



Ministério da Transparência e
Controladoria Geral da União - CGU

RELATÓRIO Nº 201503954

QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO?

Trata-se de Auditoria Anual de Contas do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES referente ao exercício de 2014. O escopo do trabalho foi definido por meio de Ata de Reunião com o TCU trazendo de forma consolidada os resultados da Auditoria no Macroprocesso Finalístico de “Cobrança e Recuperação de Créditos” (Relatório nº 201413197) e na Gestão de Recursos Humanos (Relatório nº 201503088).

POR QUE O TRABALHO FOI REALIZADO?

A Auditoria Anual de Contas (AAC) constitui instrumento de apoio ao controle externo mencionado no inciso IV do art. 74 da Constituição Federal. O escopo desta auditoria foi definido em conjunto com o TCU, nos termos do art.14 da Resolução TCU nº 234/2010, atendendo ao disposto nas Portarias CGU nº 650/2014 e nº 522/2015 e nas Decisões Normativas TCU nº 134/2013, nº140/2014 e nº143/2015.

QUAIS AS CONCLUSÕES ALCANÇADAS? QUAIS RECOMENDAÇÕES FORAM EMITIDAS?

A extensão e a profundidade dos exames realizados na avaliação do macroprocesso finalístico de Cobrança e Recuperação de Crédito do BNDES, resumido em item específico deste relatório, foram impactados pela não disponibilização de documentos e informações fundamentados no sigilo bancário.

Com base nos procedimentos realizados, ainda que observada a regularidade na gestão conforme certificação emitida, identificaram-se as oportunidades de melhoria a seguir descritas.

Tratando da avaliação do macroprocesso de Cobrança e Recuperação de Crédito as recomendações endereçaram o aprimoramento normativo e a ampliação da cesta de indicadores utilizados pela Unidade para monitoramento de efetividade.

Já nos exames efetuados sobre a área de pessoal, permitiram o estabelecimento de recomendações voltadas para (i) a regularização do ressarcimento aos órgãos de origem de servidores cedidos ao Banco; (ii) a revisão da concessão de vale transporte de forma a confirmar a aderência dos valores pagos aos normativos internos do banco; (iii) a avaliação da participação de empregados do BNDES nas empresas que mantêm contrato de operação de crédito com o Banco, visando ao aperfeiçoamento dos mecanismos de detecção e tratamento de situações de potencial conflito de interesses.



Relatório de Auditoria Anual de Contas



Presidência da República

Controladoria-Geral da União

Secretaria Federal de Controle Interno

Unidade Auditada: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES
Exercício: 2014
Município: Rio de Janeiro - RJ
Relatório nº: 201503954
UCI Executora: Controladoria Regional da União no Estado do Rio de Janeiro

Análise Gerencial

Senhor Chefe da CGU-Regional/RJ,

Em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço n.º 201503954, e consoante o estabelecido na Seção III, Capítulo VII da Instrução Normativa SFC n.º 01, de 06/04/2001, apresentamos os resultados dos exames realizados sobre a prestação de contas anual apresentada pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), consolidando as informações sobre a gestão das seguintes unidades: Agência Especial de Financiamento Industrial (Finame), BNDES Participações S.A. (BNDESPar) e BNDES *Limited*.

1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 29/06/2015 a 28/07/2015, por meio de testes, análises e consolidação de informações coletadas ao longo do exercício sob exame e a partir da apresentação do processo de contas pela unidade auditada, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal.

Os exames realizados foram impactados em decorrência da não disponibilização de documentos e de informações solicitadas formalmente pela equipe de auditoria da CGU, que afetou a extensão e a profundidade dos exames realizados referentes ao item que relata a avaliação do macroprocesso finalístico de Cobrança e Recuperação de Crédito do BNDES.

O Relatório de Auditoria encontra-se dividido em duas partes: Resultados dos Trabalhos, que contempla a síntese dos exames e as conclusões obtidas; e Achados de Auditoria, que contém o detalhamento das análises realizadas. Consistindo, assim, em subsídio ao julgamento das contas apresentadas pela Unidade ao Tribunal de Contas da União – TCU.

