GRUPO II – CLASSE VII – Primeira Câmara
TC 027.657/2019-1
Natureza: Representação.
Órgão/Entidade/Unidade: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.
Representação legal: Lucas Rafael Nunes Guimarães, Amaro de Oliveira Filho (OAB/RJ 095.156) e outros, representando Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. BNDES. FINANCIAMENTOS INDIRETOS PARA AQUISIÇÃO DE JATOS EXECUTIVOS NO ÂMBITO DO PSI. ANÁLISE DE NOVOS ELEMENTOS. NÃO CONFIRMAÇÃO DOS ACHADOS INICIAIS. AUSÊNCIA DE DANO AO ERÁRIO E DE PRESSUPOSTOS PARA RESPONSABILIZAÇÃO. ENCERRAMENTO.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução elaborada pela Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE), aprovada de modo uniforme no âmbito da referida unidade técnica[1]:

> "I. INTRODUÇÃO
>
> 1. O presente processo trata de representação formulada acerca da atuação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES na concessão de financiamentos para a aquisição de jatos executivos da Embraer, no período de 2009 a 2014, no âmbito do Programa de Sustentação do Investimento – PSI, política pública de caráter anticíclico instituída pelo Governo Federal e operacionalizada pelo Banco, com condições financeiras definidas pelo Conselho Monetário Nacional – CMN (peças 446 e 447).
>
> 2. No curso da instrução, a Unidade Técnica realizou auditoria sobre um conjunto de operações de financiamento indireto, com foco na aderência dos financiamentos aos objetivos do PSI, na regularidade das operações, na suficiência dos controles exercidos pelo BNDES e na observância dos princípios da legalidade, legitimidade, economicidade e eficiência (peça 446). A auditoria identificou um conjunto de achados relevantes, entre os quais se destacam:
>
> (i) indícios de financiamento de aeronaves usadas;
>
> (ii) concessão de crédito a beneficiários sem demonstração suficiente de capacidade econômico-financeira;
>
> (iii) suspeitas de fraude e/ou lavagem de dinheiro em determinadas operações;
>
> (iv) cessões contratuais com aplicação de encargos inferiores aos previstos nos normativos do PSI ou do Finame comum;
>
> (v) fragilidades de planejamento, acompanhamento e motivação da política pública;
>
> (vi) financiamentos em valores superiores aos devidos ao fabricante;
>
> (vii) liberações antecipadas ou indevidas de recursos; e
>
> (viii) existência de dossiês incompletos das operações analisadas (peça 447).
>
> 3. Com base nesses achados, o auditor instrutor propôs, entre outras medidas, o reconhecimento da procedência da representação, a realização de audiências com vistas à apuração de responsabilidades, bem como a adoção de providências voltadas ao ressarcimento

[1] Peça 506.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81276477.

ao Erário dos valores correspondentes aos subsídios concedidos nas operações consideradas irregulares, além de outras medidas corretivas e sancionatórias (peça 446).

4. Ao apreciar a matéria, a Unidade Técnica concordou com a admissibilidade da representação e, embora tenha reconhecido a gravidade dos achados apontados pela auditoria, consignou que não se evidenciou ilegalidade formal quanto às condições financeiras dos financiamentos, por estarem amparadas em normativos expedidos pelo Conselho Monetário Nacional - CMN, e considerou inoportuna e juridicamente inadequada a pretensão de ressarcimento dos subsídios, sobretudo em razão de se tratar, majoritariamente, de operações indiretas, nas quais a análise de crédito e a guarda da documentação competem primordialmente aos agentes financeiros repassadores (peças 447 e 449). Diante desse contexto, a proposta de encaminhamento da Unidade Técnica consistiu em: (a) afastar a pretensão de ressarcimento dos valores subsidiados; (b) formular determinações e recomendações ao BNDES, voltadas ao aperfeiçoamento de normas, controles internos, mecanismos de prevenção à fraude e à lavagem de dinheiro, e à melhoria da governança e do acompanhamento das operações (peça 447).

5. À peça 458 consta o parecer do Ministério Público Junto ao TCU - MP/TCU que acompanhou a proposta do auditor instrutor quanto ao mérito dos achados, divergindo da proposta da Unidade Técnica, defendendo a manutenção das audiências e do ressarcimento ao Erário do encaminhamento assinalado à peça 446.

6. Na sequência, foram apresentados pelo BNDES novos elementos e informações adicionais constantes da Nota Técnica Conjunta ADIG/SUP 05/2025, AP/SUP 18/2025 e AIC/SUP 03/2025 (peça 460), acompanhados de documentação comprobatória reunida nos anexos identificados nas peças 461 a 500, com o objetivo de contestar, esclarecer ou mitigar os achados de auditoria, bem como de demonstrar a adoção de providências corretivas e o aprimoramento de controles internos.

7. Esses novos elementos abrangem, entre outros aspectos, esclarecimentos sobre a caracterização de aeronaves como bens novos (anexos das peças 484, 486 e 496), informações complementares sobre capacidade econômico financeira, prevenção à lavagem de dinheiro e apurações junto aos agentes financeiros (peças 490, 491 e 500), bem como evidências de atuação sancionatória do BNDES em casos específicos e de evolução normativa e sistêmica voltada ao fortalecimento da governança das operações indiretas (peças 480, 461 e 499).

8. Com base no despacho do Ministro Relator do processo (peça 501), serão analisados os novos elementos apresentados pelo BNDES em confronto a análise e encaminhamento anteriormente propostos.

II. RESUMO - NOVOS ELEMENTOS

9. A Nota Técnica Conjunta ADIG/SUP 05/2025, AP/SUP 18/2025 e AIC/SUP 03/2025 (peça 460) tem por objetivo formalizar novas considerações do BNDES sobre o parecer do MP TCU no âmbito do TC 027.657/2019 1, relativo às operações de financiamento de jatos executivos no âmbito do PSI. O Banco sustenta que as determinações e recomendações devem ser revisitadas à luz dos esclarecimentos e documentos já encaminhados, inclusive manifestações da Embraer e das instituições financeiras, bem como das novas informações apresentadas na própria Nota, defendendo simultaneamente a não realização de audiências e o descabimento de restituição ao erário, em consonância com entendimentos anteriores da AudBancos (peça 460, p. 1 2).

10. Nesse contexto, o BNDES alega que parte relevante da documentação apresentada não teria sido considerada no encaminhamento do relatório de fiscalização, destacando o envio de sete notas técnicas com esclarecimentos, documentos e atualizações, incluindo manifestações de agentes financeiros e da Embraer. Ressalta, ainda, que o próprio relatório reconheceu que a Embraer não foi formalmente ouvida, apesar de amplamente citada, o que, segundo o Banco, pode comprometer o pleno exercício do contraditório e a adequada compreensão dos fatos (peça 460, p. 3 4).

11. A Nota também sustenta que houve extrapolação do escopo da auditoria, uma vez que o objeto original se restringia às operações de jatos executivos no PSI, enquanto as determinações e recomendações teriam sido redigidas de forma ampla, alcançando todo o

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81276477.

universo das operações indiretas automáticas. Para fundamentar esse argumento, o BNDES destaca a discrepância entre o universo auditado, limitado a 133 operações, e o universo global dessa modalidade, composto por milhões de operações, defendendo que eventual atuação do TCU deve se limitar ao objeto específico analisado, sob pena de comprometer o modelo de financiamento indireto, especialmente no atendimento às MPMEs (peça 460, p. 5).

12. No que se refere ao modelo indireto, o Banco reforça que há duas relações jurídicas distintas, entre BNDES e instituições financeiras, e entre estas e os clientes finais, cabendo às instituições credenciadas a análise de crédito, a verificação da capacidade econômico-financeira, a definição de garantias e a assunção do risco da operação. Assim, sustenta que o papel do Banco é predominantemente normativo e de homologação, o que influencia a avaliação de responsabilidade e eventual imputação de irregularidades (peça 460, p. 6 8).

