1. Escopo da investigação

O foco da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) do BNDES foi a investigação de irregularidades, em especial o desvio de finalidade na execução de operações de financiamento empresarial e externo do banco. O Ato da Presidência de 14/3/2019, que criou a CPI, delimitou-a em 3 níveis:

- Delimitação *temporal*: abrange atos praticado no **período de 2003 a 2015**
- Delimitação *organizacional*: investigações **circunscritas à atuação do BNDES**, incluindo, porém, atos preparatórios antecedentes que refletiram diretamente nos procedimentos operacionais do banco
- Delimitação *material*: são investigados apenas os atos **relativos à política de internacionalização de empresas brasileiras**

Grandes números

A CPI promoveu:

- 42 reuniões
- 2 visitas técnicas
- 130 requerimentos de informação a órgãos governamentais
- 111 requerimentos de convocação de depoentes

2. Linhas gerais de atuação do BNDES

O BNDES é um banco de fomento que tem como principais fontes de receita os recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT, que recebe recursos do PIS/PASEP), da própria União, que a partir de 2008 emprestou dinheiro ao BNDES (o montante atual dessa dívida é de R$ 521 bilhões) e do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS). Os programas de crédito do banco são divididos em 2 grandes grupos: os de **apoio à exportação** e os investimentos via **marcado de capitais** (através da subsidiária BNDESPAR).

3. Hipóteses investigativas

A **hipótese central da investigação** é a de que empresas beneficiadas pelos aportes de capital oriundos da política de expansão e internacionalização de empresas brasileiras, realizaram contrapartidas ilícitas ao governo brasileiro ou a partidos próximos. A seguir detalhamos as **3 tipologias de atuação criminosa apontadas**.

O favorecimento a países estrangeiros por alinhamento ideológico e o conluio para recebimento de propinas

O relator argumenta que no período de 2003 a 2015, **países latino-americanos e africanos, com alinhamento ideológico ao Partido dos Trabalhadores (PT)**, foram priorizados nos programas de fomento, com foco na realização de grandes obras que, em seguida viriam a ser realizadas por empreiteiras brasileiras. Como indício que exemplifica a tipologia, o relatório cita atas de reunião do Comitê de Financiamento e Garantia das Exportações (COFIG) que mostram que **questões técnicas levantadas pela Secretaria do Tesouro Nacional em relação ao risco de inadimplência do governo da República Dominicana foram deixadas em segundo plano por pressões da Casa Civil**, que afirmou na ocasião que haveria um "descasamento" entre política do governo e a análise do Ministério da Fazenda (*vide págs. 43 - 46*).

O favorecimento a empreiteiras no financiamento da exportação de bens e serviços de engenharia

O relatório também aponta como insumo da CPI o conhecimento, a partir de ações em andamento no Ministério Público Federal (inclusive as decorrentes da Lava-Jato) e de notícias já veiculadas na mídia, de que o **aumento expressivo de linhas de crédito do BNDES para financiamento da exportação de bens e serviços estaria sendo negociado com empreiteiras em troca de propina** a integrantes da alta cúpula do Partido dos Trabalhadores. Haveria uma proposital concentração de recursos beneficiando poucas empreiteiras. É citado como exemplo a linha de crédito entre Brasil e Angola, que beneficiaria a Construtora Norberto Odebrecht (*vide pág. 49*).

Outro ponto destacado é que a Odebrecht, ao firmar acordo de leniência com o Departamento de Justiça dos Estados Unidos, declarou que havia pago, entre 2001 e 2016, aproximadamente R$ 788 milhões em propinas a autoridades públicas do Brasil e mais 11 países, sendo 9 latinos e 2 africanos. **Todos os países haviam sido beneficiados nas operações de financiamento de exportações do BNDES** (*vide págs. 51 - 53*).

