RAFAEL PEREIRA FERNANDES

**CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE ADMINISTRATIVA DE
FOMENTO - UM ESTUDO DAS RELAÇÕES ENTRE TCU E BNDES**

Dissertação de Mestrado

Orientador: Professor Titular Floriano de Azevedo Marques Neto

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

FACULDADE DE DIREITO

SÃO PAULO - SP

2020

RAFAEL PEREIRA FERNANDES

**CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE ADMINISTRATIVA DE
FOMENTO - UM ESTUDO DAS RELAÇÕES ENTRE TCU E BNDES**

Dissertação apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Direito, da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de Mestre em Direito, na área de concentração Direito do Estado, sob orientação do Professor Titular Floriano de Azevedo Marques Neto.

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

FACULDADE DE DIREITO

SÃO PAULO - SP

2020

Autorizo a reprodução e divulgação parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Catálogo da Publicação
Serviço de Biblioteca e Documentação
Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo

Pereira Fernandes, Rafael

CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE ADMINISTRATIVA DE FOMENTO – UM ESTUDO DAS RELAÇÕES ENTRE TCU E BNDES ; Rafael Pereira Fernandes ; orientador Floriano de Azevedo Marques Neto -- São Paulo, 2020.

393

Dissertação (Mestrado – Programa de Pós-Graduação em Direito do Estado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 2020.

1. Controle Externo. 2. Fomento. 3. TCU. 4. BNDES. 5. Institucionalismo. I. de Azevedo Marques Neto, Floriano, orient. II. Título.

São Paulo

2020

Nome: FERNANDES, Rafael Pereira.

Título: Controle Externo da Atividade Administrativa de Fomento - um estudo das relações entre TCU e BNDES

Dissertação apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Direito, da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de Mestre em Direito, na área de concentração Direito do Estado, sob orientação do Professor Titular Floriano de Azevedo Marques Neto.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Titular Floriano de Azevedo Marques Neto (Orientador) Instituição: FDUSP

Banca realizada em:

Resultado:

Banca Examinadora

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

AGRADECIMENTOS

Concluir um trabalho acadêmico não é das coisas mais fáceis que nos propomos a fazer na vida. Ao longo da jornada nos deparamos com muitas alegrias, descobrimos novas abordagens sobre nosso objeto de estudo e tomamos contato com pessoas inspiradoras. No entanto, junto deste pacote, às vezes, também nos deparamos com dúvidas, angústias e com algumas horas de ausência junto àqueles que amamos. Se ao final é possível olhar para trás com a certeza de que o caminho trilhado valeu a pena, tenho a convicção de que isso só foi possível pela presença de pessoas que tornaram a caminhada mais feliz.

A começar por minha mãe, Rosângela, meu pai, José Américo, e meu irmão, Bruno, que com seu apoio incondicional tornaram tudo isso possível. Sem o suporte, o exemplo e o amor de vocês, talvez nunca tivesse tomado a decisão de vir tentar a vida aqui pelo Sudeste. No meio disso tudo vieram mais dois irmãos, Mateus e Paula, que crescem rápido e fazem aumentar as saudades de Cuiabá. Terminar esse trabalho me fez mais ausente, mas o carinho de vocês quando estivemos juntos ajudou (e muito) a recarregar as energias. Obrigado.

Não posso deixar de agradecer, também, à Maria Carolina. Encontrar o seu amor por estas bandas trouxe novo sentido a esta jornada e também a este trabalho. Sua presença ajudou a minimizar as dúvidas e angústias e a amplificar as alegrias no caminho. Obrigado por toda a compreensão e apoio nesses últimos anos. Que sigamos com muito amor e Alceu.

Este trabalho é fruto também das referências que tive em minha trajetória acadêmica. Na orientação deste trabalho, certamente, está a maior delas. Ao Professor Floriano de Azevedo Marques Neto agradeço não apenas pela orientação, mas pelo exemplo de seriedade acadêmica e profissional, que pude ver de perto desde os bancos da graduação e que certamente me inspiraram a seguir este caminho.

Este trabalho foi gestado a partir de duas experiências fundamentais. A primeira delas foi a do Observatório do Controle Externo da Universidade de São Paulo, criado pelo Professor Floriano e coordenado, à época, pela Professora Juliana Palma. A segunda, foram as aulas dos Professores Marcos Perez e Rodrigo Pagani nos créditos de aluno especial sobre o Fomento, no ano de 2016. Não poderia deixar de agradecer a todos os que fizeram parte destas iniciativas, pois, certamente, inspiraram o início das reflexões encerradas neste trabalho. Muito obrigado.

Devo um especial agradecimento ao pessoal da Manesco, onde diariamente convivi e ainda convivo com pessoas especiais. A lida diária ao lado de vocês é um privilégio e, certamente, fonte de boas amizades e muitos aprendizados. Sem o apoio de todos não teria sido possível me ausentar para me dedicar a este trabalho. Obrigado.

Aos que participaram do programa de pós-graduação em direito ao meu lado, também deixo um especial agradecimento. Compartilhar nossas dúvidas e achados é parte fundamental da pesquisa e graças a vocês isso foi possível. Obrigado ao Rafael Issa, à Kamile, ao Yasser e ao Marco. Ao Yasser devo mais um agradecimento também pelo convite para discutir versões preliminares deste trabalho na Escola de Formação Pública da SBDP e FGV. Discutir as ideias deste trabalho em ambiente tão qualificado foi relevante para a construção da versão final da dissertação.

Já ao final, agradeço aos amigos pela presença em minha vida durante a elaboração deste trabalho. Encontrá-los era certeza de estar realizando uma pausa necessária, que traria mais fôlego para terminar o trabalho. Fica o meu obrigado ao Jordan Monteiro, ao Renato Ramon e ao Eduardo Ramon, ao Matheus e ao Márcio, que mesmo longe, seguem os amigos de sempre. Já por terras paulistas, agradeço ao Luciano Martuscelli, à Tabata e ao pequeno Lorenzo, que ilumina essa família. Ao Renato Vianna e ao Felipe Ramos, membros da república mais festiva de São Paulo. Agradeço igualmente ao Pedro Coutinho, ao Lucas Adam, ao Daniel Kulcsar, ao Daniel Costa, ao Júlio Barboza e ao Felipe Marotta. Com amigos dessa estirpe, não se pode pedir muito mais.

A todos que participaram de minha vida durante a elaboração deste trabalho, o meu muito obrigado.

RESUMO

FERNANDES, Rafael Pereira. **Controle Externo da Atividade Administrativa de Fomento - um estudo das relações entre TCU e BNDES**. 2020. 399 p. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020.

O presente trabalho analisa o movimento de expansão do controle externo não judicial da administração pública, realizado pelo Tribunal de Contas da União, a partir do estudo dos diferentes desenhos institucionais assumidos pelo TCU ao longo de sua história e da investigação da forma pela qual o último deles, estabelecido pela Constituição Federal de 1988, tem sido aplicado pela Corte em processos de fiscalização perante o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. A partir da análise da evolução institucional do TCU, percebe-se que a disciplina contemporânea de suas competências apresenta um nó institucional, mesclando atribuições de fiscalização operacional e de fiscalização de legalidade sem, contudo, observar estruturas processuais e decisórias adequadas para as especificidades de cada uma destas modalidades. O resultado é a criação de uma espécie de controle total da ação administrativa, em que o mérito das decisões do administrador passam a poder ser revistas a partir de comandos de autoridade, ínsitos ao controle de legalidade, e os parâmetros de apreciação de desempenho da administração, típicos do controle operacional, passam a ser absorvidos como parâmetros estritos de legalidade. Argumenta-se que este nó institucional é a principal causa para o aumento das tensões entre gestão pública e o controle desempenhado pelo TCU após a Constituição de 1988. A jurisprudência da Corte sobre o BNDES desvela a maneira pela qual esta estrutura institucional do TCU viabiliza os crescentes atritos entre administração e controle. Ao final, propõe-se diretrizes para aprimorar o controle do fomento e para viabilizar a harmonização dos processos de controle com a gestão pública.

Palavras Chave: Controle Externo; Tribunal de Contas da União; Fomento; BNDES; Desenho Institucional; Controle Operacional; Controle de Legalidade.

ABSTRACT

FERNANDES, Rafael Pereira. **External Control of public incentives – a study of the relations among the Brazilian Federal Court of Audit and the National Bank of Economic and Social Development**. 2020. 399 p. Dissertation (Master's Degree) – Faculty of Law, University of São Paulo, São Paulo, 2020.

The present study analyzes the expansion of the non-judicial external control of the public administration, carried out by the Brazilian Federal Court of Audit (“TCU”), considering the different institutional designs assumed by TCU throughout its history and the application of the competences established by the Federal Constitution of 1988 in proceedings of inspection before the National Bank of Economic and Social Development (“BNDES”). From the analysis of the institutional evolution of the TCU, it can be seen that the contemporary discipline of its competences presents an institutional knot, that mixes attributions of operational and legality supervision without, however, observing adequate procedural and decision-making structures for the specificities of each one of these modalities. The result is the creation of a “total control” of the administrative decisions, in which the merit of the manager's decisions can now be reviewed based on authority commands, inherent to the legality control, and the management performance appraisal parameters, typical of operational control, are now absorbed as strict parameters of legality. It is argued that this “institutional knot” is the main cause for the increased tensions between public management and the control exercised by the TCU after the 1988 Constitution. The Court's jurisprudence on the BNDES reveals the way in which this institutional structure of the TCU makes possible the growing friction between administration and control institutions. In the end, it is proposed guidelines to improve the control of public incentives and to make possible the harmonization of the control processes with the public management.

Key Words: External Control; Brazilian Federal Court of Audit; Public Incentives; National Bank of Economic and Social Development; Institutional Design; Legality Audit; Operational Audit.

“De fato, mais do que o purismo jurídico são as tradições históricas que interferem no modelo das instituições superiores de controle. Estas são, em grande parte, produtos mesclados de rearranjos institucionais limitados”.

(SPECK, Bruno Wilhelm. **Inovação e Rotina no Tribunal de Contas da União: o papel da instituição superior de controle financeiro no sistema político administrativo do Brasil**. Fundação Konrad Adenauer, São Paulo, 2000, p. 53.)

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	15
2. METODOLOGIA.....	26
2.1. A ABORDAGEM INSTITUCIONAL	27
2.2. A INTERAÇÃO	38
2.2.1. A SELEÇÃO DE CASOS	38
2.2.2. A ANÁLISE QUALITATIVA E OS IMPACTOS DO CONTROLE.....	40
PARTE 1	42
O CONTROLE	42
1. O PANO DE FUNDO DO CONTROLE EXTERNO DO FOMENTO: A EVOLUÇÃO INSTITUCIONAL DO TCU	43
2. A CORTE DE CONTAS DA PRIMEIRA REPÚBLICA: CONTEXTO E ORIGENS.....	48
2.1. A ORIGEM DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO: A BUROCRACIA FINANCEIRA NA VANGUARDA DO CONTROLE EXTERNO.....	50
2.2. OS PRIMEIROS DESENHOS INSTITUCIONAIS DO CONTROLE EXTERNO EM UM CENÁRIO DE INDIFERENCIAÇÃO DAS BUROCRACIAS	57
2.2.1. A CORTE DE BARBOSA: AS DIRETRIZES INICIAIS DO DESENHO INSTITUCIONAL DO TCU	60
2.2.2. A CONSOLIDAÇÃO INSTITUCIONAL DO TCU NO MINISTÉRIO DE SERZEDELO CORRÊA.....	62
2.2.3. AS REFORMAS OLIGÁRQUICAS E O DESENHO FINAL DO TCU	65
2.2.3.1. OBJETO DE CONTROLE: ATOS, CONTRATOS E CONTAS.....	66
2.2.3.2. PARÂMETRO DE CONTROLE	68
2.2.3.3. MÉTODO DE JULGAMENTO	68
2.2.3.4. O PROCESSO	70
2.2.3.5. DECISÕES POSSÍVEIS	72
2.2.4. O PERFIL DE CONTROLE DO TCU DA PRIMEIRA REPÚBLICA.....	73
3. O CONTROLE EXTERNO EM TEMPOS DE CENTRALISMO ADMINISTRATIVO (1930 A 1988)	75
3.1. A BUROCRACIA DO EXECUTIVO E A DISPUTA PELA NARRATIVA DO CONTROLE COM O TCU.....	79
3.2. A CORTE DE CONTAS REFORMADA: O TCU COMO GUARDA DO PLANEJAMENTO ESTATAL	91
3.2.1. OBJETO DE CONTROLE: ATOS, CONTRATOS E CONTAS <i>A POSTERIORI</i>	92
3.2.2. PARÂMETROS DE CONTROLE.....	95

3.2.3.	MÉTODO DE JULGAMENTO	98
3.2.4.	O PROCESSO	99
3.2.5.	DECISÕES POSSÍVEIS	101
3.3.	O PERFIL DO CONTROLE NA ANTESSALA DA CONSTITUINTE DE 1988	102
4.	O CONTROLE EXTERNO EM UM AMBIENTE JURÍDICO COMPLEXO: O LEGADO DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988	103
4.1.	A BUROCRACIA DE CONTAS NA VANGUARDA DO CONTROLE EXTERNO	105
4.2.	O DESENHO INSTITUCIONAL DO TCU NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL 1988	110
4.2.1.	O CONTROLE DE LEGALIDADE ORÇAMENTÁRIA	112
4.2.1.1.	O OBJETO DE CONTROLE: ATOS, CONTRATOS E CONTAS	114
4.2.1.2.	PARÂMETRO DE CONTROLE: A LEGALIDADE ORÇAMENTÁRIA	116
4.2.1.3.	MÉTODO DE CONTROLE: AINDA A SUBSUNÇÃO	119
4.2.1.4.	PROCESSO	121
4.2.1.5.	DECISÕES POSSÍVEIS	123
4.2.2.	CONTROLE DE POLÍTICAS PÚBLICAS	125
4.2.2.1.	OBJETO DE CONTROLE: POLÍTICAS E PROGRAMAS GOVERNAMENTAIS	126
4.2.2.2.	PARÂMETROS DE CONTROLE: EFICÁCIA, EFICIÊNCIA, ECONOMICIDADE E EFETIVIDADE	128
4.2.2.3.	MÉTODO DE JULGAMENTO: DA SUBSUNÇÃO NORMATIVA À AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS	132
4.2.2.4.	PROCESSO: O CICLO DE AUDITORIA OPERACIONAL	135
4.2.2.5.	DECISÕES POSSÍVEIS	139
4.3.	CONCLUSÕES PARCIAIS	141
5.	O TCU E A GESTÃO PÚBLICA: O DILEMA INSTITUCIONAL DO CONTROLE EXTERNO	143
5.1.	AS DISFUNCIONALIDADES NO HIBRIDISMO DAS COMPETÊNCIAS DE CONTROLE DO TCU	150
5.1.1.	A GRAMÁTICA DA LEGALIDADE NO CONTROLE OPERACIONAL .	155
5.1.2.	A APLICAÇÃO DE PARÂMETROS DE DESEMPENHO SEM A ESTRUTURA PROCESSUAL ADEQUADA	156
5.1.3.	A SUBSUNÇÃO NORMATIVA COM CRITÉRIOS DE AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO	158
5.1.4.	O CONTROLE AUTORITÁRIO DO DESEMPENHO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	158

5.2. CONCLUSÕES: A CAPTURA DO CONTROLE OPERACIONAL PELA ESTRUTURA JUDICIALIFORME DO CONTROLE DE LEGALIDADE.....	160
PARTE 2	162
A INTERAÇÃO.....	162
1. O CONTROLE EM MOVIMENTO: A RELAÇÃO ENTRE BNDES E TCU.....	163
2. O PRIMEIRO MOMENTO DO CONTROLE EXTERNO DO BNDES (1992 A 2013)	164
2.1. A DEFERÊNCIA E FORMALISMO NO CONTROLE DO BNDES: O PERFIL DE INTERVENÇÃO DO TCU ENTRE 1992 E 2013	170
2.1.1. PERFIL DO CONTROLE E A PREDOMINÂNCIA DO CONTROLE DE LEGALIDADE.....	170
2.1.2. A BAIXA INTERVENÇÃO SOBRE AS ATIVIDADES DO BNDES E A DEFERÊNCIA NO CONTROLE	174
2.2. O FOMENTO COMO ATIVIDADE DISCRICIONÁRIA, DE RISCO E AFEITA À UMA POLÍTICA PÚBLICA: LIMITES AO CONTROLE DO TCU	177
3. O SEGUNDO MOMENTO DO CONTROLE EXTERNO DO BNDES: O FOMENTO NA PAUTA DO TCU (2014 A 2018)	181
3.1. A POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO PRODUTIVO E SEU CONTROLE .	183
3.2. A ARQUITETURA DECISÓRIA DO BNDES EM XEQUE: O TCU AVANÇA SOBRE A GESTÃO DAS PDPS	189
3.2.1. DECISÕES DE ENQUADRAMENTO	193
3.2.2. DECISÕES DE GESTÃO DO INVESTIMENTO.....	196
3.2.2.1. AQUISIÇÃO DA <i>NATIONAL BEEF PACKING CO.</i>	197
3.2.2.2. AQUISIÇÃO DA <i>PILGRIM'S PRIDE</i> E DA BERTIN S.A	200
3.2.3. DECISÕES DE DESINVESTIMENTO	205
3.2.4. PERFIL PROCESSUAL E DECISÓRIO DO TRIBUNAL DE CONTAS NO CONTROLE DAS PDPS	208
3.3. O CONTROLE DA POLÍTICA DE FINANCIAMENTO À EXPORTAÇÃO DE SERVIÇOS	211
3.3.1. DETERMINAÇÕES SOBRE A TAXA DE JUROS PRATICADA PELO BNDES	214
3.3.2. DETERMINAÇÕES SOBRE A ANÁLISE DOS DOCUMENTOS APRESENTADOS PARA A APROVAÇÃO E ACOMPANHAMENTO DAS OPERAÇÕES	215
3.3.3. DETERMINAÇÕES SOBRE A AVALIAÇÃO DE IMPACTOS DA POLÍTICA	217
3.3.4. PERFIL PROCESSUAL E DECISÓRIO DO TCU NO CONTROLE DO FINANCIAMENTO ÀS EXPORTAÇÕES.....	218

4. CONCLUSÕES PARCIAIS: AS CAUSAS SUBJACENTES À REVISÃO DAS POLÍTICAS DO BNDES.....	219
4.1. A AMBIVALENCIA INSTITUCIONAL DO TCU E SUA MANIFESTAÇÃO NO CONTROLE DAS POLÍTICAS DO BNDES.....	221
4.2. A FRAGILIDADE DO ESTATUTO JURÍDICO DO FOMENTO NO TCU	224
4.3. O PAPEL DO CONTEXTO REPUTACIONAL DAS POLÍTICAS NA ALTERNÂNCIA DO PERFIL DO CONTROLE.....	226
PARTE 3	228
O CONTROLE DO FOMENTO.....	228
1. INTRODUÇÃO: REPENSANDO O CONTROLE DO FOMENTO FINANCEIRO.....	229
2. ELEMENTOS GERAIS DO FOMENTO	231
2.1. O FOMENTO COMO INTERVENÇÃO SOBRE A ORDEM ECONÔMICA	233
2.2. O ÂMBITO DE INCIDÊNCIA DO FOMENTO.....	239
2.3. O FOMENTO COMO FUNÇÃO SUBSIDIÁRIA E PROPORCIONAL	241
2.4. O FOMENTO COMO UM DIREITO PREMIAL	248
2.5. FOMENTO, CONSENSUALIDADE E RELAÇÃO JURÍDICA	250
2.6. O FOMENTO, POLÍTICAS PÚBLICAS E AS FRANJAS DE DISCRICIONARIEDADE E VINCULAÇÃO.....	253
2.7. O FOMENTO COMO ATIVIDADE SELETIVA.....	257
2.8. UM CONCEITO GERAL DE FOMENTO	259
3. A ATIVIDADE BANCÁRIA VERTIDA AO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL: O ESTATUTO DO FOMENTO FINANCEIRO EXERCIDO PELO BNDES	259
3.1. A ESTRUTURA DE FOMENTO DOS FINANCIAMENTOS EM CONDIÇÕES BENEFICIADAS.....	264
3.1.1. A SELETIVIDADE, ISONOMIA E AS POLÍTICAS PÚBLICAS NO FOMENTO CREDITÍCIO	267
3.2. A ESTRUTURA DE FOMENTO NA ATUAÇÃO EM MERCADO DE CAPITAIS.....	270
3.2.1. A SELETIVIDADE NO MERCADO DE CAPITAIS	273
3.3. A ESTRUTURA DE FOMENTO NO APORTE DE GARANTIAS EM FAVOR DE AGENTES PRIVADOS	274
3.3.1. A SELETIVIDADE NA OUTORGA DE GARANTIA.....	275
3.4. OPERAÇÕES COM RECURSOS NÃO REEMBOLSÁVEIS	276
3.4.1. A SELETIVIDADE NOS RECURSOS NÃO REEMBOLSÁVEIS	277
4. CONCLUSÕES PARCIAIS: O FOMENTO POSSUI UM ESTATUTO PRÓPRIO.....	278
5. O CONTROLE DO FOMENTO FINANCEIRO: PARA ALÉM DO DILEMA INSTITUCIONAL DO TRIBUNAL DE CONTAS	281

5.1. A DISSOCIAÇÃO DE DOIS MÉTODOS DE CONTROLE A PARTIR DA EVOLUÇÃO INSTITUCIONAL DA CORTE DE CONTAS.....	283
5.2. RAZÕES NORMATIVAS PARA A DISSOCIAÇÃO CONSTITUCIONAL DOS MODELOS DE CONTROLE.....	287
5.2.1. O CONTROLE DO BNDES COMO GESTOR DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	293
5.2.2. O CONTROLE DO BNDES NO MANEJO DOS INSTRUMENTOS DE FOMENTO	296
6. CONCLUSÕES PARCIAIS: O TCU ENTRE <i>DR. JEKYLL</i> E <i>MR. HYDE</i>	297
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	300
BIBLIOGRAFIA	305
APÊNDICE.....	314

1. INTRODUÇÃO

O controle externo da administração pública federal pelo Tribunal de Contas da União (TCU) é, sem dúvida alguma, uma das mais antigas características de nosso sistema político-administrativo. Em funcionamento desde o século XIX, esta modalidade de controle perpassou diversos períodos e regimes políticos de nossa história, sobrevivendo a todos eles de forma surpreendentemente estável.

A resiliência mais que centenária da Corte de Contas da União permitiu a assimilação de uma cultura do controle em nossa administração pública, dentro da qual os Tribunais de Contas foram e, ainda são, os principais expoentes. O modelo do controle de contas é de tal forma arraigado que o crivo do TCU acerca das políticas executadas pela administração federal, hoje, pode até mesmo ser considerado como uma etapa do processo de formulação e implantação de políticas públicas.

Em alguns casos, como por exemplo, nas concessões de serviço público federais, este crivo foi formalmente reconhecido pela legislação como uma etapa da aprovação de contratações deste tipo¹. Em outros, a ação do Tribunal se impõe, seja como decorrência de sua prerrogativa de definir sua pauta de controle², seja por este ser provocado a atuar sobre estas políticas por agentes autorizados a solicitar a sua fiscalização sobre as ações da administração pública³.

Não obstante o longo percurso do TCU em nosso ambiente administrativo, suas relações com a gestão pública têm sido objeto de um crescente tensionamento. O controle externo tem sido apontado como um órgão que para além de fiscalizar a administração pública, tem se arvorado na prerrogativa de determinar as pautas a serem observadas pelos gestores de políticas públicas.

---

¹ Atualmente, a Instrução Normativa nº 81/2018 do TCU disciplina a análise destes projetos em ambiente federal. A Corte de Contas extrai sua competência normativa para tanto dos art. 5º e 6º, inc. IV, da Lei Federal nº 13.334/2016.

² O TCU tem a possibilidade de eleger temas a serem fiscalizados. Anualmente, conforme estabelecido no art. 188 – A de seu Regimento Interno, a Corte aprova seu Plano de Controle Externo, que definirá os pontos prioritários de fiscalização para o Tribunal. Este documento é elaborado exclusivamente pelo TCU, sem a participação de outras instituições públicas federais.

³ Algumas autoridades públicas são legitimadas a formular Solicitações de Fiscalização ao TCU. São as indicadas no art. 4º, inc. I, da Resolução nº 215/2008, a saber: os presidentes do Congresso Nacional, do Senado Federal ou da Câmara dos Deputados; de comissões técnicas ou de inquérito, quando por elas aprovada a solicitação;

Neste movimento, a Corte de Contas utilizaria seu arcabouço de competências para restringir a discricionariedade do administrador, paralisando a execução de políticas públicas e determinando a reorientação de práticas administrativas de acordo com a discricionariedade técnica dos próprios integrantes do Tribunal.

O resultado seria uma espécie de “cogestão” das políticas públicas, em que a arquitetura decisória subjacente a estes programas estatais passaria a ter de responder a pautas introduzidas pelo órgão de controle, para além das considerações dos técnicos responsáveis pela política em questão.

