



**CGU**

Controladoria-Geral da União

# RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES

*Exercício 2021*

10 de junho de 2022

**Controladoria-Geral da União - CGU**  
**Secretaria Federal de Controle Interno**

*RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO*

Órgão: **Ministério da Economia**

Unidade Examinada: **Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES**

Município/UF: **Rio de Janeiro/RJ**

Relatório de Avaliação: **959848**

**Missão**

Promover o aperfeiçoamento e a transparência da Gestão Pública, a prevenção e o combate à corrupção, com participação social, por meio da avaliação e controle das políticas públicas e da qualidade do gasto.

**Auditoria Interna Governamental**

Atividade independente e objetiva de avaliação e de consultoria, desenhada para adicionar valor e melhorar as operações de uma organização; deve buscar auxiliar as organizações públicas a realizarem seus objetivos, a partir da aplicação de uma abordagem sistemática e disciplinada para avaliar e melhorar a eficácia dos processos de governança, de gerenciamento de riscos e de controles internos.

## QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO PELA CGU?

Trata-se de Auditoria Anual de Contas, referente ao exercício de 2021, realizada no Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), cujo escopo, definido junto ao Tribunal de Contas da União em reunião ocorrida em 25/10/2020, foi:

- Avaliar os desinvestimentos realizados pela BNDESPar em 2021;
- Analisar a carteira de créditos renegociados (*standstill*), incluindo desdobramentos contábeis e financeiros sob a perspectiva de risco.

## POR QUE A CGU REALIZOU ESSE TRABALHO?

Em atendimento à missão constitucional do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, prevista no artigo 74 da Constituição Federal de 1988, bem como à Decisão Normativa TCU nº 187 e 188, de 2020, realizou-se a presente auditoria, visando a auxiliar o Tribunal de Contas da União (TCU) com subsídios para o julgamento da prestação de contas, de 2021, do BNDES.

## QUAIS AS CONCLUSÕES ALCANÇADAS PELA CGU? QUAIS AS RECOMENDAÇÕES QUE DEVERÃO SER ADOTADAS?

As operações de desinvestimento analisadas foram realizadas em conformidade com as normas e a legislação pertinente. As operações realizadas se mostraram vantajosas para o banco.

Em relação às operações de *standstill*, as análises revelaram: (a) Ausência de análise de impacto potencial das operações de *standstill* sobre a classificação de risco; (b) Inobservância de recomendação dos Órgãos de Controle Externo e da Auditoria Interna (AT) para inclusão de vedação à distribuição de bonificação e aumento do pró-labore nas normas do *standstill*; e (c) Não apresentação dos aditivos de empresas solicitantes de *standstill*. As recomendações expedidas neste relatório exploram oportunidades de correção e melhoria dos achados apresentados.

Sobre as ações adotadas pela instituição financeira para o cumprimento de recomendações da Controladoria-Geral da União, cabe registrar o esforço empreendido pelo banco para a redução da quantidade de recomendações pendentes de atendimento.

Ademais, as peças do processo de contas foram elaboradas em conformidade com as normas aplicáveis, e não foram identificadas recomendações ou determinações feitas pelo TCU para o BNDES, contendo referência expressa ao acompanhamento por parte da CGU.

# LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AAC – Auditoria Anual de Contas  
AFAC – Aporte para Futuro Aumento de Capital  
AGR – Área de Gestão de Riscos  
AT - Auditoria Interna  
BASA – Banco da Amazônia S.A.  
BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social  
BNDESPAR – BNDES Participações S.A.  
CA - Conselho de Administração  
CCEE – Câmara de Comercialização de Energia Elétrica  
CCOp – Comitê de Crédito e Operações  
CGFIN – Coordenação-Geral de Auditoria de Estatais dos Setores Financeiro e de Desenvolvimento  
CGU – Controladoria-Geral da União  
CMN – Conselho Monetário Nacional  
Cosif – Plano Contábil das Instituições  
CNAE – Classificação Nacional de Atividades Econômicas  
CVM - Comissão de Valores Mobiliários  
DIR – Diretoria  
DTVM – Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários  
Fapes – Fundação de Assistência e Previdência Social do BNDES  
FIDC – Fundo de Investimento em Direitos Creditórios  
FIP – Fundo de Investimento em Participações  
IP - Informação Padronizada  
IPCA – Índice de Preços ao Consumidor Amplo  
IS - Instrução de Serviço  
ISIN – *International Securities Identification Number*  
MESA – Consórcio Madeira Energia S.A.  
MPME – Micro, Pequena e Média Empresa  
NBC – Norma Brasileira de Contabilidade  
PAC – Programa de Aceleração do Crescimento  
PGFN – Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional  
SA – Solicitação de Auditoria  
SAESA – Santo Antônio Energia S.A.  
Sest – Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais  
SFC – Secretaria Federal de Controle Interno  
SPE – Sociedade de Propósito Específico  
TCU – Tribunal de Contas da União  
TJLP – Taxa de Juros de Longo Prazo  
TLP – Taxa de Longo Prazo  
UHE – Usina Hidrelétrica

# SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	6
RESULTADOS DOS EXAMES .....	8
RECOMENDAÇÕES .....	22
CONCLUSÃO .....	23
MANIFESTAÇÃO DO AUDITADO E ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA .....	24

# INTRODUÇÃO

Este relatório apresenta os resultados dos exames da Auditoria Anual de Contas (AAC) realizados no Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), empresa pública vinculada ao Ministério da Economia, relativos ao exercício de 2021.

A AAC tem por objetivo fomentar a boa governança pública, aumentar a transparência, provocar melhorias na prestação de contas dos órgãos e entidades federais, induzir a gestão pública para resultados e fornecer opinião sobre as contas a serem julgadas pelo TCU, tendo em vista o atendimento ao disposto nas Decisões Normativas TCU nº 187/2020, que dispõe sobre as unidades prestadoras de contas e regras complementares para os itens da prestação de contas, e nº 188/2020, que define as unidades prestadoras de contas que terão processo de prestação de contas julgadas e estabelece regras sobre a forma, prazo e conteúdo das peças de responsabilidade dos órgãos de controle interno e de instâncias supervisoras.

O escopo da auditoria foi definido, em 25 de outubro de 2021, conforme reunião entre a Secretaria de Controle Externo do Sistema Financeiro Nacional e dos Fundos de Pensão (Secex Finanças) e a Coordenação-Geral de Auditoria de Estatais dos Setores Financeiro e de Desenvolvimento (CGFIN), e consistiu em:

- Avaliar os desinvestimentos realizados pela BNDESPar em 2021;
- Analisar a carteira de créditos renegociados (*standstill*), incluindo desdobramentos contábeis e financeiros sob a perspectiva de risco.

As questões de auditoria propostas para o trabalho versaram sobre o macroprocesso de desinvestimento com foco em sua governança (estrutura, gestão de riscos e controles internos) assim como a aderência dessas operações aos normativos e procedimentos do banco. Sendo assim, procurou-se nesta auditoria responder às seguintes questões de auditoria:

1. As operações de desinvestimento mantiveram conformidade normativa?
2. Qual o desempenho financeiro e econômico dos ativos desinvestidos?
3. A concessão de suspensão temporária dos pagamentos de amortização de empréstimos (*standstill*) trouxe impactos relevantes para o banco?

Quanto à amostra da auditoria, foram avaliadas 4 (quatro) operações de desinvestimento em participações (R\$ 11,1 bilhões), de um total de 13 (treze) operações ocorridas no período (R\$ 20,1 bilhões). Relativamente às operações de desinvestimento em fundos e debêntures, foram avaliadas 4 (quatro) operações (R\$ 1,4 bilhão) de um total de 29 (vinte e nove) realizadas no período (R\$ 2 bilhões).

Em adição, a amostra sobre as concessões de *standstill* abarcou 22 (vinte e duas) operações de suspensão temporária na modalidade direta e mista (R\$ 3,9 bilhões de um universo de R\$ 18,8 bilhões) e 2 (duas) operações de suspensão temporária nas modalidades direta e indireta processadas ao setor público (R\$ 1,3 bilhão de um universo de R\$ 3,9 bilhões).

Em relação aos apontamentos derivados de ação de controle anterior que avaliou a regularidade do financiamento concedido pelo BNDES a Cuba para a realização de obras para a ampliação e modernização do Porto de Mariel, importa registrar que houve avanço na estrutura normativa que baseia o acompanhamento da execução dos projetos, especialmente no que tange ao acompanhamento do desembolso de despesas de pessoal, bem como houve evolução normativa para acomodar a recomendação de fazer constar em ata o registro de decisão de diretoria de excepcionalidades eventualmente aprovadas, acompanhadas de justificativa técnica que evidencie a razoabilidade da proposição.

Houve, ainda, análise pela equipe de auditoria sobre a completude dos relatórios circunstanciados do auditor independente que contemplaram a revisão dos critérios adotados pela instituição quanto à classificação nos níveis de risco e de avaliação do provisionamento registrado nas demonstrações contábeis, à luz da Resolução CMN nº 2.682/99, Resolução Dir. nº 3.256/2017–BNDES e Instrução de Serviço DIR9 nº 02/2021. Foram identificadas oportunidades de melhoria da qualidade informacional a ser apresentada, como a inclusão de informações adicionais relacionadas aos testes, uma vez que as conclusões do auditor independente não abordam com clareza e objetividade os resultados dos diversos procedimentos e testes indicados. Tal comentário foi levado para o Banco no relatório preliminar e reunião de busca conjunta de soluções.