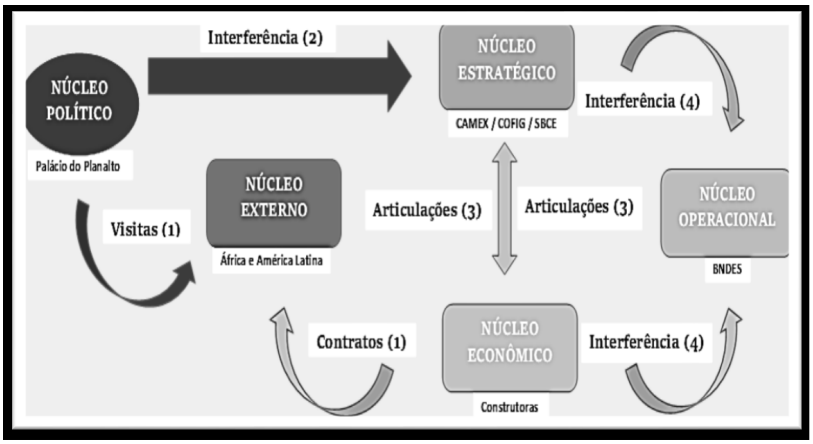
O favorecimento à empresa JBS nas operações de apoio via mercado de capitais

A partir de trabalhos anteriores do TCU e do desenrolar da Operação *Bullish* (2017), do Ministério Púbico Federal, tornaram-se conhecidas as **linhas de investimento via mercado de capitais que concentraram um volume astronômico de recursos da BNDESPAR na JBS**, a partir de 2007. Como mostrado no relatório, parte dos recursos retornaram aos cofres do PT e de partidos que compunham a base do governo, via caixa 1 ou caixa 2 eleitoral (*vide pág. 50*).

4. Modus operandi do esquema investigado

As práticas criminosas eram executadas por diferentes atores, no relatório divididos nos seguintes núcleos: político, externo, estratégico, econômico e operacional (vide págs. 54 a 59).

A figura a seguir explica a relação entre os núcleos:



Fonte: Relatório Final da CPI do BNDES, pág. 60.

Núcleo político

Composto pelos presidentes da república do período (**Luís Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff**) e alguns ministros que atuavam como prepostos. O papel do núcleo político era a articulação com o núcleo externo, para viabilização de grandes obras no exterior ou de aportes financeiros à JBS; a persuasão a membros do núcleo estratégico, para tomadas de decisão em favor das obras ou aportes; e a articulação com o núcleo operacional.

Núcleo externo

Composto pelos chefes de governo de outros países, em regra alinhados ideologicamente, segundo o relatório, ao governo brasileiro do período. Esses países demandavam ao Brasil a execução de grandes obras, a ser executadas posteriormente por empreiteiras brasileiras (sendo papel do núcleo externo viabilizar esse direcionamento).

Núcleo estratégico

Composto por agentes políticos do alto escalão do governo, que compunham conselhos e comitês responsáveis pelo direcionamento estratégico de ações do governo e do próprio BNDES. Fazem parte desse núcleo os membros da Câmara de Comércio Exterior (CAMEX), do Comitê de Financiamento e Garantias de Exportações (COFIG), da Seguradora Brasileira de Crédito à Exportação (SBCE), da Agência Brasileira Gestora de Fundos Garantidores e Garantias S.A. (ABGF), do Ministério da Fazenda (SAIN e STN) e da BNDESPAR. O papel do núcleo estratégico era eliminar obstáculos técnicos e modificar normas para viabilizar o repasse dos recursos.

Núcleo econômico

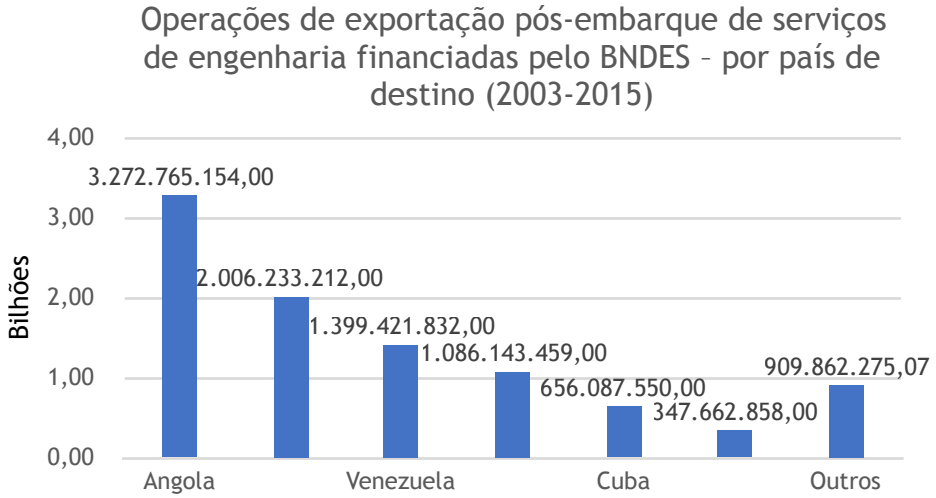
Composto por empresas brasileiras, que recebiam os recursos do BNDES e destinavam parte deles de volta a indicados pelo núcleo político. Notadamente as empreiteiras envolvidas na Lava-Jato e o grupo JBS.