13. Como elemento adicional, apresenta evolução relevante de seus controles institucionais, destacando a implementação do sistema BNDES Online a partir de 2017, com processamento automatizado das operações, verificação em tempo real das condições de financiamento e integração com bases públicas como Receita Federal, Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal - CADIN, Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas - CEIS e Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Ato de Improbidade Administrativa e Inelegibilidade - CNCIAI, além da incorporação de dados de notas fiscais eletrônicas, o que, segundo o Banco, eleva significativamente o nível de controle e mitigação de riscos (peça 460, p. 9 11).

14. A Nota também contextualiza os impactos do modelo indireto, ressaltando sua capilaridade regional, o papel na desconcentração bancária e a relevância no financiamento de micro, pequenas e médias empresas, com grande volume de operações e alcance econômico expressivo. Além disso, menciona a atuação do Banco em programas emergenciais e, de forma exemplificativa, apresenta sua atuação no Programa Emergencial do Rio Grande do Sul após as enchentes de 2024, evidenciando a capacidade operacional do modelo e seu papel na execução de políticas públicas (peça 460, p. 12 18).

15. Quanto aos achados de auditoria, o BNDES apresenta novos elementos no sentido de contestá-los. Sustenta que as aeronaves apontadas como usadas eram, na realidade, novas, com utilização apenas para testes de fábrica e certificação pela ANAC; que a análise da capacidade econômico-financeira dos clientes é responsabilidade das instituições financeiras e não se limita à receita operacional bruta; e que as apurações realizadas junto aos agentes financeiros não confirmaram indícios de fraude, lavagem de dinheiro ou outras irregularidades. Ademais, questiona o uso de informações posteriores aos fatos para fundamentação dos achados (peça 460, p. 19 23).

16. Em relação às demais questões, o Banco sustenta que a cessão de contratos constitui prática regular de mercado, sem caracterizar novo financiamento ou alteração da despesa pública; que o PSI foi política pública legitimamente instituída pelo Governo Federal, cabendo ao BNDES sua operacionalização; que os valores financiados seguem regras baseadas no valor do bem e percentuais normativos; e que liberações parciais e antecipações são compatíveis com práticas de mercado e normativos aplicáveis, não configurando irregularidades. Também afirma que eventuais falhas de documentação foram sanadas posteriormente, com a obtenção e envio dos documentos ao TCU (peça 460, p. 23 31).

17. Quanto às determinações e recomendações, o BNDES argumenta que muitas delas já se encontram atendidas ou superadas pela evolução normativa e operacional, especialmente no que se refere a controles de prevenção à lavagem de dinheiro, os quais teriam sido auditados pelo Banco Central e pela auditoria interna sem apontamentos relevantes, além da implementação de novos mecanismos automatizados de controle na plataforma BNDES Online. Nesse sentido, sustenta o caráter desnecessário ou desproporcional de diversas medidas propostas (peça 460, p. 31 49).

18. Por fim, ao tratar do parecer do MP TCU, o Banco contesta as propostas de restituição ao erário e de ampliação das investigações, reiterando que não houve comprovação de irregularidades, que as operações ocorreram na modalidade indireta e que não há nexo causal

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81276477.

que justifique responsabilização direta do BNDES. Também aponta o elevado custo e a baixa efetividade de revisões amplas de operações antigas, defendendo a revisão das propostas do Ministério Público (peça 460, p. 50 53).

19. Em síntese, os novos elementos apresentados pelo BNDES buscam demonstrar que parte relevante da documentação não foi considerada, que o escopo da auditoria deve ser estritamente delimitado, que o modelo indireto possui lógica própria com responsabilização preponderante dos agentes financeiros, que houve evolução significativa dos mecanismos de controle e que os riscos e irregularidades apontados não se materializaram, razão pela qual as medidas propostas, especialmente de natureza sancionatória e ressarcitória, seriam inadequadas e potencialmente prejudiciais ao funcionamento do modelo de financiamento indireto (peça 460, p. 55).

III. EXAME TÉCNICO

20. Os novos elementos apresentados pelo BNDES na Nota Técnica Conjunta ADIG/SUP 05/2025, AP/SUP 18/2025 e AIC/SUP 03/2025 (peça 460) reforçam o posicionamento no sentido de que não se mostrava adequado avançar para medidas sancionatórias sem a devida consolidação do conjunto probatório. Nesse sentido, confirma-se a sustentação do BNDES de que parte da documentação encaminhada que inclui especialmente as notas técnicas anteriores e manifestações do fabricante, como observado nos anexos relacionados às respostas da Embraer e documentos constantes dos autos, não foi observada para o encaminhamento proposto no relatório de auditoria (peças 474 – 480 e 500).

21. Além disso, os novos elementos reforçam o entendimento quanto à necessidade de delimitação adequada do escopo da auditoria. O BNDES demonstrou que o universo analisado, restrito a 133 operações de jatos executivos, não possui representatividade suficiente para fundamentar determinações com alcance ampliado sobre todo o modelo indireto, que compreende milhões de operações.

22. Essa argumentação é corroborada por documentos institucionais e dados operacionais constantes da Nota Técnica. Os anexos que trazem informações sobre o volume de operações indiretas e características do modelo de atuação do Banco reforçam o caráter não representativo da amostra auditada ante o amplo e descentralizado universo de operações indiretas, executado por agentes financeiros, sem análise individualizada pelo BNDES em diversas situações. Desse modo, o próprio Banco adota sistemática de acompanhamento por amostragem baseada em risco e, consequentemente, tanto o controle interno quanto a auditoria externa operam sobre subconjuntos, o que limita a representatividade estatística da amostra auditada (peças 483, 492).

23. Adicionalmente, os elementos relativos à natureza jurídica do modelo indireto de financiamento fortalecem o posicionamento em relação à delimitação de responsabilidades. O BNDES comprova, por meio de normativos, contratos operacionais e documentos institucionais, incluindo anexos que tratam da regulação do modelo, fluxos operacionais e atribuições dos agentes financeiros, que a análise de crédito e a assunção do risco financeiro cabem às instituições financeiras credenciadas. Esse aspecto fundamenta diretamente o afastamento de propostas de responsabilização do Banco e de imputação de débito (peças 460, 474, 483, 492 e 500).

24. Em relação aos mecanismos de controle institucional, o BNDES apresenta, como comprovação, documentos normativos e sistêmicos tais como manuais operacionais e evidências de implementação do sistema BNDES Online: Manual de Procedimentos para Monitoramento, Seleção, Análise e Comunicação ao COAF -MSAC (peça 471), Política de Prevenção à Lavagem de Dinheiro e ao Financiamento do Terrorismo - PLDFT (peça 470), convênio com a Receita Federal (peça 498) e demais instrumentos de controle, demonstrando aprimoramento significativo dos controles após o período auditado.

25. No que diz respeito ao mérito dos achados, os novos elementos apresentados apontam, na maioria dos casos, a não confirmação das irregularidades inicialmente indicadas. O BNDES fundamenta essa conclusão em relatórios de acompanhamento específicos por operação, juntados como anexos (notadamente os relatórios vinculados às operações dos achados 3.2, 3.3, 3.6 e 3.7 – peças 476, 479, 480, 483, 487, 492), além de documentos técnicos

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81276477.

da Embraer e certificados de aeronavegabilidade (anexos vinculados ao achado 3.1 – peças 481 e 500). Esses documentos demonstraram que as aeronaves eram novas, que não se confirmaram indícios de fraude ou lavagem de dinheiro e que as operações seguiram práticas compatíveis com o mercado e a regulamentação então vigente.