O presente Relatório é composto, além desta seção de Introdução, pelos Resultados dos Exames, Recomendações, Conclusão, Manifestação do Auditado e Análise da Manifestação. Não foram impostas restrições à realização da presente auditoria.

# RESULTADOS DOS EXAMES

## 1. Avaliação das operações de desinvestimento em mercado de capitais

O BNDES atua no mercado de capitais em três modalidades: participação acionária em companhias, subscrição de debêntures e a participação em fundos de investimento.

### Participação acionária

De acordo com publicações do banco, a sua participação no mercado de valores mobiliários de renda variável – participação acionária – tem, entre outros, os seguintes objetivos estratégicos:

- Alocação mais eficiente de recursos entre investidores e oportunidades de investimento (captação e aplicação de recursos);
- Promoção de melhores práticas de gestão, governança e sustentabilidade das companhias;
- Alternativa de financiamento de longo prazo para empresas;
- Instrumento para a execução de políticas públicas, como a de apoio à inovação e à privatização de empresas.

*[Trecho suprimido a pedido do BNDES, fundamentado no art. 37, §4º do Decreto nº 8.945/2016 e Instrução CVM nº 358/2002]*

### Subscrição de debêntures

Como forma de apoio às empresas brasileiras, o banco realiza a “*emissão de títulos de dívida corporativa por meio da subscrição de debêntures simples e outros títulos emitidos por empresas de capital brasileiro ofertados publicamente*”<sup>1</sup>.

### Participação em fundos de investimento

Ainda, no âmbito da atuação do banco em mercado de capitais, o BNDES participa em fundos de investimento. Essa atuação busca:

*“Desenvolver o mercado de fundos no Brasil e catalisar e alavancar investimentos privados.”*<sup>2</sup> *Entre os objetivos de cada tipo de fundo, tem-se:*

- apoiar a inovação e o empreendedorismo;*
- apoiar projetos de infraestrutura e de sustentabilidade;*
- ampliar o acesso de MPMEs a recursos do mercado de capitais, entre outros.”*

<sup>1</sup> Relatório de Efetividade 2019 – BNDES - pág. 78

<sup>2</sup> Relatório de Efetividade 2019 - BNDES – pág. 78

## As análises da auditoria

As operações de desinvestimento realizadas no exercício de 2021 foram avaliadas por amostragem quanto à conformidade com as leis e normas que as regem e o desempenho financeiro e econômico das transações.

Para se dar resposta às duas proposições, foram realizados testes em oito operações selecionadas a partir de um universo de quarenta e duas, conforme quadros apresentados em seguida.

**Quadro 01 – Amostra de operações de desinvestimento avaliadas**

Tipo de Ativo	Razão Social da Investida	Valor da operação (R\$)	Forma de desinvestimento
Participação acionária	Vale S.A.	10.988.767.387,00	Pregão da bolsa
Participação acionária	Kepler Weber S.A.	108.929.995,00	Pregão da bolsa
Participação acionária	Nortec Química S.A.	30.600.320,00	Venda contratual privada - à vista
Participação acionária	Sorosistem Mats. Compostos S.A.	1,00	Exercício de opção
Cotas de fundos	Creescera Educacional II FIP	312.418.473,00	Resgate de cotas
Cotas de fundos	Fundo de Invest. em Direitos Creditórios Cielo BNDES	176.700.402,00	Amortização de cotas
Debêntures Conversíveis	Salobo S.A.	521.232.759,00	Resgate de debêntures
Debêntures Conversíveis	Energisa S.A. - Duas operações	447.178.658,00	Amortização de debêntures

Fonte: BNDES

**Quadro 02 – Resumo da amostra analisada**

Modalidade	Nº. de Operações	Valor total R\$	Operações Avaliadas	Valor das operações avaliadas – R\$	% valor avaliado
Debêntures	4	1.061.210.884,00	2	968.411.417,00	91%
Cotas de fundos	25	992.833.141,00	2	489.118.875,00	49%
Participação acionária	13	20.137.542.456,00	4	11.128.297.703,00	55%

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria a partir de informações do BNDES

As 8 (oito) operações examinadas, no que se refere à conformidade com as normas, regulamentos e leis, foram avaliadas como adequadas. As decisões foram tomadas pelas instâncias competentes, baseadas em pareceres técnicos e jurídicos. Não foi identificada qualquer não conformidade com relação ao cumprimento dos contratos, normativos e leis relacionadas às operações.

Quanto aos resultados financeiros e econômicos das operações de desinvestimento, pode-se separá-las em dois grupos. O primeiro teve por objeto a alienação da participação acionária realizada pelo banco (pregão da bolsa, venda contratual privada e exercício de opção). O segundo grupo contempla as operações com debêntures e com fundos de investimento que foram amortizados ou resgatados no exercício de 2021.

As decisões de venda de ações em bolsa da Vale S.A e Kepler Weber S/A foram tomadas acompanhando pareceres técnicos, econômicos e jurídicos que justificaram a vantajosidade da realização das operações de venda. *[Trecho suprimido a pedido do BNDES, fundamentado no art. 37, §4º do Decreto nº 8.945/2016 e Instrução CVM nº 358/2002]*

A venda contratual da participação do BNDES na Nortec Química S.A, companhia que não tem ações negociadas em bolsa, teve como ponto central a avaliação (*valuation*) do preço justo para o negócio. Essa avaliação chegou a um valor mínimo e esse valor foi suplantado na conclusão do negócio. *[Trecho suprimido a pedido do BNDES, fundamentado no art. 37, §4º do Decreto nº 8.945/2016 e Instrução CVM nº 358/2002]*

*[Trecho suprimido a pedido do BNDES, fundamentado no art. 37, §4º do Decreto nº 8.945/2016 e Instrução CVM nº 358/2002]*

A operação com debêntures conversíveis realizada com a Salobo S.A. foi concluída com a decisão do BNDES de não converter suas debêntures em ações e, assim, resgatar os títulos, conforme contratado. Essa decisão foi tomada pela instância competente, baseada em parecer técnico, econômico e jurídico.

As debêntures da Energisa S.A. amortizadas no exercício faziam parte de duas séries de debêntures simples, de um total de oito, que venceram em 2021 e foram devidamente amortizadas pela companhia, restando ainda duas séries para liquidação em 2022.

O fundo de investimento Crescera Educacional II – FIP concluiu seu ciclo negocial previsto. O fundo foi liquidado e houve o resgate de cotas, em conformidade com o contratado.

Quanto ao FIDC Cielo, o banco já havia integralizado o valor das cotas da primeira chamada de capital, e, *[Trecho suprimido a pedido do BNDES, fundamentado no art. 37, §4º do Decreto nº 8.945/2016 e Instrução CVM nº 358/2002]*

foi autorizado, conforme previsto em contrato, uma amortização extraordinária de até 70% do valor já integralizado, o que efetivamente ocorreu, em consonância com cláusulas do contrato firmado entre o banco e o fundo.

O resumo das operações examinadas é de que houve conformidade normativa e as operações de desinvestimento de participações acionárias foram vantajosas para o banco.

## **2. Operações de *standstill* no âmbito do BNDES**

Em meio aos avanços da contaminação pelo novo coronavírus, ocorrida em 2020, os países aumentaram sua preocupação com a saúde pública e, igualmente, com a crise econômica associada à pandemia considerando entre os seus efeitos o aumento da inadimplência das empresas. Nesse contexto, o *standstill* tornou-se mais um instrumento anticíclico disponível aos agentes econômicos, concedendo força ao mecanismo de regularização de débitos e reestruturação de dívida fora do âmbito da recuperação judicial.

Trata-se de uma modalidade de convenção formal que busca unir os credores e adiar cobranças, aumentando as chances de recebimento futuro do crédito enquanto o devedor enfrenta dificuldades financeiras. O instituto, que incorre em menos burocracia e custos, tem como propósito evitar o pedido de recuperação judicial ou a criação de processos jurídicos individuais por parte dos credores em ação.

No âmbito do Sistema BNDES, a Resolução Dir. nº 3.079/2016-BNDES é o normativo ordinário que disciplina as diretrizes para a suspensão temporária de pagamentos<sup>3</sup>. Contudo, as peculiaridades apresentadas pelo cenário econômico mundial relacionado à pandemia trouxeram desafios com necessidades não contempladas no normativo supracitado. Tal fato deu ensejo a propostas de resoluções específicas e temporárias que pudessem ser aplicadas como norma especial com prazo de vigência pré-estabelecido.

Durante o final do primeiro trimestre de 2020, os bancos comerciais e os bancos de desenvolvimento anunciaram diversas medidas, entre as quais destaca-se a flexibilização das condições para renegociação de créditos<sup>4</sup>.

Em relação ao BNDES, principal instrumento executor da política de investimentos do Governo Federal<sup>5</sup>, a instituição financeira pode atuar de forma anticíclica nas situações de crise. Considerando tal fato, bem como o disposto na Lei nº 13.979/2020 e no Decreto Legislativo nº 06/2020, o banco nacional de fomento anunciou pacote inicial de R\$ 55 bilhões em medidas transversais para todos os segmentos da economia, dentre as quais destacava-se a proposta de acordo *standstill* (estimativa de R\$ 19 bilhões em operações diretas e R\$ 11 bilhões em operações indiretas).

