 2014 da presidente Dilma devem ir a julgamento pelo TCU e depois, votada pelo Congresso Nacional. (COSTA, 2015).

Entre os 13 pontos considerados irregulares pelo TCU estão, pelo menos, três práticas ilegais (“pedaladas fiscais”) que envolvem o BNDES (LOPES, 2015):

- I) Não registrar na dívida pública os passivos gerados pelos atrasos nos repasses do Tesouro junto ao BNDES, Banco do Brasil e FGTS (R\$ 40 bilhões acumulados até 2014) e descumprimento do art. 1º da LRF;
- II) Adiantamentos ilegais concedidos pelo BNDES à União para cobertura de despesas no Programa de Sustentação do Investimento e descumprimento dos arts. 1º, 32 e 36 da LRF;
- III) Omissão de transações deficitárias junto ao BNDES, Banco do Brasil e FGTS nos resultados fiscais de 2014 e descumprimento do art. 1º da LRF e art. 37 da Constituição/1988;
- IV) Adiantamentos ilegais concedidos pela Caixa para o Bolsa Família, Seguro Desemprego e Abono salarial (R\$ 7 bilhões) e descumprimento dos arts. 1º, 32, 36 e 38 da LRF;
- V) Adiantamentos ilegais concedidos pelo FGTS à União para cobrir despesas do Minha Casa Minha Vida entre 2010 a 2014 (R\$ 1,4 bilhão) e descumprimento do art. 32 da LRF;

- VI) Ausência no rol de prioridades e metas no Projeto de Lei das Diretrizes Orçamentárias 2014 e descumprimento do art. 165 da Constituição/1988;
- VII) Pagamento de dívida contratual da União junto ao FGTS do Minha Casa, Minha Vida sem devida autorização orçamentária e descumprimento dos arts. 1º, 3º, 5º e 32 da LRF e art. 167 da Constituição/1988;
- VIII) Uso de recursos que extrapolaram o montante de recursos aprovados no Orçamento de Investimento por 08 empresas estatais e descumprimento do art. 167 da Constituição/1988;
- IX) Execução de despesas de investimentos sem suficiente dotação no Orçamento de Investimento pelas empresas Petrobras, Araucária Nitrogenados, Energética Camaçari Muricy e Transmissora Sul Litorânea de Energia e descumprimento do art. 167 da Constituição/1988;
- X) Ausência de contingenciamento de despesas não obrigatórias da União em R\$ 28,54 bilhões, através do Decreto nº 8.367/2014, e descumprimento dos arts. 1º e 9º da LRF;
- XI) Condicionamento de aumento de gastos públicos (execução orçamentária de 2014) para influir na apreciação, pelo Congresso, do Projeto de Lei nº 36/2014, que flexibilizou a meta fiscal de superávit primário 2014 e descumprimento do art. 1º da LRF, art. 118 da Lei Orçamentária e art. 37 da Constituição/1988;
- XII) Inscrição irregular e sem previsão legal em Restos a Pagar de R\$ 1,367 bilhão referentes a despesas do Minha Casa Minha Vida no exercício de 2014 e descumprimento do art. 1º da LRF e arts. 35, 36 e 67 da Lei Orçamentária;
- XIII) Existência de distorções que tornam indicadores e metas previstos no Plano Plurianual 2012-2015 não confiáveis e descumprimento do art. art. 37 da Constituição/1988.

Nos últimos anos, houve uma série de estratégias do Tesouro para fabricar resultados fiscais e gerar uma impressão que não correspondia à realidade financeira da economia. Como o governo federal perdeu a capacidade de cumprir a meta fiscal estabelecida na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), no final de 2014, solicitou ao Congresso Nacional a alteração da lei para mudar a meta não cumprida. Sem a maquiagem contábil e números fidedignos, o déficit do governo federal foi de R\$ 30 bilhões, somente em 2014. Vale menção que, no seu último dia de trabalho (30 de dezembro/2014), o ex-secretário do Tesouro Arno Augustin assinou uma nota técnica em que se responsabilizava pelas manobras fiscais e por todos os repasses de recursos do Tesouro previstos ou não no Orçamento. Para o Ministério Público, no entanto, as contas do governo são de responsabilidade da Presidente da República, que assina os decretos. A nota técnica foi usada pela presidente Dilma em sua defesa e em

pronunciamentos públicos. Contudo, não há burocrata algum que possa servir de anteparo no caso das duras medidas que levam a assinatura da própria presidente. (COSTA, 2015).