26. De igual modo, os elementos relativos a práticas operacionais específicas — como cessões de contratos, estruturação de financiamentos, liberações parciais e composição dos dossiês — são acompanhados de documentação comprobatória constante dos anexos, incluindo relatórios de acompanhamento e normativos internos (anexos associados aos achados 3.4, 3.6, 3.7 e 3.8 – peças 480, 483, 492). Esses documentos sustentam que tais práticas estavam amparadas na regulamentação vigente e não configurariam irregularidades, além de demonstrar que eventuais inconsistências documentais foram sanadas posteriormente.

27. Por fim, o BNDES apresenta como prova um conjunto consolidado de anexos — incluindo relatórios de acompanhamento (anexos 21 a 34 - peças 481-494), certificados de aeronavegabilidade (anexos 35 e 36 - peças 495-496) e manifestação da Embraer (peça 500 - anexo 39), para, em conjunto, sustentar a inexistência de dano ao erário e a ausência de nexo causal para imputação de responsabilidade.

28. É importante ressaltar que os novos elementos apresentados e as colocações do Banco corroboram o entendimento da Unidade Técnica consubstanciado nas peças 447 e 449, no sentido de afastar a restituição e as medidas sancionatórias, privilegiando soluções proporcionais e de caráter prospectivo.

Elementos apresentados por achado de auditoria

3.1 – Financiamento de aeronaves usadas

29. No referido relatório encaminhado pela EMBRAER (peça 500), em 8/10/2021, bem como nos certificados de aeronavegabilidade para aeronaves recém-fabricadas da ANAC (peças 495 e 496) restou comprovado que não houve financiamento de aeronaves usadas, conforme identificado inicialmente pela fiscalização. Os esclarecimentos apontam que o bem foi transferido diretamente do fabricante para a empresa adquirente e, em relação à alegação de que havia horas de voo do equipamento antes da venda explicou-se que tal prática é necessária para garantia de qualidade e segurança do produto. Registrou-se, ainda, que nos dois casos identificados houve cancelamento anterior de contratos de venda com clientes que desistiram da compra, porém, sem que o bem deixasse de pertencer ao fabricante (peça 500, p. 49-50 e 56-57 e peça 460, p. 19-20).

3.2 – Concessão a clientes sem comprovação de capacidade econômico-financeira

30. O Banco esclarece em seus relatórios de acompanhamento que a análise de crédito, que engloba a capacidade de endividamento, garantias e outros colaterais, é de responsabilidade exclusiva do agente financeiro, na medida em que são eles que assumem o risco de crédito perante o Sistema BNDES (peça 460, p. 20-21). Além disso, o Banco afirma que apurações posteriores, com base em informações dos agentes financeiros, não confirmaram as inconsistências apontadas na amostra (por exemplo peças 483, p. 4. 485, p. 12 e 487, p. 13-17), além de destacar o aperfeiçoamento dos controles de Prevenção à Lavagem de Dinheiro e ao Financiamento do Terrorismo – PLDFT (Circular do Banco Central do Brasil 3.978, de 23/1/2020 – peça 470) e do monitoramento de risco (Resolução DIR 4251/2024-BNDES - peça 471). Assim, o achado resta mitigado quanto à materialidade dos casos concretos examinados, sem prejuízo do reconhecimento de avanços nos controles.

3.3 – Indícios de fraude e/ou lavagem de dinheiro

31. O Banco afirma que nenhuma das operações indicadas apresentou confirmação de irregularidade após análises adicionais, conforme relatórios de acompanhamento elaborados pelo Departamento de Conformidade e Prevenção a Fraudes que foram encaminhados (peças: 483, p. 15-22; 485, p. 10-12; 487, p. 11-17; 484, p. 8-9; 488, p. 3-5 e 492, p. 4-8), e que os mecanismos de PLDFT já estavam aderentes à regulação vigente, tendo sido posteriormente aprimorados, citando o Manual de Procedimentos para Monitoramento, Seleção, Análise e Comunicação ao COAF - MSAC e a política de PLDFT (peças 470, 471 e 460, p. 21-23).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81276477.

Assim, não se confirmou, nos elementos apresentados, a materialização dos indícios inicialmente levantados para o achado em análise.

3.4 – Cessão de financiamentos com condições favorecidas

32. O BNDES sustenta que a cessão não configura nova operação e, portanto, não altera as condições originais de enquadramento ou equalização, inexistindo vedação normativa à prática, de modo que as condições inicialmente pactuadas eram mantidas, inclusive as taxas aplicadas, conforme explicitado no Relatório de Acompanhamento 243/2021 (peças 483, p. 4-6 e peça 460, p. 23-24).

33. Destacou-se, ainda, que tal prática é instrumento de proteção ao crédito com redução de riscos e de inadimplemento, sendo alternativa juridicamente aceita com a substituição do devedor por outro previamente avaliado.

34. Ocorre que na operação analisada o BNDES identificou, em 2021, falha no enquadramento do porte do cliente final por parte do agente financeiro no processo de cessão que ocorreu em 2015, conforme relatado no Memo ADIG/DEOPE 15/21 (peça 483, p. 22), de 11/5/2021. A partir da identificação foram propostas pelo Banco multa ao agente financeiro e vencimento antecipado da operação, além de outras providências (peça 483, p. 27-31).

35. O caso supra evidencia falha pontual de enquadramento do cliente final decorrente da não consideração adequada do grupo econômico, pelo agente financeiro, no momento do aditivo à operação, o que impactou a classificação de porte e as condições financeiras do financiamento. Registre-se, ainda, que a falha foi identificada apenas em 2021, no contexto de solicitação de anuência de cisão parcial do cliente encaminhada pelo agente financeiro, e não no momento do aditivo ou em monitoramento subsequente próximo ao evento, o que evidencia a ausência de verificação tempestiva do enquadramento. Após sua identificação, o BNDES adotou procedimento corretivo, instaurando contraditório, tendo sido aprovada a proposição de aplicação de medidas sancionatórias e o encaminhando do caso ao Ministério Público Federal (peça 483, p. 27).

36. Dessa forma, não se confirmam, de forma generalizada, irregularidades ou prejuízos ao erário decorrentes das cessões. Contudo, constata-se demora do BNDES na detecção da falha relacionada ao correto enquadramento, por parte do agente financeiro, da operação. Tal circunstância evidencia a necessidade de aprimoramento dos normativos e procedimentos operacionais e de controle, especialmente quanto à atuação para detecção de falhas em processos de cessões de financiamentos.

3.5 – Ausência de planejamento, motivação e acompanhamento da política

37. O Banco argumenta que os parâmetros da política pública (PSI) foram definidos por instâncias governamentais superiores (CMN/MF), cabendo ao BNDES sua operacionalização, e que possui mecanismos de acompanhamento agregados por produto/instrumento (peça 460, p. 24-25).

38. Assim, o achado deve ser reexaminado quanto à delimitação de responsabilidades institucionais, distinguindo-se as competências de formulação de política pública e de execução operacional, sem prejuízo de eventual avaliação da atuação do Banco no acompanhamento da carteira.

39. Com base nos elementos constantes dos autos, verifica-se que, embora o BNDES disponha de arcabouço normativo e instrumentos operacionais para a concessão e acompanhamento das operações no âmbito do PSI, incluindo procedimentos formais, documentação comprobatória e mecanismos de verificação ex post, a exemplo dos relatórios de acompanhamento e do monitoramento por amostragem, não se evidenciando a existência, à época dos fatos, de planejamento estruturado, critérios de priorização setorial ou sistemática de avaliação de efetividade especificamente direcionada ao financiamento de aeronaves executivas, o que corrobora, ainda que com nuances, o diagnóstico de fragilidades no planejamento e acompanhamento da política tratado no achado 3.5, sem prejuízo de se reconhecer evolução posterior dos mecanismos de controle.