Em termos normativos, o primeiro movimento nesse sentido surgiu com a Resolução Dir. nº 3.610/2020-BNDES, que criou a Linha BNDES de Renegociação Emergencial de Operações Indiretas Automáticas, e a Resolução Dir. nº 3.611/2020-BNDES (revogada pela Resolução Dir. nº 3.618/2020-BNDES), direcionada às operações diretas, indiretas não automáticas e mistas, ambas as normas válidas para todos os setores econômicos.

Em complemento, a Resolução Dir. nº 3.636/2020-BNDES aprovou o *standstill* das operações diretas e indiretas não automáticas com entes públicos. A norma possibilitou, ainda, a prorrogação do prazo total de amortização.

Durante o período de suspensão, o principal da dívida e os juros remuneratórios são capitalizados e incorporados ao saldo devedor para pagamento após o vencimento do prazo estipulado no *standstill*. Em outras palavras, as demais condições financeiras do contrato original (*e.g.* prazo e taxa de juros) são mantidas.

---

<sup>3</sup> Vide seção “Da Renegociação sob Responsabilidade das Áreas Operacionais”.

<sup>4</sup> No dia 18/03/2020, a Febraban divulgou nota a respeito da pandemia pelo novo coronavírus no qual citava o engajamento dos 5 (cinco) maiores bancos associados em atender pedidos de prorrogação, por 60 (sessenta) dias, dos vencimentos de dívidas de clientes pessoas físicas e micro e pequenas empresas para os contratos vigentes em dia e limitados aos valores já utilizados.

<sup>5</sup> art. 23 da Lei nº 4.595/1964.

Posteriormente, em razão do término de vigência da Resolução Dir. nº 3618/2020-BNDES, em 30/09/2020, foram editadas a Resolução Dir. nº 3.683/2020-BNDES (Operações Indiretas Automáticas para o Setor Público) e a Resolução Dir. nº 3.684/2020 (Operações Diretas, Indiretas não Automáticas e Mistas). Vale dizer, a Resolução Dir. nº 3.684/2020 disciplinou nova rodada de *standstill* por 6 (seis) meses para setores específicos, consoante avaliação técnica do BNDES que tomou por base lista elaborada pelo Ministério da Economia a partir da análise de dados da variação da arrecadação dos setores<sup>6</sup>.

No ano de 2021, após a Resolução Dir. nº 3.684/2020 encerrar sua vigência, em 31/05/2021, foram editadas a Resolução Dir. nº 3.754/2021-BNDES (Operações Diretas, Indiretas não Automáticas e Mistas) e Resolução Dir. nº 3.755/2021-BNDES (Operações Indiretas Automáticas) que permitiram a terceira rodada de suspensão de pagamentos contemplando setores específicos<sup>7</sup>.

Tal como previsto nas resoluções anteriores, a Resolução Dir. nº 3.754/2021-BNDES previa a possibilidade de suspensão temporária por até 6 (seis) meses. Além disso, a nova rodada inovou ao possibilitar o alongamento do prazo total de financiamento em até 18 (dezoito) meses<sup>8</sup> e a alteração do sistema de amortização das operações contratadas em Taxa de Longo Prazo (TLP) para Tabela Price.

Por fim, no último trimestre de 2021, o BNDES aprovou a Resolução Dir. nº 3.793/2021-BNDES que regulamentou rodada específica de *standstill* em contratos de financiamento de apoio a investimentos em geração de energia hidrelétrica acima de 50MW. A medida visou à suspensão temporária de até 7 (sete) meses de pagamentos de principal e de juros, de setembro de 2021 até março de 2022, para os projetos apoiados na modalidade direta, indireta e mista.

A especificidade da ação tomou por base os impactos financeiros do cenário macroeconômico e de escassez hídrica no período. Dessa forma, o BNDES buscou entendimento com clientes e órgãos públicos em razão da possível piora das condições no setor que conta com

---

<sup>6</sup> Os seguintes setores puderam solicitar a segunda rodada do *standstill*: “atividades esportivas e de recreação e lazer; audiovisual; edição; hotéis; fabricação de peças e acessórios para veículos automotores; construção de embarcações e estruturas flutuantes; transporte metroferroviário de passageiros; aeroportos; navegação de apoio; tecidos, artigos de armarinho, vestuário e calçados; confecção de artefatos do vestuário e acessórios; impressão e reprodução de gravações; fabricação de móveis e indústrias diversas; e comércio de outros produtos em lojas especializadas”.

<sup>7</sup> Os setores incluídos na terceira rodada do *standstill* estão abaixo elencados:

- (a) transporte metroferroviário de passageiros (CNAE 49.12-4);
- (b) transporte rodoviário coletivo de passageiros, com itinerário fixo, municipal e em regido metropolitana (CNAE 49.21-3);
- (c) transporte aéreo (CNAE 51);
- (d) atividades auxiliares dos transportes aéreos (CNAEs 51 e 52.40-1);
- (e) alojamento (CNAE 55);
- (f) atividades esportivas e de recreação e lazer (CNAEs 59 e 93);
- (g) serviços de escritório, de apoio administrativo e outros serviços prestados às empresas (CNAE 82); e
- (h) atividades ligadas ao patrimônio cultural e ambiental (CNAE 91);

<sup>8</sup> Na hipótese de o referencial de custo financeiro ser IPCA, por até 24 (vinte e quatro) meses.

investimentos nos quais constam as concessionárias responsáveis pelas hidrelétricas de Belo Monte, Teles Pires, Santo Antônio e Jirau, dentre outras<sup>9</sup>.

Segue abaixo quadro com resumo das diferentes fases de renegociação implementadas pelo BNDES:

**Quadro 03 – Fases Standstill**

Rodada	Medida	Abrangência	Normativo
1º Standstill das Operações Indiretas Automáticas	Criação da Linha BNDES de Renegociação Emergencial de Operações Indiretas Automáticas	Todos os setores	Resolução Dir. nº 3.610/2020-BNDES, de 20.03.2020
1º Standstill das Operações Diretas, Indiretas não Automáticas e Mistas	Possibilidade de suspensão temporária de pagamentos de principal e juros compensatórios	Todos os setores	Resolução Dir. nº 3.611/2020-BNDES, de 20.03.2020 (Revogada)
			Resolução Dir. nº 3.618/2020-BNDES, de 02.04.2020
	Possibilidade de afastamento das obrigações de não fazer	Todos os setores	Resolução Dir. nº 3.721/2020-BNDES, de 17.12.2020
1º Standstill das Operações Diretas e Indiretas não Automáticas com Entes Públicos	Possibilidade de suspensão temporária de pagamentos de principal e juros compensatórios com possibilidade de prorrogação do prazo total de amortização	Administração Pública Direta	Resolução Dir. nº 3.636/2020-BNDES, de 04.06.2020
2º Standstill das Operações Indiretas Automáticas de Entes Públicos	Possibilidade de suspensão temporária de pagamentos de principal e juros compensatórios	Administração Pública Direta	Resolução Dir. nº 3.683/2020-BNDES, de 08.10.2020
2º Standstill das Operações Indiretas Automáticas; e Diretas, Indiretas não Automáticas e Mistas	Possibilidade de suspensão temporária de pagamentos de principal e juros compensatórios	Setores específicos	Resolução Dir. nº 3.684/2020-BNDES, de 08.10.2020
3º Standstill das Operações Indiretas Automáticas; e Diretas, Indiretas não Automáticas e Mistas	Possibilidade de suspensão temporária de pagamentos de principal e juros compensatórios com possibilidade de prorrogação do prazo total de amortização	Setores específicos	Resolução Dir. nº 3.754/2021-BNDES, de 22.04.2021
		Setores específicos	Resolução Dir. nº 3.755/2021-BNDES, de 22.04.2021
1º Standstill das Operações Diretas, Indiretas não Automáticas e Mistas de Geração de Energia Hidrelétrica	Possibilidade de suspensão temporária de pagamentos de principal e juros compensatórios	Geradoras de Energia Hidrelétrica (acima 50 MW)	Resolução Dir. nº 3.793/2021-BNDES, de 09.09.2021

Fonte: Elaborado pela equipe a partir da resposta do BNDES à SA 959848/01

### **3. Ausência de análise de impacto potencial das operações de *standstill* sobre a classificação de risco.**

O presente apontamento tem base no item 9.3.2 do Acórdão nº 1.493/2020-Plenário, o qual recomenda ao BNDES a institucionalização de “processo de gestão de risco específico às ações relacionadas ao programa Covid-19, de modo que sejam aprofundadas as etapas de

<sup>9</sup> Dentre as Sociedades de Propósito Específico (SPEs) beneficiadas pela medida constam: Norte Energia S.A., Santo Antônio Energia S.A., Energia Sustentável do Brasil S.A., Companhia Hidrelétrica Teles Pires, Companhia Energética Sinop S.A. e Empresa de Energia São Manoel S.A.

identificação, análise, avaliação, tratamento e monitoramento de riscos, bem como da clara definição do nível de aceitabilidade de riscos, contribuindo para que os riscos assumidos sejam mitigados ao longo do tempo de acordo com a evolução do nível de aceitabilidade de risco em cada uma das ações formuladas ou executadas”.