Núcleo operacional

Grupo composto por agentes públicos ou políticos que atuavam junto ao núcleo estratégico na eliminação de obstáculos técnicos ou normativos. No caso específico dos aportes à JBS, os agentes financeiros. Segundo o relatório, haveria suspeitas de que o núcleo operacional atuaria privilegiando (provavelmente, por pressão dos núcleos político e estratégico) as empresas do núcleo econômico, acelerando o trâmite de processos e desprezando entraves técnicos.

5. Aprofundamento sobre o financiamento de obras e serviços no exterior

Nesse tópico, o primeiro destaque é a concentração das **operações de exportação pós-embarque de serviços de engenharia** financiadas pelo BNDES (*págs 84-85*):



Angola, Argentina, Venezuela, República Dominicana e Cuba, sozinhos, respondem por 87% dos US$ 9,68 bilhões repassados. Todos esses países passaram por governos alinhados ideologicamente ao Partido dos Trabalhadores entre 2003 e 2015, o que reforça a tese de direcionamento ideológico defendida no relatório.

O relatório relaciona essas operações com as viagens do presidente Luís Inácio Lula da Silva (Lula) nesse período. Das 245 viagens do ex-presidente, 141 foram realizadas para América Latina e África. Os países mais visitados foram a Argentina (18 vezes) e a Venezuela (13 vezes).

Diversos documentos apresentados no relatório são extraídos de denúncia apresentada pelo Ministério Público Federal, em decorrência das operações Janus e Acrônimo (2016 e 2015). Juntamente com reportagens e trechos do relatório final da última CPI do BNDES (encerrada em 2016), trazem elementos que **reforçam a ideia de que o ex-presidente Lula era financiado e remunerado por empreiteiras para atuar em favor delas na execução de obras** nos países acima mencionados.

O relatório também destaca auditorias realizadas pelo Tribunal de Contas da União (TCU) sobre diversas obras decorrentes dos repasses. Dentre os achados, destacamos **(i) financiamento excessivo de custos indiretos, em quantidades desproporcionais aos valores dos empreendimentos; (ii) mão de obra expatriada em quantidade e valor desarrazoados; (iii) previsão e comprovação inadequadas dos gastos exportados em operações específicas; e (iv) corrupção no âmbito da concessão de financiamento do BNDES por meio do programa Exim Pós-embarque** (*págs. 96 - 135*).

Outros pontos reportados:

- **Criação de contratos fictícios decorrentes dos financiamentos para a execução de obras**, como é o caso de algumas obras da Odebrecht em Angola (AH Cambambe e AH Laúca), situação citada na Operação Janus, do MPF;
- Aditivos em relação ao projeto inicial na obra do Porto de Mariel, em Cuba (originalmente a linha de crédito destinava-se à construção da Autopista Nacional). **O valor repassado pelo BNDES saiu de US$ 300 milhões para US$ 682 milhões;**
- Autorização ilegal de pagamento parcelado do Seguro de Crédito à Exportação, por parte do Comitê de Financiamento e Garantia das Exportações da Camex (pág. 147);
- Falhas na avaliação de custos dos bens e serviços de engenharia (págs. 154 - 170);

Elementos trazidos dos inquéritos 4.342/DF, do MPF, e 1710/2015 SR/DPF/DF da Polícia Federal

Esses inquéritos tiveram por objeto a **prática de atos de corrupção, com troca de vantagens ilícitas, para aumento da linha de crédito do BNDES com Angola**. No texto da denúncia, afirma-se que Luís Inácio Lula da Silva, Paulo Bernardo Silva e Antônio Palocci receberam de Marcelo Odebrecht US$ 40 milhões em propina para que atuassem em favor da empreiteira na ampliação da linha de financiamento. O valor ficou à disposição do PT, para financiamento de campanhas (*págs. 170 a 178*).