A constatação deste fenômeno enseja desafios profundos para o direito administrativo, todos eles relacionados a necessidade de articulação de dois valores fundamentais a nossa democracia: a gestão pública e o controle externo. Os recentes embates entre estas duas esferas não podem levar a uma percepção negativa em relação a nenhum destes fatores. Boa gestão e um bom controle externo são valores fundamentais para se possa viabilizar uma execução adequada dos programas governamentais e, em última análise, para se viabilizar, de forma transparente, o aprimoramento das condições de vida da sociedade civil.

O debate de fundo verdadeiramente inevitável diz respeito à necessidade de se racionalizar a relação entre controle e gestão pública. Fiscalizar não é sinônimo de administrar, assim como gerir não é atividade que dispensa controles administrativos⁴. Os apontamentos de um órgão externo à gestão são imprescindíveis para garantir o devido *accountability* para as políticas públicas, assim como pode ser fonte de importantes aprimoramentos para os processos de gestão destas últimas.

No entanto, para que uma relação deste tipo de estabeleça é necessário que os responsáveis por cada um destes campos atuem dentro de seus respectivos espaços institucionais, respeitando o espaço decisório reservado pelo ordenamento jurídico para os seus integrantes. Não será a incorporação dos espaços de gestão pelos órgãos de controle ou a rejeição dos apontamentos dos órgãos de controle que aprimorará a qualidade de nossas políticas públicas.

---

⁴ JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 12ª edição. São Paulo, Thompson Reuters Revista dos Tribunais, 2016, p. 1.073.

Este objetivo somente é possível, dentro de uma democracia, através do funcionamento adequado das instituições de controle e de gestão, cada qual dando cumprimento aos papéis que lhe são reservados.

O direito é uma variável fundamental nesta equação. É a ordenação jurídica das competências das instituições públicas e os padrões hermenêuticos associados a compreensão destas competências que definem, ao fim e ao cabo, o que chamamos acima de espaço institucional dos órgãos de controle e de gestão pública.

A Constituição e a legislação que dela decorre, como um instrumento de ordenação e arbitramento dos conflitos de nosso sistema político-administrativo, procura estabelecer os objetivos, os instrumentos de atuação e os limites da ação de cada instituição pública. A princípio, portanto, aqueles que se dedicam ao seu estudo deveriam ser capazes de delimitar o espaço institucional cabível ao controle e a gestão⁵.

Ocorre que responder a este desafio se torna especialmente complexo no contexto normativo inaugurado pela Constituição de 1988. Em primeiro lugar, em função das características do texto normativo da nova Carta Política, que traduziu uma série de políticas e práticas de gestão pública como preceitos normativos, de caráter principiológico, mas de observância obrigatória à administração pública.

A gestão pública se “juridificou”. Os processos de tomada de decisão passaram a ter de observar princípios cujo conteúdo é diretamente relacionado ao mérito e aos resultados decorrentes dos atos de gestão. Se até então gerir a coisa pública correspondia a tomar decisões de forma discricionária, observadas as exigências procedimentais postas pelas regras jurídicas, a partir da Constituição Federal de 1988 o processo de gestão passou a ter de se desenvolver em um ambiente com parâmetros jurídicos materiais, que direcionam, de forma vinculante, a administração em um determinado sentido.

A decisão em determinada política não ser tomada apenas em face das regras procedimentais e de competência do órgão responsável, mas também, agora, passa a ter de ser uma decisão eficiente (art. 37, *caput*, CF). Para além disso, esta decisão passa a ter de atender a uma régua de economicidade (art. 70, CF) e deve se mostrar atenta ao princípio da legitimidade (art. 70, CF).

---

⁵ ARAGÃO, Alexandre dos Santos de. **Curso de Direito Administrativo**. 2ª edição. Rio de Janeiro, Forense, 2013, p. 605.

Estes novos parâmetros normativos, diretamente aplicáveis aos atos de gestão, permitem a discussão da validade jurídica de determinada decisão com base no mérito das escolhas realizadas e nos resultados obtidos com estas últimas. Torna-se possível discordar, do ponto de vista jurídico, de uma escolha pública, por esta não ter atendido a um valor abstrato – seja ele a eficiência, a legitimidade ou a economicidade.

O debate jurídico sobre o espaço institucional da gestão pública a partir destes novos parâmetros normativos se tornou mais complexo e incerto. A abstração associada a estes valores jurídicos previstos na Constituição e sua íntima conexão com as decisões de gestão pública empurrou estas últimas para o cerne do debate jurídico sobre as ações administrativas, criando, o que nos dizeres de Carlos Ari Sundfeld, é um estado de gelesia geral no direito administrativo⁶.

Debater a legalidade das decisões administrativas passou a envolver, também, ao análise do mérito de escolhas realizadas, os resultados obtidos, os custos relacionados a sua execução – tudo isso para se compreender se estas foram legítimas, eficientes ou econômicas. Os novos parâmetros constitucionais tornaram incerto, portanto, o espaço institucional reservado à gestão de políticas públicas.

O novo cenário constitucional, porém, não parou por aí. Especificamente no que diz respeito às relações de controle da gestão pública, este também trouxe novidades que impactaram diretamente na forma como fiscalizamos a administração a partir dos tribunais de contas. A partir da Constituição de 1988, estes órgãos passaram a ter competências para controlar a administração pública a partir de parâmetros normativos mais amplos, assim como a partir de novos métodos de fiscalização⁷.

No primeiro viés, os valores abstratos acima enunciados foram incorporados expressamente como parâmetros de controle destes órgãos. Isto é, para além da juridificação das decisões de gestão pública, os novos parâmetros constitucionais outorgaram aos órgãos de controle externo a competência para fiscalizar estas decisões a partir destes parâmetros etéreos.

---

⁶ SUNDFELD, Carlos Ari *Princípio é Preguiça? Direito Administrativo para Céticos*. 2ª edição. São Paulo, Malheiros, 2014, p. 205.

⁷ TEIXEIRA, Marco Antônio Carvalho. *Tribunal de Contas da União: Trajetória Institucional e Desafios Contemporâneos. Estado, Instituições e Democracia: república*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, Brasília, 2010, p. 422.

O art. 70 da Constituição, que versa exatamente sobre esta modalidade de fiscalização, introduz, ao lado do tradicional controle de legalidade, o controle quanto a legitimidade e a economicidade das ações administrativas:

*Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, **quanto à legalidade, legitimidade, economicidade**, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.*

Debater as decisões administrativas sob estes novos prismas, portanto, tornou-se um dever de ofício dos tribunais de contas. Adicionalmente, nossa Carta Política introduziu um novo método de fiscalização. Ao lado do tradicional controle orçamentário, contábil e patrimonial, estes órgãos de controle externo passaram a ter de controlar a gestão pública do ponto de vista operacional.

Esta segunda clivagem criada pelo texto constitucional de 1988 inaugurou um novo campo de fiscalização aos órgãos de controle externo.

Historicamente, estes órgãos se dedicaram a uma fiscalização formal e altamente procedimentalizada, em que lhes incumbia aferir a aderência das despesas públicas à legislação contábil, orçamentária e patrimonial. O controle operacional assume características amplamente distintas. O objeto desta segunda modalidade de controle é a gestão de determinada política pública. Sua realização tem a finalidade de aferir o desempenho da administração pública na implementação desta política.

O que se discute nesta modalidade de fiscalização é, assim, notoriamente distinto do que se costuma discutir nos processos de controle de legalidade orçamentária. Ao fim e ao cabo, neste primeiro tipo de controle, o cerne da discussão são as decisões administrativas enquanto atos geradores de despesa, enquanto, no controle operacional, estas são discutidas enquanto partes integrantes de um programa governamental, que pretende produzir resultados e atender a objetivos previamente determinados.

A diferença de escopo se traduz em distinções estruturais na forma de manejo destes controles, acrescentando uma fiscalização voltada a medição de resultados, ao invés do enfoque na observância de procedimentos e um debate que passa a envolver aspectos contextuais muito mais amplos, relacionados ao ambiente em que as decisões

administrativas foram adotadas (objetivos da política, orçamento disponível, resultados pretendidos e alcançados etc.).

Além de modificar acrescer uma nova modalidade de controle externo ao repertório das instituições de controle, a fiscalização operacional também produziu como resultado a inserção oficial do controle de políticas públicas na pauta dos órgãos de controle externo.

Este novo método de controle passou a ser manejado pelos órgãos de controle em um limiar repleto de zonas cinzentas, em que o espaço institucional da gestão pública passou a se sombreadar com o espaço do controle. Se por um lado é certo que o arranjo institucional resultante da Constituição de 1988 introduziu o controle das decisões administrativas, tanto no viés operacional quanto no viés de legalidade, na pauta dos órgãos de controle, também é seguro dizer que ainda restam inúmeras indefinições quanto a forma deste controle.

Quais são os poderes dos órgãos de controle externo em cada uma das modalidades de controle? Em ambos os tipos de controle, os órgãos de fiscalização podem adotar comandos similares ou não? As características estruturais de cada tipo de controle têm algum impacto sobre a forma como os órgãos de controle externo os utilizam?

A falta de respostas a estas perguntas indica que, muito embora reconheçamos as novas competências estabelecidas pela Constituição de 1988, ainda não construímos um consenso sobre como o novo perfil do controle deve ser exercido. Por deixar estes questionamentos irresolutos, o novo modelo de controle apenas amplificou o tensionamento entre o controle externo da administração pública e a gestão administrativa⁸, tornando incerto, justamente, o espaço institucional a ser reservado a cada uma destas esferas.

Não por outro motivo, a agenda acadêmica se dedicou a compreender o controle externo em sua conformação pós Constituição Federal de 1988. A percepção mais ampla é a de que a Corte de Contas mudou e ampliou suas competências como nunca em sua história institucional, aproximando-se do cerne do mérito dos programas estatais. Bruno Wilhelm Speck, já ao final da década de 1990, fazendo coro aos estudos sobre o TCU à época, apontava para esta ampliação do controle:

“A literatura afirma que existe uma expansão em relação ao controle em três dimensões diferentes. Primeiro, convivemos com uma mudança em relação aos

---

⁸ MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; PALMA, Juliana Bonacorsi de. *Os Sete Impasses do Controle da Administração Pública no Brasil*. in PEREZ, Marcos Augusto; PAGANI DE SOUZA, Rodrigo (coord.). **Controle da Administração Pública**. Belo Horizonte, Fórum, 2017, p. 24.

*canais de controle. Segundo, o volume do controle aumenta, em função da valorização o tema no sistema político-administrativo. E, terceiro, as dimensões de controle se ampliaram consideravelmente, com a inclusão de novos critérios.”*⁹

Ao que arrematava, sobretudo, quanto a terceira dimensão da expansão do controle, destacando os impactos dos novos métodos de fiscalização sobre a gestão pública:

*“Não somente o volume do controle aumentou e os canais de cobrança se diversificaram. Existe também uma ampliação dos critérios empregados nas atividades de controle. O poder político-administrativo antigamente sofria avaliações difusas através do processo eleitoral. Na implementação das políticas, as suas atividades eram condicionadas somente por critérios de legalidade. Hoje, os administradores são confrontados com uma avaliação mais abrangente das políticas públicas, por critérios de eficiência e eficácia. Essa avaliação pode ter um caráter econômico, calculando custos e benefícios, ou enfocar características administrativas, como sistemática gerencial, abrangendo desde o planejamento até a implementação, finalmente, do monitoramento de políticas. Uma outra avaliação se refere ao impacto da administração em relação aos seus objetivos. Essa avaliação, que tenta identificar se as atividades governamentais realmente atingiram o seu alvo, se refere mais a programas governamentais, e implica levantamentos amplos na sociedade sobre o impacto das políticas públicas.”*¹⁰

Este crescimento, já apontava também a literatura jurídica, caminhava em direção ao mérito da decisão pública, resultando no que alguns chamam de “politização” das atividades do Tribunal. Fernando Luiz Abrucio *et ali*, em breve trabalho sobre o tema, destacam justamente este fenômeno como uma das principais decorrências da ampliação das competências do controle externo:

*“The main recent changes in the organs of control and auditing pointed out by international literature were the broadening scope of control and its politization. The broadening of the control organ’s range of actions, which meant the inclusion of evaluation of policy implementation, together the traditional verification of their legality, increased the political sensibility of their activities, that is to say, the political importance of the assessment produced by the audit body for the decision-making organs or positions responsible for government programs.”*¹¹

---

⁹ SPECK, Bruno Wilhelm. **Inovação e Rotina no Tribunal de Contas da União: o papel da instituição superior de controle financeiro no sistema de político-administrativo do Brasil**. São Paulo, Fundação Konrad Adenauer, 2000, p. 19.

¹⁰ Idem, p. 24.

¹¹ ABRUCIO, Fernando Luiz; OLIVIERI, Cecília; LOUREIRO, Maria Rita; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho. *Control and Public Management Performance in Brazil: Challenges for Coordination*.

A academia jurídica tem realizado importantes esforços para compreender e oferecer soluções para estes impasses gerados pelo novo modelo de controle externo. Em larga medida, estes esforços têm intentado reforçar os limites entre controle e gestão a partir da interpretação das competências do Tribunal de Contas da União previstas na Constituição, buscando inferir as balizas que deveriam orientar a atuação do TCU em seus processos de controle¹².

O presente trabalho pretende se somar a estes esforços, dedicando-se a compreensão do fenômeno do controle externo da administração pública pelo TCU no contexto superveniente à promulgação da Constituição Federal de 1988 e, sobretudo, ao estudo dos impactos que este novo contexto exerceu sobre as competências desta instituição de controle.

É certo, porém, que a hermenêutica isolada das competências positivadas pelo art. 70 e 71 da Constituição Federal e supervenientemente pela Lei Federal nº 8.443/1992, não será o caminho percorrido para tanto. Estas, por serem disposições fundamentais para a compreensão do controle externo atual, serão pontos de partida. No entanto, nossas considerações acerca das atribuições da Corte partirão de um ensaio mais amplo, que buscará compreender o sentido jurídico das atuais competências do controle externo dentro seus seguidos processos de reforma institucional.

Isto por uma razão: as inovações trazidas pelo texto constitucional de 1988, por si só, não são suficientes para revelar o alcance das revisões realizadas nas competências da Corte de Contas. A redação consagrada durante a Assembleia Nacional Constituinte foi demasiadamente sucinta e, em certo ponto, desarticulada, sobretudo, no que toca às atribuições do controle externo estampadas no art. 70 e as competências específicas do TCU – órgão responsável por executá-lo – previstas no art. 71 da Carta Constitucional.

Adotar apenas estes dois artigos como ponto de análise deixa em segundo plano um aspecto que, a nosso ver, é fundamental para a identificação dos limites e dos pontos de contato entre gestão e controle: a distinção estrutural entre os controles de legalidade e o controle operacional, encerrados pela Constituição Federal de 1988 para o controle externo

---

International Business Research. Canadian Center of Science and Education. Toronto, vol. 8, n. 8, 2015, p. 182.

¹² O mais recente destes é: ROSILHO, André. **Tribunal de Contas da União: competências, jurisdição e instrumentos de controle.** São Paulo, Quartier Latin, 2019.

da administração. A desconsideração destas diferenças é um dos pontos que tem contribuído para a miopia que afeta os limites entre o controle externo e a gestão pública.

Para que se possa compreender a extensão destas distinções e o impacto de cada uma delas na forma como se realiza o controle, é preciso colocar a disciplina das competências dos órgãos de controle em contexto. É preciso cotejá-la com as opções institucionais anteriores sobre o tema e analisar os pontos de inflexão de suas competências, com o intuito de compreender a dinâmica de reformas sofridas pelo TCU e, assim, vislumbrar o significado efetivo de cada modalidade de controle atribuída a Corte de Contas.

Isto nos permitirá compreender o que se pretendia com as reformas e nos fornecerá um ponto de partida para verificar o que este efetivamente se tornou com a promulgação da Carta Constitucional.

Aliás, as pesquisas no tema evidenciam que, no caso do TCU, este olhar institucional retrospectivo é imprescindível, afinal, as alterações sofridas pela Corte não se evidenciam por completo nos textos jurídicos que disciplinam suas competências. Estas instituições apresentarem um processo de formação incremental ao longo de sua história¹³, em que cada modelo de controle estabelecido era sucedâneo direto de reflexões e aprimoramentos formulados dentro das premissas do modelo antecessor. Neste processo, há um percurso histórico de escolhas institucionais que não transparecem por completo nos textos jurídicos que conformavam as competências da Corte.

Apreender estes aspectos que incrementalmente conformaram o controle externo no Brasil é fundamental para compreender o lugar ocupado pela Corte de Contas em nosso sistema político e para compreender os impactos ensejados pelas competências criadas pela Constituição Federal de 1988 na forma de se fiscalizar a administração e o seu papel na maneira pela qual o TCU tem desempenhado o controle externo da administração.

A presente pesquisa, portanto, pretende contribuir para o estudo do controle externo a partir de uma leitura institucional (conforme explícito mais adiante no item 2.1) de suas competências, com o intuito de, a partir desta compreensão, identificar os limites e pontos de contato entre gestão e controle. Para além disso, este panorama institucional nos permite, ainda, identificar as causas, no processo de consolidação das reformas institucionais criadas

---

¹³ SPECK, Bruno Wilhelm. **Inovação e Rotina no Tribunal de Contas da União: o papel da instituição superior de controle financeiro no sistema político administrativo do Brasil**. Fundação Konrad Adenauer, São Paulo, 2000, p. 29.

pela Constituição de 1988, que têm permitido ao TCU avançar sobre o mérito das decisões administrativas.

Este contexto, contudo, não será formado apenas pelo arcabouço normativo aplicável ao TCU e por seu histórico institucional. A estas duas variáveis, ainda se somará uma terceira: a prática cotidiana do controle pelo Tribunal de Contas da União. Isto é, o presente trabalho não encerra suas considerações sobre o controle externo no plano normativo. Pelo contrário, buscará compreendê-lo, também, em seu *modus operandi*, com o intuito de aferir se o diagnóstico institucional sobre o controle externo, de alguma maneira, comunica-se com a forma pela qual a Corte de Contas tem exercido suas novas atribuições, inauguradas pela Constituição Federal.

Com estes três elementos – contexto normativo, contexto institucional e contexto empírico – entendemos ser possível identificar de forma mais precisa as sobreposições contemporâneas enfrentados pelo controle externo e a gestão pública e apresentar uma proposta de requalificação destas relações entre estes dois mundos.

Para a construção deste contexto empírico o presente trabalho parte de um recorte, selecionando o controle de uma função administrativa específica, capaz de propiciar justamente situações exemplificativas do impasse entre o controle externo e a gestão, isto é, exemplificativas da escalada das tensões entre controle e a esfera decisória dos gestores em políticas públicas.

O fomento praticado pelo Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) é a “tempestade perfeita” para tanto. Trata-se de função administrativa que se exerce no contexto de políticas públicas mais amplas, através de instrumentos jurídicos de transmissão de recursos públicos para a iniciativa privada.

Estas características lançam o fomento diretamente no centro da competência do Tribunal de Contas da União e, mais do que isso, trazem consigo um contexto diretamente atrelado à gestão de políticas públicas. Estes fatores evidenciam que a relação entre TCU e BNDES como um dos epicentros para a discussão dos impasses enfrentados pelo controle externo da administração pública *vis-à-vis* a gestão pública.

Ainda que assim não fosse, as recentes interações entre BNDES e TCU já seriam motivo suficiente para o estudo do controle externo a partir desta relação de controle em específico. Em razão de investigações policiais sobre possíveis irregularidades cometidas

por gestores do BNDES, ao menos desde 2014, o TCU incluiu a fiscalização do banco de fomento como um item prioritário de sua agenda de controle.

Sem dúvida alguma, esta relação oferece ângulos de análise relevantes para contextualizar nossas considerações sobre o controle externo e exemplificar as decorrências de seu exercício pelo TCU, na conformação pós Constituição de 1988, sobre uma função administrativa específica.

A partir destes quadrantes, portanto, a presente pesquisa procura se dedicar à compreensão institucional dos mecanismos e limites de atuação do TCU no controle externo da administração pública, buscando apreendê-lo em sua dimensão normativa, institucional e prática, a partir do estudo das interações da Corte de Contas com as políticas públicas conduzidas pelo BNDES.

Assim, a presente dissertação se estrutura em quatro partes.

A primeira é dedicada à compreensão do controle externo em sua dimensão normativa e institucional, de maneira a constituir o pano de fundo em que as relações entre TCU e BNDES se desenvolveram. Nele se argumenta que o Tribunal de Contas da União foi formatado, do ponto de vista institucional por um embate entre as burocracias vinculadas ao Poder Executivo e, gradualmente, a sua própria burocracia de controle, que se desenvolveu e se constituiu ao longo do séc. XX.

Estes embates levaram à consagração de um perfil de controle específico, judicialiforme, centrado no reforço autoritário da legalidade orçamentária, em muito adequado ao contexto do ordenamento jurídico estatal em que se inseriam. No entanto, em face das características do contexto normativo inaugurado com a Constituição Federal de 1988, houve uma distorção na incorporação das novas atribuições da Corte, criando um perfil institucional híbrido em que as lógicas de controle passam a se mesclar, contaminando o controle operacional com o modelo do controle de legalidade que até então lhe era atribuído.

O resultado é um exercício errático das atribuições de controle, que admite a mescla do objeto do controle operacional da administração pública com instrumentos processuais e decisórios típicos do controle de legalidade.

Esta ambivalência institucional tem sido a principal chave de acesso para a introdução de um controle de autoridade sobre as decisões administrativas adotadas no contexto de políticas públicas da administração federal e é o que origina a percepção de que

o TCU tem arrogado para si a prerrogativa de determinar as pautas a serem observadas na gestão de políticas pela administração federal.

A segunda parte se dedica ao contexto prático do controle externo, apresentando um perfil quantitativo das relações de controle mantidas entre o Tribunal e o BNDES, seguido de uma análise qualitativa destas interações. O argumento, desta feita, é o de que as ambivalências institucionais da Corte se manifestam em processos de controle e dão causa a intervenções da Corte de Contas sobre a gestão do fomento exercida pelo BNDES.

A terceira parte é dedicada ao estudo dos pontos de melhoria do controle do fomento praticado pelo BNDES. Neste caso, o argumento é o de que para aprimorar o controle é preciso levar a sério o estatuto jurídico do fomento, introduzindo nesta compreensão, as características operacionais do Banco, em suas diversas formas de atuação, ao mesmo passo que é preciso endereçar soluções para enfrentar os inconvenientes decorrentes das ambivalências institucionais do TCU.

A quarta parte encerra a presente dissertação, oferecendo um balanço e perspectiva da presente pesquisa, cotejando, brevemente, os objetivos iniciais deste trabalho e os achados expostos ao longo da dissertação.

Exposta a estrutura a ser seguida, passamos agora a explicitar o método que orientou as escolhas e análises realizadas no presente trabalho.

2. METODOLOGIA

A busca pela compreensão dos dilemas do controle externo e os impactos de seu exercício a partir da interação entre o TCU e BNDES é repleta de desafios. Demanda, ao menos três estratégias de pesquisa, cada qual destinada a equacionar um dos elementos que compõe este tema.

Em primeiro lugar, é preciso definir um método que permita uma abordagem institucional ao controle externo. Mas não só, o presente trabalho também demanda uma estratégia de análise das interações entre o Tribunal de Contas e o banco de fomento, ao menos em duas perspectivas: (*i*) a seleção de casos relevantes e (*ii*) a orientação do estudo dos casos selecionados, para que se torne possível extrair destes julgados os dados que relevam para o estudo que se pretende realizar.

Por fim, faz-se necessária uma terceira estratégia, que nos permita delimitar os impactos decorrentes da forma de atuação do Tribunal sobre o regime jurídico atrelado às atividades fim do BNDES.

Em seu conjunto, estas três perspectivas nos permitem construir fórmulas de abordagem para os diferentes assuntos que compõem o tema da presente dissertação. Em última análise, é a conjugação destas três frentes que a torna viável do ponto de vista epistêmico. Apresentamos cada uma delas de forma específica nos itens abaixo.

2.1.A ABORDAGEM INSTITUCIONAL

Instituições funcionam dentro de contextos específicos, delimitados por uma série de fatores capazes de influenciar a maneira pela qual estas se organizam para a persecução de suas atividades fim. Apesar de influenciados pelas conjunturas de ocasião, estes contextos apresentam traços que delineiam de forma estável o perfil estrutural e funcional destas organizações¹⁴.

No caso das instituições públicas, a legislação tem um papel central na delimitação deste contexto. Conforme destacado acima, é o direito que delimita a organização administrativa (perfil estrutural) destas instituições e define as finalidades a serem perseguidas (perfil funcional) pela organização, bem como os meios disponíveis para tanto. Mais do que isso, nas instituições públicas, a delimitação destas características estruturantes é realizada de forma cogente, isto é, de modo a vincular todos aqueles que venham a gerir ou orbitar esta instituição.

A estabilidade conferida pelo direito, contudo, não deve se confundir com a imutabilidade destas instituições. Há maleabilidade suficiente para reorientar a ação destas instituições ao longo do tempo, readequando-as a novos contextos normativos ou a necessidades públicas. Modificar o perfil estrutural destas instituições, porém, não é tarefa simples. Demanda, quando menos, um processo formal de alteração legislativa, consideravelmente complexo. Quando mais, um paulatino processo de alteração informal

---

¹⁴ THELEN, Kathleen; MAHONEY, James. *A Theory of Gradual Institutional Change*. THELEN, Kathleen; MAHONEY, James. **Explaining Institutional Change: ambiguity, agency and power**. Cambridge University Press, New York, 2010, p. 4.

destas características, capitaneado pela consolidação de práticas institucionais que gradativamente alteram o *modus operandi* da organização¹⁵.