Nesse sentido, a gestão de riscos do BNDES deve sempre manter o objetivo de subsidiar as partes interessadas, através do monitoramento das perdas financeiras potenciais decorrentes dos riscos de crédito, identificando-os e implementando controles condizentes com a relevância dos riscos identificados.

É cediço que, em seu processo ordinário, o BNDES realiza monitoramento contínuo da qualidade de sua carteira de crédito. Os financiamentos concedidos são objeto de acompanhamento permanente e demandam garantias que cubram a posição devedora ao longo da vida dos contratos.

Partindo dessa premissa, a realização de estudos técnicos sobre as classificações de risco atribuídas às operações de crédito objeto de *standstill* promoveriam reanálise da situação econômico-financeira e da capacidade de pagamento de devedores e garantidores, bem como das características das garantias de cada operação.

Diante de tal critério de trabalho, evidenciou-se que as análises que deram suporte às diferentes rodadas de *standstill* não apresentaram estudos técnicos relacionados às classificações de risco de crédito, o que poderia oferecer impacto subsequente na PECLD e outros registros contábeis. A justificativa de ausência de tempo para implementação do estudo foi repetida *ipsis litteris* em diferentes oportunidades de um período total de 11 (onze) meses, conforme abaixo transcrito:

- Nota AGR/SUP nº 012/2020, de 06/10/2020:

**“i) impacto na análise de risco do Standstill para 6 meses com suspensão do pagamento de principal mais juros, considerando as flexibilizações da proposta em relação à Resolução 3079/2016, e incluindo potencial de reclassificação de risco em função de nova adesão ao programa**

Em relação aos impactos nas Classificações de Risco não seria possível uma análise caso a caso em curto espaço de tempo. Porém, a priori, o standstill não é visto de forma negativa, ou seja, não seria critério para redução de risco de projetos e/ou empresas. Verificase que o standstill confere alívio ao caixa das instituições num momento que a liquidez é fator de grande preocupação na análise de risco de crédito.

Ocorre, porém, que empresas e/ou projetos que apresentavam situação de fragilidade financeira antes da pandemia podem ter alívio momentâneo, mas, quando do término do período de suspensão do pagamento do serviço da dívida, a situação de fragilidade financeira esteja acentuada, não apenas pelos impactos da pandemia mas, também, pelos problemas operacionais que já apresentavam. Desta forma, a combinação de fragilidade financeira e prestações majoradas pela redistribuição dos montantes não pagos pelo período remanescente da dívida, podem acentuar o quadro de risco de créditos dessas empresas/projetos.

Em caso de prazos curtos de amortização remanescente, o serviço da dívida não paga poderá aumentar muito o valor pago das prestações restantes, o que poderá implicar numa incapacidade do cliente em arcar com o montante da nova prestação, de tal sorte que não se

deve realizar o standstill para aquelas empresas em que falta um número pequeno de prestações para a quitação do financiamento.” (Sublinhamos)

- Nota AGR/SUP nº 006/2021, de 16/04/2021

“i) impacto na análise de risco do Standstill de:

(...)

Inicialmente cabe destacar que as operações indiretas automáticas e não automáticas o risco de crédito é o atribuído a instituição financeira. Por sua vez, no caso de adesão da empresa e do banco ao standstill pode haver um efeito neutro ou mesmo positivo sobre o risco da instituição financeira em razão de conferir maior flexibilidade negocial para o banco promover uma renegociação nestas operações, visando preservar em última instância o risco da empresa, nos mesmos termos das operações diretas do BNDES.

Em relação aos impactos nas Classificações de Risco não seria possível uma análise caso a caso em curto espaço de tempo. Porém, a priori, o standstill não é visto de forma negativa, ou seja, não seria critério para aumento de risco de projetos e/ou empresas. Verifica-se que o standstill confere alívio ao caixa das instituições num momento em que a liquidez é fator de grande preocupação na análise de risco de crédito.

Ocorre, porém, que empresas e/ou projetos que apresentavam situação de fragilidade financeira antes da pandemia podem ter alívio financeiro momentâneo, mas, quando do término do período de suspensão do pagamento do serviço da dívida, a situação de fragilidade financeira esteja acentuada, não apenas pelos impactos da pandemia, mas, também, pelos problemas operacionais que já apresentavam.

Desta forma, a combinação de fragilidade financeira e prestações majoradas pela redistribuição dos montantes não pagos pelo período remanescente da dívida, podem acentuar o quadro de risco de crédito dessas empresas e/ou projetos. Porém, tendo em vista que a prorrogação do prazo de amortização do financiamento é uma possibilidade, o alongamento do prazo para pagamento da dívida pode mitigar a majoração das prestações remanescentes, uma vez que diminui o impacto causado pela necessidade de redistribuir o montante de principal e juros não pagos entre as prestações restantes.” (Sublinhamos)

- Nota AGR/SUP nº 015/2021, de 03/09/2021.

“i) Risco de Crédito

a. Observações gerais acerca do mecanismo de Stand Still

Para elaboração da estimativa dos impactos em relação a eventual deterioração do risco de crédito por adesão ao programa de Stand Still, e em relação ao questionamento listado na seção 2 desta Nota seguem abaixo algumas considerações iniciais:

No que tange as Operações diretas e mistas, em relação aos impactos nas Classificações de Risco, não seria possível uma análise caso a caso em curto espaço de tempo, em todas as operações. Porém, a priori, o Stand Still não é visto de forma negativa, ou seja, não seria critério para aumento de risco de projetos e/ou empresas, pois confere alívio ao caixa das instituições num momento em que a liquidez é fator de grande preocupação na análise de risco de crédito.

Ocorre, porém, que empresas e/ou projetos que apresentavam situação de fragilidade

financeira antes da crise hídrica podem ter alívio financeiro momentâneo, mas, quando do término do período de suspensão do pagamento do serviço da dívida, a situação de fragilidade financeira ainda permaneça, caso a crise hídrica não seja revertida bem como pelos problemas operacionais que já apresentavam.

Ademais, tendo em vista que a prorrogação do prazo de amortização do financiamento não está prevista na proposta atual, o não alongamento do prazo para pagamento da dívida pode agravar o efeito da majoração das prestações remanescentes, uma vez que aumenta o impacto causado pela não redistribuição do montante de principal e juros não pagos entre as prestações restantes. Desta forma, a combinação de fragilidade financeira e prestações majoradas pela redistribuição dos montantes não pagos pelo período remanescente da dívida, pode acentuar o quadro de risco de crédito dessas empresas e/ou projetos.” (Sublinhamos)

É importante destacar que a Resolução CMN nº 2.682/1999 determina que a classificação da operação nos níveis de risco deve ser revista em situações e prazos mínimos (art. 4º) e define regras de classificação para a renovação ou renegociação (art. 8º).

Em tese, a eventual reclassificação poderia ocasionar efeitos nos níveis de provisão das operações de crédito de acordo com a equivalência de escalas de classificações de risco e níveis de provisão estabelecida na Resolução Dir. nº 3.256/2017–BNDES. Tal assertiva é congruente com as manifestações técnicas coletadas em nossas análises *in verbis*:

Nota AGR/SUP nº 012/2020, de 06/10/2020

**“ii) necessidade de provisionamento de recursos em função do referido Standstill;**

A concessão de standstill não acarreta *per se* alteração na provisão para créditos de liquidação duvidosa (PCLD). Seguindo o disposto na Resolução nº 2.682 do CMN, de 21.12.1999, eventuais alterações no nível de PCLD decorreriam somente de reclassificação do nível de risco de crédito das entidades devedoras – principais ou solidárias – dos contratos cujos pagamentos se pretendem suspender temporariamente ou de inadimplência.

Tal reclassificação geraria efeitos nos níveis de provisão das operações de crédito de acordo com a equivalência de escalas de classificações de risco e níveis de provisão estabelecida na Resolução DIR nº 3256/2017–BNDES.

Dessa forma, só haveria uma ampliação da PCLD caso os referidos standstill venham a acarretar um agravamento do risco das empresas contempladas, o que não parece ser o caso, uma vez que tal medida vem no sentido de ampliação do fôlego de caixa das empresas numa conjuntura adversa como o atual para esses setores.” (Sublinhamos)

Nota AGR/SUP nº 006/2021, de 16/04/2021

**“ii) necessidade de provisionamento de recursos em função do referido Standstill e alongamento do prazo total do financiamento;**

A concessão de standstill não acarreta *per se* alteração na provisão para créditos de liquidação duvidosa (PCLD). Seguindo o disposto na Resolução nº 2.682 do CMN, de 21.12.1999, eventuais alterações no nível de PCLD decorreriam somente de reclassificação do nível de risco de crédito das entidades devedoras – principais ou solidárias – dos contratos cujos pagamentos se pretendem suspender temporariamente ou de inadimplência.

Tal reclassificação geraria efeitos nos níveis de provisão das operações de crédito de acordo com a equivalência de escalas de classificações de risco e níveis de provisão estabelecida

na Resolução DIR nº 3256/2017–BNDES.