O relatório-parecer do Ministério Público de Contas junto ao TCU mostra os riscos que o país acumulou quando o governo federal tentou esconder o mau desempenho das contas públicas nos últimos anos. Somente os créditos concedidos pelos bancos públicos ao Tesouro passaram de R\$ 40 bilhões. O relatório exhibe vários tipos de problemas: confusões na contabilidade do governo federal que tiram a credibilidade de seus dados, banco público financiando o Tesouro e representando evidente sinal de má administração, pedaladas fiscais enquanto operações proibidas pela LRF e reforço dos riscos de aumento inflacionário. Como o registro das receitas e despesas tornou-se mais opaco, os bancos públicos financiaram seus controladores, pagaram obrigações do Tesouro e demoraram a receber o reembolso do governo federal. Empréstimos ao Tesouro são gastos orçamentários que os bancos públicos não têm dever de assumir. E essa espera de meses caracteriza, segundo o TCU, uma operação de crédito, como é o caso do BNDES que cobriu os custos do Programa de Sustentação de Investimento. (OLIVEIRA, 2015).

Ao todo, somados os recursos sobre os quais pairam dúvidas (e os que nem foram registrados), chega-se a R\$ 280 bilhões. Isso, claro, não significa um rombo desta dimensão, mas sim operações de crédito, débito, receitas e despesas que foram contabilizados (ou não) com algum tipo de irregularidade. Ademais, o governo federal tem a obrigação legal de realizar a cada dois meses uma avaliação contábil de suas receitas e despesas para verificar o desempenho e definir a necessidade de ajustar os gastos. Como o governo fazia sua avaliação superestimando as receitas e subestimando as despesas, não foi implantado o contingenciamento adequado. Com isso, o Congresso Nacional teve que votar no fim de 2014 uma autorização para a presidente desrespeitar a sua lei orçamentária. (LEITÃO, 2015).

O caso das “pedaladas” é como se fosse um cheque especial do governo federal. Sem autorização do Congresso, o governo gastou próximo de R\$ 40 bilhões. E no caso de 2014, período de eleição, não foi feito o contingenciamento de R\$ 28,5 bilhões, além de autorizados gastos de R\$ 10 bilhões a mais, gerando um déficit de R\$ 22,5 bilhões. E o TCU, conforme o ministro Augusto Nardes (2015), alertou o governo federal para a questão das “pedaladas”, como também para a “contabilidade criativa”. As manobras fiscais de 2014 ainda nem foram julgadas, mas o governo insiste nas mesmas práticas já condenadas pelo



TCU e que podem levar o tribunal a reprovar as contas da presidente Dilma Rousseff de maneira inédita na história. Uma análise no Orçamento da União deste ano mostrou que, de janeiro a abril/2015, o governo voltou a fazer operações de crédito que elevaram a dívida do Tesouro com bancos públicos e com o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) em cerca de R\$ 20 bilhões. Em auditorias realizadas de setembro a novembro de 2014, os técnicos haviam identificado que recursos das instituições financeiras eram custeados pelo Tesouro. (JERONIMO, 2015).

No TCU, a maquiagem nas contas para elevar superficialmente o resultado do superávit foi considerada violação à Lei de Responsabilidade Fiscal, uma vez um banco público não pode emprestar dinheiro para o governo como fosse um cheque especial. Ademais, nos empréstimos internacionais em que o Brasil é o credor, cabe ao dono do dinheiro impor as condições do contrato. Todavia, é o Brasil quem faz questão de manter o sigilo das operações concedidas a juros subsidiados, atitude que vai contra a transparência pública. (OLIVEIRA, 2015).

Uma possível rejeição das contas do governo por descumprimento de regras de aplicação do Orçamento da União é previsto na Constituição/1988 como crime de responsabilidade. Caso o Procurador-Geral da República decida encaminhar ao Supremo Tribunal Federal (STF) o pedido de abertura de ação penal contra a presidente, a Corte suprema terá que pedir autorização do Congresso Nacional para investigar Dilma. Acatado o pedido do STF, a Constituição determina que a presidente se afaste do cargo por 180 dias, para que a influência política e institucional não interfira nas investigações. Nesse caso, com fato concreto, estaria criado o ambiente político para apresentação de um pedido de Impeachment contra a presidente Dilma Rousseff.