3.6 – Financiamentos em valor superior ao saldo devedor junto ao fornecedor

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81276477.

40. O BNDES esclarece que o parâmetro de financiamento é o valor do bem/projeto e o percentual financiável, e não o saldo devedor existente, sendo comuns antecipações contratuais; afirma, ainda, que não foram confirmadas irregularidades nas operações analisadas (peça 460, p. 25 – 27).

41. O achado restou materialmente enfraquecido, pois fundamenta-se em critério metodológico que não se mostra plenamente aderente à lógica operacional das operações indiretas do BNDES, uma vez que o parâmetro adequado para aferição do financiamento não é o saldo devedor junto ao fornecedor, mas o valor do bem financiado e o percentual de participação do Banco.

42. Ademais, a análise dos casos concretos evidenciou que eventuais inconsistências iniciais foram corrigidas por meio de ajustes posteriores, com base em documentação fiscal e atuação dos agentes financeiros, não se confirmando irregularidade material na liberação de recursos (peças 483, p. 11-22; 487, p. 9-11; 488, p. 16 e 492, p. 4-8). Nesse contexto, o achado deve ser reavaliado, passando a ser meramente questão de natureza metodológica e de aprimoramento de controles.

3.7 – Liberações parciais indevidas de recursos

43. O Banco informa que as liberações parciais estavam previstas nas normas operacionais vigentes e vinculadas a eventos de execução, além de destacar alterações normativas posteriores que reforçaram os controles (peça 460, p. 27-30).

44. Nos novos elementos (peças 460 e 476, p. 1-2) verifica-se que as liberações de recursos por eventos de produção, no âmbito do financiamento a máquinas e equipamentos via sistema PAC Online, estavam inseridas em modelo operacional no qual o principal risco, o desvio de finalidade dos recursos, era mitigado pela atuação dos agentes financeiros, responsáveis pelo acompanhamento integral das operações, bem como pela verificação de notas fiscais por esses agentes e pelo próprio BNDES, inclusive mediante consulta ao Portal da Nota Fiscal Eletrônica, particularmente no momento da liberação final vinculada à entrega do bem.

45. Observa-se, ademais, que, conforme a sistemática vigente à época do PSI, a comprovação plena da execução do objeto ocorria ao final do ciclo da operação, mediante apresentação da nota fiscal, o que implica limitação estrutural quanto à verificação tempestiva dos eventos de produção. Não obstante, a documentação também evidencia a existência de mecanismos de controle e supervisão ex post, bem como a implementação posterior de aprimoramentos normativos e operacionais, incluindo monitoramento preventivo, emissão de alertas a agentes financeiros e propostas de reforço na vinculação entre liberações e eventos físicos de produção.

46. Nesse contexto, embora persistam fragilidades de natureza formal, relacionadas à documentação e à aderência estrita aos cronogramas físico-financeiros, não se configuram elementos suficientes para caracterizar, de forma generalizada, a ocorrência de liberações indevidas em termos materiais. Assim, o achado 3.7 deve ser reavaliado, passando a ser compreendido como fragilidade de controle e de padronização procedimental, parcialmente mitigada pelos mecanismos existentes à época e pelos aperfeiçoamentos implementados posteriormente.

3.8 – Dossiês incompletos

47. O BNDES reconhece a incompletude documental à época, mas informa que a documentação foi posteriormente complementada e encaminhada, além de mencionar aprimoramentos normativos e procedimentais (peça 460, p. 30-31)

48. O achado permanece válido como constatação, evidenciando falha de instrução processual à época dos fatos. Todavia, seus efeitos prospectivos encontram-se parcialmente mitigados em razão das medidas corretivas adotadas.

IV. CONCLUSÃO

49. À luz dos novos elementos apresentados pelo BNDES (peça 460 e anexos), confirma-se, em linhas gerais, a adequabilidade da proposta final da Unidade Técnica (peça 447) que entendeu que o BNDES atendeu às condições financeiras estipuladas pelo Conselho

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81276477.

Monetário Nacional em relação aos financiamentos no âmbito do PSI, e, portanto, não há que se falar em ilegalidade nos aportes realizados, afastando, ainda, medidas de restituição de valores pelas características do tipo de financiamento adotado.

50. Apesar da mencionada adequação da proposta de encaminhamento da unidade (peça 447), a partir dos esclarecimentos prestados, verifica-se a necessidade de sua atualização, sobretudo no que se refere à distinção entre irregularidades comprovadas, fragilidades de controle e questões interpretativas ou metodológicas, conforme as considerações supra em relação aos achados do relatório de fiscalização (peça 446).

51. De início, observa-se que parcela relevante das determinações originalmente propostas (itens II.1 a II.4 da peça 447), relacionadas ao aprimoramento dos mecanismos de prevenção à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo (PLDFT), encontra-se diretamente impactada pelos novos elementos, os quais indicam a não confirmação dos indícios de fraude ou lavagem de dinheiro inicialmente apontados nos achados 3.2 e 3.3.

52. Embora tais elementos não afastem a relevância do tema sob a perspectiva prudencial, eles fragilizam a imposição de medidas de natureza mandamental, recomendando-se, portanto, sua reformulação para caráter estritamente prospectivo e preventivo, desvinculado da presunção de irregularidade nas operações examinadas. Assim, as determinações devem ser ajustadas, com reclassificação para recomendações, mantendo-se o foco no aperfeiçoamento contínuo dos controles, conforme a legislação de regência (Lei 9.613/1998).

53. No que se refere às determinações relativas à cessão de contratos de financiamento (itens II.5 e II.6 – achado 3.4), verifica-se igualmente impacto, na medida em que os novos elementos se apresentam consistentes no sentido de que tais cessões não configurariam novas operações nem violariam os normativos vigentes à época. Nesse contexto, há que se considerar a demora para identificação de falha em relação ao enquadramento do grupo econômico realizada pelo agente financeiro, devendo constar recomendação de aprimoramento dos controles com a revisão de normativos e de procedimentos operacionais, de modo a assegurar adequada e tempestiva verificação das cessões de contratos de financiamento.

54. Por outro lado, a determinação constante do item II.7, relativa à integridade dos dossiês das operações indiretas (achado 3.8), não sofre impacto relevante dos novos elementos, uma vez que os elementos constantes à peça 460 reconhece a incompletude documental à época da auditoria, ainda que alegue regularização posterior. Trata-se, portanto, de falha efetivamente constatada, cuja correção superveniente não afasta a necessidade de manutenção da determinação, sobretudo em razão de seu caráter estruturante e preventivo.

55. As recomendações associadas a achados fortemente contestados no mérito, como as que se referiram ao financiamento de bens usados (III.1 – achado 3.1), à aferição da necessidade de financiamento (III.5 a III.7 – achado 3.6) e às liberações parciais (III.8 – achado 3.7) perdem parte de sua fundamentação originária, seja em razão da fragilização dos pressupostos fáticos, seja pela demonstração de que as práticas observadas eram admitidas, ou ao menos não vedadas, no contexto normativo da época. Nesses casos, impõe-se a reformulação das recomendações, com deslocamento de foco para o aperfeiçoamento geral dos controles e da governança, evitando-se a vinculação direta a irregularidades anteriormente apontadas na fiscalização.

56. Diversamente, as recomendações relacionadas à capacidade econômico-financeira, aos mecanismos de PLDFT (III.2 e III.3 – achado 3.3) e ao planejamento e monitoramento das políticas de crédito (III.4 – achado 3.5) mantêm relevância sob a ótica de boas práticas de gestão, ainda que os novos elementos afastem a caracterização de falhas materiais nos casos concretos. Nesses casos, a manutenção das recomendações se mostra adequada, desde que ajustada a sua fundamentação, de modo a refletir sua natureza orientativa e prospectiva. De igual modo, a recomendação relativa aos dossiês (III.9 – achado 3.8) permanece plenamente válida, em consonância com a manutenção da determinação correlata.