A segunda alternativa é tão ou mais complexa que a primeira, pois, do ponto de vista interno à instituição, demanda a adoção de comportamentos de ruptura com as premissas jurídicas atreladas a sua atuação, sem, contudo, despertar intervenções de agentes exógenos de controle da administração pública, capazes de vetar comportamentos deste tipo. Em virtude do alto risco atrelado a este processo, poucos estímulos são conferidos a este tipo de “inovação” na gestão de instituições públicas.

Via de regra, este processo de alteração informal da conformação estrutural das instituições é mais simples quando o estímulo para tanto provém, não de seus gestores, mas sim de fontes externas à organização. Refere-se, mais especificamente, a reformas que provém de órgãos com competência legal para decidir sobre a regularidade das medidas adotadas pela instituição ou são decorrências de modificações no próprio direito.

Neste cenário, o principal “freio” a estas alterações é mitigado, pois, em tese, a alteração é demandada por quem detém por prerrogativa institucional a interpretação e o controle da observância ao direito ou provém de um comando normativo a que estão obrigados a cumprir.

Note-se, portanto, a centralidade do aspecto jurídico¹⁶ na conformação do perfil institucional das organizações públicas. O direito define seus traços estruturais de forma cogente, mas ao mesmo tempo também é a chave para a sua alteração, seja sob uma perspectiva formal (processo legislativo), seja sob uma perspectiva informal, em que as modificações ou bem provém da convivência dos órgãos competentes pelo controle das instituições públicas com os novos caminhos propostos, ou bem são originadas por exigências destes últimos ou, ainda, são provenientes do próprio direito.

---

¹⁵ HALL, Peter Andrew. *Historical Institutionalism in Rationalist and Sociological Perspective*. THELEN, Kathleen; MAHONEY, James. **Explaining Institutional Change: ambiguity, agency and power**. Cambridge University Press, New York, 2010, pp. 216 a 217.

¹⁶ Maurice Hauriou, decano representante do institucionalismo no direito administrativo, já apontava a centralidade do direito na vida das instituições: “*Les institutions naissent, vivent et meurent juridiquement: elles naissent par des opérations de fondation qui leur fournissent leur fondement juridique en se continuant; elles vivent d’une vie à la fois objective et subjective, grâce à des opérations juridiques de gouvernement et d’administration répétées, et, d’ailleurs liées par des procédures ; enfin, elles meurent par des opérations juridiques de dissolution ou d’abrogation. Ainsi, elles occupent juridiquement la durée et leur chaîne solide se croise avec la trame plus légère des relations juridiques passagères.*” HAURIOU, Maurice. *La Théorie de L’Institution et de la Fondation. Aux Sources du Droit : le pouvoir, l’ordre et la liberté*. Librairie Bloud & Gay, Paris, 1933, p. 97.

Naturalmente, portanto, o percurso destas instituições é marcado por uma linguagem jurídica. Suas conformações originais, as inovações em sua forma de atuação e o seu *modus operandi*, são resultantes de processos jurídicos de modulação do perfil institucional destas últimas ao longo do tempo, que se acumulam em um processo incremental de adequações em estruturas e funções anteriores, que influem diretamente na forma pela qual estas instituições exercem suas atribuições no presente.

Analisar as inflexões e os pontos críticos no delineamento do desenho institucional dos órgãos públicos é, portanto, maneira de ampliar o ângulo de análise a respeito das funções destes últimos e pode fornecer importantes percepções acerca dos dilemas enfrentados em sua atuação. Afinal, as instituições públicas não são fruto de arranjos abstratos concebidos em ambientes descontextualizados. Pelo contrário, são fruto do ambiente político em que se inserem e de seu histórico institucional.

Apreender este contexto pode dizer algo sobre a composição jurídica de suas competências, de seus ritos procedimentais e, de maneira mais ampla, sobre a forma pela qual a instituição concebe e exerce suas atividades fim. Ao ampliar o campo de análise, buscando a correlação do regime jurídico atualmente definido para a instituição com o contexto em que cada aspecto deste foi forjado, o estudo institucional pode oferecer importantes percepções sobre o dilema enfrentado pelos órgãos públicos no presente.

No presente trabalho, este viés é uma variável fundamental, sobretudo, para o estudo do controle externo desempenhado pelo TCU. Consoante destacamos na introdução acima, no caso específico desta instituição, a composição normativa de suas competências é um tanto lacunosa, quase cifrada, ao mesmo tempo em que é absolutamente distinta do que tradicionalmente se acometia a esta Corte.

O histórico institucional do Tribunal é de alto valor para permitir a compreensão destas novas competências e, mais do que isso, ao ser constituído, este histórico serve de referencial para compreender como o desenho institucional da Corte se relaciona com os atuais dilemas vivenciados pelo controle externo.

Para levá-lo em consideração no presente trabalho, apoiamo-nos no instrumental metodológico oferecido pelo que se tem chamado na ciência política de “novo institucionalismo”. Trata-se de uma vertente de estudos dedicada a compreender o comportamento das instituições públicas, em especial, os fatores que informam a sua

maneira de atuação e os fatores que justificam o seu desenvolvimento, estabilidade ou alteração ao longo do tempo.

De maneira geral, os estudos desenvolvidos neste ramo sustentam que a forma de organização das instituições, mais que o comportamento individual, é variável fundamental para a compreensão da forma pela qual determinadas questões são endereçadas na sociedade. As instituições mobilizam agentes de interesse em seu entorno e executam políticas públicas dentro do estreito escopo de suas atribuições jurídicas e procedimentos internos de atuação. Compreender os produtos destas instituições, em larga medida, depende da compreensão de sua forma de atuação e como estas interagem com o contexto em que estão inseridas.

Outro ponto compartilhado pelos estudos alinhados a esta escola de pensamento, é o de que os arranjos estruturais e funcionais das instituições não são frutos do acaso. Pelo contrário, estas seriam decorrentes de processos de modificação que se encadeiam ao longo do tempo. A forma pela qual estes processos ocorreriam, contudo, tem sido objeto de discussão.

Dois caminhos se destacam nesta discussão. De um lado, os institucionalistas alinhados à teoria da *rational choice*, de outro os alinhados ao institucionalismo histórico. Os primeiros sustentam que os processos de modificação das instituições estão necessariamente associados a pressões externas às próprias instituições. Afinal, em seu ponto de vista, estas funcionariam dentro de uma lógica de “equilíbrio ótimo”¹⁷ entre as diferentes coalizões de interesses atreladas à ação da instituição.

A busca por esta estabilidade conformaria o desenho estrutural e funcional destas instituições e, uma vez estabelecido, tenderia a se perpetuar, quase que por inércia. O argumento para tanto é o de que este ponto ótimo alcançado pelas instituições, estabeleceria ganhos incrementais (*increasing returns*¹⁸) para as coalizões que a sustentam, oferecendo, portanto, baixo estímulo à mudança e criando o fenômeno de *path dependence*, em que a modificação do funcionamento de uma instituição se torna mais custosa do que a sua preservação.

---

¹⁷ HALL, Peter Andrew. *Historical Institutionalism in Rationalist and Sociological Perspective*. THELEN, Kathleen; MAHONEY, James. **Explaining Institutional Change: ambiguity, agency and power**. Cambridge University Press, New York, 2010, p. 205.

¹⁸ PIERSON, Paul. *Increasing Returns, Path Dependence and The Study of Politics*. **The American Political Science Review**. Vol. 94, nº 2, jun.2000, pp. 252 a 253.

A tendência decorrente deste fenômeno é a preservação das características da instituição ou de realização de reformas mínimas, que preservem os “caminhos já percorridos” pela instituição. Nesta linha de argumentação, mudanças institucionais relevantes somente ocorreriam por influências externas, que alterassem o equilíbrio ótimo estabelecido inicialmente e forçassem a modificação deste perfil de atuação em busca de um novo equilíbrio. Estes momentos seriam chamados de *critical junctures*¹⁹ e deveriam ser o objeto de estudo para explicar a mudança das instituições

O institucionalismo histórico, comungando das explicações do *rational choice*, acerca do funcionamento das instituições e de sua estabilidade, sustenta que existiriam outras formas de alteração da forma de atuação das instituições públicas. Para além das mudanças mediante rupturas institucionais ocasionadas por fatores externos, também seriam possíveis alterações sutis e graduais²⁰, proporcionadas a partir de revisões incrementais dos regramentos internos à própria instituição.

A partir deste diferente enfoque, os institucionalistas históricos formulam uma teoria de explicação das alterações graduais de instituições, que se coloca ao lado da explicação das rupturas institucionais dos racionalistas. Para eles, o cerne das mudanças institucionais graduais residiria em dois fatos. Em primeiro lugar, no fato de que as regras que delimitam as competências e a estrutura destas instituições não seriam tão objetivas quanto parecem presumir os “racionalistas”. Pelo contrário, estas seriam marcadas pela noção de ambiguidade.

Em segundo, no fato de as instituições, na verdade, não estarem assentadas em equilíbrios ótimos formados pelas diferentes coalizões de interesse, mas sim, em uma constante disputa entre os diferentes grupos de interesse que concorreriam pela alocação de poder e recursos realizados pelas instituições.

Dentro destas premissas – competição e ambiguidade - as alterações do perfil das instituições ocorreriam a partir do intento destes grupos modificarem as regras da instituição

---

¹⁹ LOUREIRO, Maria Rita; TEIXEIRA, Marco Antônio Carvalho; MORAES, Tiago Cacique. *Democratização e Reforma do Estado: o Desenvolvimento Institucional dos Tribunais de Contas no Brasil Recente*. **Revista de Administração Pública**. FGV EBAPE, Rio de Janeiro, 43(4), jul. ago. 2009, p. 742.

²⁰ THELEN, Kathleen. *The Explanatory Power of Historical Institutionalism*. In MAYNTZ, Renate (org.). **Akteure – Mechanismen – Modelle: Zur Theoriefähigkeit makro-sozialer Analysen**. Frankfurt, Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung, Köln, 2002, p. 101.

em seu favor, aproveitando-se da subjetividade de suas regras e das possibilidades de sua alteração oferecidas pelo contexto político em que se inserem.

Assim, ao invés de explicar as alterações institucionais apenas sob o ponto de vista das modificações abruptas e pautadas por fatores externos à própria instituição, o institucionalismo histórico oferece um instrumental metodológico para compreender as alterações graduais que acometem as instituições ao longo de sua história.

Kathleen Thelen, uma das principais expoentes desta corrente de pensamento, indica que estas modificações lentas e graduais ocorreriam dentro de métodos específicos, propondo, de forma resumida, quatro modelos de alteração institucional²¹, assim sumarizados:

- *Derrogação de Normas (Displacement)*: Reforma das regras em vigor, com a criação de novas;
- *Acréscimo de Atribuições (Layering)*: Introdução de novas regras, que passam a conviver com as atualmente existentes em uma relação de hierarquia ou de coexistência;
- *Alteração das Normas pela Alteração do Contexto (Drift)*: Manutenção das regras, com a expectativa de que mudanças em seu contexto de aplicação promovam alterações em sua eficácia;
- *Alteração da Interpretação das Normas (Conversion)*: Estabelecimento de novas interpretações para as regras da instituição.

O método de mudança variará conforme o contexto político em que a instituição esteja inserida e dependerá de dois fatores: (*i*) do poder de veto dos agentes contrários à mudança e (*ii*) do grau de ambiguidade das regras aplicáveis à instituição. Estes fatores induzirão os agentes envolvidos com a instituição a moldar sua forma de comportamento em relação às suas novas formatações, optando por estratégias de atuação marcadas por um dos métodos acima enunciados²².

---

²¹ THELEN, Kathleen; MAHONEY, James. *A Theory of Gradual Institutional Change*. THELEN, Kathleen; MAHONEY, James. **Explaining Institutional Change: ambiguity, agency and power**. Cambridge University Press, New York, 2010, p. 15.

²² Idem, p. 18.

Resumidamente, Kathleen Thelen e James Mahoney resumem as interações entre métodos de alteração institucionais e contexto das instituições na seguinte matriz²³:

		Características do Desenho Institucional	
		Baixo Nível de Discricionariedade na Interpretação de Suas Atribuições	Alto Nível de Discricionariedade na Interpretação de Suas Atribuições
Características do Contexto Político	Poder de Veto Forte	Acréscimo de Atribuições (<i>Layering</i>)	Alteração das Normas pela Alteração do Contexto (<i>Drift</i>)
	Poder de Veto Fraco	Derrogação de Normas (<i>Displacement</i>)	Alteração da Interpretação das Normas (<i>Conversion</i>)

A partir de suas duas vertentes, os estudos produzidos pelo novo institucionalismo têm levado a uma conclusão fundamental: o contexto em que as instituições públicas estão inseridas influenciam o delineamento das competências e das formas de atuação destas últimas. No limite, esta vertente de estudos tem demonstrado que as instituições não resultam, pura e simplesmente, de seu arcabouço jurídico, sendo, na verdade, um produto complexo do contexto em que se inserem.

Este “contexto” é composto pelas inúmeras variáveis associadas ao ambiente político-administrativo destas instituições, abrangendo desde as concepções dominantes acerca de qual seja o seu papel, os interesses e ações concretas adotadas pelos agentes diretamente envolvidos em seu cotidiano, as características do ordenamento jurídico em vigor em cada período ou qualquer outra variável relevante para definir a forma pela qual estas instituições atuam e interagem com a sociedade civil no desempenho de suas funções.

Analisá-lo não é mero exercício de curiosidade histórica. Este contexto assume relevância semântica para a compreensão do que se pode esperar de uma instituição em um determinado sistema político. Oferece, para além disso, importantes *insights* para a

²³ A matriz apresentada é uma tradução daquela formulada pelos autores em: THELEN, Kathleen; MAHONEY, James. *A Theory of Gradual Institutional Change*. THELEN, Kathleen; MAHONEY, James. **Explaining Institutional Change: ambiguity, agency and power**. Cambridge University Press, New York, 2010, p. 19.

compreensão dos motivos subjacentes à forma de atuação de cada instituição. No limite, a sua consideração permite a formulação de diagnósticos mais precisos acerca das instituições e nos permitem endereçar soluções específicas para os dilemas envolvidos no exercício de suas funções.

Sem sombra de dúvidas, nesta perspectiva, o instrumental metodológico do institucionalismo oferece ferramentas úteis para a presente pesquisa. Afinal, conforme adiantado na introdução a esta dissertação, seu objeto abrange justamente a compreensão da arquitetura jurídica do controle externo desempenhado pelo TCU a partir das inflexões sofridas pela instituição ao longo de sua trajetória. Tudo isso, com o intuito de compreender o produto final consagrado na Constituição Federal de 1988, a partir do qual nos dedicaremos a compreender a dinâmica do controle externo do BNDES e as modificações institucionais decorrentes para o banco, originadas nesta intrincada relação com a Corte de Contas.

Busco, neste sentido, apoio neste instrumental para a construção do tipo ideal de controle externo que entendo estar consagrado na constituição e, a partir dele, construir um diagnóstico acerca de sua atuação em face da gestão pública e, mais especificamente, do fomento.

Neste sentido, absorvo tanto instrumentos forjados pelos institucionalistas ligados à teoria do *rational choice*, quanto pelos institucionalistas históricos. De ambos, compactuo com o entendimento de que o contexto em que as instituições se inserem tem impacto direto sobre a forma como suas atribuições são concebidas. Dos racionalistas, absorvo a ideia de *critical junctures*, isto é, que existem momentos específicos em que o desenho institucional dos órgãos públicos é revisto – muito embora, não compactue com a ideia de que estes momentos decorrem apenas da ruptura de um equilíbrio ótimo de forças a partir de fatores externos à própria instituição.

O processo de mudança institucional não se dá estritamente nestes termos e tampouco será sempre dependente de fatos novos que desequilibrem o jogo de forças em vigor e desencadeiem uma radical revisão institucional. Por vezes, as instituições se reformam de maneira mais sutil e pontual, através de movimentos coordenados por sua própria burocracia, buscando ajustes que, em seu ponto de vista, aprimoram o funcionamento da instituição. Por vezes estes movimentos internos sequer serão pontuais e buscarão uma reforma integral da instituição e, ainda, sim, ocorrerão casos em que as mudanças serão provenientes de atores externos à instituição.

É nesta “desavença” com o modelo dos racionalistas, que recai a absorção neste trabalho do instrumental analítico do institucionalismo histórico. Mais especificamente, o que se absorve deste último é o olhar específico para os atores que influem nos processos de mudança institucional do TCU, ao invés de se perquirir pelas motivações externas que levaram ao processo de revisão institucional em ruptura de um suposto equilíbrio ótimo envolvido no funcionamento da instituição.

Assim, do novo institucionalismo, absorvemos três elementos: (i) a utilização do contexto político como um elemento de compreensão das clivagens institucionais enfrentadas pelo TCU ao longo de sua história, (ii) a análise dos momentos críticos de reformulação da estrutura institucional da Corte (*critical junctures*) e (iii) o enfoque na atuação de atores participantes nestes processos de reformulação. Absorvemos também a formulação teórica que explica o funcionamento dos processos de mudança no desenho de competências das instituições, que será aplicado para explicitar os modelos de alteração de atribuições do Tribunal de Contas.

É certo, contudo, que o instrumental analítico do “novo institucionalismo” será aplicado dentro das características que marcaram o desenvolvimento institucional do Tribunal de Contas da União. A literatura especializada tem demonstrado que este contexto é marcado por influências específicas, em muito associadas às funções tradicionalmente desenvolvidas pelo TCU e por um grupo de agentes que, historicamente, tem predominado no processo de revisões institucionais da Corte²⁴.

Por ter como função primacial o controle da administração pública, o desenho institucional da Corte de Contas é um tanto suscetível às pautas da duas principais

---

²⁴ Esta é uma das evidências que se extraem das análises feitas em relação às reformas realizadas mundo afora nos métodos de atuação das instituições de controle externo a partir da segunda metade do século XX. Para uma análise desta correlação a partir da década de 1970, conferir: POLLIT, Christopher; GIRRE, Xavier; LONSDALE, Jeremy; MUL, Robert; SUMMA, Hikka; WAERNESS, Marit. **Desempenho ou Legalidade? Auditoria Operacional e de Gestão Pública em Cinco Países**. Tradução: Pedro Buck. Belo Horizonte, Fórum, 2008, p. 26. No Brasil, neste mesmo período, esta hipótese foi considerada por MIRANDA, Álvaro Guilherme. **Mudança Institucional do Tribunal de Contas: Os Oito Modelos Debatidos na Constituinte de 1988 para o Sistema de Fiscalização do Brasil**. Dissertação de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento (PPED), Instituto de Economia, da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Orientador: Charles Pessanha. Co-Orientadora: Maria Antonieta Leopoldi. Rio de Janeiro, 2009, p. 15. Esta, contudo, não foi uma característica exclusiva da segunda metade do século XX. Antes deste momento, a Corte já sofria reformas em suas competências em função da alteração do perfil da administração pública. Neste sentido, ver: ROSAS, Roberto. *Controle da Administração Indireta*. **Revista de Informação Legislativa**. vol. 15, nº 57, jan./mar. 1978, Brasília, pp. 63 a 65, em que o autor traça o histórico do controle da administração indireta, indicando ser este um consectário da ampliação da utilização destes instrumentos pela administração pública.

burocracias envolvidas na relação jurídica de controle: a do Executivo e, gradualmente, a da própria instituição de controle²⁵.

Nada mais natural. O TCU se enquadra no que a ciência política tem chamado de instituições intermediárias de controle (ou de controle horizontal)²⁶, responsáveis pela fiscalização da administração pública, a partir de uma estrutura integrante do próprio Estado. De se esperar, portanto, que suas atribuições sejam uma função direta do perfil do ordenamento jurídico da administração pública e que os principais agentes de interesse envolvidos em sua atuação sejam as burocracias associadas ao próprio TCU e à administração pública em si.

O contexto da atuação e reformas institucionais do Tribunal é composto justamente por este binômio: o perfil da ordenação jurídica da administração pública controlada e as disputas entre as burocracias estatais de controle e a de execução das políticas públicas em torno do perfil de controle. Esta é uma premissa que permeia a maneira pela qual aplicaremos o método institucional descrito nos parágrafos acima.

Ainda neste tema, é importante delimitar quais são as conjunturas críticas para a compreensão dos momentos de alteração do desenho institucional do TCU, isto é, quais são as “*critical junctures*” do Tribunal. Este, em sua trajetória, sempre teve por característica ser uma instituição com assento constitucional, isto é, cujo delineamento básico era consagrado no texto de nossas cartas políticas.

As reformas e alterações de sua estrutura, portanto, mesmo quando desempenhadas a nível infraconstitucional, sempre estiveram a atreladas a modelos constitucionais específicos. A modificação do parâmetro constitucional, invariavelmente, levava à reforma do perfil do TCU a nível legal. Não por outro motivo, as principais reformas da Corte coincidem com períodos da instalação de novas constituições.

---

²⁵ Evidência da influência destas burocracias nos é fornecido por Álvaro Guilherme Miranda, que em sua dissertação, reanalisa todo o processo constituinte de 1988 com o intuito de verificar as influências do contexto da época sobre a atual conformação de competências do TCU. Ao analisar os atores relevantes no debate sobre o desenho institucional da Corte de Contas, o autor destaca a burocracia de controle e a burocracia de governo. Conferir, neste sentido: MIRANDA, Álvaro Guilherme. **Mudança Institucional do Tribunal de Contas: Os Oito Modelos Debatidos na Constituinte de 1988 para o Sistema de Fiscalização do Brasil**. Dissertação de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento (PPED), Instituto de Economia, da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Orientador: Charles Pessanha. Co-Orientadora: Maria Antonieta Leopoldi. Rio de Janeiro, 2009, p. 51, p. 59 e p. 63.

²⁶ SPECK, Bruno Wilhelm. **Inovação e Rotina no Tribunal de Contas da União: o papel da instituição superior de controle financeiro no sistema de político-administrativo do Brasil**. São Paulo, Fundação Konrad Adenauer, 2000, pp. 16 a 17.

Neste sentido, o ponto de partida para a definição de nossas *critical junctures* são as reformas constitucionais de 1891, quando a Corte foi criada, a de 1934 e 1937, a 1946, 1967 e 1988, em que a estrutura da Corte foi revisitada. Partindo-se desta premissa, contudo, é possível reagrupar estas modelagens a partir do perfil de controle consagrado em cada uma delas.

Conforme argumentamos ao longo da Parte 1 desta dissertação, a Primeira República, inaugurada com a Carta de 1891 consagra um perfil de controle, que somente viria a ser revisto a partir do Estado Novo e das reformas instituídas pela Carta de 1934 e 1937 – que definiriam os traços primários da Corte para todo o período que se estende de 1930 a 1988, com pequenas alterações. Por fim a Constituição Federal de 1988 rompe com este perfil e instaura as bases contemporâneas do controle a partir de uma remodelagem das competências até então fixadas pelo Tribunal. Esta é a periodização que levaremos em conta.

Feitas as ressalvas pertinentes, a análise institucional da trajetória do TCU, no presente trabalho, terá por enfoque compreender os desenhos institucionais da Corte em função das características do ambiente jurídico administrativo em que estas eram exercidas e dos interesses atrelados a cada uma das burocracias que integravam o cotidiano de atuação do Tribunal nos respectivos períodos de reforma de suas competências. As reformas sofridas pela Corte, por seu turno, pontuarão os momentos relevantes de análise para a delimitação dos diferentes perfis de controle externo desempenhados pelo TCU.

O que chamo de desenho institucional também será abordado dentro das peculiaridades do Tribunal de Contas da União. Como instituição de controle que adota uma estrutura processual específica para exercer suas atribuições, o seu perfil de atuação será pontuado a partir das características estruturais deste processo, notadamente, quanto ao objeto das fiscalizações, a estrutura procedimental adotada, o método de decisão e os comandos possíveis ao final do processo. A partir destes elementos, conformaremos o desenho institucional de cada modelo de controle, consagrado durante a história do TCU.

Não obstante a construção de modelos dificultar a avaliação de aspectos específicos atrelados ao órgão de controle, entendemos que a sua utilização, em contrapartida, oferece um importante instrumento analítico, que nos permite operacionalizar conceitualmente todo o universo de variáveis associados ao contexto de atuação do TCU em cada um de seus períodos. Assim, ainda que com algum prejuízo no grau de profundidade de nossas

considerações, o uso de tipos ideais no presente trabalho complementa a metodologia que pretendemos lançar mão.

A partir dos conceitos arquetípicos construídos, poderemos apresentar diagnósticos acerca do perfil de controle externo desempenhado pelo TCU em cada um de seus momentos históricos e, a partir disso, lançar argumentos sobre a origem de seus comportamentos e endereçar possíveis soluções para os dilemas enfrentados pelo controle externo da gestão pública.