No entanto, só haveria uma ampliação da PCLD decorrente do *standstill* caso este viesse a acarretar um agravamento do risco das empresas contempladas, o que não parece ser o caso, uma vez que tal medida vem, via de regra, no sentido de ampliação do fôlego de caixa das empresas numa conjuntura adversa como a atual para esses setores.” (Sublinhamos)

Em suma, ainda que as medidas operacionalizadas com as diferentes rodadas de *standstill* tenham buscado ampliar o fluxo de caixa das empresas diante de um ambiente econômico desfavorável, a ausência de estudo amplo (setorial) ou analítico (individual) não habilitou conclusões tecnicamente embasadas sobre o potencial de agravamento do risco na carteira de crédito.

É importante mencionar que, em sede de manifestação acerca do relatório preliminar, o banco afirmou ter realizado a reclassificação de risco de 90% da carteira de crédito diante do evento exógeno da pandemia, considerando que a conjuntura econômica poderia ter deteriorado a capacidade de pagamento dos tomadores. Contudo, embora a ação tomada tenha sido relevante do ponto de vista prudencial, as rodadas de *standstill* posteriores à reclassificação mencionada não contaram com outros estudos específicos, sejam setoriais ou restritos às empresas que tenham aderido às operações de *standstill* que ocorreram nos meses de março, junho, outubro e dezembro de 2020 e, ainda, abril e setembro de 2021. Excetua-se ao referido padrão as análises contidas na Nota AGR/SUP nº 015/2021 que deram suporte a proposição de *standstill* aos investimentos em UHE acima de 50MW.

#### **4. Inobservância de recomendação dos Órgãos de Controle Externo e da Auditoria Interna (AT) para inclusão de vedação à distribuição de bonificação e aumento do pró-labore nas normas do *standstill***

O presente extrato de trabalho assenta base em recomendações do TCU, ambas exaradas no âmbito do Processo TC 016.780/2020-5 (Relatório de Acompanhamento)<sup>10</sup>, conforme abaixo transcritas:

Acórdão nº 1.493/2020-Plenário

9.3.1. em atenção ao art. 2º, inciso VII, c/c art. 50 da Lei 9.784/1999, arts. 20, 21 e 22 da Lei 13.655/2018 - Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro (Lindb) e art. 3º da MP 966/2020, *ex vi* do art. 37, *caput*, da Constituição Federal, **as motivações dos atos e das decisões relacionados às ações de combate à pandemia de Covid-19 sejam expressamente registradas, podendo-se adotar o registro em bloco, quando possível, na forma do art. 50, § 2º da Lei 9.784/1999;**

(...)

9.3.3. utilizando o plano de gestão de riscos, estabeleça monitoramento da evolução

---

<sup>10</sup> O objetivo da fiscalização foi verificar a eficácia das medidas adotadas pelo BNDES para minimizar os danos econômicos provocados pela pandemia do coronavírus.

da pandemia e de seus efeitos sobre as políticas públicas cuja a formulação ou execução estejam a cargo do BNDES, de modo que sejam ajustadas e direcionadas ao público mais impactado, de forma a minimizar as consequências da crise e a ampliar o benefício dos recursos públicos empregados, **mitigando os riscos avaliados como aceitáveis, em um primeiro momento, a exemplo do risco de concessão do benefício a empresas não impactadas pela pandemia;**" (Grifamos)

Acórdão nº 1.993/2020-Plenário

1.6.1.1 **Inclua**, nos subprogramas setoriais do Programa Subscrição de Valores Mobiliários para Apoio Emergencial ao Combate dos Efeitos da Pandemia do Coronavírus, e também, **sempre que cabível, nos demais programas que vierem a ser criados no âmbito das ações emergenciais para combate aos efeitos da mencionada pandemia, previsão de limitação ao pagamento de bônus a gerentes e administradores das empresas apoiadas**, verificando, caso a caso, a melhor forma a ser adotada tal medida, inclusive em relação ao período em que ela deverá ser aplicada. (Grifamos)

É oportuno atentar que a manifestação de cumprimento das recomendações do TCU contida no Acórdão nº 1.493/2020-Plenário<sup>11</sup> está especificamente relacionada à cláusula de limitação ao pagamento de bônus incluída no subprograma Aéreas do Programa BNDES de Subscrição de Valores Mobiliários para Apoio Emergencial ao Combate dos Efeitos da Pandemia do Coronavírus.

Há de se considerar que, embora o objetivo primário da recomendação estivesse focado nos subprogramas setoriais do Programa Subscrição de Valores Mobiliários para Apoio Emergencial ao Combate dos Efeitos da Pandemia do Coronavírus, a Corte de Contas manifestou que a abrangência deveria ser considerada em todas as demais ações emergenciais, embora não tenha sido oferecida manifestação diretamente relacionada aos programas de *standstill* do BNDES.

Em sentido análogo à recomendação contida no Acórdão nº 1.993/2020-Plenário, a unidade de Auditoria Interna (AT) do BNDES identificou que as normas disciplinadoras das ações relacionadas ao Programa BNDES de Apoio Emergencial ao Combate da Pandemia do Coronavírus e ao Modalidade IV – Apoio Emergencial do Fundo FSA não previram restrição ao aumento do pró-labore das empresas financiadas aos seus dirigentes<sup>12</sup>. Na ocasião, a unidade administrativa concluiu pelo seguinte encaminhamento:

Recomendamos avaliar para os próximos programas a possibilidade de, além de restringir o pagamento de bônus a gerentes e administradores conforme recomendação do TCU, limitar o aumento de pagamento de pró-labore por parte das empresas apoiadas.

Tangenciando questão assemelhada, por ocasião da Auditoria Anual de Contas referente ao exercício de 2016<sup>13</sup>, a CGU apresentou apontamento no qual foi indicado a insuficiência dos

---

<sup>11</sup> "Os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos artigos 143, inciso III, do Regimento Interno, em **considerar atendidas as deliberações contidas nos itens 9.1 e 9.3 (e subitens) do Acórdão 1493/2020-TCU-Plenário e 1.6.1 (e subitens) do Acórdão 1933/2020-TCU-Plenário**, e determinar o encaminhamento dos autos à SecexFinanças, para continuidade do presente acompanhamento." (Grifamos)

<sup>12</sup> Vide Constatação 3 do Relatório AT – 020/2020, de 31/12/2020.

<sup>13</sup> Vide item 1.1.1.5 do Relatório nº 201701442.

controles instituídos pelo BNDES para mitigar o risco de apropriação privada dos subsídios existentes em suas operações de crédito. Na ocasião, a CGU recomendou ao BNDES “avaliar a possibilidade de inclusão em seus futuros contratos de concessão de crédito de cláusula específica destinada ao reconhecimento e tratamento do valor de subvenção governamental decorrente das operações de crédito e repasse do BNDES, impedindo que este valor seja distribuído ou de qualquer forma repassado aos sócios ou acionistas”.

Os exames de conformidade foram realizados sobre os normativos e respectivos documentos propositivos relacionados às diferentes fases de *standstill* oferecidas pelo BNDES, conforme tabela abaixo:

Quadro 04 – Documentos propositivos

Rodada	Documento propositivo	Normativo
1º <i>Standstill</i> das Operações Indiretas Automáticas	IP ADIG/DECAN nº 06/2020-BNDES	Resolução Dir. nº 3.610/2020-BNDES
1º <i>Standstill</i> das Operações Diretas, Indiretas não Automáticas e Mistas	IP AP/DEPROD nº 18/2020	Resolução Dir. nº 3.618/2020-BNDES
1º <i>Standstill</i> das Operações Diretas e Indiretas não Automáticas com Entes Públicos	IP AGS/SUP nº 11/2020 e AST/SUP nº 02/2020	Resolução Dir. nº 3.636/2020-BNDES
2º <i>Standstill</i> das Operações Indiretas Automáticas de Entes Públicos	IP AP/DEPROD nº 51/2020, AP/DEPLAN nº 11/2020, ADIG/DECAN nº 45/2020 e ADIG/DEOPE nº 11/2020	Resolução Dir. nº 3.683/2020-BNDES
2º <i>Standstill</i> das Operações Indiretas Automáticas; e Diretas, Indiretas não Automáticas e Mistas		Resolução Dir. nº 3.684/2020-BNDES
3º <i>Standstill</i> das Operações Indiretas Automáticas; e Diretas, Indiretas não Automáticas e Mistas	IP AP/DEPROD nº 17/2021, ADIG/DECAN nº 07/2021 e ADIG/DEMOM nº 04/2021	Resolução Dir. nº 3.754/2021-BNDES
		Resolução Dir. nº 3.755/2021-BNDES
1º <i>Standstill</i> das Operações Diretas, Indiretas não Automáticas e Mistas de Geração de Energia Hidrelétrica	IP AE/DEENE1 nº 056/2021	Resolução Dir. nº 3.793/2021-BNDES

Fonte: Elaborado pela equipe a partir da resposta do BNDES à SA 959848/01

Como resultado da leitura crítica, evidenciou-se que as ações planejadas e executadas não incluíram qualquer previsão de limitação ao pagamento de bônus a gerentes e administradores das empresas apoiadas ou, ainda, restrição ao aumento do pró-labore.

Registra-se, ainda, as considerações apresentadas na IP Nº AP/DEPROD nº 17/2021 ADIG/DECAN 07/2021 ADIG/DEMOM 04/2021<sup>14</sup>, de 20/04/2021, na qual são pontuadas considerações contrárias à inclusão de restrição de pagamento de bônus a gerentes e administradores e/ou pagamento de pró-labore por parte das empresas apoiadas nos aditivos que irão formalizar a suspensão temporária de pagamentos. Contudo, os pontos abordados pelo documento técnico não suprimam os riscos associado à instrumentalização de outros

<sup>14</sup> Vide item “4.3. Do Atendimento às Recomendações dos Órgãos de Controle e Auditoria Interna”

meios disponíveis aos administradores para compensar a vedação à distribuição de dividendos e ao pagamento de juros sobre capital próprio previstos nas normas analisadas.