57. Quanto às ciências (itens IV), observa-se que, em regra, são menos sensíveis aos novos elementos, por possuírem caráter meramente informativo ou de registro de impropriedades. Ainda assim, verifica-se impacto relevante nas ciências vinculadas aos achados

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81276477.

3.2 e 3.3 (IV.1 e IV.2) e aos achados 3.1, 3.6 e 3.7 (IV.5 a IV.7), na medida em que a não confirmação ou a contestação dos fatos subjacentes compromete a pertinência de sua manutenção nos termos originais. Nesses casos, serão excluídas ou reformuladas, de modo a evitar a perpetuação de registro institucional de irregularidades não corroboradas pelos elementos posteriormente juntados aos autos.

58. Por outro lado, as ciências relativas às cessões (IV.3), aos dossiês (IV.4) e às falhas sistêmicas nos manuais operacionais (IV.8) mostram-se, em grande medida, resilientes aos novos elementos, podendo ser mantidas, ainda que com ajustes redacionais para refletir a evolução normativa e procedimental superveniente, bem como a distinção entre fragilidade à época e risco atual.

59. Diante desse conjunto de evidências, conclui-se que os novos elementos não conduzem ao afastamento integral das conclusões da unidade técnica, mas impõem sua recalibração, com clara diferenciação entre (i) achados cuja materialidade foi comprometida, (ii) achados que permanecem como fragilidades à época e (iii) aspectos que subsistem como oportunidades de aprimoramento de controle.

60. Dessa forma, o novo encaminhamento deverá: (i) manter, com ajustes, as determinações e recomendações de caráter estrutural, especialmente aquelas relativas à integridade documental e à governança das operações indiretas; (ii) revisar ou converter em recomendações as determinações baseadas em indícios não confirmados ou em controvérsias jurídicas relevantes, notadamente nos temas de PLDFT e cessões; (iii) excluir ou reformular as ciências diretamente fundamentadas em pressupostos fáticos não corroborados pelos novos elementos; e (iv) reafirmar a necessidade de aperfeiçoamento contínuo dos controles internos do BNDES, com foco na adequada implementação e monitoramento das políticas públicas sob sua execução.

61. Por fim, cabe registrar que não se mostra necessária nova manifestação do BNDES acerca das determinações e recomendações ora propostas. Com efeito, a entidade já teve oportunidade de se manifestar sobre os achados e riscos objeto da fiscalização após a concessão de vista dos autos, ocasião em que apresentou a peça 460 e respectivos anexos, cujos argumentos e documentos foram expressamente considerados nesta instrução e ensejaram a reavaliação de diversos achados inicialmente apontados.

62. Tal circunstância evidencia a observância dos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, conforme destacado no despacho de autoridade que concedeu vistas ao processo (peça 455), em linha com a finalidade do art. 14, § 2º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, uma vez que a entidade teve oportunidade efetiva de se pronunciar sobre os fatos, riscos e possíveis consequências decorrentes dos achados examinados. Ademais, a presente instrução não introduz determinações ou recomendações materialmente novas ou mais gravosas em relação às matérias já submetidas ao conhecimento da entidade.

V. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

63. Diante do exposto submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

I) Conhecer da presente representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, inciso I, do Regimento Interno deste Tribunal, c/c o art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;

II) Determinar ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno/TCU, que, no prazo de 180 dias, aperfeiçoe a governança, os controles e os procedimentos das operações indiretas, em observância aos arts. 6º, 8º e 9º da Lei 13.303/2016, de modo a assegurar a integridade, completude, rastreabilidade e disponibilidade dos dossiês das operações indiretas, com fortalecimento dos mecanismos de supervisão sobre os agentes financeiros e definição clara das responsabilidades quanto à guarda documental (achado 3.8);

III) Recomendar ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno/TCU e em observância aos arts. 6º, 8º e 9º da Lei 13.303/2016, que:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81276477.

III.1) fortaleça critérios de avaliação da capacidade econômico-financeira dos beneficiários e dos mecanismos de prevenção à fraude e à lavagem de dinheiro, com abordagem baseada em risco e maior integração entre controles internos, inclusive quanto à identificação, análise e comunicação de operações suspeitas, nos termos dos arts. 10 e 11 da Lei 9.613/1998 (achados 3.2 e 3.3);

III.2) aprimore mecanismos de monitoramento e avaliação das políticas de crédito sob sua execução, com foco na alocação eficiente de recursos e aderência aos objetivos das políticas públicas (achado 3.5); e

III.3) revise normativos e procedimentos operacionais, de modo a assegurar: (a) adequada e tempestiva verificação das cessões de contratos de financiamento, incluindo a correta identificação e consolidação de grupo econômico para fins de enquadramento do cliente final, especialmente no momento da contratação, das cessões e de eventuais aditivos contratuais (achado 3.4); (b) aderência entre os valores financiados, a necessidade efetiva de crédito e as características econômicas das operações (achado 3.6); (c) compatibilidade entre a liberação de recursos e a evolução física dos objetos financiados, considerados os eventos contratuais e a documentação comprobatória correspondente (achado 3.7); (d) conformidade das operações com as condições normativas aplicáveis, inclusive quanto à aderência às regras dos programas e produtos de crédito (achados 3.1, 3.4 e 3.6); e, (e) fortalecimento dos requisitos documentais quanto à consistência, integridade, transparência e auditabilidade das operações (achado 3.8).

IV) Dar ciência ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), com fundamento no art. 2º, inciso II, da Resolução TCU 315/2020, que:

IV.1) foram identificadas, no período examinado, fragilidades na regulamentação e nos controles aplicáveis às operações indiretas de financiamento, notadamente quanto à governança, supervisão e padronização de procedimentos as quais restaram parcialmente superadas por aprimoramentos normativos e operacionais posteriores, mas à época representaram inobservância aos arts. 10 e 11 da Lei 9.613/1998 e nas diretrizes então vigentes do Banco Central do Brasil (achados 3.2 e 3.3);

IV.2) a ausência, à época dos fatos, de disciplina normativa mais detalhada em temas como cessões de contratos, liberações de recursos e análise documental contribuiu para a ocorrência de fragilidades na execução das operações, com potenciais efeitos contrários aos objetivos da política pública instituída pela Lei 12.096/2009 e Princípios da Economicidade e da Moralidade Administrativa previstos no art. 37 da Constituição Federal (achados 3.4, 3.6 e 3.7);

IV.3) a necessidade de aprimoramento contínuo dos manuais operacionais, especialmente no que se refere à orientação dos agentes envolvidos no processo de análise e acompanhamento das operações, constitui elemento relevante para prevenção de inconsistências e melhoria da qualidade das informações em observância ao art. 10 da Lei 9.613/1998 e com os princípios de governança, gestão de riscos e controles internos estabelecidos nos arts. 6º, 8º e 9º da Lei 13.303/2016 (achados 3.3, 3.6, 3.7 e 3.8);

V) Comunicar o acórdão que vier a ser proferido ao representante e ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, destacando que o relatório e o voto que fundamentam a deliberação podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos;

VI) Determinar o monitoramento do cumprimento das determinações e recomendações que vierem a ser proferidas, nos termos dos arts. 250, incisos II e III, do Regimento Interno/TCU, c/c o 14, inciso II, e 29, da Resolução-TCU 259/2014; e

VII) Arquivar o presente processo, com fundamento no art. 169, inciso III, do Regimento Interno do TCU. “

É o relatório.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81276477.

VOTO

Em exame, representação acerca da atuação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) na concessão de financiamentos para aquisição de jatos executivos da Embraer, entre 2009 e 2014, no âmbito do Programa de Sustentação do Investimento (PSI), política pública instituída pelo Governo Federal e operacionalizada pelo banco sob condições financeiras definidas pelo Conselho Monetário Nacional (CMN).