2. Resultados dos trabalhos

De acordo com o escopo de auditoria firmado, por meio da Ata de Reunião realizada em 11/11/2014, entre a Controladoria-Regional da União no Estado do Rio de Janeiro – CGU-Regional/RJ – e a Secretaria de Controle Externo da Administração Indireta no Rio de Janeiro – SecexEstataisRJ, foram efetuadas as seguintes análises:



- Conformidade das peças – verificação da existência e do conteúdo de peças previstas para a empresa, observando o disposto na Decisão Normativa TCU nº 134/2014 e na Portaria TCU nº 90/2014, bem como a respeito da composição do rol de responsáveis, considerando o disposto no art. 11 da IN TCU nº 63/2010.

- Indicadores – identificação de indicadores corporativos e da forma de acompanhamento, seguido da verificação de indicador no âmbito do macroprocesso finalístico PAN04 - Cobrança e Recuperação de Crédito, para aferir o desempenho da sua gestão, quanto à utilidade, comparabilidade, confiabilidade, acessibilidade e economicidade.

- Resultados quantitativos e qualitativos – apresentação sintética dos resultados relativos à avaliação do macroprocesso finalístico PAN04 - Cobrança e Recuperação de Crédito, considerando Ata firmada entre a CGU e o TCU, que definiu os temas para a Auditoria Anual de Contas.

- Gestão de Pessoas – análise de itens relacionados à área de pessoal, considerando Ata firmada entre a CGU e o TCU, que definiu os temas para a Auditoria Anual de Contas.

- Controles Internos – identificação da Política Corporativa de Controles Internos (PCI) e das atividades de monitoramento dos controles internos pelo Banco, além de apresentar resultados relacionados aos controles internos decorrentes da avaliação do macroprocesso finalístico PAN04 - Cobrança e Recuperação de Crédito.

Os demais itens foram incluídos em atendimento ao plano de auditoria elaborado pela Secretaria Federal de Controle Interno:

- Atuação do TCU – verificação sobre o atendimento aos acórdãos e decisões efetuadas pelo TCU, no exercício sob exame, em que houve determinação expressa para acompanhamento pela CGU.

- Atuação da CGU – verificação da implementação das recomendações expedidas pela CGU-Regional/RJ em ações de controle realizadas junto à Unidade Jurisdicionada – UJ, analisando as eventuais justificativas do gestor para o descumprimento, bem como as providências adotadas em cada caso.

- CGU-PAD – verificação da utilização do sistema pelo BNDES.

- Trabalhos alusivos à Recuperação de Crédito e a pessoal, conforme pactuado com o TCU.

2.1 Avaliação da Conformidade das Peças

O Relatório de Gestão disponibilizado pelo BNDES no portal e-Contas, do Tribunal de Contas da União, apresentou todas as peças previstas para a empresa, observando o disposto na Decisão Normativa TCU nº 134/2014 e na Portaria TCU nº 90/2014, ressalvado as informações descritas a seguir, indicadas como sigilosas pelo BNDES e outras alusivas a processos disciplinares.

Nesse relatório, houve indicação de sigilo e a consequente não apresentação de informações relativas aos seguintes itens:

2.5.2 -Demonstrativo da Remuneração Mensal de Membros de Conselhos

2.5.3 -Demonstrativo Sintético da Remuneração de Membros de Diretoria e de Conselhos

2.5.4 -Demonstrativo da Remuneração Variável dos Administradores

11.3 -Relatório de revisão dos critérios adotados quanto à classificação nos níveis de risco e de avaliação do provisionamento registrado nas demonstrações financeiras elaborado pelo auditor independente (sigilo de parte das informações)



Nos itens referentes aos demonstrativos de remuneração, houve alegação de se tratar de informação sigilosa controlada, na forma do art. 5º, §§ 1º e 2º, do Decreto nº 7.724/2012, que regulamenta a Lei nº 12.527/2011 combinado com o art. 7º, I, da OS PRESI 01/2015 - BNDES.

O item 11.3 teve a indicação de sigilo referente ao último parágrafo do item intitulado "Descrição Geral do funcionamento do Sistema de Informações" (Capítulo I, item 1), por entender que a divulgação pode vir a prejudicar a atuação do BNDES em sua atividade econômica, razão pela qual não deve ser tornado público, sob pena de violação ao artigo 173, §1º, da Constituição Federal.