O depoimento do Procurador do MPF Ivan Marx à CPI, destaca o **papel de Lula na articulação política em países estrategicamente selecionados para facilitar o desvio de recursos das obras**. Esses países tinham como característica, além do alinhamento ideológico ao governo, uma praticamente inexistente estrutura de controle administrativo. No caso de Angola, contratos suspeitos beneficiaram inclusive a empresa Exergia Brasil, que pertencia ao empresário Taiguara Rodrigues dos Santos, próximo a Lula (uma espécie de "sobrinho de consideração") (*págs. 179 - 181*). Nas palavras do procurador:

> *"No caso de Angola, onde também atuamos, a palestra já tinha da JB... desculpe-me, da Odebrecht. Sai da palestra, reunião com o Presidente; fala-se sobre o empréstimo; o país solicita ao BNDES; o BNDES analisa de forma expedita e empresta o dinheiro. Quem Angola contrata? A Odebrecht, que foi quem levou o Presidente para dar a palestra. A Odebrecht recebe pelo serviço e recontrata, à parte, uma empresa pequena e sem know-how. Entra a nossa hipótese investigativa: de quem é a empresa? Do Taiguara, sobrinho do Lula. Taiguara, segundo nossas perícias, não teria feito essa obra"*

Neste outro trecho, em que trata da Operação Acrônimo, o **procurador confirma a hipótese da interferência da CAMEX na definição dos financiamentos**:

> *Nessa operação, dentro da investigação com mandados de busca, identificou-se um possível pagamento de propina para o Fernando Pimentel, então MDIC, para que ele garantisse, na CAMEX e no Comitê de Financiamento e Garantia das Exportações — COFIG, a aprovação de empréstimos para a Odebrecht realizar obras na Argentina e em Moçambique. Depois, na colaboração, a Odebrecht confirma isso.*

Elementos trazidos de depoimentos à CPI

O depoimento de **Paulo Rabello de Castro**, ex-presidente do BNDES, apresenta a visão de que **efetivamente a CAMEX decidia as operações de financiamento** de obras e serviços no exterior. Os depoimentos de Fernando Vitor Sawczuk e de Rubens Benevides Neto vão no mesmo sentido (*págs. 179 a 204*).

6. Aprofundamento sobre as operações de apoio à JBS S.A.

Referência aos Acórdãos 3011/2015, 2342/2017, 800/2017 e 2206/2018, do TCU (págs. 207 - 232)

O relatório traz como evidências uma série de achados apontados em auditoria do TCU de 2015. Dentre elas:

- Aportes de capital feitos em tempo muito curto, sem especificação de objeto.
- Ações adquiridas com ágio

- Fragilidades nas análises de riscos e benefícios econômicos
- Ausência de demonstração da aplicação dos recursos nas finalidades estabelecidas
- Mudança na Regra de Conversão das debêntures em ações, mais favorável à JBS, com prejuízo à BNDESPAR

Elementos trazidos de colaborações ou delações premiadas em outros processos (págs. 244 - 265)

- Na delação de Delcídio do Amaral, **Luciano Coutinho é citado pelo papel de "sinalizar" o andamento dos aportes durante as campanhas**, com vistas a pressionar as doações da JBS
- Colaboração de Joesley Batista, Wesley Batista e Ricardo Saud afirma que **Guido Mantega determinava a destinação do dinheiro para as campanhas do núcleo político**. Essa colaboração detalha a forma como o dinheiro era repassado.
- A mesma colaboração afirma que **Guido Mantega só teria solicitado dinheiro para outros fins (além de doações de campanha) em duas ocasiões: US$ 20 milhões para uma conta no exterior, cujo titular não foi revelado pelo delator, e os US$ 5 milhões para a PEDALA** (empresa da qual foi sócio filho de Mantega).