2. No curso do processo, foi realizada auditoria sobre operações de financiamento indireto destinadas à aquisição de jatos executivos da Embraer no âmbito do PSI, com foco na aderência das operações aos objetivos da política pública, na regularidade dos financiamentos e na suficiência dos controles exercidos pelo BNDES[1].

3. Nesses trabalhos foram identificaram achados relacionados à possível aquisição de aeronaves usadas, à alegada insuficiência de demonstração da capacidade econômico-financeira dos beneficiários, a indícios de fraude ou lavagem de dinheiro, a cessões contratuais potencialmente incompatíveis com os normativos do programa, a fragilidades no planejamento e acompanhamento da política pública, a supostos financiamentos em montantes superiores aos devidos ao fabricante, a liberações antecipadas de recursos e à existência de dossiês incompletos das operações examinadas.

4. Com fundamento nesses achados, o auditor responsável propôs, inicialmente, o reconhecimento da procedência da representação, a realização de audiências para apuração de responsabilidades e a adoção de medidas de ressarcimento dos subsídios concedidos nas operações consideradas irregulares, além de outras providências corretivas e sancionatórias[2].

5. Posteriormente, ao reexaminar a matéria, a Unidade de Auditoria Especializada em Bancos Públicos e Reguladores Financeiros (AudBancos) concluiu que as condições financeiras dos financiamentos estavam amparadas por normas emanadas do CMN, não se evidenciando ilegalidade formal apta a justificar a restituição dos subsídios[3].

6. A AudBancos considerou, ainda, que as características próprias das operações indiretas, nas quais a análise de crédito e a guarda da documentação competem primordialmente aos agentes financeiros repassadores, desaconselhavam a adoção de medidas ressarcitórias, razão pela qual propôs o afastamento dessa pretensão e a substituição de medidas sancionatórias por determinações e recomendações voltadas ao aperfeiçoamento dos controles, da governança e dos mecanismos de prevenção a fraudes e a lavagem de dinheiro.

7. O parecer do Ministério Público de Contas, contudo, divergiu desse entendimento e manifestou-se pela manutenção das audiências e da proposta de ressarcimento ao erário, alinhando-se às conclusões originalmente defendidas pelo auditor instrutor[4].

8. Na sequência, o BNDES apresentou novos elementos de informação, acompanhados de extensa documentação comprobatória, com o objetivo de contestar ou esclarecer os achados da auditoria e demonstrar a adoção de providências corretivas e o aperfeiçoamento dos controles internos[5].

9. Entre os elementos trazidos ao processo destacam-se esclarecimentos acerca da caracterização das aeronaves financiadas como bens novos, informações complementares sobre a análise de capacidade econômico-financeira, a prevenção à lavagem de dinheiro e as apurações

[1] Peça 446.
[2] Peça 446.
[3] Peça 447.
[4] Parecer do procurador Júlio Marcelo de Oliveira (peça 458).
[5] Peças 460/500.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81276478.

realizadas junto aos agentes financeiros, além de evidências de evolução normativa, aprimoramento sistêmico e fortalecimento dos mecanismos de governança aplicáveis às operações indiretas.

10. Em razão de despacho do então relator, ministro Aroldo Cedraz, os referidos elementos passaram a ser objeto de exame específico, em confronto com as conclusões e os encaminhamentos anteriormente propostos no processo[6].

11. Em manifestação complementar, o BNDES requereu a revisão das conclusões e dos encaminhamentos anteriormente propostos, sustentando que diversos esclarecimentos e documentos já juntados ao processo não teriam sido devidamente considerados na instrução precedente, inclusive manifestações da Embraer e das instituições financeiras envolvidas nas operações[7].

12. Segundo o banco, tal circunstância teria comprometido a adequada compreensão dos fatos e a formação do juízo acerca dos achados, razão pela qual defende o afastamento das propostas de realização de audiências e de restituição ao erário. Argumentou, ainda, que parte das recomendações extrapolaria o escopo da fiscalização, originalmente restrita a operações de financiamento de jatos executivos no âmbito do PSI, ao estender conclusões para o universo das operações indiretas automáticas, composto por volume significativamente superior de contratos.

13. O banco também sustentou que a adequada compreensão das irregularidades apontadas exigia a observância das particularidades do modelo de financiamento indireto, no qual coexistem relações jurídicas distintas entre o Sistema BNDES, os agentes financeiros credenciados e os beneficiários finais.

14. Nesse contexto, asseverou que a análise de crédito, a verificação da capacidade econômico-financeira dos tomadores, a constituição de garantias e a assunção dos riscos das operações incumbiriam primordialmente às instituições financeiras repassadoras, cabendo ao BNDES função predominantemente normativa e de supervisão. Acrescentou que, desde o período auditado, promoveu expressiva evolução de seus mecanismos de controle, com a implantação de soluções tecnológicas de monitoramento automatizado, a integração com bases governamentais e o aperfeiçoamento dos procedimentos de gestão de riscos, de prevenção à lavagem de dinheiro e de acompanhamento das operações indiretas.

15. Quanto ao mérito dos achados, o banco contestou as conclusões da auditoria, alegando que as aeronaves apontadas como usadas eram, na realidade, bens novos submetidos apenas a testes de fábrica e certificação; que a avaliação da capacidade econômico-financeira dos mutuários competia aos agentes financeiros e não se limitava à análise da receita operacional; e que as apurações realizadas posteriormente não confirmaram os indícios de fraude, de lavagem de dinheiro nem de outras irregularidades inicialmente aventadas. Sustentou que as cessões de contratos constituem prática legítima de mercado, que os financiamentos observaram os parâmetros normativos aplicáveis, que as liberações parciais de recursos encontravam respaldo nos procedimentos vigentes à época e que eventuais insuficiências documentais foram posteriormente sanadas mediante complementação dos dossiês encaminhados a esta Corte.

16. Por fim, o BNDES defendeu que parcela expressiva das determinações e recomendações propostas perdeu objeto em razão dos aperfeiçoamentos normativos e operacionais implementados ao longo dos últimos anos, especialmente no tocante aos controles de prevenção à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo. Com base nessas premissas, sustentou a ausência de elementos aptos a justificar medidas sancionatórias ou ressarcitórias, reiterou a inexistência de nexo causal que permitisse imputar responsabilidade direta ao banco pelas ocorrências examinadas e defendeu a revisão dos encaminhamentos propostos, sob o argumento de que a ampliação das investigações e a

[6] Peça 501.

[7] Peça 460.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81276478.

imposição de providências adicionais seriam desproporcionais, de reduzida utilidade prática e potencialmente prejudiciais ao funcionamento do modelo de financiamento indireto.

17. A unidade instrutiva concluiu que os novos elementos apresentados pelo BNDES alteraram substancialmente o panorama probatório inicialmente delineado no processo, recomendando maior cautela quanto à adoção de medidas sancionatórias ou ressarcitórias[8].

18. Conforme registrou na instrução, parcela relevante da documentação produzida pela entidade, inclusive manifestações da Embraer e notas técnicas anteriormente encaminhadas, não foram integralmente consideradas nas análises precedentes, circunstância que contribuiu para o enfraquecimento de diversos achados originalmente apontados. Assinalou-se, ademais, que a amostra examinada, restrita a 133 operações de financiamento de jatos executivos, não era suficientemente representativa para sustentar conclusões de alcance geral sobre o modelo de financiamento indireto operado pelo banco, o qual se apoia em extensa rede de agentes financeiros e contempla universo significativamente mais amplo de operações.