No tocante à instauração de procedimentos disciplinares, o item 2.3 do Relatório de Gestão, referente ao Sistema de Correição e à utilização do CGU-PAD, apresenta a seguinte informação:

No exercício de 2014 não foram instauradas, no Sistema BNDES, Comissões de Sindicância ou de Inquérito a fim de apurar eventos capazes de impactar o desempenho no exercício.

Entretanto, por meio da Nota ARH/SUP 011/2015, de 17/07/2015, em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201503954/004, verificamos a instauração seis comissões de inquérito, sendo três em 2013 e três em 2014, todas encerradas no ano de 2014; e uma comissão de sindicância, iniciada em 2014 e encerrada em 2015. Entre os procedimentos, há apuração de inobservância por parte de empregado de normativos que tratam de remuneração dos recursos provenientes do FAT e de quebra de sigilo.

Na Nota ARH/SUP 020/2015, de 28/09/2015, em resposta à versão preliminar deste relatório, o Banco acrescenta:

“O procedimento referente aos recursos do FAT tinha por objeto esclarecer os critérios de remuneração dos recursos provenientes do citado Fundo, quando repassados por meio dos Depósitos Especiais a instituições financeiras.

Tal procedimento foi instaurado por recomendação da CGU, para fins de apuração de eventual inobservância, por parte de empregado, de normativo interno ou externo que trata da remuneração de recursos do FAT.

Note-se que o dano ao erário advindo da conduta em apuração já havia sido elidido, conforme consta do Relatório Final da Comissão de Sindicância Investigativa, designada por intermédio da Portaria CRG/CGU-PR nº 468/2013.

Assim, em razão de seu objeto, o procedimento disciplinar (instaurado pelo Ato de Designação ARH/SUP nº 08/2014, de 01/09/2014 e nº 010/2014, de 04/12/2014), referente aos recursos do FAT, não tinha a finalidade de apurar evento capaz de impactar o desempenho no exercício.

Da mesma forma, o procedimento disciplinar relativo à quebra de sigilo não tratava de evento capaz de impactar o desempenho, uma vez que perdeu objeto por ser tratar de documentos constantes da internet.”

Portanto, conforme manifestação do Banco, os procedimentos disciplinares do exercício 2014 elencados na Nota ARH/SUP 011/2015, não tiveram por objetivo apurar eventos que impactam o desempenho no exercício.

Cabe destacar que o BNDES complementou o conteúdo relativo ao item 3.1 - “Canais de Acesso ao Cidadão” nos termos da norma do TCU.

Em relação à peça rol de responsáveis, apresentada em conjunto com o Relatório de Gestão, temos que a peça apresentou o formato e o conteúdo previstos nos normativos, todavia

identificamos a atuação do conselho fiscal com quantidade de membros inferior ao disposto no Estatuto Social do BNDES e na Lei nº 6.404/1976, por mais de sete meses durante o exercício, e a não substituição de parte dos membros que saíram do Conselho de Administração e da Diretoria do Banco, no exercício de 2014, conforme item específico deste relatório.

2.2 Avaliação dos Indicadores de Gestão da UJ

Conforme descrito no Relatório de Gestão do BNDES, o Banco dispõe de indicadores corporativos, vinculados aos seus Objetivos Estratégicos, cobrindo todas as perspectivas do Mapa Estratégico. Os indicadores estão cadastrados no Sistema de Gestão da Estratégia (SSM/SAP), acessível a todos os empregados do BNDES, por estar disponível na intranet do Banco, uma forma de propiciar maior transparência e praticidade para apresentação das informações no âmbito interno.

A partir de consulta ao sistema, verificamos a existência de indicadores corporativos relativos ao Banco como um todo, podendo ter o desdobramento na mensuração por áreas. Além disso, há indicadores para as áreas, específicos para as suas atividades, não sujeitos à consolidação. Busca-se o monitoramento mensal ou trimestral, pois indicadores anuais dificultariam a adoção de ações corretivas tempestivamente.