Elementos trazidos pela CPI

- Quanto à concentração dos aportes num grupo empresarial (JBS): **O ex-presidente do banco, Luciano Coutinho, em depoimento à CPI, cita a política de "campeãs nacionais" e admite subordinação da área operacional do banco ao governo (através da CAMEX e do COFIG)** (*págs. 235 - 243*).
- Especificamente quando à **incorporação da Bertin pela JBS**, a CPI identificou, a partir dos documentos recebidos e dos depoimentos prestados, fortes indícios de corrupção, resumidos em 4 pontos (*págs. 267 - 282*):
    - (i) a ocultação do preço real, entabulado entre os controladores da JBS S.A. (família Batista) e os da BERTIN S.A. (família Bertin), num contrato que jamais foi revelado ao mercado, com uma "opção de recompra" pelo valor simbólico de R$ 1,00 do "excedente de participação" que a família Bertin viria a ter na JBS - com vistas a garantir que a família Batista permanecesse com o controle da companhia;
    - (ii) a superavaliação pública da BERTIN, com apoio determinante de agentes externos como a empresa de avaliação APSIS, como forma de acomodar uma preocupação dos ex-executivos do BNDES - a quem a família Batista confessou pagar propinas com regularidade - com a exposição de sua imagem perante o mercado em razão de ter subscrito um ano antes ações da BERTIN a um valor muito superior do que eles valiam de fato em 2009;
    - (iii) a implementação dessa parte oculta da operação de devolução da "participação excedente" por meio de uma série de transações omitidas do mercado, que contou com a contribuição decisiva de agentes de mercado, como o banco de investimento JP Morgan, que assessorou a JBS na estruturação do processo de incorporação e na constituição da Blessed Holdings.
    - (iv) o pagamento de propina para ex-executivos do BNDES, nomeados pelo governo do Partido dos Trabalhadores, para obtenção de uma garantia firme

do banco para subscrição de debêntures, no valor de R$ 3,5 bilhões, emitidas pela JBS USA para viabilizar a compra da Pilgrim's Pride nos EUA. A operação de aquisição da Pilgrim's e de incorporação da BERTIN foram feitas de forma casada, aprovadas nas mesmas assembleias de acionistas da JBS e anunciadas conjuntamente ao mercado. Tudo indica que, além de propina aos ex-executivos do BNDES, a subscrição das debêntures para a compra da Pilgrim's foi a contrapartida exigida pela família Batista para resolver o problema do BNDES na BERTIN.

7. Encaminhamentos (*págs. 306 - 320*)

Propostas de reformas institucionais e legislativas

- Revisão de práticas da CAMEX e do COFIG: foca na adequação dos procedimentos de decisão a padrões internacionais e na melhora da transparência dos atos.
- Definição de regras para aplicação de recursos pelo BNDES: o relatório entende que as políticas de fomento estão muito a mercê de direcionamentos políticos. Não há critério objetivo.
- Atualização do "arcabouço jurídico" aplicável ao BNDES: propõe que o congresso promova a triagem e o exame das leis federais e demais atos normativos infraconstitucionais relacionados ao BNDES, para fins de consolidação e aperfeiçoamento
- Implantação de uma corregedoria geral no BNDES
- Aprimoramento da transparência no BNDES

Sugestões de indiciamento

O relatório sugere o indiciamento de 66 pessoas. Vejamos o detalhamento de alguns casos, com informações dos motivos.