19. A instrução destacou, ainda, que o próprio desenho jurídico e operacional do financiamento indireto impõe adequada delimitação de responsabilidades. De fato, a análise de crédito, a aferição da capacidade econômico-financeira dos beneficiários, a constituição de garantias e a assunção do risco das operações incumbem primordialmente às instituições financeiras credenciadas, cabendo ao BNDES atuação predominantemente normativa, supervisora e homologatória. Tal circunstância, aliada à inexistência de elementos que evidenciassem a participação direta da entidade nas supostas irregularidades apontadas, reforça a impropriedade de propostas de imputação de débito ou responsabilização direta do banco pelos fatos examinados.

20. No exame do mérito dos achados, a unidade instrutiva registrou que os elementos supervenientes afastaram, em grande medida, as irregularidades inicialmente aventadas. A documentação produzida pelo fabricante e os certificados emitidos pela autoridade aeronáutica demonstraram que as aeronaves financiadas eram efetivamente novas, não obstante a realização de voos de teste e certificação previamente à alienação. De igual modo, as análises complementares realizadas pelo banco e pelos agentes financeiros não confirmaram os indícios de fraude, de lavagem de dinheiro ou de deficiência na capacidade econômico-financeira dos beneficiários que fundamentaram parte relevante dos apontamentos originais. Também se concluiu que diversas práticas questionadas pela equipe de auditoria, a exemplo das cessões contratuais, das liberações parciais de recursos e da estruturação das operações de financiamento, encontravam amparo na regulamentação vigente à época ou revelavam, quando muito, fragilidades formais e oportunidades de aprimoramento dos mecanismos de controle.

21. Em relação às cessões de contratos de financiamento, embora a unidade instrutiva tenha reconhecido a inexistência de irregularidade sistêmica ou de prejuízo ao erário, destacou-se a ocorrência de falha pontual relacionada ao enquadramento do porte do beneficiário final por agente financeiro credenciado. A impropriedade somente foi identificada anos após a formalização da operação, evidenciando deficiência na tempestividade dos mecanismos de supervisão e monitoramento. Por essa razão, reputou-se pertinente a adoção de medidas voltadas ao aperfeiçoamento dos procedimentos de controle aplicáveis às cessões, sem que disso decorra juízo de ilicitude sobre a prática em si.

22. Quanto ao achado referente ao planejamento e acompanhamento da política pública, a AudBAncos ponderou que os parâmetros do Programa de Sustentação do Investimento (PSI) foram definidos por instâncias governamentais superiores, notadamente pelo Conselho Monetário Nacional e pelo Ministério da Fazenda, competindo ao BNDES apenas sua operacionalização. Não obstante, observou-se que não havia, à época dos fatos, metodologia estruturada de avaliação de efetividade

[8] Peça 506.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81276478.

especificamente direcionada ao financiamento de aeronaves executivas, circunstância que manteria hígida, ainda que em menor intensidade, a conclusão quanto à existência de fragilidades no planejamento e acompanhamento da política pública sob análise.

23. Também foram considerados significativamente enfraquecidos os achados relativos a financiamentos supostamente concedidos em valores superiores aos devidos aos fornecedores e à ocorrência de liberações indevidas de recursos. A unidade instrutiva registrou que tais apontamentos decorriam, em grande medida, de premissas metodológicas não inteiramente compatíveis com a lógica operacional do financiamento indireto, cujo parâmetro relevante é o valor financiável do bem, e não o saldo devedor mantido junto ao fornecedor. Além disso, os elementos constantes do processo evidenciaram que os desembolsos observavam os normativos vigentes e estavam sujeitos a mecanismos de controle exercidos pelos agentes financeiros e pelo próprio banco. Nessa perspectiva, concluiu-se que tais achados devem ser compreendidos principalmente como oportunidades de aperfeiçoamento procedimental, e não como irregularidades materiais aptas a ensejar responsabilização.

24. Diversamente, a unidade instrutiva manteve o achado referente à incompletude dos dossiês das operações indiretas. Embora tenha reconhecido que a documentação foi posteriormente complementada, entendeu que a deficiência efetivamente existia no momento da fiscalização e que sua regularização superveniente não afasta a necessidade de adoção de medidas estruturantes voltadas à integridade, à rastreabilidade e à auditabilidade dos registros das operações financiadas. Por essa razão, reputou adequada a manutenção de determinação específica relacionada ao aperfeiçoamento dos controles documentais do banco.

25. À vista dessas conclusões, a unidade instrutiva reafirmou, em linhas gerais, o entendimento anteriormente manifestado quanto à inexistência de ilegalidade nos financiamentos concedidos sob as condições estabelecidas pelo CMN e quanto ao descabimento de medidas de ressarcimento ao erário. Assinalou, contudo, que os novos elementos recomendam readequar os encaminhamentos originalmente propostos, distinguindo-se com maior precisão as hipóteses de irregularidades não confirmadas, as fragilidades de controle efetivamente constatadas e os aspectos que configuram meras oportunidades de aperfeiçoamento institucional.

26. Por isso, propôs converter em recomendações as determinações originalmente associadas aos temas de prevenção à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo, diante da não confirmação dos indícios que lhes serviram de fundamento, preservando-se apenas seu caráter preventivo e prospectivo.

27. Recomendou, também, a reformulação das medidas relacionadas às cessões de contratos, ao financiamento de bens supostamente usados, à necessidade de financiamento e às liberações de recursos, de modo a direcioná-las ao fortalecimento dos controles e da governança, sem pressupor a ocorrência de irregularidades materiais. Em contrapartida, defendeu a manutenção da determinação relativa à integridade dos dossiês documentais, por se tratar de falha efetivamente demonstrada no processo.

28. Por fim, a unidade instrutiva concluiu que não se faz necessária nova oitiva do BNDES, uma vez que a entidade já exerceu plenamente o contraditório e a ampla defesa ao se manifestar sobre os achados, riscos e possíveis consequências da fiscalização, oportunidade na qual apresentou a documentação e os argumentos que ensejaram a reavaliação de diversos pontos da instrução. Destacou, ainda, que as medidas ora propostas não introduzem determinações materialmente novas ou mais gravosas em relação àquelas já submetidas ao conhecimento da entidade, circunstância que afasta a necessidade de renovação da fase de manifestação processual.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81276478.

II

29. Os novos elementos apresentados pelo BNDES revelam cenário substancialmente distinto daquele inicialmente delineado no relatório de auditoria, recomendando cautela quanto à manutenção de medidas de natureza cogente ou sancionatória.

30. De fato, a documentação posteriormente incorporada ao processo modifica parcela relevante dos pressupostos que, inicialmente, embasaram diversos achados, notadamente aqueles relacionados à suposta aquisição de bens usados, à existência de indícios de fraude ou de lavagem de dinheiro, à alegada incompatibilidade dos valores financiados com os bens adquiridos e às liberações de recursos reputadas indevidas.

31. Além disso, em sua última instrução, a AudBancos[9] reconhece que as operações foram realizadas em conformidade com as condições financeiras estabelecidas pelos normativos do CMN e que não se comprovou a ocorrência de dano ao erário nem ilegalidade apta a justificar medidas ressarcitórias ou sancionatórias.

32. Assim, mostra-se adequada a conclusão pelo descabimento da restituição dos subsídios concedidos no âmbito do PSI e pelo afastamento de responsabilizações individuais, ante a ausência dos pressupostos necessários para a imputação de débito ou aplicação de sanções por este Tribunal. Pelas mesmas razões, não se mostram cabíveis determinações ou recomendações destinadas ao BNDES.

33. Com relação à incompletude dos dossiês das operações indiretas, embora a instrução tenha registrado deficiência documental no momento da fiscalização, também consignou que a documentação foi posteriormente complementada e que não houve prejuízo à análise das operações.