A construção do perfil de nosso controle externo, assim, será fundamentalmente um exercício de análise jurídica da estrutura de competências da Corte e do contexto e agentes políticos envolvidos em cada uma das reformas que acometeram estas atribuições do TCU. Este será o ponto do qual partiremos para compreender a dinâmica de controle estabelecida entre TCU e BNDES. O estudo específico desta dinâmica, contudo, seguirá outras estratégias, apresentadas no item abaixo.

2.2. A INTERAÇÃO

A interação entre ambas as instituições, muito embora parta dos pontos de vista construídos a partir do método acima apresentado, imprescindivelmente, deve ser permeada por estratégias de pesquisa próprias, afinal, atendem à construção epistemológica de um segundo ponto desta dissertação.

Mais especificamente, o método ora discutido busca permitir que compreendamos a forma pela qual ambas as instituições têm se relacionado e, mais do que isso, aferir como o controle externo praticado pelo TCU tem impactado o regime jurídico do fomento praticado pelo BNDES.

O endereçamento desta questão demanda duas estratégias de pesquisa. Em primeiro lugar, é preciso um filtro para a seleção de casos exemplificativos desta relação, pertinentes aos dilemas hoje enfrentados pelo controle externo e pela gestão pública, e que deem ensejo a impactos sobre as atividades fim do banco estatal. Em segundo lugar, é preciso um filtro de leitura destes casos, para que possamos depreender dentre as incontáveis questões discutidas nestes processos, aquelas que se mostrem relevantes para esta dissertação.

2.2.1. A SELEÇÃO DE CASOS

A seleção de casos é o primeiro dos filtros. Na presente dissertação, os critérios para a escolha dos casos a serem estudados são reflexos diretos de seu tema. Considerando que esta pretende proceder a uma análise institucional dos dilemas entre controle externo e gestão pública a partir das relações entre TCU e BNDES, os casos selecionados necessariamente teriam oportunizar este tipo de análise. Para tanto, antes de tudo, estes casos deveriam ser referentes a processos de controle externo, conduzidos pelo TCU em face do BNDES²⁷. Para além disso, estes processos de controle deveriam ser referentes as atividades fim do banco estatal.

A partir destas premissas, os casos foram selecionados a partir da base de acórdãos do Tribunal de Contas da União²⁸, disponibilizada eletronicamente em seu sítio eletrônico (*site*). Foram excluídos desta base inicial de casos, aqueles que não versavam sobre atividades fim²⁹ do banco estatal e os acórdãos de relação, que não trazem em seu corpo os fundamentos da deliberação adotada pela Corte de Contas³⁰.

O resultado da aplicação destes filtros, foi a formação de um acervo de 151 acórdãos, em seleção realizada até 30 de setembro de 2018. Este acervo, observadas a restrição temporal indicada acima, é representativo das interações entre BNDES e TCU, após

---

²⁷ Para delimitar este universo o critério foi simples. Pesquisou-se na base de Acórdãos do motor de buscas do *site* do Tribunal de Contas da União e filtrou-se os resultados por entidade fiscalizada. Não se utilizou argumentos de buscas adicionais, para que fosse possível acessar todos os julgados em que o BNDES tenha sido parte processual – seja como interessado ou unidade fiscalizada. A partir deste critério foi possível chegar a uma base de 269 acórdãos, que compuseram nosso universo inicial de pesquisa.

²⁸ Nesta base de dados encontram-se reunidas todas as decisões tomadas pelo Plenário da Corte e por suas câmaras, em cada um dos processos de controle conduzidos pela Corte desde 1992. Importante salientar, porém, que nesta base de dados não são disponibilizadas as deliberações abrangidas por sigilo. Pareceu-nos mais adequado restringir a seleção de casos a esta base de dados por duas razões. Em primeiro lugar, por ser esta a única que representa um repositório oficial de jurisprudência da Corte de Contas. A segunda, diz com o fato de ser esta a única base de dados primários, produzidos pelo Tribunal. Isto é, a única base de dados que permite um panorama sobre as manifestações produzidas pelos Ministros e área técnica a Corte, sem posterior mediação por Diretorias internas ao próprio tribunal.

²⁹ Por não terem relação com as atividades fim do BNDES – seja por versarem sobre temas pertinentes a suas atividades meio, seja pelo Banco ser mencionado incidentalmente, foram excluídos 90 acórdãos.

³⁰ Mais do que isso. A hipótese normativa que permite a deliberação mediante Acórdão de Relação não permite que temas afetos à atividade fim do BNDES sejam apreciados nesta via processual. De acordo com o regimento interno do Tribunal de Contas, poderão ser submetidos ao julgamento por Relação, basicamente, casos em que não se verifique maior controvérsia quanto ao encaminhamento sugerido pela área técnica, desde que este não envolva aplicação de multa, a definição de entendimento relevante para a administração pública e não tenha sido proposto em sede de auditoria operacional, em solicitação do Congresso Nacional ou fiscalização de obra pública (art. 143, §4º, inc. I a VII, RITCU). Em face destas restrições, restam ao alcance deste tipo de decisão apenas temas afeitos a prestações de contas tidas por regulares ou com irregularidades irrelevantes, a admissão ou a concessão de aposentadorias, fiscalização quanto ao registro de atos e contratos sujeitos à competência do TCU, desde que do resultado destas resulte parecer favorável a sua regularidade e, por fim, atos decisórios de cunho processual, que requeiram o apensamento de processos, correções de erros materiais, denegação de embargos de declaração e outras hipóteses especificadas no inc. V do art. 143, do RITCU. Por este motivo, os 28 Acórdãos de Relação envolvendo o BNDES foram excluídos de nosso universo inicial.

a promulgação da Constituição Federal de 1988, marco cronológico que inaugura a conformação contemporânea das competências da Corte de Contas.

Todos eles, por serem representativos da dinâmica de controle estabelecida entre ambas as instituições foram considerados no presente trabalho. Evidentemente, a abordagem destes casos não será realizada de forma individual. O enfoque será panorâmico, buscando agrupar as intervenções de controle dentro de categorias conceituais representativas do tipo de interação estabelecida, construindo uma periodização que nos permitirá, novamente, avaliar as relações dentro do contexto construído a partir das interações entre TCU e BNDES.

Dois casos, contudo, serão considerados de maneira específica. Refiro-me, aqui, ao controle realizado pelo TCU sobre a política de fomento à exportação de serviços de engenharia nacional e ao controle realizado pela Corte sobre a Política de Desenvolvimento Produtivo, no setor frigorífico. Estes processos de controle destacam-se por serem casos em que o Tribunal atuou no limite de suas atribuições institucionais, percorrendo justamente o dilema apontado na introdução desta dissertação.

Os casos, portanto, são profundamente exemplificativos do debate mais amplo subjacente a esta dissertação. Gestão pública e controle se entrelaçaram fortemente nestes processos, e nos fornecem um laboratório relevante para avaliar como as atribuições do TCU têm atuado sobre o BNDES.

2.2.2. A ANÁLISE QUALITATIVA E OS IMPACTOS DO CONTROLE

A análise qualitativa dos casos selecionados também foi orientada pelo objeto de estudo desta dissertação. Neste sentido, os critérios utilizados na análise dos casos selecionados são voltados à compreensão do comportamento institucional do TCU no controle do BNDES.

O mapeamento da forma de ação do TCU é forma de desvendar a maneira pela qual a Corte de Contas compreende suas funções e suas competências. Mais do que isso, a análise deste comportamento pode evidenciar os padrões que alimentam posturas de expansão das atribuições da Corte no controle de políticas públicas ou de deferência em face de decisões adotadas durante a execução destas políticas.

Em outras palavras, o estudo do comportamento do TCU em seus processos nos permite verificar, empiricamente, o tipo de relação de controle que o Tribunal passou a entender como legítima, a partir de suas novas atribuições consagradas na Constituição Federal de 1988.

Para apreender este *modus operandi*, é preciso mapear três variáveis, que conceitualmente, podem ser resumidas na lógica do fluxo decisório da Corte. Neste sentido, é preciso compreender como o TCU inicia os processos de controle³¹. Em seguida, como os processa, identificando os instrumentos processuais utilizados³². Por fim, é preciso aferir as decisões emitidas pelo Tribunal, aferindo o tipo de comando este tem exarado sobre as políticas do BNDES³³.

Todos estes elementos serão cotejados com a estrutura administrativa de organização e funcionamento do tribunal, o que nos permitirá construir, a partir destas interações, um diagnóstico acerca do comportamento da Corte dentro do contexto do tipo ideal de controle criado pelo TCU pela Constituição ..

Com estas considerações, resta introduzido nosso tema e explicitado nosso método. Partimos, agora, à exposição dos achados desta dissertação.

---

³¹ Em nossa tabela de seleção e análise de casos, contemplada no Apêndice desta dissertação, esta informação foi registrada na coluna “Origem”.

³² Em nossa tabela de seleção e análise de casos, contemplada no Apêndice desta dissertação, esta informação foi registrada na coluna “Instrumento Processual”.

³³ Em nossa tabela de seleção e análise de casos, contemplada no Apêndice desta dissertação, esta informação foi registrada nas colunas “Decisão”, “Determinação/Recomendação ao BNDES”.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente dissertação teve por objetivo analisar as relações de controle mantidas entre TCU e BNDES desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, com o intuito de verificar como os dilemas atuais experimentados pela gestão pública perante o controle externo, tem se manifestado entre ambas as instituições.

Ao fim e ao cabo, a presente investigação pretendia identificar, em primeiro lugar, o que permitia o Tribunal de Contas avançar sobre o mérito da gestão de políticas públicas no Brasil e como este tem realizado esta atuação. Em segundo lugar, o intuito era o de verificar se este diagnóstico quanto ao controle externo se fazia presente em um caso concreto, mais especificamente, na jurisprudência do Tribunal de Contas da União na fiscalização do BNDES. Por fim, partindo dos achados fornecidos pelas duas primeiras partes desta pesquisa, elaborar uma análise acerca do fomento do BNDES e apresentar certas diretrizes para aprimorar o controle da atuação do Banco.

A premissa de que este trabalho partiu é que, diante do aumento dos casos de fiscalização sobre o BNDES e dos noticiados embates entre o Banco e o TCU, envolvendo a paralisa decisória do Banco, o abandono de linhas de atuação e participação de técnicos da Corte de Contas em sua reformulação, existiam indícios suficientes de que o Tribunal avançara sobre a gestão de políticas do BNDES. Daí começarmos o trabalho com a pergunta: o que permite esta atuação do TCU?

Para respondê-la procuramos repassar o processo de formação institucional do Tribunal de Contas da União e de seus métodos de atuação, com o intuito de buscar compreender os impactos que as alterações contempladas na Constituição de 1988 engendraram sobre a forma de controle exercida pela Corte. A hipótese que se procurava testar era a de que as inovações do controle introduzidas pela nova Carta Política teriam introduzido métodos de controle absolutamente distintos do que, historicamente, o TCU praticou, porém, estas novidades teriam sido absorvidas pelo Tribunal dentro da linguagem de suas modalidades tradicionais de controle.

Desta análise, o que se constatou é que, de fato, a Constituição Federal de 1988 inovou no sistema de controle ao criar, em seu art. 70, a fiscalização operacional, ao lado da fiscalização de legalidade. A hipótese se confirmou, também, quanto à forma de incorporação deste novo instrumento. Conforme demonstrado, apesar de parcialmente se

observar a autonomia da lógica deste método de fiscalização, este foi absorvido de forma ambivalente pelo Regimento Interno da Corte de Contas.

Neste, os membros do Tribunal parecem ter interpretado o art. 70 da Constituição como um bloco monolítico de atribuições de controle, que autorizaria a Corte a manejar qualquer dos instrumentos de fiscalização – o de legalidade e o operacional – dentro de qualquer parâmetro de controle. Fê-lo ao introduzir, na disciplina dos instrumentos de fiscalização de legalidade, elementos que o permitiriam avançar sobre a fiscalização da gestão pública.

Este nó institucional nas competências da Corte passou a viabilizar que o Tribunal de Contas da União fiscalizasse o mérito de atos de gestão em políticas públicas mediante atos de autoridade – notadamente, a aplicação de sanções e a exação de determinações de correção de irregularidades apontadas pela Corte. Na absorção do controle operacional pela lógica do controle de legalidade, a discordância dos parâmetros técnicos adotados pelo gestor para decidir, era suficiente para que o ato de gestão fosse reputado irregular e, portanto, para dar azo à exação de atos de autoridade.

Na análise da jurisprudência do TCU perante o BNDES, percebeu-se que, de fato, houve a intromissão do Tribunal na revisão de atos de gestão do Banco. E o mecanismo para tal foi justamente o hibridismo atrelado a suas competências de fiscalização – isto é, esta se deu mediante o uso de instrumentos de fiscalização de legalidade, que incorporavam a revisão de decisões de gestão como objeto de controle e que, em face da discordância do TCU acerca das decisões adotadas, manejou-se ou bem os poderes sancionatórios da Corte, ou bem determinações para a realização de alterações normativas nas políticas operacionais do Banco.

Não obstante esta constatação, observou-se que este comportamento do TCU não foi constante. Aliás, pelo contrário, este se mostrou uma inflexão recente do TCU no controle do Banco de fomento – o que nos demonstra que o nó institucional apontado na primeira parte deste trabalho não é uma constante no comportamento do órgão de controle – ao menos no que diz respeito ao BNDES.

Diante deste achado, uma questão adicional se colocou: o que está por trás desta inflexão na postura de controle do Tribunal? Dois fatores despontam nesta explicação. O primeiro é o fator reputacional. A inflexão da Corte de Contas se dá justamente em um

momento em que o BNDES passa a enfrentar uma série de acusações públicas de práticas irregulares e de concessão de benefícios indevidos a empresas apoiadas. Diante do decréscimo de credibilidade do Banco, a Corte se sentiu impelida a revisar integralmente as decisões adotadas por esta última.

O segundo fator foi uma certa compreensão superficial do TCU acerca do estatuto jurídico do fomento. Este foi concebido, em um primeiro momento, como uma função administrativa afeita a políticas públicas e, como tal, o controle das decisões de gestão adotadas não competiam ao TCU. Esta concepção, a partir da inflexão constatada na jurisprudência da Corte, foi facilmente descartada, dando lugar ao entendimento de que as decisões de fomento deveriam possuir lastro técnico e esta motivação poderia ser controlada pelo TCU.

A alternância das posturas de controle do Tribunal não contribuiu para o aprimoramento da gestão do fomento pelo BNDES. Pelo contrário, percebeu-se que a paralisia decisória outrora noticiada, estava centrada – senão exclusivamente, mas primordialmente – pela adoção de uma postura interventiva do TCU sobre o BNDES.

Pois bem, em face deste cenário, restava responder a uma última pergunta: considerando os dilemas institucionais do TCU e a má acepção da Corte acerca do fomento, seria possível conciliar fomento e controle?

O entendimento é positivo e, confessa-se, não poderia ser outro. Na qualidade de função administrativa, o fomento invariavelmente estará adstrito ao controle. E é positivo que assim seja. O que era necessário, portanto, era apontar caminhos para que o controle possa ser vertido em um mecanismo de aprimoramento da gestão pública e não de sua paralisia.

Na solução que endereçamos na Parte 3 desta dissertação, dois pontos se mostraram fundamentais.

O primeiro, foi o aprimoramento da forma pela qual o fomento é concebido no Tribunal de Contas. Conforme demonstramos, este usufrui de um estatuto jurídico próprio, conformado por seu regime enquanto instrumento de intervenção sobre a ordem econômica, e pelo regime específico, constituído pelo próprio Banco, na delimitação da maneira pela qual este desempenhará as políticas públicas de fomento que lhe são acometidas. Procuramos demonstrar que, dentro deste estatuto jurídico próprio, o BNDES ora assume a posição de

gestor de uma política pública, ora assume a posição de simples aplicador dos instrumentos jurídicos do fomento.

O tipo de decisão administrativa adotada pelo Banco ao utilizar cada um destes chapéus é distinta e cabe ao Tribunal de Contas, ao controlá-lo, distinguir a qual BNDES este está controlando. Isto porque, identificar o viés de atuação do Banco possui impacto direto em relação ao tipo de competência que o TCU poderá manejar.

O segundo aspecto a ser alterado para aprimorar esta relação de controle, está relacionado com a superação dos dilemas institucionais da Corte de Contas. Ainda que este esteja plasmado nos normativos internos do TCU, existem razões constitucionais suficientes para desconsiderá-lo. Basta analisar o art. 70 da Constituição Federal, sem que este seja reputado – injustificadamente – como um bloco único de competências

Os tipos de fiscalização ali consagrados são estruturalmente diversos entre si, sendo possível extrair desta distinção estrutural, duas modalidades absolutamente distintas de controle: o controle de legalidade integrado pela fiscalização contábil, orçamentária, financeira e patrimonial; e o controle operacional, instrumentalizado mediante a fiscalização de legitimidade e economicidade, além de outros princípios constitucionais relacionados ao desempenho na gestão de políticas públicas.

Somam-se a esta distinção, o próprio histórico de evolução institucional do TCU. O controle operacional foi introduzido como um instrumento de fiscalização autônomo, que se somaria ao controle de legalidade orçamentária tradicionalmente desempenhado pelo Tribunal. Esta autonomia predicava, não uma fusão de seus termos com o controle de legalidade, mas, sim, um tratamento autônomo e apartado.

Estas distinções desvelam que o projeto constitucional para o controle externo predicava pela instauração de dois modelos de controle: o de fiscalização de legalidade e o controle operacional. Outra evidencia disto é a diferença de tratamento ofertada às decisões possíveis em cada tipo de controle. Enquanto à fiscalização de legalidade, o art. 71 da Constituição é expresso em admitir a possibilidade de exação de comandos revestidos de autoridade, em nenhum inciso, esta prerrogativa foi reconhecida para a fiscalização operacional.

A distinção entre estes modelos não é só ontológica, mas também constitucional. Trata-se de modelos de controle distintos, com finalidades distintas, ritos próprios e perfis

decisórios diametralmente opostos. Superar a operação de mesclá-los em atos normativos internos, é fundamental para transformar as relações de controle do TCU junto ao BNDES em um mecanismo de aprimoramento institucional.

Em suma, aos diagnósticos subjacentes aos pontos negativos levantados no controle do fomento, a resposta é uma hermenêutica constitucional das competências da Corte de Contas atenta a seu histórico institucional e as distinções estruturais entre os instrumentos de fiscalização consagrados para o TCU, que permita a Corte modular seus mecanismos de controle às diferentes facetas do BNDES – ora como gestor de políticas, ora como aplicador de instrumentos de fomento.

Dentro destes quadrantes, entendemos ser possível superar os dilemas contemporâneos estabelecidos entre a gestão pública e o controle, em especial, naquilo que diz respeito às relações entre BNDES e TCU.

BIBLIOGRAFIA

ABRUCIO, Fernando Luiz; OLIVIERI, Cecília; LOUREIRO, Maria Rita; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho. *Control and Public Management Performance in Brazil: Challenges for Coordination*. In **International Business Research**. Canadian Center of Science and Education. Vol.8, n. 8, 2015.

ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita. *Burocracia e Ordem Democrática: Desafios Contemporâneos e Experiência Brasileira*. In OLIVEIRA, Vanessa Elias de; LOTTA, Gabriela, PIRES; Roberto (org.). **Burocracia e Políticas Públicas no Brasil: interseções analíticas**. Brasília, IPEA, ENAP, 2018.

ABRUCIO, Fernando Luiz. OLIVIERI, Cecília; TEIXEIRA, Marco Antônio Carvalho; LOUREIRO, Maria Rita. *Organizational Learnings of Controllers and Controlled Agencies: Innovations and Challenges in promoting Accountability in the Recent Brazilian Democracy*. In **American Journal of Industrail and Business Management**, 2013.

ADORNO, Sérgio. **Os Aprendizes do Poder: o bacharelismo liberal na política brasileira**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1988.

ALMEIDA, Fernando Bessa de. *A Fiscalização Financeira e Orçamentária na Constituição de 1967*. in **Revista de Administração Pública**, vol. 1, n.1, Rio de Janeiro, 1967.

ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de. **Formação da Teoria do Direito Administrativo no Brasil**. São Paulo, Quartier Latin, 2015.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Fungibilidade da Atuação Direta do Estado na Economia com a Regulação e o Fomento*. In **Revista de Direito Público da Economia –RDPE**, Belo Horizonte, ano 14, n. 56, p. 9-21, out./dez. 2016.

ARAGÃO, Alexandre dos Santos de. **Curso de Direito Administrativo**. 2ª edição. Rio de Janeiro, Forense, 2013.

BALEIRO, Aliomar. *O Tribunal de Contas e o Controle da Execução Orçamentária*. in **Revista de Direito Administrativo**, vol. 31, Rio de Janeiro, 1953.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 32ª Edição. São Paulo, Malheiros, 2015.

BARBOSA, Ruy. **O Anno Político de 1887**. Rio de Janeiro, Typographia da Gazeta de Notícias, 1888.

BARBOSA, Ruy. **Relatório do Ministro da Fazenda Ruy Barbosa**. Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1891.

BARBOSA, Ruy. *Organização das Finanças Republicanas*. in BRASIL. **Obras Completas de Rui Barbosa**. Vol. XVII, Tomo I. Rio de Janeiro, Ministério da Educação e Saúde, 1946.

BARCELOS, Fábio. **A Secretaria de Estado dos Negócios da Fazenda e o Tesouro Nacional**. Rio de Janeiro, Arquivo Nacional, 2014.

BARROSO, Luís Roberto. *A Ordem Econômica Constitucional e os Limites à Atuação Estatal no Controle de Preços*. In **Revista de Direito Administrativo**, FGV, Rio de Janeiro, vol. 226, out./dez. 2001.

BASTOS, Glória Maria Merola da Costa. *A Experiência do Tribunal de Contas da União em Auditoria Operacional e Avaliação de Programas Governamentais*. In **Revista do Tribunal de Contas da União**, vol. 33, nº 92, abr/jun. 2002.

BOBBIO, Norberto. **Da Estrutura à Função – Novos Estudos de Teoria do Direito**. Tradução de Deniela Beccaria Versiani. Barueri, São Paulo, 2007.

BOVENS, Mark. *Public Accountability*. in FERLIE, Ewan; LYNN JR., Lorraine E.; POLLIT, Christopher (org.). **The Oxford Handbook of Public Management**, Oxford: Oxford University Press, 2004.

BRANDÃO CAVALCANTI, Themístocles. *O Tribunal de Contas e sua Competência Constitucional*. In **Revista de Direito Administrativo**, vol. 3, Rio de Janeiro, FGV, 1946.

BRANDÃO CAVALCANTI, Themístocles. *O Tribunal de Contas – Órgão Constitucional – Funções Próprias e Funções Delegadas*. In **Revista de Direito Administrativo**, vol. 109, jul./set. 1972.

CAMPOS, Francisco. **O Estado Nacional: sua estrutura, seu conteúdo ideológico**. Brasília, Senado Federal, 2001.

CARREIRA, Liberato de Castro. **História Financeira e Orçamentária do Império do Brasil Desde a sua Fundação – precedida de alguns apontamentos acerca da sua independência**. Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1889.

CARVALHO, José Murilo de. **A Formação das Almas: o imaginário da república no Brasil**. São Paulo, Companhia das Letras, 1990.

CARVALHO, José Murilo de. **A Construção da Ordem: a elite política imperial. Teatro das Sombras: a política imperial**. 4ª edição. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2008.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Controle da Administração Pública e Responsabilidade do Estado*. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella (coord.) **Tratado de Direito Administrativo**. Vol. 7. São Paulo, Revista dos Tribunais, 2014.

CAVALCANTE, Pedro; CARVALHO, Paulo. *Profissionalização da Burocracia Federal Brasileira (1995 – 2014): avanços e dilemas*. In **Revista de Administração Pública**, n. 51, nº 1, jan.fev. 2017, Rio de Janeiro, FGV-EBAPE.

COSTA MOURA, Emerson Affonso da. *Burocracia Brasileira, Reforma Administrativa e Estado Novo: o papel do aparato administrativo no governo Vargas*. In **Revista de Estudos Institucionais**, vol. 2, nº 1, Rio de Janeiro, 2016.

COTIAS E SILVA, Artur Adolfo. **O Tribunal de Contas da União na História do Brasil: evolução histórica, política e administrativa**. (1890 – 1998). Monografia apresentada para obtenção do Prêmio Serzedelo Corrêa. Brasília, TCU, 1998.

COUTINHO, Joaquim Henrique. *Da Necessidade do Registro Prévio*. in **Revista do Serviço Público**, vol. 85, nº 1, 1959.

CRUZ, Alcides. **Noções de Direito Administrativo Brasileiro: exposição summária e abreviada.** Porto Alegre, Germano Gundlach & Comp., 1910.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Sociedade, Estado e direito: caminhada brasileira rumo ao século XXI.* In MOTA, Carlos Guilherme (org.). **Viagem Incompleta. A Experiência Brasileira (1500 – 2000): a grande transação.** 2ª edição. São Paulo, Senac São Paulo, 2000.

DECOMAIN, Pedro Roberto. **Tribunais de Contas no Brasil.** São Paulo, Dialética, 2006.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo.** 28ª Edição. São Paulo, Atlas, 2015.