Diferentemente do Banco do Brasil ou da Caixa, o BNDES é um banco de fomento, e não comercial. O próprio TCU tem uma enorme dificuldade para conseguir informações do BNDES, que são sistematicamente negadas com alegação de “sigilo bancário”. Foram várias fórmulas inventadas pela “usina de fabricar truques contábeis” em que tornou-se a Secretaria do Tesouro. Ou seja, as manobras contábeis representam uma ciranda financeira que funciona, metaforicamente, como uma bicicleta que necessita das “pedaladas fiscais” do governo federal para continuar em movimento. E a irregularidade decorre justamente porque a LRF proíbe que bancos públicos financiem seus controladores, no caso, o governo federal.

### **3. Sigilo de informações dos empréstimos internacionais do BNDES: crimes de responsabilidade fiscal em cooperação internacional sem transparência pública**

Acerca da cooperação internacional, podemos utilizar o conceito de Robert Keohane (1984) como um procedimento de coordenação de políticas por meio do qual os estados (atores) ajustam seu comportamento às preferências reais ou esperadas. Ou seja, a cooperação internacional não é um fim, mas um processo que permite eliminar a influência de um possível viés valorativo, ao mesmo tempo, em que reduz a necessidade de se adentrar em discussões mais profundas sobre os interesses e objetivos dos estados envolvidos no processo cooperativo de políticas ou de finanças. Dessa forma, se aceita *a priori*, a existência de interesse compartilhado por parte dos atores, devendo-se analisar as condições sob as quais esse interesse levará a cooperação internacional. Entretanto, a existência de interesse compartilhado não significa que haja uma harmonia de interesses, uma vez que nesse caso não haveria necessidade de cooperação para ajuste de políticas. Assim, a cooperação internacional também depende de uma possibilidade de discórdia, uma vez que sem desacordos não haveria cooperação internacional, apenas harmonia entre os estados.

Entre as motivações para que os estados realizem a cooperação internacional pode-se listar a busca de conhecimento e melhores práticas, a ampliação de redes de capilaridade, a complementaridade de forças políticas, a afiliação a determinada causa, a busca de talentos ou *know how*, o prestígio, a marca ou a história do parceiro ou o apoio financeiro para certos projetos. Já as vantagens da cooperação internacional são compartilhamento de custos, acesso a experiência ou instalações, inovação aberta, reforço político para projeto ou programa, estabelecimento ou estreitamento de relações internacionais, ganhos de influência junto a parceiros, demonstração de liderança e conquista de mercados externos por meio da parceria. Entretanto, os riscos envolvidos na cooperação internacional devem ser bem avaliados, como é o caso da restrição da liberdade de ação, criação de dependências, incremento da complexidade gerencial, transferência indesejada de tecnologia e sensível a futuros competidores, possibilidades políticas de a cooperação falhar e ameaça plausível de não pagamento dos empréstimos financeiros. (KOHANE: 1984).

E os pré-requisitos para a cooperação internacional são: a escolha estratégica dos parceiros, a visão clara dos objetivos da parceria e do papel de cada ator, a exata definição das condições materiais e intangíveis de cada ator, o compromisso e a confiança, a boa gestão dos

impactos e resultados (*win-win*) e o respeito aos prazos de reembolso dos repasses financeiros. E nos projetos de cooperação internacional os estados devem levar em conta o processo seletivo como uma ferramenta de gestão para o diagnóstico da empresa/instituição com identificação de fragilidades/forças e a necessidade de qualificação para atender aos critérios dos editais e dos acordos firmados. Por fim, são características de projetos que os estados apreciam na cooperação internacional (KOHANE: 1984):

- a) Inovação: inclusão de abordagens inovadoras e eficazes na resolução de problemas do desenvolvimento;
- b) Efeito Demonstração: capacidade de adaptação ou replicação das aprendizagens a outros países e setores;
- c) Parcerias: projetos devem permitir a construção de alianças/parcerias nacionais, sobretudo na contrapartida de recursos;
- d) Essencialidade do Apoio: escolha mais adequada da iniciativa concreta visando o alcance dos melhores resultados através dos recursos financeiros aportados;
- e) Sustentabilidade: projetos devem ter planos operacionais convincentes e com potencial de garantia econômica e retorno financeiro uma vez encerrado o período do aporte externo;
- f) Transparência: definição clara para todos os atores dos critérios, custos, riscos e garantias do objeto cooperado, principalmente, tratando-se de empréstimos financeiros.