## **5. Não apresentação dos aditivos de empresas solicitantes de *standstill***

As análises realizadas na amostra de trabalho evidenciaram que algumas operações de *standstill* aprovadas pelo CCOP não continham o respectivo termo aditivo. O presente apontamento tomou como critério o disposto nos normativos que regulamentam as operações, e será organizado de acordo com as empresas analisadas na amostra da auditoria:

- SuperVia (Estimativa de prestações suspensas da operação analisada: R\$ 60,3 milhões)

A solicitação da empresa referente à terceira rodada do *standstill* esteve sob o mandamento da Resolução Dir. nº 3.754/2021-BNDES, que impõe o abaixo transcrito:

Art. 14 A suspensão de pagamentos e, se for o caso, a alteração do sistema de amortização e/ou a prorrogação do termo final do prazo de amortização de que trata esta Resolução deverá(ão) ser formalizada(s) mediante um único aditivo ao instrumento financeiro, observada a minuta e/ou condições mínimas em anexo, para as parcelas direta e indireta da operação, respectivamente.

(...)

§3º Em relação às operações na modalidade direta e à parcela do apoio direto das operações na modalidade mista, configura condição resolutiva da eficácia do aditivo a que se refere o caput deste Artigo a não apresentação ao BNDES do aditivo contratual assinado pelos representantes legais do Cliente e, se for o caso, do(s) interveniente(s), revestidos de todas as formalidades legais relativas à sua assinatura, no prazo de 90 (noventa) dias contados da data de formalização do aditivo, prorrogável por período(s) de 60 (sessenta) dias.

A aprovação do pedido da SuperVia ocorreu através da Decisão CCOP nº 32/2021-BNDES, de 04/05/2021. A equipe desta CGU não identificou documento concedendo prorrogação ao prazo de apresentação do aditivo, bem como registro de cumprimento da apresentação de anuência de debenturistas ou autorização judicial (condição resolutiva). Cumpre registrar, contudo, que na ocasião de manifestação do auditado após a entrega do relatório preliminar, o banco esclareceu que, embora não tenha arquivado o termo aditivo quando da aprovação à adesão à terceira rodada do *standstill*, a entrada da empresa na condição de recuperação judicial ensejou o cancelamento da operação.

- Energias Sustentáveis do Brasil (Estimativa de prestações suspensas da operação analisada: R\$ 365,3 milhões)

A solicitação da empresa referente à primeira rodada do *standstill* das geradoras de energia hidrelétrica esteve sob o mandamento da Resolução Dir. nº 3.793/2021-BNDES, que impõe o abaixo transcrito:

### DAS CONDIÇÕES E FORMALIZAÇÃO DO ADITIVO

Art. 12 A suspensão de pagamentos de que trata este Regulamento deverá ser formalizada mediante um único aditivo ao instrumento de financiamento, para as parcelas direta, nos termos do Anexo ao presente Regulamento, e indireta da operação, respectivamente.

§ 1º Considerar-se-á eficaz o aditivo com relação à suspensão temporária de pagamentos de que trata o presente Regulamento, a partir do termo inicial nele estipulado, ainda que a sua formalização ocorra posteriormente.

§ 2º Em relação às operações na modalidade direta e à parcela do apoio direto das operações na modalidade mista, configura condição resolutive da eficácia do aditivo a que se refere o *caput* deste Artigo a não apresentação ao BNDES do aditivo contratual assinado pelos representantes legais do Cliente e, se for o caso, do(s) Interviente(s), revestido de todas as formalidades legais relativas à sua assinatura, no prazo de 90 (noventa) dias contado da data de formalização do aditivo, prorrogável por período(s) de 60 (sessenta) dias.

A aprovação do pedido da Energias Sustentáveis do Brasil ocorreu através da Decisão CCOP nº 137/2021-BNDES, de 30/11/2021. Conforme consta da nota encaminhada referente ao Sistema de Acompanhamento #107359535, a área responsável propôs a postergação da celebração dos aditivos até 29/04/2022 ao não vislumbrar prejuízo ao BNDES.

- Santo Antônio Energia – SAESA (Estimativa de prestações suspensas da operação analisada: R\$ 448,7 milhões)

Tal qual ocorrido com a empresa Energias Sustentáveis do Brasil, a solicitação da empresa referente à primeira rodada do *standstill* das geradoras de energia hidrelétrica esteve sob o mandamento da Resolução Dir. nº 3.793/2021-BNDES. A aprovação do pedido da SAESA ocorreu através da Decisão CCOP nº 138/2021-BNDES, de 30/11/2021. A equipe desta CGU não registrou qualquer documento relacionado à eventual análise de prorrogação do prazo de apresentação do aditivo no curso dos trabalhos de auditoria. Contudo, cabe mencionar que, em sede de manifestação do auditado diante do relatório preliminar, o BNDES disponibilizou cópias dos aditivos assinados em documentação física.

## Recomendações

1. Em adição aos normativos vigentes, incluir rotinas operacionais com definição de alçadas, responsáveis e datas-limite para que a área responsável pela gestão de riscos realize análise de impacto sobre a classificação de risco, bem como eventuais desdobramentos financeiros e contábeis, como ação prévia às eventuais medidas extraordinárias relacionadas à carteira de crédito. (Achado nº 3)
2. Promover estudos visando à mitigação, em caso de renegociação de dívidas, dos riscos relacionados à utilização de artifícios compensatórios (e.g. pagamento de bonificação ou aumento de pró-labore) pelos tomadores de crédito da vedação à distribuição de dividendos e ao pagamento de juros sobre capital próprio. (Achado nº 4)
3. Efetivar medidas administrativas junto às empresas pendentes de apresentação de aditivo ao contrato de financiamento, de maneira a conceder existência, validade e eficácia às operações de *standstill* aprovadas, ou promover as ações cabíveis relacionadas ao descumprimento da condição resolutiva prevista nos normativos. (Achado nº 5)

## CONCLUSÃO

Inicialmente, registra-se o esforço empreendido pelo BNDES no sentido de implementar as melhorias propostas nas recomendações dos relatórios anteriores da CGU, resultando em substancial diminuição do estoque de recomendações pendentes de atendimento pela instituição.

Quanto ao objeto desta auditoria de contas, as questões de auditoria propostas para o trabalho versaram sobre os macroprocessos de desinvestimento e de suspensão temporária dos pagamentos de amortização de empréstimos (*standstill*), ambos com foco na respectiva governança (estrutura, gestão de riscos e controles internos) assim como a aderência dessas operações aos normativos e procedimentos do BNDES.

Em relação à avaliação sobre as operações de desinvestimento efetivadas no exercício de 2021, a conclusão é de que as operações da amostra de trabalho foram realizadas em conformidade com os normativos vigentes e as operações de participações e debêntures desinvestidas foram vantajosas para o banco.

No que diz respeito às operações de suspensão temporária de pagamento de principal e juros (*standstill*), ratificou-se a qualidade normativa e dos processos internos estabelecidos. Em que pese tal fato, o entendimento conclusivo é de que os instrumentos regulatórios disponíveis contêm espaço para aprimoramentos.

No âmbito operacional, consoante a realização de testes substantivos em amostra de operações de *standstill* ocorridas nos exercícios de 2020 e 2021, concluiu-se que ocorreram inconformidades pontuais em algumas delas, o que indica a existência de oportunidades para melhorias e correções nos controles existentes naqueles processos.

Embora não tenha sido objetivo da auditoria a análise dos impactos e externalidades da política anticíclica materializada na suspensão temporária dos pagamentos, é possível afirmar que o programa *standstill* não causou impacto financeiro negativo relevante no resultado contábil do BNDES.

Para tratar as fragilidades identificadas foram apresentadas recomendações na ocasião da reunião de busca conjunta de soluções, ocorrida em 25/05/2022. As recomendações acordadas terão as providências monitoradas pela CGU por meio de sistema eletrônico.

# ANEXO

## I – Manifestações da Unidade Examinada e análises da Equipe de Auditoria

### 3. Ausência de análise de impacto potencial das operações de *standstill* sobre a classificação de risco.

#### Manifestação da Unidade Auditada:

A partir de março/2020, em função da pandemia de Covid-19, o BNDES efetuou a avaliação de sua carteira de crédito para refletir potenciais impactos da crise na classificação de risco de suas operações. Esta análise compreendeu: (i) consultas às áreas operacionais responsáveis por análises setoriais; (ii) reuniões com os clientes; e (iii) análise de relatórios emitidos pelas agências de classificação de risco.

No que tange à avaliação do impacto da pandemia, em um primeiro momento, foram avaliadas as empresas com saldo acima de R\$ 1 bilhão, correspondentes a 75% da carteira de crédito corporativa. A partir deste conjunto, foi realizada a análise individual de empresas de setores mais atingidos pela pandemia do COVID-19, dentre os quais, aéreo, navegação, mobilidade urbana e rodovias.