A análise de indicadores foi realizada considerando o macroprocesso finalístico PAN04 - Cobrança e Recuperação de Crédito. Em 2014, foi iniciada pela CGU atividade de Avaliação dos Resultados da Gestão, tendo por objeto este macroprocesso, analisando-se especialmente a normatização, valores envolvidos, fluxos e índices relativos ao retorno do crédito das operações de apoio financeiro, incluindo as situações de inadimplemento (recuperação extrajudicial e judicial).

A partir de informações apresentadas pelo Banco, foram identificados oito índices/indicadores destinados ao acompanhamento da inadimplência, estabelecidos pela Área de Crédito. Como resultado da análise, entendemos haver possibilidade de aprimoramento dos indicadores utilizados, de forma a mensurar: quantidade de dias entre a inadimplência e a finalização da renegociação; valores declarados em inadimplência em relação aos regularizados no exercício ou em período de 12 meses; e demonstrativo voltado para a quantidade de operações e valor de inadimplência classificado por situação (regularização dos pagamentos, renegociação, remessa para cobrança judicial ou permanece em negociação), considerado o período de 12 meses. Os resultados do trabalho realizado constam do Relatório nº 201413917.

Em continuidade ao trabalho desenvolvido, mantivemos o macroprocesso para verificação e análise dos indicadores. Dos oito indicadores listados, três estão cadastrados no SSM/SAP, conforme informado pelo BNDES por meio da Nota AP/DEPLAN - 06/2015, de 13/07/2015: Quantidade de operações não ajuizadas e não prorrogadas há mais de 90 dias na Área de Crédito (AC); tempo de envio da operação para AJ/DECOP; e tempo médio de envio das operações das áreas operacionais à AC ou AJ.

Selecionamos o indicador “Quantidade de operações não ajuizadas e não prorrogadas há mais de 90 dias na AC”, apurado trimestralmente, e que tem por objetivo verificar a existência de operações na carteira da AC em desconformidade com o prazo estabelecido na Resolução Dir. nº 2.448/2013 – BNDES. A norma estabelece o prazo para negociação pelas áreas do Banco em caso de inadimplência e prevê a possibilidade de prorrogação do período para a negociação, de forma justificada, por meio de solicitação ao Comitê de Enquadramento, Crédito e Mercado de Capitais (CEC).

Em entrevista realizada junto à equipe da área de crédito, em 15/07/2015, verificamos a existência de completude e comparabilidade do indicador. Embora a apuração do resultado



requiera o tratamento de informações oriundas de diferentes sistemas do Banco, concluímos pelo atendimento aos critérios de acessibilidade e de economicidade, tendo em vista a implementação de rotina de levantamento e tratamento dos dados em base de dados pela própria Área de Crédito.

O resultado do indicador informa que não houve ocorrência de processos na carteira de crédito da AC que não estivessem no prazo definido para renegociação ou que tenham sido objeto de prorrogação autorizada pela CEC. A partir das informações disponibilizadas por meio da Nota Conjunta SUP/AC nº 016/2015, de 20/07/2015, verificamos a confiabilidade do cálculo, tendo por base a posição em 31/12/2014. De oito processos recebidos pela área no ano de 2014, na data base para a verificação havia três processos na AC, sendo dois no prazo inicial e um com prorrogação pelo Comitê de Enquadramento, Crédito e Mercado de Capitais (CEC). Dessa forma, foi confirmado o resultado apurado pelo indicador.

Dessa forma, concluímos pela existência de indicadores estabelecidos e acompanhados pelo BNDES, por meio do SSM/SAP. No tocante ao macroprocesso Cobrança e Recuperação de Crédito, verificamos a completude, comparabilidade, acessibilidade e economicidade do indicador avaliado, embora haja possibilidade de implementar novos indicadores, de forma a monitorar outras perspectivas do processo de recuperação de crédito para o qual não há indicador estabelecido.

2.3 Avaliação dos Resultados Quantitativos e Qualitativos da Gestão

O BNDES não figura no PPA 2012-2015 como responsável por ações ou programas de governo, atuando com fonte de recursos do orçamento de investimento. Dessa forma, conforme acordado com o TCU, os resultados quantitativos e qualitativos do Banco serão avaliados no âmbito do macroprocesso PAN04 - Cobrança e Recuperação de Crédito.