O contribuinte tem o direito de saber e de participar das decisões fiscais do governo. E quanto maior o debate, mais forte será a transparência pública e maior o nível da democracia. Por exemplo, nos Estados Unidos da América, o Eximbank (apesar de voltado apenas para apoio a exportações) divulga os valores de cada negócio numa única página virtual, em especial, as taxas de juros aplicadas em todas as operações, facilitando a comparação entre elas. Por outro lado, o Eximbank encontra-se sujeito a uma espécie de auditoria de suas operações, como outros órgãos públicos americanos, por um órgão independente de controle dos financiamentos. (LIMA, 2015).

Não é problema jurídico o BNDES ser socorrido com dinheiro público. Ilegal mesmo é o BNDES alegar, sem amparo no ordenamento, a necessidade de “preservação da privacidade dos atos referentes à gestão bancária” e o governo federal vetar o TCU, parlamento, mercado, mídia e sociedade de fiscalizarem sua administração. Em especial, quando o Banco destina, através de atos de cooperação internacional, empréstimos para outras nações visando financiar atividades de empresas brasileiras no exterior, com tais operações

sendo consideradas juridicamente “secretas” pelo governo federal. Outra questão polêmica é a taxa de juros abaixo do mercado que o BNDES concede às “empresas campeãs”, uma vez que capta dinheiro emitindo títulos públicos com base na taxa SELIC (13,75% ao ano, em agosto/2015) e empresta a juros de 6%, significando que arca com 5% de todo o dinheiro repassado ao BNDES.

Atualmente, o BNDES somente apresenta os beneficiários de 18% dos empréstimos. E essa parcela somente foi revelada em face de uma ação do Ministério Público Federal na 20ª Vara Federal de Brasília, em agosto/2014, com a decisão considerando que a divulgação das operações com empresas privadas não viola os princípios que garantem o sigilo fiscal e bancário dos envolvidos e obrigando o BNDES a fornecer os dados solicitados pelos órgãos de fiscalização. Ademais, uma série de iniciativas tomadas pelo Congresso Nacional em 2015 promete abrir, enfim, tal “caixa-preta”, como a Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) do BNDES na Câmara dos Deputados, e as aprovações de um Projeto de Lei sobre o fim do sigilo nas operações do BNDES e de um requerimento do Senado para que o TCU realize uma auditoria nas operações feitas pelo BNDES com empresas brasileiras em atuação no país e outros países entre 2007-2014. (SARMENTO, 2015).

Contudo, a presidente Dilma vetou o texto aprovado pelo Senado que determinava o fim do sigilo nos empréstimos concedidos pelo BNDES, justificando no Diário Oficial da União (22 de maio/2015) que “a divulgação ampla e irrestrita das informações das operações de apoio financeiro do BNDES feria sigilos bancários e empresariais e prejudicaria a competitividade das empresas brasileiras” e que “a quebra do sigilo bancário é inconstitucional”. Em sua *ratio essendi*, inconstitucional é o veto, que nega publicidade dos atos de um banco quase que inteiramente exercidos com dinheiro público, não havendo discricionariedade do executivo em dar ou não transparência ao BNDES, e sim, dever vinculado aos princípios da Administração Pública (art. 37 da Constituição/1988: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência). Além do que, o BNDES encontra-se sujeito à Lei de Acesso à Informações Públicas (Lei nº 12.527/11), com os contratos da instituição não sendo protegidos por sigilo bancário por envolverem recursos públicos (SARMENTO, 2015). Vale lembrar que tal tentativa legal de manter a opacidade de informações fiscais e bancárias pode ser democraticamente derrubada pelo Senado, que ainda não tem data definida para apreciar o veto da Presidência da República sobre o sigilo das operações do BNDES.

Já a Câmara dos Deputados instalou, no início de agosto/2015, a CPI do BNDES. Um dos objetivos concretos declarados da CPI é investigar os empréstimos do BNDES para a política de criação de “campeões nacionais” que vigorou até 2014: subsidiar com empréstimos a juros abaixo da SELIC grandes empresas com musculatura para se tornarem líderes globais. Por um acordo entre os partidos, a presidência ficou com Marcos Rotta (PMDB-AM), e a relatoria, com José Rocha (PR-BA). O requerimento de criação da CPI do BNDES foi de Rubens Bueno (PPS-PR), que pediu que sejam investigadas supostas irregularidades envolvendo o BNDES ocorridas entre os anos de 2003 e 2015 relacionadas à concessão de empréstimos, que até junho/2015 estavam sob sigilo, concedidos a países como Angola e Cuba. Bueno questionou a classificação desses contratos como sigilosos e que somente poderão ter seu teor ser revelado em 2027. (CALGARO, 2015).