34. A falha identificada não teve, portanto, gravidade nem relevância suficiente para justificar a imposição de providências específicas, sobretudo diante da regularização superveniente e da ausência de demonstração de que persistam efeitos lesivos ou risco concreto a ser corrigido.

35. Da mesma forma, os elementos constantes dos autos não indicam que a incompletude documental tenha impedido o exercício do controle, comprometido a prestação de contas ou inviabilizado a reconstrução dos fatos examinados.

36. Ao contrário, da instrução processual constam as análises das operações e a reavaliação dos achados iniciais com base na documentação posteriormente apresentada. Não verifico, assim, fundamento suficiente para a expedição de determinação ou recomendação relativa à integridade, à rastreabilidade ou à disponibilidade dos dossiês.

37. Também não remanesce fundamento para recomendação relativa à avaliação da capacidade econômico-financeira dos beneficiários finais. O processo registra que a análise de crédito, a constituição de garantias e a assunção dos riscos financeiros são atribuições exercidas pelos agentes financeiros credenciados, que mantêm relação direta com os tomadores dos recursos. Não foram identificados elementos que demonstrassem atuação deficiente do BNDES em suas atribuições próprias de natureza normativa, supervisora ou homologatória, tampouco participação direta da entidade em eventual insuficiência de análise praticada pelos agentes repassadores que, registre-se, são proprietários dos riscos das operações de crédito.

38. Além disso, as análises complementares realizadas pelo banco e pelos agentes financeiros não confirmaram os indícios de deficiência na capacidade econômico-financeira dos beneficiários, que fundamentaram parte dos apontamentos originais. A expedição de recomendação ao BNDES, nessas circunstâncias, implicaria atribuir-lhe atividades operacionais e creditícias próprias dos agentes financeiros, sem demonstração de que os mecanismos institucionais existentes fossem juridicamente inadequados ou concretamente insuficientes.

---

[9] Peça 506.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81276478.

39. Quanto às cessões de contratos de financiamento, embora tenha sido identificada falha pontual relacionada ao enquadramento do porte do beneficiário final por agente financeiro credenciado, considero não se tratar de irregularidade sistêmica, prejuízo ao erário ou incompatibilidade da prática com os normativos aplicáveis.

40. A ocorrência isolada, identificada anos após a formalização da operação, não permite concluir pela inadequação geral dos procedimentos adotados pelo BNDES nem justifica a expedição de recomendação específica, especialmente quando não demonstrado que a falha tenha produzido consequência financeira ou operacional relevante.

41. As conclusões relativas à aderência entre valores financiados e necessidades de crédito, à compatibilidade entre desembolsos e evolução física dos empreendimentos e à conformidade material das operações com as regras dos programas de financiamento foram significativamente relativizadas pelos elementos posteriormente aduzidos ao processo.

42. A instrução reportou que os apontamentos decorreram, em grande medida, de metodologia não inteiramente compatível com a lógica operacional do financiamento indireto e que os desembolsos observaram os normativos vigentes, estando sujeitos a mecanismos de controle exercidos pelos agentes financeiros e pelo próprio banco.

43. Nessa perspectiva, esses aspectos não configuram irregularidades materiais nem revelam deficiência concreta cuja correção possa ser imposta ou recomendada por esta Corte. A formulação de orientações gerais, ainda que destituídas de caráter cogente, não se mostra necessária, pois não foram demonstradas utilidade, necessidade ou relação suficientemente direta entre as providências sugeridas e os fatos comprovados nos autos.

44. Quanto ao achado referente ao planejamento e acompanhamento da política pública, a instrução observou que os parâmetros do Programa de Sustentação do Investimento foram definidos por instâncias governamentais superiores, notadamente pelo Conselho Monetário Nacional e pelo Ministério da Fazenda, competindo ao BNDES sua operacionalização.

45. A ausência, à época dos fatos, de metodologia específica de avaliação de efetividade para o financiamento de aeronaves executivas não foi acompanhada de demonstração de dano, ilegalidade ou descumprimento de obrigação normativa atribuível ao banco.

46. Trata-se, portanto, de avaliação de natureza gerencial e institucional que, desacompanhada de consequência concreta ou de violação de dever jurídico específico, não autoriza a expedição de determinação ou recomendação. A definição de prioridades, métodos e instrumentos de avaliação de políticas públicas insere-se, no caso, no espaço de discricionariedade administrativa das instâncias competentes, não tendo sido demonstrado que a atuação do BNDES tenha ultrapassado os limites normativos de sua competência.

47. Também não identifico fundamentos para a adoção de providências relacionadas à prevenção à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo. Os indícios inicialmente apontados não foram confirmados pelas apurações posteriores, e não se demonstrou descumprimento concreto, pelo BNDES, das obrigações previstas na Lei 9.613/1998 nem nos demais normativos aplicáveis. A existência de dever permanente de manutenção de controles não autoriza, por si só, a expedição de recomendação quando inexistente falha específica, atual ou comprovadamente atribuível à entidade.

48. Do mesmo modo, os novos elementos evidenciam evolução normativa, aprimoramento sistêmico e fortalecimento dos mecanismos de governança, gestão de riscos e acompanhamento das operações indiretas. Não há, portanto, utilidade processual na imposição de providências prospectivas sobre controles que, conforme reconhecido nos autos, foram posteriormente aperfeiçoados, sobretudo quando não permanece risco concreto ou deficiência atual cuja correção deva ser determinada pelo Tribunal.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81276478.

49. No que se refere às ciências propostas pela unidade instrutiva, devem ser integralmente afastadas. Com efeito, os próprios elementos supervenientes examinados pela AudBancos conduziram ao enfraquecimento substancial ou à não confirmação dos principais achados que lhes serviam de fundamento, especialmente aqueles relacionados a supostos indícios de fraude, de lavagem de dinheiro, de deficiência na capacidade econômico-financeira dos beneficiários, de incompatibilidade entre valores financiados e operações contratadas e de liberações indevidas de recursos.

Ante o exposto, voto para que este Tribunal adote a minuta de acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em tagDataSessao.

ODAIR CUNHA
Relator

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81276478.

ACÓRDÃO Nº 5836/2026 – TCU – 1ª Câmara

1. Processo nº TC 027.657/2019-1.
2. Grupo II – Classe de Assunto: VII – Representação.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgão/Entidade/Unidade: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.
5. Relator: Ministro Odair Cunha.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Júlio Marcelo de Oliveira.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Bancos Públicos e Reguladores Financeiros (AudBancos).
8. Representação legal: Lucas Rafael Nunes Guimarães, Amaro de Oliveira Filho (OAB-RJ 095.156) e outros, representando Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.

9. Acórdão:

VISTO, relatado e discutido este processo de representação acerca da atuação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social na concessão de financiamentos para a aquisição de jatos executivos da Embraer, no período de 2009 a 2014, no âmbito do Programa de Sustentação do Investimento, política pública de caráter anticíclico instituída pelo Governo Federal e operacionalizada pelo banco, com condições financeiras definidas pelo Conselho Monetário Nacional,

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão da Primeira Câmara, por unanimidade, diante das razões expostas pelo relator, em:

9.1. conhecer da representação e considerá-la parcialmente procedente;

9.2. encerrar o processo, com fundamento no art. 169, V, do Regimento Interno; e

9.3. encaminhar cópia desta deliberação (relatório, voto e acórdão) ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social e ao representante, informando-lhes que sua íntegra estará disponível para consulta no dia seguinte ao de sua oficialização, no endereço www.tcu.gov.br/acordaos.

10. Ata n° 39/2026 – 1ª Câmara.
11. Data da Sessão: 10/11/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-5836-39/26-1.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Odair Cunha (Relator) e Rodrigo Pacheco.
13.2. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
na Presidência

(Assinado Eletronicamente)
ODAIR CUNHA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
PAULO SOARES BUGARIN
Subprocurador-Geral

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81281018.