FALLA, Fernando Garrido. **Tratado de Derecho Administrativo.** Vol. II. 10ª edição. Madrid, Tecnos, 1992,

FARIA, José Eduardo; MENGE, Cláudia de Lima. *A Função Social da Dogmática e a Crise do Ensino e da Cultura Jurídica Brasileira.* In FARIA, José Eduardo. **Sociologia Jurídica: crise do direito e práxis política.** Rio de Janeiro, Forense, 1984.

FAORO, Raymundo. **Os Donos do Poder: formação do patronato político brasileiro.** 4ª edição. São Paulo, Globo, 2008.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. *Controle das Licitações pelo Tribunal de Contas.* In **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, vol. 239, jan./mar. 2005.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. *Os Limites do Poder Fiscalizador do Tribunal de Contas do Estado.* In **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 36, n. 142, abr./jun. 1999.

FERRAZ, Sérgio. *O Controle da Administração Pública na Constituição de 1988.* In **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, nº 188, abr./jun. 1992, pp. 64 a 73.

FERRAZ JR., Tércio Sampaio. *Congelamento de Preços – tabelamentos oficiais (parecer),* in **Revista de Direito Público**, nº 91, 1989.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Curso de Direito Administrativo.** 8ª Edição. São Paulo, Malheiros, 2006.

FILGUEIRAS, Fernando. *Burocracias do Controle, Controle da Burocracia e Accountability no Brasil.* in OLIVEIRA, Vanessa Elias de; LOTTA, Gabriela, PIRES; Roberto (org.). **Burocracia e Políticas Públicas no Brasil: interseções analíticas.** Brasília, IPEA, ENAP, 2018.

FRANÇA, Antônio Marcos Barreto. **Do Controle de Legalidade às Auditorias Operacionais: Os Tribunais de Contas e o Controle Financeiro da Administração Pública Brasileira.** Dissertação apresentada ao curso de Mestrado Profissional em Gestão e Políticas Públicas da Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas – FGV. Orientador. Prof. Dr. Marco Antonio Carvalho Teixeira.

FURTADO, Lucas Rocha. **As Raízes da Corrupção no Brasil: estudo de casos e lições para o futuro.** 1ª edição, 1ª reimpressão. Belo Horizonte, Fórum, 2015.

GARCIA-MORATO, Lúcia López de Castro. *El Fomento*. in ORTIZ, Gaspar Ariño (org.). **Principios de Derecho Público Económico**. Granada, 1999.

GILSON, Iberê. *Auditoria: Técnica a Serviço do Contrôlo*. in **Revista do Serviço Público**, vol. 105, nº 1, 1970.

GOUVÊA, Gilda Figueiredo Portugal. **Burocracia e Elites Burocráticas no Brasil**. São Paulo, Paulicéia, 1994.

GUERRA, Evandro Martins. **Os Controles Externos e Interno da Administração Pública**. 2ª Edição. Belo Horizonte, Fórum, 2007.

HALL, Peter Andrew. *Historical Institutionalism in Rationalist and Sociological Perspective*. THELEN, Kathleen; MAHONEY, James. **Explaining Institutional Change: ambiguity, agency and power**. Cambridge University Press, New York, 2010.

HAURIOU, Maurice. *La Théorie de L'Institution et de la Fondation. Aux Sources du Droit : le pouvoir, l'ordre et la liberté*. Librairie Bloud & Gay, Paris, 1933.

JAPPUR, José. *Jurisdição do Tribunal de Contas*. **Revista de Direito Administrativo**, v. 129, Rio de Janeiro, 1977.

JAPPUR, José. *Axiologia do Controle do Tribunal de Contas*. In **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, vol. 133, jul./set. 1978.

JORDÃO, Eduardo. *A Intervenção do TCU sobre Editais de Licitação não Publicados – Controlador ou Administrador?* in **Revista Brasileira de Direito Público**, ano 12, n. 47, out./dez. Belo Horizonte, 2014.

JORDÃO, Eduardo Ferreira. **Controle Judicial de Uma Administração Pública Complexa: A experiência estrangeira na adaptação da intensidade do controle**. São Paulo, 2016, Malheiros e SBDP.

JUSTEN FILHO, Marçal; JORDÃO, Eduardo Ferreira. *A Contratação Administrativa Destinada ao Fomento de Atividades Privadas de Interesse Coletivo*. In **Revista Brasileira de Direito Público – RBDP**. Belo Horizonte, Fórum, nº 34, jul./set. 2011.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 12ª edição. São Paulo, Revista dos Tribunais Thomson Reuters, 2016.

LAZZARINI, Sergio G.; MUSACCHIO, Aldo; BANDEIRA DE MELLO, Rodrigo; MARCON, Rosilene. **What do Development Banks do? Evidences from Brazil, 2002 – 2009**. Harvard Business School. Working Paper 12-047, 2011.

LEAL, Vítor Nunes. O Valor das Decisões do Tribunal de Contas. In **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, v. 12, p. 418-431, abr. 1948.

LIRA, José Pereira. *O Tribunal de Contas e o Ministério Republicano de Serzedelo Correia*. **Revista do Serviço Público**, vol. 85, n. 2, nov./dez., 1959.

LOPES, José Reinaldo de Lima. **O Direito na História: lições introdutórias**. 3ª edição. São Paulo, Atlas, 2011.

LOUREIRO, Maria Rita; TEIXEIRA, Marco Antônio Carvalho; MORAES, Tiago Cacique. *Democratização e Reforma do Estado: o Desenvolvimento Institucional dos Tribunais de Contas no Brasil Recente*. **Revista de Administração Pública**. FGV EBAPE, Rio de Janeiro, 43(4), jul. ago. 2009.

MACHMAR, Willian García. *La Subvencion administrativa: concepto y regimen jurídico*. in **Revista de Derecho-Escuela Postrado**, Santiago, nº 2, dez. 2012.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. *A Servidão Administrativa como Mecanismo de Fomento de Empreendimentos De Interesse Público*. In **Revista de Direito Administrativo**. Belo Horizonte, n. 254, maio/ago. 2010.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. *Elementos do Fomento*. in DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella (coord.). **Tratado de Direito Administrativo**. 2ª Edição. São Paulo, Thomson Reuters Revista dos Tribunais, 2014.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. *O Fomento como instrumento de Intervenção na Ordem Econômica*. In **Revista de Direito Público da Economia**. Belo Horizonte, nº 32, out./dez; 2010.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. *Os grandes desafios do controle da Administração Pública*. in **Nova Organização Administrativa Brasileira**, Belo Horizonte, Editora Fórum, 2009.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. *Fomento*. In: Maria Sylvia Zanella Di Pietro (coordenação), **Tratado de direito administrativo**, vol. 4. São Paulo, Revista dos Tribunais, 2015.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. *Noções Gerais sobre o Fomento Estatal*. in DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella (coord.). **Tratado de Direito Administrativo**. 2ª Edição. São Paulo, Thomson Reuters Revista dos Tribunais, 2019.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; PALMA, Juliana Bonacorsi. *Os Sete Impasses do Controle da Administração Pública*. In PEREZ, Marcos Augusto e PAGANI, Rodrigo de Souza. **Controle da Administração Pública**. 1ª edição. Belo Horizonte, Fórum, 2017.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. *Limites à Abrangência e à Intensidade da Regulação Estatal*, in **Revista de Direito Público da Economia - RDPE**, vol. 1. Belo Horizonte: Fórum, jan./mar. 2003.

MASHAW, Jerry Louis. *Accountability and Institutional Design: Some Thoughts on the Grammar of Governance*. In DOWDLE, Michael W. (org.). **Public Accountability: Designs, Dilemmas and Experiences**. Cambridge, Cambridge University Press, 2006.

MASHAW, Jerry Louis; HARFST, David L. *From Command Control to Collaboration and Deference: The Transformation of Auto Safety Regulation*. In **Yale Journal on Regulation**, vol. 34, 2017.

MAZZUCATO, Mariana. **O Estado Empreendedor: desmascarando o mito do setor público vs. Setor privado**. 1ª edição. Tradução: Elvira Serapicos. São Paulo: Porfolio-Penguin, 2014.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**, 18ª Ed., São Paulo: Editora RT, 2014.

MELLO, Célia Cunha. **O Fomento da Administração Pública**. Belo Horizonte, Del Rey, 2003.

MELLO, Chagas. *Da Fiscalização da Execução Orçamentária*. In **Revista do Serviço Público**, vol. 97, nº 2, 1965.

MENDONÇA, José Vicente Santos de. *Uma teoria do fomento público: critérios em prol de um fomento público democrático, eficiente e não-paternalista*. **Revista de Direito da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro**, v. 65, 2010.

MIRANDA, Álvaro Guilherme. **Mudança Institucional do Tribunal de Contas: Os Oito Modelos Debatidos na Constituinte de 1988 para o Sistema de Fiscalização do Brasil**. Dissertação de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento (PPED), Instituto de Economia, da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Orientador: Charles Pessanha. Co-Orientadora: Maria Antonieta Leopoldi. Rio de Janeiro, 2009.

MOCCIA, Maria Hermínia Pacheco e Silva. **Parâmetros para a Utilização do Fomento Econômico: empréstimos pelo BNDES em condições favoráveis**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de Direito Administrativo**. 16ª edição. Rio de Janeiro, Forense, 2014.

MOTA, Carlos Guilherme; LOPEZ, Adriana. **História do Brasil: uma interpretação**. 5ª edição. São Paulo, Editora 34, 2016.

NETTO, Jair Lins. *Tribunal de Contas: Sempre Combatido, Nunca Conhecido*. In **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, nº 200, abr./jun. 1995, pp. 71 – 84.

ORTIZ, Gaspar Ariño. **Principios de Derecho Público Económico**. Granada, Comares, 1999, "Lección Décima - El Fomento". pp. 287/316.

PAIVA, Carlos Henrique Assunção. *A Burocracia no Brasil: as bases da administração pública nacional em perspectiva histórica (1920-1945)*. In **História**, vol. 28, n. 2, UNESP, São Paulo.

PARADA, Ramón. **Derecho Administrativo I**, Parte General. Madri, 2010.

PEREZ, Marcos Augusto e PAGANI, Rodrigo de Souza. **Controle da Administração Pública**. 1ª edição. Belo Horizonte, Fórum, 2017.

PIERSON, Paul. *Increasing Returns, Path Dependence and The Study of Politics*. **The American Political Science Review**. Vol. 94, nº 2, jun.2000.

PESSANHA, Charles. *Controle Externo: a função esquecida do legislativo no Brasil*. in SCHWARTZMAN, Luísa Farah; SCHWARTZMAN, Isabel Farah; SCHWARTZMAN, Felipe Farah; SCHWARTZMAN, Michel Lent (org.). **O Sociólogo e as Políticas Públicas: Ensaio em Homenagem a Simon Schwartzman**. Rio de Janeiro, FGV, 2009.

PINHEIRO, Armando Castelar. *Bancos Públicos no Brasil: para onde ir?*. In PINHEIRO, Armando Castelar e OLIVEIRA FILHO, Luiz Chrysostomo de. (org.). **Mercado de Capitais e Bancos Públicos: análises e experiências comparadas**. Rio de Janeiro: Contracapa livraria, 2007.

POZAS, Luis Jordana de. *Ensaio de una Teoria del Fomento en el Derecho Administrativo*. In **Revista de Estudios Políticos**, nº 48. 1949.

POLLIT, Cristopher; GIRRE, Xavier; LONSDALE, Jeremy; MUL, Robert; SUMMA, Hilikka; WAERNESS, Marit. **Desempenho ou Legalidade? Auditoria Operacional e de Gestão Pública em cinco Países**. Tradução: Pedro Buck. Belo Horizonte, Fórum, 2008.

RESENDE, Augusto César Leite de; Gabardo, Emerson. *A atividade administrativa de fomento na gestão integrada de resíduos sólidos em perspectiva com o desenvolvimento sustentável*. **A&C - Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 13, n. 53, jul./set. 2013.

ROSAS, Roberto. *Controle da Administração Indireta*. **Revista de Informação Legislativa**. vol. 15, nº 57, Brasília, jan./mar. 1978.

ROSILHO, André. **Tribunal de Contas da União: competências, jurisdição e instrumentos de controle**. São Paulo, Quartier Latin, 2019.

ROSILHO, André. *A Constituição de 1988 e suas Políticas em Quatro Atos*. in ROSILHO, André; SUNDFELD, Carlos Ari (org.). **Direito da Regulação e Políticas Públicas**. Malheiros, SBDP, 2014.

SCHAPIRO, Mário Gomes. **Novos Parâmetros para Intervenção do Estado na Economia**. São Paulo: Saraiva, 2010.

SCHAPIRO, Mário Gomes. *Legalidade ou Discricionariedade na governança de bancos públicos: uma análise aplicada ao caso BNDES*. In **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, 51(1), jan. fev. 2017.

SCHAPIRO, Mário Gomes. *Repensando a Relação entre Estado, Direito e Desenvolvimento: os limites do paradigma rule of law e a relevância das alternativas institucionais*. In **Revista Direito GV**. São Paulo, 11, ano 6, jan./jun. 2010.

SCHWARTZMAN, Simon (org.). **Estado Novo, um Auto-retrato (arquivo Gustavo Capanema)**. Brasília, Editora Universidade de Brasília, CPDOC/FGV, 1983.

SERZEDELLO CORRÊA, Innocencio. **Relatório Apresentado ao Vice-presidente da República dos Estados Unidos do Brazil pelo Ministro de Estado dos Negócios da Fazenda Innocencio Serzedelo Corrêa no ano de 1893**. Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1893.

SKIDMORE, Thomas Elliot. **Brasil: De Getúlio a Castello Branco (1930 – 1964)**. Tradução: Ismênia Tunes Dantas. 7ª edição. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1982.

SOUTO, Marcos Juruena Villela. **Aspectos Jurídicos do Planejamento Econômico**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1997.

STEIN, Jeremy; KASHYAP, Anil; RAGHURAM, Rajan. *Banks as Liquidity Providers: An Explanation for the Coexistence of Lending and Deposit-Taking*, in **The Journal of Finance**, vol. LVII, nº 1, feb. 2002.

SPECK, Bruno Wilhelm, **Inovação e rotina no Tribunal de Contas da União – o papel da instituição superior de controle financeiro no sistema político-administrativo do Brasil**, São Paulo, Fundação Konrad Adenauer, 2000.

SPECK, Bruno Wilhelm. *Auditing Institutions*. In POWER, Timothy; TAYLOR, Matthew (ed). **Corruption and Democracy in Brazil**. University of Notre Dame Press, 2011.

SUNDFELD, Carlos Ari (org.), **Contratações Públicas e seu Controle**, São Paulo, Malheiros Editores, 2013.

SUNDFELD, Carlos Ari e CÂMARA, Jacintho Arruda, *Controle das Contratações Públicas pelos Tribunais de Contas*, in **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, Editora FGV Direito Rio, Volume nº 257, maio/agosto, 2011.

SUNDFELD, Carlos Ari, CÂMARA, Jacintho Arruda. *O Tribunal de Contas da União e a Regulação*. in FIGUEIREDO, Marcelo. (Org.). **Novos Rumos para o Direito Público reflexões em homenagem à Professora Lúcia Valle Figueiredo**, 1ªed. Belo Horizonte, Editora Fórum, 2012, pp. 59-68.

SUNDFELD, Carlos Ari, **Direito Administrativo para Céticos**, São Paulo, Malheiros Editores, 2012.

SUNDFELD, Carlos Ari e CÂMARA, Jacintho Arruda, MONTEIRO, Vera, ROSILHO, André. *O Valor das Decisões do Tribunal de Contas da União sobre Irregularidade de Contratos*. In **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 13, n. 3, set.-dez. 2017.

SUNDFELD, Carlos Ari. *Que Constituição?* In **Direito Administrativo para Céticos**. 1ª Edição. Malheiros, SBDP, São Paulo, 2012.

TÁCITO, Caio. *O Contrôlo da Administração e a Nova Constituição do Brasil*. in **Revista de Direito Administrativo**, vol. 90, Rio de Janeiro, 1967.

TEIXEIRA, Marco Antônio Carvalho. *Tribunal de Contas da União: Trajetória Institucional e Desafios Contemporâneos*. **Estado, Instituições e Democracia: república**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, Brasília, 2010.

THELEN, Kathleen; MAHONEY, James. *A Theory of Gradual Institutional Change*. THELEN, Kathleen; MAHONEY, James. **Explaining Institutional Change: ambiguity, agency and power**. Cambridge University Press, New York, 2010.

THELEN, Kathleen. *The Explanatory Power of Historical Institutionalism*. In MAYNTZ, Renate (org.). **Akteure – Mechanismen – Modelle: Zur Theoriefähigkeit makro-sozialer Analysen**. Frankfurt, Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung. Köln, 2002.

URICOECHEA, Fernando. **O Minotauro Imperial: a burocratização do estado patrimonial brasileiro no século XIX**. Rio de Janeiro, DIFEL, 1978.

VENÂNCIO FILHO, Alberto. **Das Arcadas ao Bacharelismo: 150 anos de ensino jurídico no Brasil**. São Paulo, Perspectiva, 2011.

VIANNA, Oliveira. **O Ocaso do Império**. 3ª edição. Rio de Janeiro, ABL, 2006.

VIVEIROS DE CASTRO, Augusto Olympio. **Tratado de Sciencia da Administração e Direito Administrativo**. 3ª edição. Rio de Janeiro, Jacintho Ribeiro dos Santos, 1914.

WARLICH, Beatriz. *A Reforma Administrativa no Brasil: Experiência Anterior, Situação Atual e Perspectivas – Uma Apreciação Geral*. In **Revista de Administração Pública**, vol. 18, nº 1, jan./mar., Rio de Janeiro, 1984.

WEBER, Max. **O que é a Burocracia**. Brasília, CFA, 1991.

ZYMLER, Benjamin. **Direito Administrativo e controle**. 3ª. ed. Belo Horizonte, Fórum, 2012.

APÊNDICE

Acórdão	Instrumento Processual	Julgamento	Objeto	Origem	Decisão	Determinação/Recomendação ao BNDES	Deferente	Motivo
AC 2154/2018 (Plenário)	Representação	12/09/2018	PDPs	Solicitação do Congresso Nacional	Considerou diversas decisões do BNDES irregulares e ordenou a citação dos responsáveis	Não	Não	O Tribunal procedeu à ampla análise e revisão das decisões administrativas do BNDES na gestão desta política, reputando-as ilegais ainda que com base exclusivamente em suas próprias conclusões técnicas.
AC 2206/2018 (Plenário)	Representação	19/09/2018	PDPs	Solicitação do Congresso Nacional	Considerou diversas decisões do BNDES irregulares e ordenou abertura de TCE	Não	Não	O Tribunal procedeu à ampla análise e revisão das decisões administrativas do BNDES na gestão desta política, reputando-as ilegais ainda que com base exclusivamente em suas próprias conclusões técnicas e determinando a responsabilização dos técnicos do Banco.

AC 628/2018 (Plenário)	Solicitação do Congresso Nacional	21/03/2018	BNDES FINEM	Comissão de Assuntos Econômicos do SF	Reconheceu a existência de impedimento legal para a concessão de empréstimos à Concessionária do Metrô de SP (Move São Paulo S.A)	Não	Não	O TCU produziu um relatório em que analisava os normativos aplicáveis (eis 5.662, de 21/6/1971, 13.303, de 30/6/2016, e 4.595, de 31/12/1964, Resoluções BNDES DIR 3115/2017, 2690/2014, 2833/2015, 2934/2015, Resolução 2844/2001 do Conselho Monetário Nacional e circular 3648/2013 do Banco Central do Brasil) ao financiamento concedido pelo BNDES e verificava a existência de ilegalidade na recusa em conceder o financiamento a concessionária de serviços metroviários do Estado de São Paulo

AC 2342/2017 (Plenário)	Representação	18/10/2017	PDPs	TCU	A representação foi conhecida e convertida em TCE, para a avaliação das irregularidades cometidas na concessão de financiamentos à JBS.	Não	Não	O Tribunal procedeu à ampla análise e revisão das decisões administrativas do BNDES na gestão desta política, reputando-as ilegais ainda que com base exclusivamente em suas próprias conclusões técnicas e determinando a responsabilização dos técnicos do Banco.
AC 1412/2017 (Plenário)	Representação	05/07/2017	PDPs	TCU	A representação foi conhecida e convertida em TCE, para a avaliação das irregularidades cometidas na concessão de financiamentos à JBS.	Não	Não	O Tribunal procedeu à ampla análise e revisão das decisões administrativas do BNDES na gestão desta política, reputando-as ilegais ainda que com base exclusivamente em suas próprias conclusões técnicas e determinando a responsabilização dos técnicos do Banco.

AC 1411/2017 (Plenário)	Tomada de Contas Especial	05/07/2017	PDPs	TCU	A TCE foi conhecida e deu-se início ao processo de responsabilização de gestores e empresários	Não	Não	O Tribunal procedeu à ampla análise e revisão das decisões administrativas do BNDES na gestão desta política, reputando-as ilegais ainda que com base exclusivamente em suas próprias conclusões técnicas e determinando a responsabilização dos técnicos do Banco.
AC 800/2017 (Plenário)	Representação	26/04/2017	PDPs	TCU	Representação convertida em TCE, com a determinação de apresentação de justificativas pelos gestores responsáveis pela operação da política	Não	Não	O Tribunal procedeu à ampla análise e revisão das decisões administrativas do BNDES na gestão desta política, reputando-as ilegais ainda que com base exclusivamente em suas próprias conclusões técnicas e determinando a responsabilização dos técnicos do Banco.

AC 2804/2016 (Plenário)	Representação	01/11/2016	BNDES FINEM	TCU	Suposto descumprimento da regra de investimentos sociais para a liberação de parcela de financiamento. Contrato não continha tal vinculação. Processo foi arquivado. TCU, porém, entendeu por bem recomendar que BNDES estudasse a pertinência de tornar esta cláusula uma condição obrigatória para financiamentos de grande vulto.	Sim	Sim	O TCU reconheceu a margem decisória do Banco e lhe requisitou que analisasse a pertinência de se tornar obrigatória a avaliação de critérios sociais nos financiamentos concedidos e comunicasse suas conclusões ao Tribunal em 120 dias.

AC 2218/2016 (Plenário)	Representação	24/08/2016	BNDES Exim	TCU	Houve questionamento da política, sobretudo dos critérios adotados para a seleção dos parceiros, para o enquadramento nas linhas de financiamento. TCU não acatou as razões do MP/TCU e informou que conduzia investigação sobre estas políticas em outro processo.	Sim	Não	O Tribunal procedeu à ampla análise e revisão das decisões administrativas do BNDES na gestão desta política, reputando-as ilegais ainda que com base exclusivamente em suas próprias conclusões técnicas e determinando a responsabilização dos técnicos do Banco ou a revisão das normas operacionais do BNDES Exim.
AC 2068/2016 (Plenário)	Solicitação do Congresso Nacional	10/08/2016	BNDES Exim	Senado Federal	O TCU não identificou traços anti-econômicos, de excessivo risco ou na existência de desvantagens sociais na linha de crédito controlada	Sim	Não	O Tribunal procedeu à ampla análise e revisão das decisões administrativas do BNDES na gestão desta política, reputando-as ilegais ainda que com base exclusivamente em suas próprias conclusões técnicas e determinando a responsabilização dos técnicos do Banco ou a revisão das normas

								operacionais do BNDES Exim.
AC 1346/2016 (Plenário)	Solicitação do Congresso Nacional	25/05/2016	Termo Aditivo Financiamento Usina de Belo Monte	Solicitação do Congresso Nacional	Não houve constatação de irregularidade no termo aditivo celebrado e tampouco impactos sobre a fiscalização contratual.	Não	Não	O Tribunal procedeu à verificação das informações contempladas na solicitação encaminhada e não identificou irregularidades.

AC 375/2016 (Plenário)	Solicitação do Congresso Nacional	24/02/2016	BNDES Exim	Senado Federal	Acatou a solicitação e determinou novas inspeções sobre o BNDES	Sim	Não	O Tribunal procedeu à ampla análise e revisão das decisões administrativas do BNDES na gestão desta política, reputando-as ilegais ainda que com base exclusivamente em suas próprias conclusões técnicas e determinando a responsabilização dos técnicos do Banco ou a revisão das normas operacionais do BNDES Exim.
AC 1453/2015 (Plenário)	Representação	10/06/2015	Fundo Marinha Mercante	TCU	MP/TCU solicitava investigação em contrato de financiamento da Sete Brasil. O contrato mencionado não existia, portanto, o processo foi arquivado.	Não	Não	O Tribunal procedeu à verificação das informações contempladas na solicitação encaminhada e constatou inexistir o contrato noticiado pelo MP/TCU.
AC 3471/2014 (Plenário)	Desestatização	03/12/2014	Desestatizaç ão IRB Brasil Resseguros S.A	TCU	Ausência de óbices para o prosseguimento do processo de privatização	Não	Não	O Tribunal analisou as informações relacionados ao processo de desestatização conforme o estabelecido pela IN nº 27/1998.
AC 3089/2014 (Plenário)	Solicitação do Congresso Nacional	12/11/2014	PDPs	TCU	BNDES intentou resistir ao controle alegando sigilo fiscal. TCU não aceitou e determinou a remessas de documentos.	Sim	Não	O Tribunal desafiou a resistência do BNDES à remessa de documentos - diferentemente do que costumava fazer.