A CPI também deverá apurar empréstimos (de “fachada”) concedidos a empresas investigadas da Operação Lava Jato, além de operações de crédito em favor de empresas do grupo do empresário Eike Batista e do setor frigorífico (JBS-Friboi). A fusão 01-Brasil Telecom em 2008, também suspeita de irregular, por exemplo, foi impulsionada por injeção de capital do BNDES, Banco do Brasil e fundos de pensão. No requerimento, Bueno alega que “as dificuldades financeiras enfrentadas por estas empresas e o questionável retorno do investimento traz a necessidade de se investigar tais casos” (CALGARO, 2015). Por outro lado, o governo federal apresentou argumentos de que as linhas de crédito para evitar demissões e atenuar a crise não poderão ser concedidas pelo BNDES enquanto durar a CPI do BNDES. Mas, se o produto financeiro estiver sendo preparado para que os créditos sejam concedidos com critérios transparentes, sólidas garantias e para boas empresas, não restam motivos para temer sua interrupção. (LEITÃO, 2015).

No tocante ao Tribunal de Contas da União, suas estão funções delineadas no art. 71 da Constituição/1988, sendo órgão responsável para auxiliar o Congresso Nacional na missão de exercer o controle externo da administração pública federal, realizando a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação de subvenções e renúncia de receitas. Para isto é dotado de autonomia institucional que lhe permite exercer estas funções com independência, não se subordinando nem mesmo ao Congresso Nacional, a quem devem prestar auxílio, como no caso de emitir parecer técnico em 60 dias a contar de seu recebimento das contas governamentais apresentadas anualmente pelo Presidente da República. A prestação de contas

da administração pública federal está entre as competências privativas do Presidente da República, nos termos do artigo 84, XXIV da Constituição/1988, sendo obrigação que, se não cumprida, tipifica crime de responsabilidade contra a probidade na administração pública, conforme art. 9º, II da Lei nº 1079/50. (CONTI, 2015).

Todavia, a função consultiva exercida pelo TCU no parecer emitido é “opinativo”, através da análise dos dados da atividade financeira da administração pública federal no exercício anterior, avaliando-a sob os diversos aspectos previstos no art. 70 da Constituição/1988, e tendo por finalidade subsidiar a decisão final, a ser tomada pelo Congresso Nacional, a quem compete julgar anualmente as contas prestadas pelo Presidente da República, de acordo com o art. 49, IX da Constituição/1988. E de acordo como o art. 228 do Regimento Interno do TCU, o parecer será “conclusivo”, ao exprimir a adequação das contas apresentadas aos princípios constitucionais e legais que regem a administração pública, informando sobre o cumprimento dos programas orçamentários, atingimento das metas e adequação ao sistema de planejamento orçamentário, além da observância dos limites e parâmetros estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Já o julgamento das contas, sob responsabilidade do Congresso Nacional, tem natureza política, não ficando vinculado ao parecer do TCU, sendo possível julgar, inclusive, em desacordo com a posição explicitada pelo Tribunal, uma vez que o Presidente da República é o condutor político dos planos de governo, tendo assim responsabilidade política sujeita a julgamento de natureza política perante o Congresso Nacional (MILESKI, 2003). Função esta que tem falhado gravemente, uma vez que o Congresso Nacional não julgava a prestação de contas do executivo federal desde 1992, com consequência desta uma omissão inaceitável, a falta de apreciação até o início de agosto/2015, das contas dos governos Fernando Collor, Itamar Franco, Fernando Henrique Cardoso e Lula. Vale registro que existe precedente de contas rejeitadas pelo TCU, como no caso de Getúlio Vargas, em 1937. (CONTI, 2015).