Também foram revistas as instituições financeiras que representavam as 15 maiores exposições com o BNDES além de estados e municípios mais representativos, com os consequentes reflexos nas provisões contábeis.

A revisão destas classificações de risco foi objeto de detalhamento na Instrução de Comitê AGR/SUP nº 010/2020, de 30.03.2020, conforme Anexo 3.

A partir de abril/2020, houve ampliação do escopo de análise para mais de 90% da carteira de crédito. Os clientes para os quais se identificou possível deterioração no nível de risco tiveram sua classificação de risco revista antes do vencimento.

Por sua vez, a partir do momento em que a Área de Gestão de Riscos - AGR foi consultada pela Área de Planejamento Estratégico sobre a concessão de *standstill*, foi entendido que o *standstill* não era um evento de agravamento de risco, ou seja, não seria critério para redução da nota de classificação de risco (*downgrade*) de projetos e/ou empresas, entendimento reforçado pelo fato de que o impacto da crise sobre a carteira de crédito já tinha se dado anteriormente, por ocasião das supracitadas revisões de classificações a partir do início da pandemia.

Cabe reforçar que, ao longo do tempo que se seguiu a tais reclassificações, a AGR seguiu com o monitoramento da carteira de crédito, efetuando revisões quando necessário ou conforme o vencimento da classificação de risco (anual ou semestral), nos termos regulatórios dispostos pela Res. CMN 2.682/1999.

Em relação ao encaminhamento proposto (Recomendação nº 1), os gestores adicionaram o que segue:

Conforme previsto em normativos internos que dispõem sobre as metodologias de avaliação de risco do Banco, a revisão da classificação de risco já pode ser antecipada a qualquer tempo

se houver evidências de alterações relevantes no risco de crédito das instituições avaliadas, com impactos sobre as provisões contábeis, taxas de risco de crédito, exigências de garantias e limites de exposição.

Tal previsão foi utilizada, por exemplo, nas revisões das classificações de risco ocorridas em 2020 oriundas dos impactos esperados da pandemia do COVID-19, conforme explicado na seção nº 4 do item 2.

### **Análise da Equipe de Auditoria:**

O cerne do presente achado de auditoria trata da ausência de estudos técnicos específicos como condição importante nas diferentes rodadas de *standstill* ocorridas e, com foco ulterior, o risco para ocorrências assemelhadas em situações futuras.

Pode-se conjecturar que a medida possibilitaria fôlego financeiro com desdobramentos positivos na capacidade das empresas de saldarem suas dívidas. Ou, em sentido oposto, situação de fragilidade financeira aumentada em decorrência de problemas operacionais anteriores à pandemia. A primeira situação acarretaria melhora no perfil de risco enquanto a segunda situação seria somada às prestações majoradas em razão da redistribuição do *standstill* no saldo devedor com aumento do quadro de risco.

É importante assentar, a direção proposta é de que a análise de impacto de operações extraordinárias sobre a classificação de risco permite ao gestor determinar e avaliar os potenciais efeitos que um programa ou ação pontual pode causar sobre os níveis de provisão das operações de crédito em razão da eventual necessidade de reclassificação do risco aos tomadores de crédito. E, como consequência, eventuais efeitos relevantes na PECLD podem acarretar impactos no resultado contábil.

A manifestação do BNDES apresenta ação diligente da gestão na fase preambular da pandemia, considerando que os estudos constantes do documento técnico citado foram apresentados em março de 2020. Em que pese tal fato, não houve indicação documental de outros estudos efetivados pela AGR no decorrer da pandemia, especialmente aqueles relacionados diretamente às operações de *standstill* que ocorreram nos meses de março, e, posteriormente, em junho, outubro e dezembro de 2020 e, ainda, abril e setembro de 2021. Excetua-se ao referido padrão, as análises contidas na Nota AGR/SUP nº 015/2021 que deram suporte a proposição de *standstill* aos investimentos em UHE acima de 50MW.

Nada forçoso reafirmar que o monitoramento ordinário do BNDES sobre a qualidade de sua carteira de crédito é efetivado em cumprimento aos ditames da Resolução CMN nº 2.682/1999. Tal fato é corroborado, inclusive, pelo amplo arcabouço normativo que habilita a área responsável efetivar revisões antecipadas quando ocorrer evidência de alteração relevante no risco de crédito das entidades avaliadas (art. 8º, parágrafo único, da Resolução Dir. nº 2.690/2014-BNDES, art. 8º da Resolução Dir. nº 2.877/2015-BNDES e art. 30 da Resolução Dir. nº 3.577/2019-BNDES).

Ainda no tocante aos normativos em vigor, o item 4.1 da novel Instrução de Serviço DIR9-BNDES nº 009/2022 impõe a obrigação de consulta formal pelas áreas técnicas à AGR “após tomar ciência de fato ou evento, que demande alteração contratual ou anuência formal pelo BNDES e que tenha potencial impacto negativo na percepção de risco de crédito vigente(...)”.

Em adição, a norma indica a obrigatoriedade de avaliação da nova situação econômico-financeira pela AGR e, se for preciso, a proposição de alteração da classificação de risco.

Em suma, não se trata de afirmar equivocadamente que o BNDES não realiza o monitoramento da carteira de crédito, mas pugnar para que estudos específicos sejam devidamente incorporados à rotina administrativa que precede ações pontuais ou extraordinárias com potencial de impacto relevante sobre a carteira de crédito.

Por fim, no que diz respeito aos comentários apresentados sobre a recomendação desta CGU, entendemos que a evidência de alteração relevante no risco de crédito será obtida com a realização de análise sobre as empresas e seus segmentos de atuação, o que necessariamente está relacionado à utilização de dados técnicos para sustentação do argumento de revisão ou não da classificação de risco. *In casu*, apresenta-se de maneira incongruente a afirmação apresentada na manifestação, bem como os normativos supracitados, e a situação descrita nos documentos técnicos transcritos no texto do achado de auditoria.

#### **4. Inobservância de recomendação dos Órgãos de Controle Externo e da Auditoria Interna (AT) para inclusão de vedação à distribuição de bonificação e aumento do pró-labore nas normas do *standstill***

##### **Manifestação da Unidade Auditada:**

Nesse ponto, cumpre ressaltar que as recomendações dos Órgãos de Controle Externo e da Auditoria Interna (AT) foram tratadas na IP AP/DEPROD nº 17/2021, ADIG/DECAN 07/2021 ADIG/DEMODO 04/2021, conforme mencionado pela CGU no Relatório Preliminar.

O BNDES esclareceu que a recomendação do TCU no Acórdão nº 1993/2020 foi devidamente acatada, mediante a inclusão de cláusula de limitação ao pagamento de bônus no Subprograma Aéreas, dentro do Programa BNDES de Subscrição de Valores Mobiliários para Apoio Emergencial ao Combate dos Efeitos da Pandemia do Coronavírus.

Quanto à recomendação da Auditoria Interna, de avaliar para os próximos Programas Emergenciais a possibilidade de limitar o aumento de pagamento de pró-labore por parte das Empresas apoiadas, após expor argumentos contrários, a IP concluiu não ser pertinente a inclusão de restrição de pagamento de bônus a gerentes e administradores e/ou pagamento de pró-labore por parte das empresas apoiadas nos aditivos que irão formalizar a suspensão temporária de pagamentos.

Em relação ao encaminhamento proposto (Recomendação nº 2), os gestores adicionaram o que segue:

Como ressaltado pela CGU, na IP AP/DEPROD nº 17/2021 ADIG/DECAN 07/2021 ADIG/DEMODO 04/2021, o BNDES apresentou argumentos contrários à restrição de pagamento de bônus a gerentes e administradores e/ou pagamento de pró-labore por parte das empresas apoiadas tendo como enfoque os programas emergenciais de *standstill* afetos à pandemia do coronavírus.

No entanto, tendo em vista que, no Relatório Preliminar, a CGU entendeu que “os pontos abordados pelo documento técnico não suprimam os riscos associados à instrumentalização de outros meios disponíveis aos administradores para compensar a vedação à distribuição de dividendos e ao pagamento de juros sobre capital próprio previstos nas normas analisadas”,

será necessário que os pontos entendidos como sensíveis pelo órgão de controle sejam tratados com mais profundidade no BNDES, em uma ação conjunta de diversas áreas do Banco, a fim de discutir seu possível tratamento.

Ademais, é necessário esclarecer que ainda que se conclua, a partir dos estudos e ações que serão envidados, pela viabilidade e pertinência de alteração normativa para tratar o tema, o Regulamento de Inadimplência e Renegociação (antiga Resolução 3079/2016, substituída pela atual Resolução Dir n. 3785/2021-BNDES, de 15/07/2021) não seria o normativo adequado, uma vez que não tem como escopo regular as medidas emergenciais e anticíclicas adotadas no período de pandemia, tendo sido emitidas Resoluções específicas com essa finalidade.

Assim, sugerimos a alteração da presente recomendação para o seguinte:

Promover estudos visando à mitigação, em caso de renegociação de dívidas, dos riscos relacionados à utilização de artifícios compensatórios (e.g. pagamento de bonificação ou aumento de pró-labore) pelos tomadores de crédito da vedação à distribuição de dividendos e ao pagamento de juros sobre capital próprio. (Achado nº 5)

#### **Análise da Equipe de Auditoria:**

O BNDES apresentou manifestação convergente com o presente achado de auditoria e sugeriu ajuste redacional consentâneo com o objetivo pretendido na recomendação.