AC 2462/2014 (Plenário)	Solicitação do Congresso Nacional	17/09/2014	PDPs	TCU	BNDES tentou resistir ao controle alegando sigilo fiscal. TCU não aceitou e determinou a remessas de documentos.	Sim	Não	O Tribunal desafiou a resistência do BNDES à remessa de documentos - deferente do que costumava fazer.
AC 1398/2014 (Plenário)	Solicitação do Congresso Nacional	28/05/2014	PDPs	CFFC	Solicitação de investigação das PDPs. Foi acatada pelo TCU	Não	Não	TCU determinou a realização de auditoria de conformidade sobre todas as operações realizadas com a JBS no período de 2009 a 2014.
AC 1204/2014 (Plenário)	Acompanhame nto	14/05/2014	BNDES ProCopa Arenas	TCU	Determinou-se a continuidade do acompanhamento das operações de financiamento	Não	Não	O Tribunal avaliou a operação nos termos do Acórdão nº 2.298/2010, aferindo o atendimento das condições estabelecidas na Res. Nº 1.888/2010 do BNDES e emitiu comando de cunho processual: a continuidade do processo de fiscalização.

AC 1050/2014 (Plenário)	Tomada de Contas Especial	23/04/2014	Fundo Marinha Mercante	TCU	Fiscalizou-se contratos de financiamento para a construção de embarcações em que teriam ocorrido inadimplementos pelas empresas apoiadas e contratações com risco excessivo. O BNDES informou que não havia risco excessivo diante das garantias contratadas, que cobriam integralmente o valor das operações. Ademais, aos casos de inadimplemento, o banco já teria providenciado ações judiciais para acionar as garantias. Acatou-se as explicações do BNDES. Determinou-se ao BNDES que informasse ao TCU o resultado das ações judiciais de execução das garantias.	Sim	Não	O TCU considerou as características da operação informadas pelo BNDES e as garantias apontadas e as entendeu suficientes.
AC 703/2014 (Plenário)	Acompanhamento	26/03/2014	BNDES ProCopa Arenas	TCU	Foram apresentadas determinações processuais (Continuidade de acompanhamento, envio de relatórios, etc.)	Sim	Não	TCU se restringiu ao acompanhamento formal do cumprimento das condições estabelecidas nos normativos do Banco para a o programa ProCopa Arenas (Res. 1888/2010) e

								a determinar a continuidade do processo.
AC 619/2014 (Plenário)	Acompanhamento	19/03/2014	BNDES ProCopa Arenas	TCU	Faltava um relatório de desempenho. Determinou-se a sua realização	Sim	Não	TCU se restringiu ao acompanhamento formal do cumprimento das condições estabelecidas nos normativos do Banco para a o programa ProCopa Arenas (Res. nº 1.888/2010) e a exigir a remessa de documento referente às obras, cuja análise pelo BNDES era necessária para a liberação do saldo do financiamento à concessionária.
AC 530/2014 (Plenário)	Acompanhamento	12/03/2014	BNDES ProCopa Arenas	TCU	Sem irregularidades	Não	Não	TCU se restringiu ao acompanhamento formal do cumprimento das condições estabelecidas nos normativos do Banco para a o programa ProCopa Arenas (Res. 1888/2010).
AC 529/2014 (Plenário)	Acompanhamento	12/03/2014	BNDES ProCopa Arenas	TCU	Constatou-se a ausência de Relatório de Acompanhamento Final das obras da Arena Mineirão. Determinou-se o encaminhamento deste documento	Sim	Não	TCU se restringiu ao acompanhamento formal do cumprimento das condições estabelecidas nos normativos do Banco para a o programa ProCopa Arenas (Res. 1888/2010).

AC 528/2014 (Plenário)	Acompanhamento	12/03/2014	BNDES ProCopa Arenas	TCU	Determinou-se a verificação do uso das ultimas liberações financeiras da construtora e a remessa desse relatório para o TCU	Sim	Não	TCU se restringiu ao acompanhamento formal do cumprimento das condições estabelecidas nos normativos do Banco para a o programa ProCopa Arenas (Res. 1888/2010).
AC 431/2014 (Plenário)	Acompanhamento	26/02/2014	Projetos Estruturados de Transporte Urbano (Copa do Mundo)	TCU	Determinou-se que o BNDES justificasse a não correção do valor do financiamento, após a efetiva contratação pelo Município (a participação do Banco foi reduzida a 80% do valor da obras).	Sim	Não	TCU identificou erro no valor informado quanto a participação do Banco no financiamento das obras e determinou o encaminhamento de esclarecimentos a este respeito.
AC 430/2014 (Plenário)	Acompanhamento	26/02/2014	BNDES ProCopa Arenas	TCU	Perda do Objeto. TCU pretendia investigar sobrepreço em razão da não redução dos valores contratuais em face dos benefícios fiscais obtidos pela companhia no RECOPA. Constatou-se que houve termo aditivo reduzindo proporcionalmente o valor das obras.	Não	Não	TCU se restringiu ao acompanhamento formal do cumprimento das condições estabelecidas nos normativos do Banco para a o programa ProCopa Arenas (Res. 1888/2010) e diante da constatação de perda do objeto determinou a continuidade do processo para as demais etapas de fiscalização do financiamento.

AC 253/2014 (Plenário)	Acompanhamento	12/02/2014	BNDES ProCopa Arenas	TCU	Sem irregularidades	Não	Não	TCU se restringiu ao acompanhamento formal do cumprimento das condições estabelecidas nos normativos do Banco para o programa ProCopa Arenas (Res. 1888/2010) e a determinar a continuidade do processo.
AC 189/2014 (Plenário)	Acompanhamento	05/02/2014	BNDES ProCopa Arenas	TCU	Determinou-se o envio de documentação entregue de forma intempestiva pelo BNDES dentro dos prazos determinados.	Sim	Não	TCU se restringiu ao acompanhamento formal do cumprimento das condições estabelecidas nos normativos do Banco para o programa ProCopa Arenas (Res. 1888/2010) e diante da constatação do encaminhamento intempestivo de documentos, a Corte determinou que o Banco passasse a respeitar os prazos e a encaminhar a documentação de forma adequada. A continuidade do processo também foi determinada.

AC 188/2014 (Plenário)	Acompanhamento	05/02/2014	BNDES ProCopa Arenas	TCU	Diante dos atrasos e notícias de possível não entrega das obras, determinou-se ao BNDES remeter ao TCU o novo quadro de usos e fontes para custeio dos investimentos previstos na revisão do orçamento atualizado da obra para construção da Arena da Baixada, de modo a permitir a respectiva análise no acompanhamento a ser realizado por este Tribunal em 2014, como também aferir-lhe a exequibilidade;	Sim	Não	TCU se restringiu ao acompanhamento formal do cumprimento das condições estabelecidas nos normativos do Banco para o programa ProCopa Arenas (Res. 1888/2010) e diante da constatação do risco de não conclusão do Estádio, o Tribunal determinou a avaliação do estado da obra e avaliação das consequências da não entrega do estádio para o contrato de financiamento, tendo em vista ser esta uma das condições da concessão dos recursos conforme a Resolução do programa.
AC 2630/2013 (Plenário)	Acompanhamento	25/09/2013	BNDES ProCopa Arenas	TCU	Dispensou a apresentação do projeto executivo (por ser operação privada) e determinou que a SECEX emitisse parecer definitivo sobre a regularidade da estrutura do financiamento e das garantias.	Não	Não	TCU se restringiu ao acompanhamento formal do cumprimento das condições estabelecidas nos normativos do Banco para o programa ProCopa Arenas (Res. 1888/2010) e diante da constatação de que a obra seria executada mediante contrato de EPC entre partes privadas, determinou a continuidade do processo apenas quanto a avaliação da higidez das

								garantias e da estrutura do financiamento projetada.
AC 2292/2013 (Plenário)	Representação	28/08/2013	Renúncias de Receitas (RECOPA)	TCU	Notificar o BNDES para que nos casos em que os benefícios do recopa não tenham sido computados no orçamento do empréstimos, sejam firmados aditivos reduzindo o valor dos empréstimos	Não	Sim	O TCU apenas informou o BNDES da regra contemplada no §2º, do art. 6º do Decreto nº 7.319/2010, para que este avaliasse a necessidade de se alterar os valores contratuais do financiamento concedido. Ainda que ancorado em uma previsão legal, a Corte de Contas não substituiu o juízo a ser realizado pelo próprio Banco, reconhecendo seu espaço decisório.

AC 1980/2013 (Plenário)	Acompanhamento	31/07/2013	BNDES ProCopa Arenas	TCU	Avaliação de regularidade de termo aditivo celebrado para alterar os projetos executivos. TCU reconheceu não ser atribuição do BNDES realizar a revisão destes aditivos, mas sim do TCE/RJ.	Não	Não	TCU acompanhou a execução deste contrato para avaliar possíveis impactos sobre o financiamento. Diante da ausência de relação dos atos informados com as atribuições do BNDES, determinou notificação do TCE/RJ para que realizasse a avaliação dos termos aditivos e, em caso de irregularidade, notificasse o BNDES para suspender os repasses.
AC 576/2013 (Plenário)	Acompanhamento	20/03/2013	BNDES ProCopa Arenas	TCU	Avaliaram-se as alterações normativas realizadas na ProCopa Arenas, dispensando a contratação de Certificadora Ambiental como condição para a liberação de 20% dos Recursos e o atraso no recebimento de relatórios acerca das obras a serem encaminhados pelos poderes públicos do Município de Salvador e do Governo do Estado da Bahia	Sim	Não	TCU se restringiu ao acompanhamento formal do cumprimento das condições estabelecidas nos normativos do Banco para o programa ProCopa Arenas (Res. 1888/2010) e no contrato de financiamento, recomendando que não se realizassem alterações nas normas deste programa que afetassem o caráter de sustentabilidade ambiental dos empreendimentos e que se cumprisse disposições contratuais quanto a exigência de relatórios de acompanhamento

								periódico dos temas referentes às obras.

AC 575/2013 (Plenário)	Acompanhamento	20/03/2013	Projetos Estruturados de Transporte Urbano (Copa do Mundo)	TCU	Houve acórdão anterior que determinou a não realização de repasses enquanto não se realizasse a regularização ambiental e de estudo sobre os custos unitários. Em estudo contratado pelo BNDES constatou-se descontos em relação ao SINAPI. TCU considerou suficiente as medidas adotadas. Não obstante, determinou-se ao BNDES que se abstenha de liberar recursos caso não atualizado o Portal de Acompanhamento de Gastos para a Copa do Mundo pelo Município.	Sim	Não	TCU apenas verificou as medidas adotadas pelo Banco ante deliberação anterior. Tendo em vista o atendimento ao comando, encerrou o processo.
AC 574/2013 (Plenário)	Acompanhamento	20/03/2013	BNDES ProCopa Arenas	TCU	Apontamentos realizados em acórdão anterior foram cumpridos e não houve apontamento de novas irregularidades. Continuidade do processo foi determinada.	Não	Não	TCU se restringiu ao acompanhamento formal do cumprimento das condições estabelecidas nos normativos do Banco para o programa ProCopa Arenas (Res. 1888/2010) e no contrato de financiamento

AC 190/2014 (Plenário)	Acompanhamento	05/02/2014	BNDES ProCopa Arenas	TCU	Ausência do Relatório de Desempenho Final. Determinou-se o encaminhamento deste documento	Sim	Não	TCU se restringiu ao acompanhamento formal do cumprimento das condições estabelecidas nos normativos do Banco para a o programa ProCopa Arenas (Res. 1888/2010) e no contrato de financiamento
AC 2442/2013 (Plenário)	Acompanhamento	11/09/2013	BNDES ProCopa Arenas	TCU	Sem irregularidades	Não	Não	TCU se restringiu ao acompanhamento formal do cumprimento das condições estabelecidas nos normativos do Banco para a o programa ProCopa Arenas (Res. 1888/2010) e no contrato de financiamento
AC 1982/2013 (Plenário)	Acompanhamento	31/07/2013	BNDES ProCopa Arenas	TCU	Sem irregularidades	Não	não	TCU se restringiu ao acompanhamento formal do cumprimento das condições estabelecidas nos normativos do Banco para a o programa ProCopa Arenas (Res. 1888/2010) e no contrato de financiamento

AC 1815/2013 (Plenário)	Acompanhamento	17/07/2013	BNDES ProCopa Arenas	TCU	Sem irregularidades. Vale destacar, porém, que o TCU informou que a empresa já estava habilitada para o RECOPA, deixando ao BNDES a verificação da necessidade de termo aditivo.	Não	Sim	TCU se restringiu ao acompanhamento formal do cumprimento das condições estabelecidas nos normativos do Banco para a o programa ProCopa Arenas (Res. 1888/2010) e no contrato de financiamento. No entanto, no que diz respeito ao RECOPA, informou que a empresa já estava habilitada para o que o BNDES verificasse a pertinência de revisão dos valores financiados.
AC 937/2013 (Plenário)	Acompanhamento	17/04/2013	BNDES ProCopa Arenas	TCU	Sem irregularidades	Não	Não	TCU se restringiu ao acompanhamento formal do cumprimento das condições estabelecidas nos normativos do Banco para a o programa ProCopa Arenas (Res. 1888/2010) e no contrato de financiamento
AC 936/2013 (Plenário)	Acompanhamento	17/04/2013	BNDES ProCopa Arenas	TCU	Sem irregularidades	Não	não	TCU se restringiu ao acompanhamento formal do cumprimento das condições estabelecidas nos normativos do Banco para a o programa ProCopa Arenas (Res. 1888/2010) e no contrato de financiamento

AC 935/2013 (Plenário)	Acompanhamento	17/04/2013	BNDES ProCopa Arenas	TCU	Diante da possibilidade de superfaturamento por utilização de isenções do RECOPA que não foram contabilizados no orçamento. Incumbiu ao BNDES avaliar a necessidade de ajustes no contrato.	Sim	Sim	O Tribunal de Contas observou o espaço discricionário do BNDES, indicando para o Banco a irregularidade constatada e admitindo que este, em sua esfera decisória, analisasse a pertinência de alteração dos contratos de financiamento em face da possível não contabilização dos benefícios fiscais do RECOPA.
AC 664/2013 (Plenário)	Acompanhamento	27/03/2013	BNDES ProCopa Arenas	TCU	Determinou-se que o BNDES cumprisse com as exigências para liberação de 65% do financiamento à Arena da Baixada (envio do Projeto Executivo ao TCE/PR); e sugeriu que o BNDES avaliasse a pertinência de se alterar o contrato em face dos benefícios fiscais do RECOPA	Sim	Sim	O Tribunal de Contas observou o espaço discricionário do BNDES, indicando para o Banco a irregularidade constatada e admitindo que este, em sua esfera decisória, analisasse a pertinência de alteração dos contratos de financiamento em face da possível não contabilização dos benefícios fiscais do RECOPA.

AC 663/2013 (Plenário)	Acompanhamento	27/03/2013	BNDES ProCopa Arenas	TCU	Sem irregularidades	Não	não	TCU se restringiu ao acompanhamento formal do cumprimento das condições estabelecidas nos normativos do Banco para o programa ProCopa Arenas (Res. 1888/2010) e no contrato de financiamento
AC 399/2013 (Plenário)	Acompanhamento	06/03/2013	BNDES ProCopa Arenas	TCU	Houve atraso nas obras do entorno da Arena, que eram condição para o desembolso das parcelas do financiamento acima de 20%. BNDES procedeu a alterações e alegou não haver prejuízos, recomendando que esta condição fosse exigida posteriormente, para o repasse de valores acima dos 65% do financiamento. O TCU aceitou a argumentação e considerou regular a alteração promovida pelo BNDES.	Não	Sim	O Tribunal de Contas observou o espaço decisório do BNDES, verificando a pertinência das razões contextuais apresentadas pelo Banco para justificar a dispensa da apresentação dos projetos básicos das obras de intervenção no entorno da Arena para a liberação dos recursos do financiamento superiores a 20% do valor total financiado.

AC 3249/2012 (Plenário)	Relatório de Levantamento	28/11/2012	Renúncias de Receitas (RECOPA)	TCU	Sem irregularidades, porém, determinou-se ao Ministério dos Esportes que incluísse as renúncias de receita na matriz de responsabilidades da União para a Copa do Mundo	Não	Não	TCU analisou de forma geral os impactos do RECOPA sobre os contratos de financiamento, em atenção ao Decreto nº 7.319/2010, que determinava o aditamento destes últimos.
AC 3067/2012 (Plenário)	Acompanhame nto	14/11/2012	BNDES ProCopa Arenas	TCU	Informações não repassadas ao Portal Copa Transparente. Informou-se aos envolvidos que a não disposição das informações neste portal era condição suspensiva dos repasses dos financiamentos (IN 67/2010).	Não	Não	TCU se restringiu ao acompanhamento formal do cumprimento das condições estabelecidas nos normativos do Banco para a o programa ProCopa Arenas (Res. 1888/2010), no contrato de financiamento e na legislação de regência.
AC 2140/2012 (Plenário)	Acompanhame nto	15/08/2012	BNDES ProCopa Arenas	TCU	Exigências de Acórdão anterior foram atendidas. Informou-se que os próximos repasses deveriam ser condicionados à recomposição do contrato de financiamento, tendo em vista o recebimento de benefícios do RECOPA pela construtora..	Não	Não	TCU se restringiu ao acompanhamento formal do cumprimento das condições estabelecidas nos normativos do Banco para a o programa ProCopa Arenas (Res. 1888/2010), no contrato de financiamento e na legislação de regência.

AC 893/2012 (Plenário)	Acompanhamento	18/04/2012	BNDES ProCopa Arenas	TCU	TCU detectou sobrepreço e determinou a suspensão dos repasses até a sua elisão.	Sim	Não	TCU utilizou suas prerrogativas cautelares para a tutela do patrimônio público para suspender qualquer repasse a obra em que se constatava sobrepreço, conforme admitido pelo ProCopa Arenas (Resolução BNDES nº 1.888/2010)
AC 276/2012 (Plenário)	Representação	08/02/2012 (Plenário)	Fundo Marinha Mercante	MP/TCU (Notícia de Jornal)	Deteção de adoção de premissas desarrazoadas e assunção de risco de inadimplemento excessivo. Determinação direta para a responsabilização dos funcionários do BNDES - sem recomendações para a instituição. Outras irregularidades foram desconsideradas pois os normativos internos foram cumpridos.	Não	Não	TCU fiscalizou as operações exclusivamente com fundamento nos normativos internos do BNDES.
AC 251/2012 (Plenário)	Acompanhamento	08/02/2012	BNDES ProCopa Arenas	TCU	Sem irregularidades	Não	Não	TCU se restringiu ao acompanhamento formal do cumprimento das condições estabelecidas nos normativos do Banco para o programa ProCopa Arenas (Res. 1888/2010), no contrato de

								financiamento e na legislação de regência.
AC 3270/2011 (Plenário)	Acompanhamento	07/12/2011	BNDES ProCopa Arenas	TCU	Houve flexibilização o critério de desembolso. Exigia-se a apresentação dos projetos básicos das obras de entorno - algo que se mostrava inadequado ante as características do contrato de PPP. Foi admitido desde que chancelada pela diretoria do BNDES que estes documentos fossem dispensados para a liberação de recursos. Determinou-se a extensão desta flexibilização aos demais contratos de financiamento de arenas se estruturassem como PPPs.	Sim	Sim	O Tribunal de Contas observou o espaço decisório do BNDES, verificando a pertinência das razões contextuais apresentadas pelo Banco para flexibilizar a apresentação dos projetos básicos das obras de intervenção no entorno da Arena para a liberação dos recursos do financiamento superiores a 20% do valor total financiado.

AC 3269/2011 (Plenário)	Acompanhamento	07/12/2011	BNDES ProCopa Arenas	TCU	Determinações de Acórdão anterior foram atendidas, porém informou-se que caso a contratada fosse abrangida pelo RECOPA, o Decreto nº 7.319/2010, determinaria a recomposição contratual e que a disposição das informações no Portal Copa Transparente era uma condição suspensiva do financiamento (IN nº 67/2010).	Não	Não	TCU se restringiu ao acompanhamento formal do cumprimento das condições estabelecidas nos normativos do Banco para o programa ProCopa Arenas (Res. 1888/2010), no contrato de financiamento e na legislação de regência.
AC 2779/2011 (Plenário)	Acompanhamento	19/10/2011	BNDES ProCopa Arenas	TCU	Houve flexibilização o critério de desembolso, dispensando-se a contratação de empresa independente para elaborar os projetos básicos e executivos. O BNDES solicitou que a apresentação destes fosse uma condição para a liberação de 65% dos recursos, e não de 20%, tendo em vista se tratar de contrato de PPP.	Sim	Sim	O Tribunal de Contas observou o espaço decisório do BNDES, verificando a pertinência das razões contextuais apresentadas pelo Banco para flexibilizar a apresentação dos projetos básicos das obras de intervenção no entorno da Arena para a liberação dos recursos do financiamento superiores a 20% do valor total financiado.

AC 2438/2011 (Plenário)	Solicitação do Congresso Nacional	14/09/2011	Fomento ao Micro e Pequeno Empreendedor	Congresso Nacional (Operação de Crédito Externo)	Houve análise de operação de crédito externo firmada entre BNDES e BID, em relação a qual não se constatou irregularidade, porém determinou-se o acompanhamento do andamento da operação	Não	Não	O TCU se limitou a avaliar a contratação com o BID sob a ótica da legalidade formal da operação, verificando se os dispositivos pertinentes foram observados.
AC 2333/2011 (Plenário)	Acompanhamento	31/08/2011	BNDES ProCopa Arenas	TCU	Determinações de Acórdão anterior foram atendidas, porém informou-se que caso a contratada fosse abrangida pelo RECOPA, o Decreto nº 7.319/2010, determinaria a recomposição contratual e que a disposição das informações no Portal Copa Transparente era uma condição suspensiva do financiamento (IN nº 67/2010).	Não	Não	TCU se restringiu ao acompanhamento formal do cumprimento das condições estabelecidas nos normativos do Banco para a o programa ProCopa Arenas (Res. 1888/2010), no contrato de financiamento e na legislação de regência.
AC 2243/2011 (Plenário)	Acompanhamento	24/08/2011	BNDES ProCopa Arenas	TCU	Sem irregularidades	Não	Não	TCU se restringiu ao acompanhamento formal do cumprimento das condições estabelecidas nos normativos do Banco para a o programa ProCopa Arenas (Res. 1888/2010), no contrato de

								financiamento e na legislação de regência.
AC 2085/2011 (Plenário)	Acompanhamento	10/08/2011	Projetos Estruturados de Transporte Urbano (Copa do Mundo)	TCU	Em razão da ausência de aprovação dos licenciamentos ambientais relativos às obras, determinou-se que o BNDES suspendesse os repasses do financiamento do BNDES e que este encaminhasse ao TCU os relatórios periódicos de acompanhamento do progresso físico-financeiro do projeto	Sim	Não	TCU observou os regramentos aplicáveis ao financiamento e, ao constatar descumprimento (falta de licenciamento ambiental) determinou a suspensão dos repasses.
AC 1999/2011 (Plenário)	Acompanhamento	03/08/2011	BNDES ProCopa Arenas	TCU	TCU determinou que o BNDES deveria remeter ao tribunal o contrato que viesse a ser assinado para o financiamento das obras com a concessionária para a análise de sua aderência às regras do ProCopa Arenas.	Sim	Não	TCU se restringiu ao acompanhamento formal do cumprimento das condições estabelecidas nos normativos do Banco para o programa ProCopa Arenas (Res. 1888/2010), no contrato de financiamento e na legislação de regência.

AC 1794/2011 (Plenário)	Acompanhamento	06/07/2011	BNDES ProCopa Arenas	TCU	Houve uma série de irregularidades apontadas pelo MP/BA na modelagem, alocação de riscos, método de pagamentos da contraprestação pública e outros. A Corte de Contas adotou postura de auto contenção e asseverou ter competência para avaliar tão somente o contrato de financiamento. Neste aspecto, a Corte considerou que o BNDES atuou de forma diligente.	Não	Não	O TCU avaliou a operação dentro de suas competências para fiscalizar atuação do BNDES nas obras da Copa do Mundo, apreciando os aspectos que foram reconhecidos como de sua competência pelo Acórdão nº 678/2010.
AC 1679/2011 (plenário)	Solicitação do Congresso Nacional	22/06/2011	Política de Desenvolvimento da Gestão Ambiental Sustentável	Solicitação do Congresso Nacional (Operação Financeira da União)	Avaliou-se a aplicação de recursos decorrentes de operação de crédito externo entre BNDES e BIDE não se verificou irregularidades;	Não	Não	O TCU se limitou a avaliar a aderência dos dispêndios realizados às finalidades especificadas na operação de crédito e externo e a economicidade da contratação.

AC 1517/2011 (Plenário)	Acompanhamento	08/06/2011	BNDES ProCopa Arenas	TCU	BNDES deixou de encaminhar a documentação referente à aprovação dos projetos das obras da arena, deixando que o Governo do Estado o fizesse. O TCU respondeu que cabe ao banco analisar estes documentos e estes devem ser encaminhados à Corte pela instituição financeira, com suas análises internas.	Não	Não	TCU se restringiu ao acompanhamento formal do cumprimento das condições estabelecidas nos normativos do Banco para o programa ProCopa Arenas (Res. 1888/2010), no contrato de financiamento e na legislação de regência e diante da insuficiência dos documentos encaminhados, informou ao banco a necessidade de complementações.