É tamanho o descrédito que pesa sobre as contas de um governo que, nos quatro primeiros anos de mandato, foi pródigo em “pedaladas”, truques contábeis e voluntarismo no uso do dinheiro público. E no caso de rejeição das contas da presidente Dilma Rousseff pelo plenário do TCU, e posteriormente, votada desfavoravelmente pelo Congresso Nacional, além do prejuízo moral e político, pode levar à inelegibilidade por 08 anos, sem prejuízo de os fatos que a motivaram darem ensejo a condenações em diversas esferas. E como adverte o art. 1º, I,

g da Lei Complementar nº 64/90, art. 1º, I, g (com redação dada pela LC 135, de 2010), especialmente, na esfera criminal.

No que tange ao que foi apurado pelo Tribunal de Contas da União, percebe-se um quadro que evidencia desorganização das contas públicas do governo federal, com uma série de atos que se mostra voltado a alterar e ajustar fatos e informações com falseamento da verdade sobre as finanças públicas, de modo a dar-lhes uma melhor aparência, mas em desconexão com a realidade. Uma sentença desfavorável do TCU é um fato concreto que pode criar as condições políticas, hoje inexistentes, para que a presidente Dilma se veja enredada num processo por ato de improbidade administrativa, ou mesmo numa ação de Impeachment.

### **Considerações finais**

O papel institucional do BNDES é financiar o desenvolvimento socioeconômico brasileiro, em especial, as obras de infraestrutura. E o BNDES vem financiando a infraestrutura, mas, não somente no Brasil com os “campeões nacionais”, mas também via empréstimos internacionais repassados para algumas destas empresas campeãs nacionais realizarem obras infraestruturantes no exterior sob a égide da cooperação internacional e do sigilo bancário. Todavia, são fortes as suspeitas de que o “sigilo bancário” e os “critérios técnicos” adotados na concessão de financiamentos externos que envolvem empresas brasileiras sejam justificativas desprovidas de razão legal para o governo federal acobertar negócios lesivos aos contribuintes e que comprometem a credibilidade da instituição e colocam em dúvida a lisura do processo.

O impasse da falta de transparência pública chegou a tal ponto, que o ministro-relator do TCU sobre as contas de 2014 do governo federal, considerou irregulares as manobras contábeis realizadas pelo executivo, que atrasou o repasse de verbas para cobrir programas sociais e financiamentos privados pagos pelos bancos públicos, findando por cobrir as despesas do executivo federal como fosse um empréstimo feito ao governo por estas instituições financeiras públicas. Dessa forma, o governo federal se obriga a tomar dinheiro emprestado no mercado financeiro para pagar a dívida original frente aos bancos públicos,

além de agredir a LRF, que proíbe que bancos públicos financiem seus controladores: o governo federal.

As ideias propostas por alguns economistas, de que toda empresa privada brasileira que receber recursos subsidiados do executivo abra mão da confidencialidade de informações relacionadas ao empréstimo, parece oportuna e justa, bem como a criação de um órgão público independente para controle dos financiamentos, semelhante ao existente nos Estados Unidos da América, representa uma alternativa para evitar e detectar desvios de finalidade da administração pública. A sede de informações sobre certas operações do BNDES pode desvendar não apenas eventuais desvios do passado, mas levar à maior transparência nas operações futuras, dando, assim, o Brasil, um grande passo para aperfeiçoar a gestão do Banco referido e romper, definitivamente, com a política nacional-desenvolvimentista eivada de práticas estatais de extrativismo econômico.

Como os recursos do BNDES são quase todos provenientes do Tesouro, a definição de critérios transparentes para a concessão de financiamento pode contribuir em muito para reduzir os favores concedidos a empresários ligados aos governantes de ocasião. Ademais, como o dinheiro é público, é preciso que a sociedade saiba de onde provém, para onde é repassado, que existem subsídios embutidos e como a despesa é registrada contabilmente.

## Referências

ACEMOGLU, Daron & ROBINSON, James. **Por que as nações fracassam?** Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. **Lucro do BNDES cresce 5,4% em 2014**. Brasília: Agência Brasil, 30 mar. 2015. Disponível em: <https://www.brasil.gov.br/economia.e.emprego>>. Acesso em: 12 jan. 2015.

BRONZATTO, Thiago & COUTINHO, Felipe. A gasolina batizada do capitalismo brasileiro. **Época**, São Paulo, n. 883, p. 40-43, 11 mai. 2015.

CALGARO, Fernanda. CPI do BNDES é instalada na Câmara dos Deputados. **G1 Política**. Rio de Janeiro: 06. ago. 2015. Disponível em: <http://www.g1.globo.com/politica/cpi-do-bndes-e-instalada.html>>. Acesso em 11 ago. 2015.