O Relatório nº 201413917, cujo teor foi incluído neste relatório, teve por objeto a análise do referido macroprocesso, com o objetivo de avaliar os controles internos nos termos da IN nº 01/SFC/2001, IN nº 63/2010/TCU e de normativos adotados internacionalmente, como o COSO (*Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission*), de forma a verificar as possíveis fragilidades no fluxo do tratamento da inadimplência das operações concedidas pelo Banco, fortalecendo a resposta aos riscos.

A partir dos procedimentos realizados, destacamos os seguintes resultados observados:

- Normas fragmentadas e de diversas estaturas, com dificuldades de visualização de fluxos, responsabilidades e limites no decorrer do processo, com lacunas sobre o processo de negociação/renegociação;
- Conformidade do índice de inadimplência, considerando os parâmetros definidos na Resolução CMN nº 2.682, de 21/12/1999, e os dados disponíveis nas demonstrações financeiras publicadas pelo Banco;
- Ausência de índice de renegociação;
- Ausência de índices definidos para o acompanhamento do recebimento de rendimentos de debêntures;
- Ausência de índice específico que mensure o percentual de recuperação quando as garantias foram acionadas ou o tempo de acionamento das mesmas;

Considerando a restrição de sigilo imposta pelo BNDES à CGU, com base na Lei Complementar nº 105/2001, houve limitação à avaliação realizada. A título de exemplo, não foi possível verificar o período de inadimplemento das empresas, a regularidade de pagamentos durante os contratos e a consistência entre o valor do débito atualizado e o valor renegociado.



2.4 Avaliação da Gestão de Pessoas

A área de pessoal do BNDES foi objeto de atividade específica, conforme pactuado pela CGU-Regional/RJ e ao Secex Estatais RJ, do Tribunal de Contas da União, em reunião realizada em 11/11/2014. Os resultados constam do Relatório nº 201503088 conforme tratado no item 3.1.1.2 presente relatório, destacando-se situações potenciais de participação de empregados do BNDES em gerência ou administração de sociedade privada.

2.5 Avaliação dos Controles Internos Administrativos

O BNDES dispõe de Política Corporativa de Controles Internos (PCI), aprovada pela Resolução Dir. nº 2.706/2014 - BNDES, com base nos fundamentos estabelecidos pela Resolução CMN nº 2.554/1998.

Semestralmente, são emitidos Relatórios de Controles Internos pelo Departamento de Controles Internos da Área de Gestão de Riscos, em atenção à Resolução do Conselho Monetário Nacional (CMN).

O Banco apresentou avaliação de seus controles internos no Quadro 6 do Relatório de Gestão, que apresenta a autoavaliação referente a questões relacionadas a controles internos. De 30 itens, 29 foram classificados com as notas 4 ou 5, indicando que considera ter um bom sistema de controle. Apenas a questão do custo apropriado ao benefício foi avaliada com nota 3, indicando valor neutro. Foi destacado o objetivo de promover contínuo aprimoramento do sistema de controles internos do BNDES, destacando-se o monitoramento realizado com o objetivo de se identificar oportunidades de aprimoramento nos processos da organização.

Nos termos do Relatório de Gestão, compõem a estrutura de gerenciamento de risco e de controles internos do BNDES: Conselho de Administração; Diretoria; Comitê de Gestão de Riscos; Subcomitês de Gestão de Risco de Mercado, de Risco de Crédito e de Risco Operacional e Controles Internos; e unidades dedicadas ao gerenciamento de riscos.

No tocante ao macroprocesso finalístico PAN04 - Cobrança e Recuperação de Crédito, em 2014, o BNDES realizou atividades de avaliação de controles internos em dois processos: Efetuar Cobrança (Cobrança de Operações Equalizáveis) e Efetuar Cobrança (Cobrança de Operações Diretas). Em ambas, foram avaliados os princípios de controle interno, sendo identificadas oportunidades de melhoria e definidos planos de ação.