AC 1074/2011 (Plenário)	Prestação de Contas	27/04/2011	Contratações para Viabilizar a Capilarização do FINAME	TCU (processo de julgamento de contas anuais)	O MP/TCU pretendia responsabilizar gestores que autorizaram a cessão da carteira ao HSBC, alegando a ausência de licitação e omissão por parte dos agentes. O Plenário indeferiu o recurso alegando (i) o BNDES implementou ações efetivas para estruturar a operação; (ii) a ausência de licitação foi considerada regular em outros processos similares; (iii) não houve omissão por parte dos gestores.	Não	Sim	O Tribunal, mesmo diante de relatos que poderiam ser considerados contrários à legislação, entendeu pertinente encerrar a questão por vislumbrar saneamento da irregularidade diante da ausência de regulamentação deste tipo de operação diante da estruturação posterior do Banco para conduzir operações do tipo, além de ser inviável individualizar as condutas a serem imputadas e pelo fato de, do ponto de vista processual, as contas já terem sido aprovadas em processo anterior.

AC 845/2011 (Plenário)	Acompanhamento	06/04/2011	BNDES ProCopa Arenas	TCU	Determinou-se ao BNDES que: (i) abstinhasse de liberar recursos em projetos com irregularidades apontadas pelos órgãos de controle; (ii) passasse a adotar as mesmas salvaguardas em outros projetos; (iii) passasse a encaminhar ao TCU as planilhas de quantitativos aprovadas; (iv) passasse a encaminhar ao TCU os relatórios trimestrais de acompanhamento da execução dos projetos que devem ser encaminhados à CGU; (v) promovesse a realização de reuniões bimestrais em que apresente ao Tribunal a situação físico-financeira de cada um desses projetos	Sim	Não	TCU se restringiu ao acompanhamento formal do cumprimento das condições estabelecidas nos normativos do Banco para o programa ProCopa Arenas (Res. 1888/2010), no contrato de financiamento e na legislação de regência e diante da inadequação de certos procedimentos, determinou ao banco a necessidade de correções em suas condutas.

AC 354/2011 (Plenário)	Prestação de Contas	16/02/2011	Contratações para Viabilizar a Capilarização do FINAME	TCU	O MP/TCU pretendia responsabilizar gestores que autorizaram a cessão da carteira ao HSBC, alegando a ausência de licitação e omissão por parte dos agentes. O Plenário indeferiu o recurso alegando (i) o BNDES implementou ações efetivas para estruturar a operação; (ii) a ausência de licitação foi considerada regular em outros processos similares; (iii) não houve omissão por parte dos gestores.	Não	Sim	O Tribunal, mesmo diante de relatos que poderiam ser considerados contrários à legislação, entendeu pertinente encerrar a questão por vislumbrar saneamento da irregularidade diante da ausência de regulamentação deste tipo de operação diante da estruturação posterior do Banco para conduzir operações do tipo, além de ser inviável individualizar as condutas a serem imputadas e pelo fato de, do ponto de vista processual, as contas já terem sido aprovadas em processo anterior.

AC 289/2011 (plenário)	Solicitação do Congresso Nacional	09/02/2011	Operações BNDESPar com a LLX (Eike Batista)	Solicitação do Congresso Nacional (Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da CD)	CFFC pretendia que a Corte analisasse supostos atos antieconômicos praticados pelo BNDESPar em seus investimentos na LLX. TCU informou que já havia investigação em andamento e que a CD seria notificada por ocasião de seu julgamento de mérito.	Não	Não	Decisão de cunho estritamente processual
AC 267/2011 (Plenário)	Acompanhame nto	09/02/2011	BNDES ProCopa Arenas	TCU	Houve identificação de pendências nos projetos e graves irregularidades na licitação da concessão, ao que o TCU determinou ao BNDES que informasse ao Tribunal quais eram as providências adotadas para sanear as pendências apontadas.	Sim	Não	Diante das irregularidades noticiadas e constatadas, o TCU atribuiu ao BNDES um papel de intermediação entre o governo do Estado - responsável pela concessão - e o TCU, exigindo do banco informações sobre as medidas que estavam sendo negociadas com o Estado para superar as irregularidades constatadas.

AC 3142/2010 (Plenário)	Solicitação do Congresso Nacional	24/11/2010	PDPs	Solicitação do Congresso Nacional (Deputado)	Análise de suposto favorecimento. A operação foi considerada de acordo com as características da operação de fomento. No entanto, a Corte recomendou que o BNDES estabelecesse atributos que justificassem a seleção de seus parceiros	Sim	Sim	Muito embora a Corte tenha identificado indícios de concentração de mercado, optou por respeitar as escolhas realizadas no objeto da política pública controlada, e não as apontou como uma irregularidade, apenas indicou, de forma recomendatória, que o BNDES aprimorasse seus critérios de seleção.
AC 2944/2010 (Plenário)	Solicitação do Congresso Nacional	03/11/2010	Política de Desenvolvi mento da Gestão Ambiental Sustentável	Solicitação do Congresso Nacional (Operação Financeira da União)	Avaliou-se a operação de crédito externo e esta foi considerada regular. Determinou-se o acompanhamento da destinação dos recursos provenientes da operação	Não	Não	O TCU se limitou a avaliar a contratação com o BIRD sob a ótica da legalidade formal da operação, verificando se os dispositivos pertinentes foram observados.

AC 2671/2010 (Plenário)	Solicitação do Congresso Nacional	06/10/2010	Crédito Rural (Amazônia)	Solicitação do Congresso Nacional (Comissão da Amazônia, Integração Nacional e de Desenvolvimento Regional)	Não foram identificadas irregularidades, mas foram apontadas incoerências nas políticas de financiamento do governo federal, pois fomentavam atividades de desmate ao mesmo passo que procuravam incentivar a preservação ambiental. Foram exaradas recomendações para que o Banco da Amazônia avaliasse a pertinência de se estabelecer providências a respeito das contradições apontadas.	Não	Não	O BNDES não foi objeto de recomendações, muito embora a Corte tenha ponderado existir uma incongruência entre as PDPs e Plano de Ação Para a Prevenção e o Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm).
AC 2312/2010 (Plenário)	Solicitação do Congresso Nacional	08/09/2010	Garantia em Operação de Crédito Externo	Solicitação do Congresso Nacional (Operação Financeira da União)	Foi analisada a operação de crédito externo, a qual se verificou ainda não ter sido celebrada. Determinou-se, contudo, o acompanhamento futuro da operação de celebração deste contrato	Sim	Não	O TCU, ainda que a operação ainda não tenha sido celebrada, entendeu pertinente, por força de recomendação do Plenário do Senado Federal, determinar seu acompanhamento, determinando ao BNDES que remetesse ao Tribunal cópias do contrato celebrado.

AC 1808/2010 (Plenário)	Prestação de Contas	28/07/2010	Análise de Decisão quanto a Reestruturação de Dívida com a FINAME	TCU	Houve identificação de irregularidades pelo Mp/TCU, que foram afastadas pelo Plenário por: (i) os esforços do BNDES tiveram o objetivo de recuperar o Grupo Chapecó, visando a preservação de empregos; (ii) inexigibilidade de conduta diversa (agiram dentro do justo possível); (iii) não há como se considerar irregular algo apenas por seu resultado; (iv) o descumprimento de normas pontuais não macula a regularidade das contas.	Não	Sim	O Tribunal acatou as justificativas do BNDES, considerando regular as contas do BNDES, ainda que realizada em afronta a determinados normativos do Banco, dado que a operação inquinada foi realizada com o intuito de preservar empregos e em favor do interesse público.
AC 1108/2010 (Plenário)	Solicitação do Congresso Nacional	19/05/2010	Crédito Rural (Amazônia)	Solicitação do Congresso Nacional (Comissão da Amazônia, Integração Nacional e de Desenvolvimento Regional)	Prorrogação de prazo das investigações foi aprovada pelo Plenário	Não	não	Decisão de cunho estritamente processual

AC 715/2010 (Plenário)	Representação	07/04/2010	Fundo Marinha Mercante	MP/TCU (Notícia de Jornal)	BNDES se recusou a encaminhar documentos sob alegação de sigilo bancário. TCU determinou a apresentação dos documentos.	Não	Não	TCU reiterou seu posicionamento, exigindo a remessa de documentos sob pena de penalização.
AC 689/2010 (Plenário)	Prestação de Contas	07/04/2010	Análise de Decisão quanto a Reestruturação de Dívida com a FINAME	MP/TCU	Houve o reconhecimento do descumprimento de normativos do banco, porém, mesmo assim, o BNDES considerou legítimo a operação junto ao Grupo Chapecó, acatando o posicionamento do banco de que: (i) era a única alternativa para salvar a empresa; (iii) foi lastreada em interesse público. Determinou-se, contudo, que quando realizar operações que envolvam a flexibilização dos normativos internos da instituição, diante de situações excepcionais, exponha as razões e as justificativas de forma clara e completa, de modo a possibilitar o	Sim	Sim	O Tribunal acatou as justificativas do BNDES, considerando regular as contas do BNDES, ainda que realizada em afronta a determinados normativos do Banco, dado que a operação inquinada foi realizada com o intuito de preservar empregos e em favor do interesse público.

					efetivo controle de suas decisões pelo TCU			
AC 266/2010 (Plenário)	Solicitação do Congresso Nacional	24/02/2010	Crédito Rural (Amazônia)	Solicitação do Congresso Nacional (Comissão da Amazônia, Integração Nacional e de Desenvolvimento Regional)	Foi aceita a solicitação e determinada a realização de acompanhamento	Não	Não	Decisão de cunho estritamente processual
AC 1623/2009 (Plenário)	Solicitação do Congresso Nacional	22/07/2009	PDPs	Solicitação do Congresso Nacional (CFFC)	Por existirem processos similares, determinou-se o apensamento da solicitação ao processo já existente	Não	Não	Decisão de cunho estritamente processual

AC 1202/2009 (Plenário)	Solicitação do Congresso Nacional	03/06/2009	Contratações para Viabilizar a Capilarização do FINAME	Solicitação do Congresso Nacional (Pres. Do Senado)	Determinou a realização de auditoria de conformidade original dos processos de cessão de crédito ao HSBC.	Não	Não	Diante de indícios de práticas irregulares na aquisição da carteira de créditos pelo HSBC, o TCU determinou a realização de auditoria de conformidade.
AC 2865/2008 (Plenário)	Representação	03/12/2008	Participação Concessionária Telecom	Representação (Deputado)	Rejeita as irregularidades apontadas pela representação. Determinou-se que o resultado da operação fosse acrescido nas contas do ano seguinte.	Sim	Não	O TCU analisou a operação estritamente quanto a sua aderência aos marcos regulatórios do setor de telecomunicações. Limitou-se a exigir que o resultado da operação apoiada fosse incluído na tomada de contas do ano seguinte,
AC 1617/2008 (Plenário)	Acompanhamento	13/08/2008	Programa de Apoio à Capitalização das Distribuidoras de Energia Elétrica	TCU (Ministro Sherman Cavalcanti - alto risco das operações)	Aquisição de debêntures de concessionária financiada em más condições financeiras. Outro grupo empresarial adquiriu a concessionária e as debêntures foram convertidas em ações. TCU considerou que esta conversão mitigou o risco da operação e o equiparou às operações correntes do BNDES. Arquivado por falta de irregularidade	Não	Sim	O TCU deixou de apreciar detalhes da operação, ainda que tenha ocorrido apontamento quanto ao alto risco das operações em função do elevado endividamento das empresas do setor elétrico, tendo em vista que a operação fiscalizada se assemelhava a outras conduzidas pelo Banco (aporte em mercado de capitais). O Tribunal deixou de ponderar o aspecto relacionado ao endividamento da empresa.

AC 1362/2008 (Plenário)	Acompanhamento	16/07/2008	Financiamento subsidiado para aquisição de empresa	TCU (Acompanhamento iniciado por Denúncia)	Houve a identificação de riscos de pagamento que, no entanto, foram descartados diante da valorização das ações do grupo e dos investimentos feitos pelo BNDES.	Não	Sim	O TCU analisou a operação com o objetivo de verificar a possibilidade de dano ao Erário decorrente da operação de descruzamento acionária de empresas do setor mineral. A valorização acionária foi considerada indício suficiente para afastar qualquer indício.
AC 71/2008 (Plenário)	Relatório de Auditoria Operacional	30/01/2008	BNDES Exim	Não identificado (processo sigiloso na origem)	Identificou-se o descumprimento de normativos internos, afinal, não se identificava nas Decisões de diretoria informações imprescindíveis para a identificação os funcionários presentes na deliberação. O Banco argumentou que se utilizava das atas das reuniões para tanto. O Plenário reviu, em sede recursal, o mandamento original e acatou as razões do BNDES.	Não	Sim	As normas internas do Banco exigiam que os diretores assinassem as decisões adotadas. O Plenário entendeu ser suficiente a apresentação da ata com a relação de diretores presentes, muito embora este não fosse o comando das regras do BNDES.

AC 1821/2007 (Plenário)	Relatório de Levantamento	05/09/2007	Fundo Marinha Mercante	TCU (Fiscobras 2007)	Sem irregularidades	Não	Não	O TCU apenas avaliou as dotações orçamentárias e o contrato da construção de navios para a Petrobras.

AC 1781/2007 (Plenário)	Denúncia	29/08/2007	BNDES Automático	Autor não identificado	Irregularidades: a) desvio de finalidade dos recursos oriundos de financiamento concedido por instituição financeira oficial, configurando crime contra o sistema financeiro nacional, tipificado no art. 20 da Lei 7.492/86; e b) possível participação de servidores do BNDES na suposta fraude. Muito embora a documentação do banco não fosse conclusiva, o Plenário considerou que: (i) por não haver prejuízo; (ii) pela adoção de providências tão logo conhecidas as irregularidades; (iii) que os valores emprestados foram devidamente pagos, não haverá motivação para a sanção dos agentes. Recomendou-se ao BNDES aprimorar seus processos internos de avaliação de operações indiretas	Sim	Sim	As irregularidades graves constatadas não foram objeto, nem mesmo, de aprofundamento na fiscalização. Os Ministros entenderam ser suficiente a constatação de que não teria ocorrido danos e que o BNDES teria adotado providências tão logo constatado as irregularidades.

AC 942/2007 (Plenário)	Levantamento de Auditoria	23/05/2007	Programa Nacional de Crédito Fundário	Requisição da Comissão de Agricultura, Pecuária, Abasteciment o e Desenvolvime nto Rural	Determinou a realização de auditoria operacional	Não	Não	Decisão de cunho estritamente processual
AC 693/2007 (Plenário)	Desestatização	25/04/2007	Desestatizaç ão (TAV) ⁵⁵³	TCU	Houve determinações quanto a modificações no Edital e no Contrato - todas elas endereçadas à VALEC e não ao BNDES	Não	Não	O Edital e Contrato foram apreciados exclusivamente com fundamento nas regras da IN 27/98.

⁵⁵³ O projeto de concessão do TAV não se estruturou como uma desestatização, mas sim como concessão. Não obstante, pelo fato de à época, a fiscalização de projetos de outorga de serviços públicos serem disciplinados na IN 27/98 - a mesma que a das desestatizações - o processo tramitou sob esta rubrica. Esta foi mantida para evitar a distorção dos dados.

AC 2319/2006 (plenário)	Denúncia	06/12/2006	BNDES Automático	MP/TCU	Houve constatação das seguintes irregularidades na operação: (i) concessão de financiamento com recursos públicos para empresa de parlamentar; (ii) não exigência de garantia real em operação utilizando recursos do Fundo de Garantia de Promoção da Competitividade, cujos normativos assim exigiam. . Justificativas do BNDES foram integralmente acatadas. Determinações de multa contempladas no AC 601/2003 foram revistas. As determinações ao BNDES, não.	Não	Sim	O Tribunal relativizou a responsabilidade de técnicos do BNDES por terem conduzido operação de financiamento a empresa em que parlamentar constava como acionista e sem a exigência das garantias adequadas. A Corte entendeu se tratar de caso excepcional, que admitia a contratação deste financiamento com garantias distintas das especificadas pelas normas operacionais do BNDES (Circular FINAME nº 165/1999). Foram mantidas as determinações ao BNDES, porém.

AC 1413/2016 (Plenário)	Relatório de Auditoria	01/06/2016	BNDES Exim	Solicitação do Congresso Nacional	Determinou-se a instauração de novas investigações sobre operações específicas do BNDES nesta linha de crédito e foram emitidas determinações para alterações operacionais no BNDES.	Sim	Não	O Tribunal procedeu à ampla análise e revisão das decisões administrativas do BNDES na gestão desta política, reputando-as ilegais ainda que com base exclusivamente em suas próprias conclusões técnicas e determinando a responsabilização dos técnicos do Banco ou a revisão das normas operacionais do BNDES Exim.
AC 2128/2006 (Plenário)	Relatório de Auditoria	14/11/2006	Fundo Marinha Mercante	Solicitação da Comissão de Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados	Houve identificação de descumprimentos de normativos do banco, mas que foram desconsiderados em função da ausência de prejuízos ou má fé dos responsáveis. Determinou-se ao BNDES observasse as formalidades necessárias nas contratações.	Sim	Sim	A despeito da identificação das irregularidades e exação das determinações, o TCU entendeu pertinente não convocar os responsáveis nem proceder à responsabilização, tendo em vista que não teriam sido demonstrada má fé ou prejuízo.

AC 1658/2006 (Plenário)	Desestatização	13/09/2006	Desestatização (DATAME C)	TCU	Identificou-se o descumprimento de regras legais pelo edital. A Corte de Contas decidiu por instaurar TCE contra técnicos da CEF. Não houve decisão envolvendo o BNDES	Não	Não	O Edital e Contrato foram apreciados exclusivamente com fundamento nas regras da IN 27/98.
AC 1367/2006 (Plenário)	Desestatização	09/08/2006	Desestatização* (Alienação de Ações Preferenciais Petrobras)	TCU	Houve encaminhamento tardio da documentação referente aos processos de alienação de ações da petrobras e contratação de auditores sem licitação. Os responsáveis foram punidos em primeiro julgamento. Não obstante, houve revisão desta determinação e anulação das sanções determinadas no AC 581/2003.	Não	Sim	Apesar da expressa contrariedade das condutas adotadas em face da IN nº 27/1998 (que exigia a remessa dos documentos ao TCU) e do art. 22 do Decreto nº 2.594/98 (que exigia contratação prévia de auditores), o Plenário, entendendo não haver má fé e admitindo o desconhecimento do gestor de que a norma era aplicável para a operação, as sanções foram revistas.

AC 2102/2005 (Plenário)	Acompanhamento	30/11/2005	Programa de Estímulo à Privatização Estadual	TCU (notícias de jornal)	Houve irregularidades que não poderiam levar à sanção dos responsáveis por já terem sido aprovadas pelo Tribunal. Foram convertidas em recomendação e as justificativas apresentadas foram catadas. Não obstante, o BNDES foi objeto de determinações referentes à necessidade de aferição do fluxo de caixa das empresas antes de se conceder financiamentos, e também para que o Banco incluía, sempre que recomendável e possível, os controladores das empresas tomadoras ou garantidoras do crédito como intervenientes no contrato de financiamento; empre que recomendável, faça constar cláusula contratual que obrigue as controladoras da empresa tomadora de crédito a aportar recursos financeiros, se necessários ao adimplemento das obrigações junto ao Banco; faça constar dos contratos a exigência de suplementação de garantias durante a execução contratual nas situações em que o valor	Sim	Não	O TCU foi pouco deferente nesta decisão. Apesar de ter isentado os funcionários do Banco, acabou por ser objeto de recomendações que, de um lado, exigiam a observância dos normativos internos do Banco, enquanto de outro, eram recomendações técnicas, oriundas de entendimentos do TCU

					das garantias ofertadas se situe abaixo do patamar mínimo de 130% em relação ao valor devido, conforme prevê o art. 20, § 1º, da Res. BNDES nº 862/96, c/c art. 27 da Res. BNDES nº 665/87;. informe, nas próximas prestações de contas anuais, até liquidação final, a situação das operações relacionadas aos financiamentos concedidos.			

AC 1828/2005 (Plenário)	Denúncia	09/11/2005	Financiamento	Denúncia	Denúncia informava suposto financiamento com empresa em vias de falência. Constatou-se que não havia operação com a referida empresa. Processo foi arquivado	Não	Não	TCU procedeu à avaliação de eventos que lhe foram denunciados, no entanto, diante da ausência de materialidade dos eventos narrados, o processo foi arquivado.
AC 1718/2005 (Plenário)	Levantamento de Auditoria	26/10/2005	Metodologia de Concessão de Benefícios Financeiros e Creditícios	TCU	Sem irregularidades	Não	Não	Houve levantamento de informações sobre o sistema de concessão de benefícios fiscais, abrangendo os recursos direcionados ao BNDES. Não houve diligências sobre o BNDES.
AC 997/2005 (Plenário)	Solicitação do Congresso Nacional	20/07/2005	Financiamento das Concessões detidas pelo grupo AES	CFFC	Simples constatação de que já existem diversos processos sobre o tema e de que a CD seria notificada ao final destes processos	Não	Não	Decisão de cunho estritamente processual
AC 964/2005 (Plenário)	Relatório de Auditoria	13/07/2005	PROEMPREGO II	Equipe de Auditoria	Constatação de que a operação estava regular, a exceção da avaliação de questão ambiental - que foi relevada	Sim	Não	A ausência de análise de sustentabilidade ambiental foi superada após se constatar que o empreendimento já detinha licenças ambientais em vigor.

AC 964/2005(1ª câmara)	Representação	17/05/2005	financiamento Fusão Empresas Aéreas	MP/TCU (notícias de jornal)	Não houve constatação de irregularidades, posto que a operação denunciada não se realizou. Mesmo assim, determinou-se ao BNDES que remetesse ao TCU qualquer decisão futuramente adotada em caso de análise de operação similar à denunciada.	Sim	Não	O Tribunal apenas averiguou eventos narrados na representação e diante da constatação de inexistência da operação, determinou a remessa de informações em caso de realização da operação.
AC 504/2005 (Plenário)	Desestatização	04/05/2005	Desestatização* (Ações Petrobras)	TCU	O Ministro relator reviu seu posicionamento quanto a aplicação de penalidade, indicando que seu acórdão havia sido contraditório em relação à fundamentação adotada	Não	Não	Decisão de cunho estritamente processual

AC 221/2005 (Plenário)	Acompanhamento	09/03/2005	Programa de Estímulo à Privatização Estadual	TCU	Foram encontradas irregularidades, em relação aos quais se demandou manifestação do MP/TCU. Recomendou-se, porém, que o BNDES promova estudos no sentido de reavaliar as suas políticas operacionais na modalidade <i>non recourse finance</i> a fim de agregar mais segurança aos capitais do banco	Sim	Sim	Respeitou-se a esfera decisória do banco. Ainda que a área técnica discordasse das políticas operacionais do BNDES, o TCU se limitou a recomendar (de forma não vinculante) que o Banco estudasse alternativas de aprimoramento.
AC 1936/2004 (Plenário)	Acompanhamento	01/12/2004	BNDES Automático	TCU	Informou-se a existência de processo deste tipo em andamento. Determinou-se ao Banco que acompanhasse a ação judicial sobre o tema.	Sim	Não	Houve determinação formal, atinente ao acompanhamento da tramitação de ação judicial

AC 1664/2004 (Plenário)	Acompanhamento	27/10/2004	BNDESPar (Telecomunicações)	TCU	TCU identificou que as dívidas da NET não estavam sendo reduzidas em virtude de óbices operacionais na forma de apuração e pagamento destas últimas. TCU determinou que BNDES endereçasse uma solução.	Sim	Sim	O TCU identificou irregularidades, porém, observou o espaço decisório do Banco ao determinar que este diligenciasse junto aos demais acionistas da NET e formulasse uma solução para as irregularidades apontadas.
AC 1560/2004 (Plenário)	Representação	06/10/2004	Programa de Estímulo à Privatização Estadual	Senador (Notícias de Jornal)	Não houve irregularidades na operação, porém, determinou-se que o BNDES adotasse medidas para corrigir inconsistências apontadas em consultoria por ele contratada	Sim	Sim	O TCU revisou os estudos subjacentes à operação e referendou-os, concordando quanto a lucratividade e legalidade da operação, em uma postura de utilização das informações do Banco para formar seu juízo. Ademais, limitou-se a exarar determinação formal.

AC 1139/2004 (Plenário)	Representação	11/08/2004	Operação de Sub-rogação em Dívidas da União (Sem enquadramento operacional específico)	TCU (unidade técnica)	Determinou-se que nas operações de captação de recursos externos, o BNDES faça constar das cláusulas contratuais a taxa bruta negociada, consignando, se for o caso, as alíquotas de imposto de renda devidas e o responsável tributário;	Sim	Não	O TCU revisou a atuação do BNDES conforme as normas de regência de sua atuação (Lei do PND, pareceres da STN e autorizações do Banco Central).
AC 1047/2004 (Plenário)	Desestatização	28/07/2004	Desestatização Vale do Rio Doce	TCU	Houve atraso e imprecisão na remessa da documentação. Determinou-se ao BNDES que, nos processos de desestatização em geral, ao remeter a documentação exigida pela IN TCU nº 27/1998, atente para a clareza e a suficiência das informações enviadas, de modo a possibilitar que o TCU aprecie adequadamente os referidos processos;	Sim	Não	Decisão que exige tão somente a remessa tempestiva da documentação.
AC 663/2004 (Plenário)	Denúncia	26/05/2004	BNDES Financiador Processos de Privatização	Denúncia	Sem irregularidades	Não	Não	Constatação de que a operação referente ao BNDES não ocorreu.