CONTI, José Maurício. Julgamento das contas do governo precisa ser feito com rigor. In: **Consultor Jurídico**. São Paulo: CONJUR, 30 jun. 2015. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2015-jun-30/contas-vista-julgamento-contas-governo-feito-rigor>>. Acesso em 11 ago. 2015.

COSTA, Ana Clara. Treze explicações que Dilma precisa dar. **Veja**, São Paulo, n. 2.431, p. 54-56, 24 jun. 2015.

COUTINHO, Leonardo. O banco camarada. **Veja**, São Paulo, n. 2.429, p. 58, 10 jun. 2015.

DAVENPORT-HINES, Richard. **The universal man: the seven lives de John Maynard Keynes**. Londres: William Collins, 2015.

JERONIMO, Josie. O retorno das pedaladas. **Isto É**, São Paulo, n. 2.378, p. 45-47, 01 jul. 2015.

KEOHANE, Robert. **After hegemony: cooperation and discord in the world political economy**. New Jersey: Princeton University Press, 1984.

LEITÃO, Miriam. CPI do BNDES. **Diário do Nordeste**. Fortaleza, 22 jul. 2015. Negócios, p. 5.

LEITÃO, Miriam. Maquiagem desfeita. **Diário do Nordeste**. Fortaleza, 18 jun. 2015. Negócios, p. 6.

LIMA, João Gabriel. O BNDES não pode ser uma caixa-preta. **Época**, São Paulo, n. 883, p. 28-29, 11 mai. 2015.

LISBOA, Marcos & LAZZARINI, Sérgio. A produtividade estagnou na maioria dos setores apoiados pela BNDES. Muitos projetos poderiam ser financiados sem recursos públicos. **Época**, Rio de Janeiro, n° 896, p. 54-55, 10 ago. 2015.

LOPES, Elizabeth. Ministro diz que governo tem de prestar contas à sociedade. **O Estado de São Paulo**. São Paulo, 17 jun. 2015. Economia, p. 16.

MILESKI, Helio. **O controle da gestão pública**. São Paulo, Revista dos Tribunais, 2003.

MUSACCHIO, Aldo & LAZZARINI, Sérgio. **Reinventando o capitalismo de Estado. O Leviatã nos negócios: Brasil e outros países**. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2015

NARDES, Augusto. O Tribunal já havia alertado para as pedaladas. **Época**, São Paulo, n. 893, p. 52-54, 20 jul. 2015.

NORTH, Douglass. **Institutions, institutional change and economic performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

OLIVEIRA, Júlio Marcelo de. O governo tentou chamar maçã de abacate. **Época**, São Paulo, n° 883, p. 44-46, 11 mai. 2015.

OLIVEIRA, Júlio Marcelo de. **Relatório e parecer prévio do Ministério de Contas junto ao TCU sobre as contas de 2014 do Governo da República**. Brasília: MPC, 15 jun. 2015.

PAIVA, Márcia de. **BNDES: um banco de história e do futuro**. São Paulo: Museu da Pessoa, 2012.

SAKATE, Marcelo. Melhor, mas longe do ideal. **Veja**, São Paulo, nº 2.430, p. 62-65, 17 jun. 2015.

SALCEDO, André & MARQUES, Felipe. O BNDES contribuiu para o crescimento das empresas, viabilizando suas estratégias e fortalecendo suas competências. **Época**, Rio de Janeiro, nº 896, p. 52-53, 10 ago. 2015.

SARMENTO, Leonardo. Veto de Dilma que nega transparência ao BNDES é inconstitucional. **Jusbrasil**, 25 mai. 2015. Disponível em: <http://www.leonardosarmento.jusbrasil.com.br>>. Acesso em: 02 jun. 2015.

SCHMIDT, Blake. Empresas de bilionários brasileiros receberam apoio do BNDES. **UOL**, São Paulo, 10 jun. 2015. UOL Economia. Disponível em: <http://www.economia.uol.com.br>>. Acesso em: 12 jun. 2015.

SITUAÇÃO que o ministro encontra. **Diário do Nordeste**. Fortaleza, 06 Jan. 2015. Negócios, p. 1.

TANZI, Vito. O governo do Brasil deveria cortar gastos. **Época**, Rio de Janeiro, nº 874, p. 54-56, 09 mar. 2015.