Em atividade de Auditoria de Resultados da Gestão realizada pela CGU, relativa ao macroprocesso citado, cujos resultados constam consignados no Relatório nº 201413917, foi constatado que o BNDES apresenta a necessidade de um regramento mais consolidado (que permita uma visão integral dos fluxos de trabalho, agentes, responsabilidades e alçada) dos processos envolvidos, interligação dos sistemas e supervisão dos pontos críticos de uma forma macro, incluindo todos os setores que de alguma forma estejam relacionados a esta atividade.

Desta forma, entende-se que o BNDES dispõe de uma estrutura de controles internos com a geração de documentos previstos nos normativos, no entanto verificamos a necessidade de aprimoramento dos controles, no âmbito do macroprocesso PAN04 - Controle e Recuperação de Crédito.

2.6 Avaliação do Cumprimento das Determinações/Recomendações do TCU

Não foi identificado para o exercício de 2014 acórdão em que este órgão de controle interno tenha sido instado a se manifestar sobre o atendimento de determinações e recomendações do TCU.



2.7 Avaliação do CGU/PAD

Este órgão de controle interno efetuou o confronto entre os processos disciplinares e de sindicância em andamento na UJ e aqueles cadastrados no sistema CGU-PAD, em concordância com o disposto na Portaria CGU nº 1043/2007.

Em 2014, foram instaurados 4 (quatro) procedimentos administrativos disciplinares. Esses processos foram registrados intempestivamente no sistema CGU-PAD, contrariamente ao disposto no § 3º do art. 1º da Portaria CGU nº 1043/2007. Os atos de designação foram emanados em até 5 (cinco) meses a contar da data de ciência do fato. Já o registro no sistema CGU-PAD ocorreu entre 2 (dois) e 7 (sete) meses da data de instauração do procedimento de apuração.

Todos os processos instaurados foram apurados por uma comissão composta por 6 (seis) empregados capacitados com vistas ao aperfeiçoamento e controle do processo, segundo informa o Relatório de Gestão de 2014. Segundo Nota ARH/SUP 20/2015, dois funcionários da Área de Recursos Humanos, que não fazem parte de comissão de sindicância ou inquérito, foram designados para gerir o sistema CGU-PAD.

2.8 Avaliação do Cumprimento das Recomendações da CGU

Realizou-se a análise da situação das recomendações emitidas por este órgão regional de controle interno até 31/12/2014, registradas no Plano de Providências Permanente e pendentes de atendimento, seguida da verificação do atendimento das mesmas.

Foi verificado o atendimento das recomendações expedidas nos relatórios nos 246666 e 201306521, referentes à prestação de contas de 2009 e 2012 respectivamente. A conclusão foi no sentido do atendimento de 3 (três) das 4 (quatro) recomendações emitidas nesses trabalhos, restando uma recomendação a ser monitorada pela CGU em auditorias posteriores.

Existem também outras 27 recomendações emitidas ao Sistema BNDES com identificação de potencial impacto na gestão, em monitoramento. Dessas recomendações, oito se encontram em implementação pelo gestor, enquanto que para 19 foram informadas providências para atendimento que estão em análise pela CGU.

O detalhamento dessas 27 recomendações se encontra em tabela própria, na seção “Achados de Controle” desse relatório.

2.9 Ocorrência com dano ou prejuízo

Entre as análises realizadas pela equipe, não foi constatada ocorrência de danos ao erário.

3. Conclusão

Foram abordados os pontos requeridos pela legislação aplicável, em especial, a análise dos indicadores do macroprocesso finalístico PAN04 - Cobrança e Recuperação de Crédito. Por fim, submetemos o presente relatório à consideração superior, de modo a possibilitar a emissão do competente Certificado de Auditoria.

Rio de Janeiro/RJ.



Achados da Auditoria - nº 201503954

1 GESTÃO OPERACIONAL

1.1 AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS

1.1.1 SISTEMA DE INFORMAÇÕES OPERACIONAIS

1.1.1.1 INFORMAÇÃO

Rol de Responsáveis apresentado com o formato e o conteúdo previsto nos normativos vigentes, porém indica a atuação do conselho fiscal com quantidade de membros inferior ao disposto no Estatuto Social do BNDES e na Lei nº 6.404/1976, por mais de oito meses durante o exercício, e a não substituição de parte dos membros que saíram do Conselho de Administração e da Diretoria do Banco, no exercício de 2014

Fato

O Rol de Responsáveis disponibilizado pelo BNDES observou o formato e o conteúdo de informações dispostos no Anexo II da Decisão Normativa TCU nº 140/2014. Foram listados os componentes da Diretoria, do Conselho Fiscal, do Comitê de Auditoria e do Conselho de Administração, relativos à consolidadora, nos termos do art. 11 da IN TCU nº 63/2010.