- **Lula**: formação de quadrilha e corrupção passiva
  - Motivo: atuação na coordenação do núcleo político do esquema e articulação com o núcleo externo.
  - Observação: fatos trazidos de outros inquéritos (Inquérito nº 4.342/DF - prática de atos de corrupção, com troca de vantagens ilícitas, para aumento da linha de crédito do BNDES com Angola), e das delações premiadas de Wesley Batista, Antônio Palocci e Marcelo Odebrecht.
- **Dilma**: formação de quadrilha e corrupção passiva, gestão fraudulenta de instituição financeira e prevaricação financeira
  - Motivo: atuação no núcleo político (ciência dos fatos ocorridos), utilização de recursos em sua campanha, autorização para repasse de dinheiro a Fernando Pimentel, segundo depoimento de Joesley Batista. Atuação na CAMEX.
  - Observação: fatos trazidos das delações premiadas de Wesley Batista, Antônio Palocci e Marcelo Odebrecht. No caso da atuação na CAMEX, omissão em relação aos fatos conhecidos.
- **Palocci**: formação de quadrilha, corrupção passiva, gestão fraudulenta de instituição financeira, prevaricação financeira e lavagem de dinheiro
  - Motivo: atuação no núcleo político, intermediando os pedidos de repasse ao núcleo econômico (empresas) e direcionando recursos aos partidos.

- Observação: fatos trazidos de outros inquéritos (Inquérito nº 4.342/DF - prática de atos de corrupção, com troca de vantagens ilícitas, para aumento da linha de crédito do BNDES com Angola), e das delações premiadas de Wesley Batista, do próprio Antônio Palocci e de Marcelo Odebrecht.

- **Mantega**: formação de quadrilha, corrupção passiva, gestão fraudulenta de instituição financeira, prevaricação financeira e lavagem de dinheiro
  - Motivo: atuação no núcleo político, intermediando os pedidos de repasse ao núcleo econômico (empresas) e direcionando recursos aos partidos.
  - Observação: fatos trazidos de outros inquéritos (Inquérito nº 4.342/DF - prática de atos de corrupção, com troca de vantagens ilícitas, para aumento da linha de crédito do BNDES com Angola), e das delações premiadas de Wesley Batista, Antônio Palocci e Marcelo Odebrecht.
- **Marcelo Odebrecht**: formação de quadrilha, corrupção passiva, gestão fraudulenta de instituição financeira, prevaricação financeira
  - Motivo: Atuação no núcleo econômico (empresas), repasse de recursos desviados para financiar campanhas do núcleo político.
  - Observação: fatos trazidos de outros inquéritos (Inquérito nº 4.342/DF - prática de atos de corrupção, com troca de vantagens ilícitas, para aumento da linha de crédito do BNDES com Angola), e de delações premiadas.

Dentre os demais indiciados, **parte é composta de ex-membros de diretorias do BNDES ou dos órgãos colegiados (COFIG e CAMEX)**, parte de empresas envolvidas nos repasses e parte do núcleo estratégico do governo.

Sugestão de rescisão do acordo de colaboração premiada da JBS S.A.

Considerando os documentos e depoimentos obtidos pela CPI, o relator entende que **fica claro que houve omissão de informações** por parte de Joesley Batista, Wesley Batista e Ricardo Saud no acordo de colaboração firmado com a Procuradoria-Geral da República em 7/4/2017. Sendo assim, a orientação do relatório é sugerir à PGR a rescisão do acordo.

Sugestão de revisão do acordo de leniência da J & F Investimentos S.A.

Raciocínio similar leva o relator a sugerir a revisão do acordo de leniência firmado pelo MPF com a J&F Investimentos S.A. (holding das JBS S.A.). No referido acordo, a J&F paga R$ 1,75 bilhão ao BNDES, a título de multa e valor mínimo de ressarcimento pelos prejuízos causados ao BNDES. Considerando as informações obtidas pela CPI, fica patente, segundo o relator, **que houve omissão na confissão de crimes** por parte da JBS.

Outros encaminhamentos

Ao TCU, o relatório solicita a realização de auditoria operacional no BNDES e BNDESPAR, com vistas a avaliar a governança e o conjunto regulatório referente aos processos de fomento.

À AGU e à CGU, o relatório encaminha sugestão para abertura de processo de improbidade administrativa e ressarcimento ao erário em relação aos agentes públicos envolvidos nos fatos relatados.

Ao Ministério da Economia, o relatório recomenda a revisão de práticas e procedimentos da CAMEX, revisão de normas aplicáveis ao BNDES, aprimoramento da transparência e a criação de uma corregedora-geral no banco.