AC 656/2004 (Plenário)	Desestatização	26/05/2004	Desestatização (Serviços Navegação da Bacia do Prata S.A)	TCU	o processo de desestatização restou sobrestado por pendência judicial que impediu a conclusão da privatização	Não	Não	O Tribunal apreciou a operação nos termos da Decisão Plenária de 28/05/1991 (Ata n. 22, Anexo XIII), em virtude de os procedimentos pertinentes terem se dado anteriormente à vigência da Instrução Normativa/TCU n. 07/1994, e da IN nº 27/98.

AC 183/2004 (Plenário)	Acompanhamento	03/03/2004	BNDESPar (Telecomunicações)	TCU	Irregularidades constatadas e apontamentos realizados para o BNDES. Determinou-se ao BNDES que: atue proativa e tempestivamente junto à Companhia e demais acionistas com vistas a encontrar uma imediata e adequada solução para superar eventuais obstáculos que estejam impedindo o reequacionamento das dívidas da Companhia e a substituição das operações em dólar norte-americanos por reais; na ocasião das próximas contas da BNDESPAR, informe a este Tribunal as dívidas da Net Serviços de Comunicações S/A negociadas e a negociar, nome dos credores, moedas envolvidas, prazos renegociados, taxas de juros, garantias oferecidas, montantes efetivamente pagos/amortizados, inclusive a situação	Sim	Não	O TCU revisou as decisões do banco na operação e por considerá-las irregulares e contrárias a seus normativos internos, exarou determinações quanto a correção das irregularidades constatadas.

					atual de cada operação, tendo como termo inicial os saldos observados em 01/07/2002; este outras informações julgadas relevantes sobre os negócios da Companhia, inclusive se o Sistema BNDES prestou algum tipo de apoio financeiro ou renegociação com a NET e/ou com suas controladoras ou controladas e coligadas depois da operação de capitalização objeto da Decisão Dir. nº 067/2002-BNDESPAR, de 29.07.2002, discriminando-as, se for o caso, acompanhadas das respectivas decisões e instruções padronizadas;			

AC 1143/2003 (Plenário)	Relatório de Auditoria	13/08/2003	Análise de Riscos no BNDES	Equipe de Auditoria	A auditoria foi exploratória e delimitou áreas de interesse para a realização de novas auditoria, com recomendações operacionais para o BNDES.	Sim	Sim	A auditoria realizada teve por objetivo testar a metodologia de auditoria estudada pelos auditores do TCU junto a instituição superior de controle do Canadá. Ao fim e ao cabo, foram apresentadas recomendações ao BNDES para as áreas em que teriam sido constatadas ineficiências, reservando-se o espaço decisório do banco.
AC 830/2003 (Plenário)	Solicitação do Congresso Nacional	09/07/2003	FINAME e Financiamentos Agropecuária	CFFC	Informou-se a existência de processo deste tipo em andamento	Não	Não	Decisão de cunho estritamente processual

AC 610/2003 (Plenário)	Denúncia	28/05/2003	BNDES Automático	MP/TCU	Houve constatação das seguintes irregularidades na operação: (i) concessão de financiamento com recursos públicos para empresa de parlamentar; (ii) não exigência de garantia real em operação utilizando recursos do Fundo de Garantia de Promoção da Competitividade, cujos normativos assim exigiam. Em face destes achados determinou-se a responsabilização dos funcionários do BNDES e determinou-se que Banco que: (i) exija garantias adequadas; (ii) observe as restrições quanto a operações com parlamentares; (iii) observe a legislação de regência e (iv) apure as divergências de valores nos relatórios de aplicação do crédito concedido.	Sim	Não	O TCU determinou apenas que o BNDES observasse as disposições normativas aplicáveis (Circular/Finame nº 165/1999), responsabilizando os funcionários que deixaram de fazê-lo.

AC 581/2003 (Plenário)	Desestatização	28/05/2003	Desestatizaç ão* (Ações Petrobras)	TCU	Constatou-se irregularidade na contratação de auditores para determinar o preço das ações da Petrobras (foi contratado a posteriori e sem licitação) e houve atraso na remessa de documentos necessários para o controle externo da operação. Os responsáveis foram penalizados	Não	Não	O TCU adotou como referência dois comandos normativos específicos. Para a contratação do auditor, mencionou-se o art. 22, do Decreto nº 2.594/98 . Para o prazo de remessa dos documentos a IN nº 27/1998.
AC 296/2003 (Plenário)	Desestatização	02/04/2003	Desestatizaç ão (DATAME C)	TCU	Determinou-se ao BNDES que instaure procedimento sancionatório contra o consultores que apoiaram o processo de desestatização diante do descumprimento do contrato	Sim	Sim	A decisão original entendia que diante das irregularidades constatadas, o TCU poderia proceder à sanção do consórcio. No presente processo, a decisão foi reformada para se determinar que o BNDES conduzisse esse processo e realizasse a sua apuração.

AC 224/2003 (Plenário)	Acompanhamento	19/03/2003	Desestatização (venda de ações remanescentes)	TCU	Sem irregularidades, porém determinou-se que nos futuros projetos não se realizasse contratações de serviços de coordenação de venda de ações remanescentes de processos de privatização, observe as disposições da Lei 8.666/93, abstendo-se de efetuar essas contratações por meio de inexigibilidade de licitação uma vez que, nesses casos, não está caracterizada a inviabilidade de competição;	Sim	Não	O TCU analisou a contratação dos consultores sob a ótica da legislação da lei de licitações.
AC 29/2003 (Plenário)	Denúncia	22/01/2003	Financiamento a Empresas Privatizadas	Denúncia	As irregularidades foram consideradas improcedentes, mas mesmo assim foram realizadas determinações para que o BNDES mantivesse a Corte informada sobre a operação de descruzamento acionário.	Sim	Sim	O Tribunal deixou de considerar irregular a operação por entender que esta trazia benefícios para a economia nacional, endossando os objetivos da política de fomento controlada, sem maiores considerações críticas.

Decisão 1325/2002 (Plenário)	Acompanhamento	09/10/2002	BNDESPar (Telecomunicações)	TCU (notícias)	Sem irregularidades	Não	Não	Houve notícia que a operação controlada já estava em andamento, de modo que se tornou despicienda a determinação de medidas cautelares.
AC 225/2002 (Plenário)	Desestatização	26/06/2002	Desestatização (Malha Paulista da RFFSA)	TCU	Houve atraso na remessa da documentação, que foi considerado não imputável ao responsável (reviu-se posição anterior com base em declaração superveniente da empresa estatal de que não teria ocorrido atraso)	Não	Sim	Ante documentação inconclusiva, o Ministro fiou-se em declaração de empresa estatal de que não houve atraso na remessa da documentação, adotando interpretação mais branda, em favor do gestor.

Decisão 20/2002 (Plenário)	Solicitação do Congresso Nacional	30/01/2002	Programa de Apoio à Reestruturação e Ajuste Fiscal dos Estados,	CFFC	Não foram identificadas irregularidades, mas determinou-se uma correção formal. Exigiu-se que nas próximas prestações de Contas do BNDES incluísse as atividades desenvolvidas no acompanhamento e monitoramento de suas operações, indicando relatórios gerenciais, pareceres, notas técnicas ou análises efetuadas com base nos acompanhamentos realizados pelo DEACO - Departamento de Acompanhamento e por suas Áreas Operacionais	Sim	Não	O Tribunal desempenhou um controle de conformidade e demandou o envio de documentos adicionais, referente à instrução das decisões analisadas pelo Tribunal.
Decisão 854/2001 (Plenário)	Acompanhamento	17/10/2001	Desestatização Rede Federal de Armazéns Gerais Ferroviários	TCU	Houve constatação de falhas nos estudos de empresa consultora, ao que se determinou ao BNDES avaliar a necessidade de aplicação de sanções sobre a empresa e que este passasse a avaliar as premissas adotadas por seus consultores.	Sim	Não	O TCU revisou os estudos técnicos em atenção a seu papel na análise dos estudos subjacentes aos processos de desestatização, nos termos da IN 007/1994.

Decisão 550/2001 (Plenário)	Desestatização	15/08/2001	Desestatização (DATAMEC)	TCU	Determinou-se que faça constar da documentação a ser encaminhada a este Tribunal, relativamente aos próximos processos de desestatização, as propostas técnicas acompanhadas de seus anexos, apresentadas pelos vencedores dos certames licitatórios para os serviços 'A' e 'B', conforme exigência contida no inciso IV do artigo 38 da Lei nº 8.666/93	Sim	Não	Em sede recursal, o tribunal entendeu pertinente revisar a decisão em primeiro julgamento e exigir o envio de documento exigido pelo Lei Federal nº 8.666/1993 para a instrução dos processos licitatórios.
AC 460/2001 (Plenário)	Acompanhamento	18/07/2001	Desestatização (SALGEM A Industrias Químicas S.A, Companhia Química do Recôncavo Baiano e Cia. Petroquímica Camaçari	TCU	Sem irregularidades	Não	Não	O Tribunal apreciou a operação nos termos da Decisão Plenária de 28/05/1991 (Ata n. 22, Anexo XIII), em virtude de os procedimentos pertinentes terem se dado anteriormente à vigência da Instrução Normativa/TCU n. 07/1994, e da IN nº 27/98.

Decisão 459/2001 (Plenário)	Desestatização	18/07/2001	Desestatização (Alienação de Imobiliário da União)	TCU	Revisou-se exigência quanto a prova de publicação do edital em jornal de grande circulação	Não	Não	Houve exigência formal de prova de apresentação do edital em jornal de grande circulação, para dar cumprimento à Lei Federal nº 8.666/1993. Não obstante, diante da prova de que o requisito não era pertinente no caso concreto, houve revisão da decisão.
Decisão 412/2001 (Plenário)	Relatório de Auditoria Operacional	04/07/2001	Avaliação Operacional das Políticas e Prioridades do Banco	Plano de Auditoria (por solicitação do CN)	Foram apontados pontos de melhoria no exercício da atividade do BNDES	Sim	Sim	O TCU repassou os processos decisórios e operacionais do Banco e o recomendou alterar algumas regras e critérios operacionais, reconhecendo o espaço decisório do BNDES quanto a sua implementação ou não.
Decisão 193/2001 (Plenário)	Acompanhamento	11/04/2001	Desestatização (Venda de Navios da União)	TCU	Processo foi arquivado pelo fato de as embarcações em análise terem sido retiradas do PND	Não	Não	O TCU apenas constatou que a retirada dos projetos do PND exauria o objeto de um processo voltado a apreciar as etapas de eventual desestatização.

Decisão 180/2001 (Plenário)	Acompanhamento	04/04/2001	Desestatização (ALCLOR Química de Alagoas e Cia. Alagoas Industrial).	TCU	Sem irregularidades	Não	Não	O Tribunal apreciou a operação nos termos da Decisão Plenária de 28/05/1991 (Ata n. 22, Anexo XIII), em virtude de os procedimentos pertinentes terem se dado anteriormente à vigência da Instrução Normativa/TCU n. 07/1994, e da IN nº 27/98.
Decisão 112/2001 (Plenário)	Desestatização	14/03/2001	Desestatização (GERASUL)	TCU	Sem irregularidades	Não	Não	O Tribunal analisou as informações relacionados ao processo de desestatização conforme o estabelecido pela IN nº 27/1998.
Decisão 972/2000 (Plenário)	Desestatização	22/11/2000	Desestatização (GERASUL)	TCU	Corte exigiu que o edital de alienação de ações fosse enviado com antecedência de 30 dias. BNDES alegou que o prazo é incompatível com práticas de mercado. Corte rejeitou razões do banco.	Não	Não	O Tribunal analisou as informações relacionados ao processo de desestatização conforme o estabelecido pela IN nº 27/1998.
Decisão 620/2000 (Plenário)	Desestatização	09/08/2000	Desestatização (CEPISA)	TCU	Sem irregularidades	Não	Não	O Tribunal analisou as informações relacionados ao processo de desestatização conforme o estabelecido pela IN nº 27/1998.

Decisão 619/2000 (Plenário)	Acompanhamento	09/08/2000	Desestatização (ENASA)	TCU	Sem irregularidades	Não	Não	O Tribunal apreciou a operação nos termos da Decisão Plenária de 28/05/1991 (Ata n. 22, Anexo XIII), em virtude de os procedimentos pertinentes terem se dado anteriormente à vigência da Instrução Normativa/TCU n. 07/1994, e da IN nº 27/98.
Decisão 593/2000 (Plenário)	Desestatização	02/08/2000	Desestatização* (alienação de ações remanescentes da Petrobras)	TCU	Não houve irregularidades, mas determinou-se ao BNDES que enviasse os seguintes documentos, após o leilão: a) ato de fixação do preço de venda no âmbito da oferta global, devidamente justificado; b) relatório final de venda (preço, número de compradores e outras informações consideradas relevantes); c) demonstrativos com as despesas incorridas ao longo do processo de venda	Sim	Não	O Tribunal analisou as informações relacionados ao processo de desestatização conforme o estabelecido pela IN nº 27/1998.

Decisão 559/2000 (Plenário)	Desestatização	19/07/2000	Desestatização (IRB)	TCU	Houve identificação de inconsistências nos estudos dos consultores que subsidiaram a fixação dos preços de desestatizações com a respectiva emissão de recomendações ao Conselho Nacional de Desestatizações para o novo cálculo. Determinou-se ao BNDES que se manifestasse a respeito dos novos cálculos em 60 dias, a contar de sua apresentação.	Sim	Não	O TCU revisou os estudos técnicos em atenção a seu papel na análise dos estudos subjacentes aos processos de desestatização, nos termos da IN 007/1994.
Decisão 396/2000 (Plenário)	Desestatização	17/05/2000	Desestatização (IRB)	TCU	Houve identificação de inconsistências nos estudos dos consultores que subsidiaram a fixação dos preços de desestatizações com a respectiva emissão de recomendações ao Conselho Nacional de Desestatizações para o novo cálculo	Não	Não	O TCU revisou os estudos técnicos em atenção a seu papel na análise dos estudos subjacentes aos processos de desestatização, nos termos da IN 007/1994.

Decisão 76/2000 (Plenário)	Desestatização	16/02/2000	Desestatização (Alienação de Imobiliário da União)	TCU	Não foram detectadas irregularidades, porém, determinou-se que o BNDES observasse os prazos para a remessa de documentos e encaminhasse: cópia da publicação do aviso contendo o resumo do edital em jornal diário de grande circulação no estado e no município e critérios objetivos para a pontuação dos elementos relativos à experiência das licitantes segundo os critérios de similaridade, compatibilidade e aplicabilidade aos serviços solicitados; e fizesse constar das atas de julgamento das propostas técnicas as justificativas para as diferenças de pontuação entre as licitantes, no que diz respeito à metodologia e organização dos trabalhos.	Sim	Não	O Tribunal analisou as informações relacionados ao processo de desestatização conforme o estabelecido pela IN nº 27/1998.

Decisão 765/1999 (Plenário)	Representação	27/10/1999	Desestatização (Telebrás)	TCU	Houve denuncia de suposta negociação prévia, intercedência em favor de grupo empresarial e outras. Alegações da defesa foram integralmente acatadas	Não	Não	Constatou-se que inexistiam provas de tratativa anterior entre as partes envolvidas na operação.
Decisão 701/1999 (Plenário)	Desestatização	06/10/1999	Desestatização (IRB)	TCU	Houve identificação de inconsistências nos estudos dos consultores que subsidiaram a fixação dos preços de desestatizações com a respectiva emissão de determinação ao BNDES para que reelaborasse esses estudos e os remetesse ao TCU.	Sim	Não	O TCU revisou os estudos técnicos em atenção a seu papel na análise dos estudos subjacentes aos processos de desestatização, nos termos da IN 007/1994.
Decisão 649/1999 (Plenário)	Desestatização	22/09//1999	Desestatização (Manaus Energia e Boa Vista Energia)	TCU	Sem irregularidades	Não	Não	O Tribunal analisou as informações relacionados ao processo de desestatização conforme o estabelecido pela IN nº 007/1994.

Decisão 601/1999 (Plenário)	Desestatização	01/09/1999	Desestatização (IRB)	TCU	Sem irregularidades	Não	Não	O Tribunal analisou as informações relacionados ao processo de desestatização conforme o estabelecido pela IN nº 007/1994.
Decisão 515/1999 (Plenário)	Acompanhamento	11/08/1999	Desestatização (USIMINAS e USIMEC)	TCU	Sem irregularidades, porém determinou-se que nos futuros projetos não se realizasse contratações de serviços de coordenação de venda de ações remanescentes de processos de privatização, observe as disposições da Lei 8.666/93, abstendo-se de efetuar essas contratações por meio de inexigibilidade de licitação, uma vez que, nesses casos, não está caracterizada a inviabilidade de competição;	Sim	Não	O Tribunal apreciou a operação nos termos da Decisão Plenária de 28/05/1991 (Ata n. 22, Anexo XIII), em virtude de os procedimentos pertinentes terem se dado anteriormente à vigência da Instrução Normativa/TCU n. 07/1994, e da IN nº 27/98 e da lei federal 8666/1993.

Decisão 396/1999 (Plenário)	Acompanhame nto	30/06/1999	Desestatizaç ão (Petroquisa)	TCU	Sem irregularidades	Não	Não	O Tribunal apreciou a operação nos termos da Decisão Plenária de 28/05/1991 (Ata n. 22, Anexo XIII), em virtude de os procedimentos pertinentes terem se dado anteriormente à vigência da Instrução Normativa/TCU n. 07/1994, e da IN nº 27/98.

Decisão 359/1999 (Plenário)	Desestatização	16/06/1999	Desestatização (DATAMEC)	TCU	Determinou-se ao BNDES que incluía em futuros editais de alienação de ações informações mais detalhadas a respeito dos estudos de avaliação econômico-financeira e dos critérios de fixação do valor de alienação, aplique as penalidades cabíveis previstas na Cláusula Décima Quarta do Contrato PND/CN-04/98-A (fls. 308/309, vol. 2) e na Cláusula Décima Quinta do Contrato PND/CN-04/98-B (fl. 274, vol. 2) às respectivas entidades consorciadas em função de descumprimento contratual; efetue rigoroso acompanhamento da execução dos contratos dos consultores, notadamente no que concerne à correção dos cálculos inclusos nas planilhas eletrônicas e à compatibilidade entre a metodologia prevista na proposta técnica	Sim	Não	O Tribunal analisou as informações relacionados ao processo de desestatização conforme o estabelecido pela IN nº 007/1994. A revisão da decisão se deu apenas quanto a aplicação da penalidade (determinou-se, ao invés disso, que o BNDES instaurasse os processos)

					apresentada na licitação e a efetivamente empregada pelas empresas consultoras			

Decisão 352/1999 (Plenário)	Relatório de Auditoria	16/06/1999	Financiamento a Empresas Privatizadas	Plano de Auditoria	Sem irregularidades	Não	Sim	A Corte exerceu uma severa autocontenção ao entender que não deve interferir na atuação do BNDES e muito menos formular propostas quanto a suas políticas de financiamento e concessão de crédito.
Decisão 309/1999 (Plenário)	Acompanhamento	02/06/1999	Desestatização (Petroquisa e EDN)	TCU	Sem irregularidades	Não	Não	O Tribunal apreciou a operação nos termos da Decisão Plenária de 28/05/1991 (Ata n. 22, Anexo XIII), em virtude de os procedimentos pertinentes terem se dado anteriormente à vigência da Instrução Normativa/TCU n. 07/1994, e da IN nº 27/98.
Decisão 279/1999 (Plenário)	Desestatização	26/05/1999	Desestatização (DATAMEC)	TCU	Houve inexatidão no acórdão. TCU determinou correção.	Não	Não	Decisão de cunho estritamente processual
Decisão 224/1999 (Plenário)	Acompanhamento	12/05/1999	Desestatização (Petroquisa)	TCU	Sem irregularidades	Não	Não	O Tribunal apreciou a operação nos termos da Decisão Plenária de 28/05/1991 (Ata n. 22, Anexo XIII), em virtude de os procedimentos pertinentes terem se dado anteriormente à vigência da Instrução

								Normativa/TCU n. 07/1994, e da IN nº 27/98.
Decisão 195/1999 (Plenário)	Desestatização	10/05/1999	Desestatização (DATAMEC)	TCU	Determinou-se ao BNDES que: encaminhe as cópias das propostas técnicas apresentadas pelos licitantes vencedores do certame licitatório; aça constar, nos próximos processos de desestatização, da documentação encaminhada a este Tribunal, as propostas técnicas apresentadas por todos os participantes; aça constar da documentação do processo licitatório a aprovação, por parte do órgão jurídico da empresa, do edital e das minutas de contrato,	Sim	Não	O Tribunal analisou as informações relacionados ao processo de desestatização conforme o estabelecido pela IN nº 007/1994.

Decisão 174/1999 (Plenário)	Acompanhamento	28/04/1999	Desestatização (Rede Federal de Armazéns Gerais Ferroviários S/A)	TCU	A ausência de avaliação de eventual passivo trabalhista associado a empresa estatal foi considerada uma irregularidade. Determinou-se a análise da questão, a adoção de medidas para o seu endereçamento no projeto (se constatado o passivo) e a posterior remessa dos estudos ao TCU.	Sim	Não	O TCU revisou os estudos técnicos em atenção a seu papel na análise dos estudos subjacentes aos processos de desestatização, nos termos da IN 007/1994.
Decisão 897/1998 (Plenário)	Representação	15/12/1998	Desestatização (Telebrás)	TCU	Irregularidades capazes de ensejar nulidade foram detectadas, porém entendeu-se que fazê-lo seria contrário ao interesse público. A Corte se limitou a exarar observações para que futuros editais observassem os parâmetros legais.	Sim	Sim	A Corte de Contas deixou de anular o edital ante as irregularidades identificadas, por entender que isto violaria o interesse público.

Decisão 889/1998 (Plenário)	Desestatização	10/12/1998	Desestatização (GERASUL)	TCU	Houve uma série de irregularidades apontadas pela unidade técnica quanto a forma de estruturação da operação. Plenário opinou por postura menos interventiva por ocorrer desbordes em relação à legalidade.	Não	Sim	A Corte deixou de apreciar a regularidade da decisão técnica adotada por entender que esta transcendia a legalidade e não poderia ser apreciada, nestes termos, pelo TCU.
Decisão 734/1998 (Plenário)	Desestatização	21/10/1998	Desestatização (Malha Paulista da RFFSA)	TCU	Houve identificação de irregularidade (inclusão de ponte após o edital, sem alteração do preço final e violação à legislação de licitações), que foram objeto de determinações do TCU no sentido de corrigi-las.	Sim	Não	O Tribunal apenas ordenou que o BNDES desse cumprimento às IN nº 10/95 e encaminhasse as informações exigidas pela norma, assim como as exigidas pela Lei Federal nº 9.491/1997, bem como introduzisse informações exigidas pela Lei Federal 8987/1995 e pela Lei Federal nº 9.648/1998.

Decisão 676/1998 (Plenário)	Desestatização	30/09/1998	Desestatização (venda de remanescentes e de empresa privatizada)	TCU	Determinou-se ao BNDES que: (i) encaminhasse cópias do Edital e do Contrato da venda de ações remanescentes; (ii) abstenha-se de realizar a venda até deliberação futura do TCU; (iii) nos futuros editais encaminhe a este Tribunal, com antecedência mínima de trinta dias da data fixada para a realização do leilão, cópia do respectivo edital de venda acompanhado do relatório detalhado,	Sim	Não	Realizou-se controle de conformidade, determinando que o BNDES observe decisão anterior da Corte de Contas, adotando medidas cautelares (não realização da venda) com o intuito de preservar o valor daquela decisão.
Decisão 621/1998 (plenário)	Desestatização	16/09/1998	Desestatização (Malha Nordeste)	TCU	Irregularidades formais (descumprimento dos prazos para envio de documentos ao tribunal). Determinou-se que o BNDES deveria observar os prazos da IN 07/94.	Sim	Não	Decisão apenas exige o cumprimento dos prazos da IN 07/94 para a remessa da documentação.

Decisão 601/1998 (Plenário)	Desestatização	09/09/1998	Desestatização (GERASUL)	TCU	Edital não contemplava informações sobre os estudos. TCU determinou que nos editais futuros isto passasse a constar dos instrumentos convocatórios.	Sim	Não	Realizou-se controle de conformidade, determinando que o BNDES observe comando normativo específico (alínea f do art. 11 da Lei nº 9.491/97).
Legenda:						Total:	151	
Determinações Exaradas Diretamente ao BNDES, com caráter Operacional	Determinações sobre Escolhas Operacionais Exaradas diretamente à Burocracia do BNDES, com Caráter Sancionatório							
Recomendações Exaradas Diretamente ao BNDES, com caráter Operacional	Decisões que não contemplam comandos diretos ao BNDES.							