A seguir, os resultados relativos à observação da composição de cada grupo de componentes e as informações apresentadas pelo BNDES, por meio da Nota Técnica GP nº 13/2015, de 22 de julho de 2015, em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201503954/007, de 21 de julho de 2015.

- Diretoria com posições vagas

Nos termos do Estatuto Social do Banco, aprovado pelo Decreto nº 4.418/2002, o BNDES é administrado por uma Diretoria composta pelo Presidente, Vice-Presidente e por sete Diretores, todos nomeados pelo Presidente da República. Verificamos que, dos nove componentes, um foi exonerado, a pedido, a partir de 24/11/2014. Todavia, conforme informações apresentadas pelo Banco por meio da Nota GP/SG nº 01/2015, de 17/07/2015, não houve nomeação de membro substituto até a data do documento. Em observância ao art. 17, inciso XIII, do Estatuto, tem ocorrido a designação de diretores substitutos temporários, pelo Presidente do BNDES.

- Conselho Fiscal atua com menos membros que o mínimo previsto na Lei nº 6.404/1976 e no Estatuto Social do Banco

O Conselho Fiscal é composto por três membros e três suplentes, nos termos do art. 21 do Estatuto. Dois membros efetivos e respectivos suplentes são indicados pelo Ministro de Estado do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) e um membro efetivo e o respectivo suplente são indicados pelo Ministro de Estado da Fazenda (MF), como representantes do Tesouro Nacional, nomeados pelo Presidente da República, em qualquer dos casos.

A composição disponibilizada listou quatro componentes e não seis, como previsto. Foram listados três membros efetivos e um suplente. Apenas a composição do Ministério da Fazenda esteve completa durante o exercício, com um titular e um suplente. Dos dois membros representantes do MDIC, um foi exonerado em 10/04/2014, com gestão correspondente ao período de 01/01 a 03/04/2014.



De acordo com informações apresentadas pelo Banco por meio da Nota GP/SG nº 01/2015, de 17/07/2015, o cargo permanece vago. Houve substituição do outro membro representante do MDIC, ao passo que os cargos de membros suplentes, representantes do MDIC, permanecem vagos.

Verificamos, por atas, quatro reuniões realizadas pelo Conselho Fiscal, entre 04/04/2014 e 31/12/2014, sendo duas ordinárias e duas extraordinárias. Em todas, houve a atuação apenas de dois membros: o titular do MF e um titular do MDIC. A atuação do Conselho Fiscal com quantidade de membros inferior ao previsto contraria o art. 21 do Estatuto Social do BNDES e o art. 161, parágrafo primeiro, da Lei nº 6.404/1976.

A respeito do fato, o BNDES apresentou as informações a seguir, que demonstram a nomeação de novo titular. Não houve informação sobre as vagas de suplente do MDIC.

Conforme constou na Nota GP/SG nº 01/2015, de 07/07/2015, na forma do art. 21 do Estatuto do BNDES, os membros do Conselho Fiscal são nomeados pelo Presidente da República, por indicações do Ministro de Estado do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior – MDIC (2 efetivos e 2 suplentes) e do Ministro de Estado da Fazenda (1 efetivo e 1 suplente).

Após a saída da Sr^a L. O. L., representante do MDIC, foi solicitada ao Ministério a indicação de novo membro efetivo e suplente para preenchimento das vagas do Conselho Fiscal, nos termos do Ofício 244/2015 – BNDES GP, de 03/04/2014, e Ofício 261/2014 – BNDES GP, de 08/04/2014, encaminhados em anexo.

Em 20.07.2015, ocorreu a nomeação do Sr. J. S. H. para exercer função de membro efetivo do Conselho Fiscal do BNDES, tendo sido o Decreto publicado no DOU de 21/07/2015.