É importante consignar que o estudo a ser efetivado pode constituir paradigma no Sistema BNDES e outras estatais federais que também receberam questionamentos versando sobre o mesmo tema. Há de se considerar na empreitada, por conta disso, as diversas hipóteses para os diferentes tipos de empresas e operações que compõem a carteira de crédito do BNDES.

Além disso, o estudo deve prever situações diversas que configurem a possibilidade de utilização transversa do recurso público captado.

## **5. Não apresentação dos aditivos de empresas solicitantes de *standstill***

#### **Manifestação da Unidade Auditada:**

- Supervia

Com relação à operação da Supervia, esclarecemos que, para a concessão do *standstill*, houve o estabelecimento de condição resolutiva. Relativamente à primeira e à segunda rodadas, essa condição foi atendida mediante a apresentação de decisões judiciais. Como anteriormente apenas os aditivos celebrados haviam sido enviados à CGU, seguem, em anexo (Anexos 4 e 5), ambas as decisões.

Já em relação à terceira rodada, a despeito da proposição e aprovação da concessão do *standstill* por um período adicional, a celebração do aditivo não ocorreu em função do pedido de recuperação judicial da empresa, em 07.06.2021, e do subsequente vencimento antecipado da operação, a fim de que o BNDES pudesse cobrar a fiança bancária que garantia parte da dívida. Portanto, o *standstill* da terceira rodada da Supervia foi desfeito e a totalidade da dívida se tornou exigível nas condições do instrumento anteriormente celebrado.

- Energia Sustentável do Brasil S.A.

No âmbito da Resolução DIR BNDES nº 3793/2021 (“Resolução”), que versa sobre a suspensão temporária de pagamentos de principal e juros remuneratórios, com capitalização no saldo devedor (“Standstill”), foi aprovado por meio da Decisão CCOp nº 137/2021, de 30/11/2021, (“Decisão”) a suspensão temporária de pagamentos de principal e juros compensatórios, para o período de 15 de dezembro de 2021 até 15 de junho de 2022, dos:

- I. Contratos de Financiamento Mediante Abertura de Crédito 09.2.0097.1 e 12.2.0798.1 (“Parcela Direta”) firmados com o BNDES em 29/06/2009 e 18/09/2012, respectivamente, celebrados entre a Energia Sustentável do Brasil S.A. (“Cliente” ou “JIRAU”) e o BNDES; e
- II. Contratos de Financiamento Mediante Repasse de Recursos do BNDES (“Parcela Indireta”):
  - a. nº 21/000398-X, firmado entre o Cliente e os seguintes Agentes Repassadores: o Banco do Brasil S.A., Itaú Unibanco S.A., Banco Bradesco S.A., Caixa Econômica Federal e Banco do Nordeste do Brasil S.A., em 29/06/2009; e
  - b. nº 21/00794-2, firmado entre o Cliente e os seguintes Agentes Repassadores: o Banco do Brasil S.A., Itaú Unibanco S.A., Banco Bradesco S.A., e Caixa Econômica Federal, em 18/09/2012.

Conforme § 2º do Art. 12 da Resolução, o prazo de formalização dos aditivos contratuais é de 90 dias para Parcela Direta e 150 dias para a Parcela Indireta, a contar da data de aprovação do Standstill. Ademais, o Art. 13 da Resolução estipulou condições prévias a serem observadas para a referida celebração dos aditivos.

Entretanto, ante ao grande número de intervenientes e garantidores da operação, que acarretou uma demora na apresentação de toda a documentação necessária para a comprovação do cumprimento das condições prévias a celebração dos aditivos, foi necessário prorrogar os referidos prazos.

Assim, também amparada no § 2º do Art. 12 da Resolução e por não vislumbrar prejuízos ao BNDES, a área responsável propôs a postergação até 28/06/2022 para a celebração dos aditivos referente aos Contratos de Financiamento Mediante Abertura de Crédito nº 09.2.0097.1 e 12.2.0798.1 (Parcela direta), por meio de duas prorrogações sucessivas de 60 dias, consoante se verifica, respectivamente, dos trâmites #107359535 e #109702222 do Sistema de Acompanhamento.

O prazo de celebração dos aditivos da Parcela Indireta, também foi objeto de postergação via Sistema de Acompanhamento, por meio do trâmite #109901191, para até 28/06/2022.

Em 27/05/2022, foi finalizada a apresentação das documentações relacionadas no Art. 13 da Resolução e o processo de assinatura dos aditivos da Parcela Direta foi iniciado.

Vale ressaltar que os aditivos relacionados a Parcela Indireta estão em fase de assinatura desde 25/05/2022.

- Santo Antônio Energia S.A.

Como a SAESA possui dois contratos de financiamento diretos com o BNDES, houve necessidade de emissão de dois aditivos:

- Aditivo nº 10 ao Contrato de Financiamento Mediante Abertura de Crédito nº 08.2.1120.1; e
- Aditivo nº 5 ao Contrato de Financiamento Mediante Abertura de Crédito nº 12.2.1307.1.

Não foi solicitada a prorrogação do prazo de apresentação dos aditivos, pois os aditivos foram celebrados em 27/12/2021, portanto 27 dias após a Decisão CCOp. As vias estão arquivadas no BNDES.

Em relação ao encaminhamento proposto (Recomendação nº 3), os gestores adicionaram o que segue:

- Supervia

Na terceira rodada do standstill não houve a celebração do aditivo referente a esta operação. Já em relação à primeira e segunda rodadas, adicionalmente aos aditivos já enviados anteriormente, seguem as decisões judiciais que atenderam as condições resolutiveis estabelecidas.

- Energia Sustentável do Brasil S.A.

Com relação à celebração de aditivos relacionados a Energias Sustentáveis do Brasil S.A. ("JIRAU"), o Grupo de Acompanhamento da operação manteve contato direto com a equipe de JIRAU (por troca de e-mails e participação de reuniões virtuais), a fim de identificar os gargalos para apresentação da documentação necessária para a celebração dos aditivos (condições estipuladas no Art. 13 da Resolução Dir. nº 3.793/2021-BNDES), bem como a fim de demonstrar que a não observância do prazo de celebração dos aditivos irá acarretar no pagamento das prestações suspensas com os juros e moras devidos.

Devido a essa interação e conforme mencionado no item 6 anterior, o processo de celebração dos aditivos já foi iniciado (da Parcela Direta se iniciou em 27/05/2022 e da Parcela Indireta em 25/05/2022). Estimamos, portanto, que todo o processo de celebração dos aditivos será finalizado até meados de junho/2022.

Por fim, foram anexadas trocas de e-mails e cartas com JIRAU, com vistas a exemplificar o processo de interação com a equipe de JIRAU.

- Santo Antônio Energia S.A.

Como informado no item 2, seção nº 6, os aditivos aos Contratos de Financiamento foram celebrados dentro do prazo inicialmente estipulado pela Resolução nº 3.793/2021-BNDES (Standstill), no dia 27 de dezembro de 2022.

### **Análise da Equipe de Auditoria:**

De início, assevera-se que a ausência de aditivos nas operações de *standstill* indicadas no presente achado de auditoria constituíram exceção do regular padrão identificado nas análises. Nesse sentido, os documentos anteriormente apresentados indicaram zelo dos gestores no processo de dilação dos prazos normativos.

É importante citar, as áreas responsáveis pelas operações de *standstill* utilizaram diferentes expedientes, em conformidade com os normativos, para a análise e aprovação das prorrogações de prazos solicitadas. De forma exemplificativa, a análise do pedido de adiamento da entrega do aditivo da empresa Wilson Sons foi realizada através de correspondência eletrônica (anexo da IP AE/DEGAP nº 19/2021), consoante o disposto no art. 3º, II, da IS DIR6 nº 01/2021-BNDES. Nesse mesmo sentido, a análise do pedido da empresa

Energias Sustentáveis do Brasil que foi aprovado sem consulta específica ao setor jurídico (Sistema de Acompanhamento - Solicitação #107359535), em conformidade com o entendimento constante da Nota Referencial Conjunta AJ2/JUGEPS, AJ2/JUIND, AJ2/JUJOI e AJ2/JUINF nº 01/2021.

Em relação ao presente achado de auditoria, a manifestação da Unidade corrobora a afirmação anterior de regularidade na gestão dos prazos para apresentação dos respectivos aditivos contratuais. Em que pese tal fato, a indicação de que a situação da empresa Energias Sustentáveis do Brasil permanece inconclusa impõe afirmar que o risco associado contém probabilidade e impacto suficientes para o acompanhamento desta CGU.

Nada forçoso acrescentar a existência de outras operações identificadas em nossa análise preliminar que ainda podem demandar tal ação. Nessa perspectiva, a IP AE/DEGAP nº 72/2021 estabeleceu prorrogação de prazo, até 30/04/2022, de apresentação dos aditivos das operações referente às empresas Keppel e Dofcon (*standstill* 1 e 2) e Bram, Guanabara e Baru (*standstill* 2).

Pelo acima exposto, a conclusão é no sentido de acompanhamento pela CGU das ações do BNDES em relação às operações pendentes de apresentação do aditivo contratual, considerando nessa ação o entendimento apresentado na Nota SUP/AJ2 nº 21/2020, de 17/11/2020.