A posse do novo conselheiro ocorrerá em 23/07/2015, data da primeira Reunião do Conselho Fiscal após a publicação do Decreto de nomeação.

- Conformidade da composição do Comitê de Auditoria

Temos que o Comitê de Auditoria deve ser composto por até seis membros, designados pelo Conselho de Administração, nos termos do art. 22-A do Estatuto do Banco, não há especificação do quantitativo mínimo de componentes. Foram listados três integrantes, com gestão durante todo o exercício de 2014, estando em conformidade com a previsão normativa.

- Composição do Conselho de Administração com posições vagas, sem impacto nas deliberações, visto que há observância à quantidade mínima para deliberações.

Nos termos do art. 11 do Estatuto, o Conselho de Administração é composto por dez membros, um representante dos empregados do BNDES e seu suplente, e o Presidente do Banco, que exercerá a Vice-Presidência do Conselho, totalizando doze membros e um suplente. Todos foram listados. Houve mudança entre os representantes indicados pelo MDIC. De seis representantes, ao final do exercício havia apenas cinco, estando uma das posições vaga. O representante do Ministério do Trabalho e Emprego também foi exonerado em 26/02/2014 e não teve nomeação de substituto no exercício.

Dessa forma, temos o funcionamento do Conselho de Administração com menos integrantes que o disposto no normativo, embora seja previsto, no art. 11, parágrafo sétimo, do Estatuto que, em caso de vacância no curso do mandato, será nomeado novo Conselheiro, que completará o prazo da gestão, relativo ao primeiro grupo de dez membros componentes do Conselho.



Não obstante a quantidade de membros inferior ao previsto, observamos a atuação de nove membros em atas de reunião (Reuniões Ordinárias nº 01 e 02/2014 e Reuniões Extraordinárias nº 01 e 03/2014), quantidade superior ao mínimo estabelecido, visto que o Conselho somente pode deliberar com a presença de, pelo menos, seis de seus membros.

A respeito do fato, o BNDES apresentou as informações a seguir, que demonstram a solicitação aos órgãos competentes para o preenchimento das posições vagas.

Para o preenchimento das 2 (duas) vagas em seu Conselho de Administração, o BNDES aguarda a nomeação pelo Presidente da República dos representantes indicados pelo MDIC e pelo MTE.

Nos termos do Ofício 23/2015 – BNDES e Ofício 25/2015 – BNDES GP, de 27/01/2015, encaminhados em anexo, o BNDES já solicitou ao MTE e MDIC, respectivamente, a indicação de novo representante.

Pelo disposto, temos que a peça “Rol de Responsáveis” foi apresentada observando os parâmetros estabelecidos nos normativos vigentes. Todavia, foi possível identificar a atuação do Conselho Fiscal, a partir de 04/04/2014, com quantidade de membros inferior ao previsto no Estatuto Social do BNDES e na Lei nº 6.404/1976, além da não reposição de um membro do MDIC e um membro do MTE na composição do Conselho de Administração do Banco.

1.2 Avaliação dos Resultados da Gestão

1.2.1 Avaliação dos Resultados da Gestão

1.2.1.1 INFORMAÇÃO

Avaliação do macroprocesso finalístico de Cobrança e Recuperação de Crédito do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES

Fato

No Relatório CGU 201413197 foram apresentados os resultados do trabalho de avaliação do macroprocesso finalístico de Cobrança e Recuperação de Crédito do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, conforme acordado com o TCU na reunião de definição do escopo das Contas 2014, nos termos do Art. 14 da Resolução TCU nº 234, de 1/09/2010.

O montante de financiamentos concedidos pelo BNDES, no período de 2010 a 2014, referente a contratos ativos, registrados no sistema de controle do Banco até 21/03/2015, conforme Nota AP/DEPPO 15/2015, de 26/03/2015, foi transcrito na tabela abaixo. Cabe informar que nas operações indiretas do BNDES a contratação é intermediada por um Agente Financeiro credenciado no Banco. Em caso de intervenção, liquidação extrajudicial ou falência da instituição financeira existe a sub-rogação legal, que trata da transferência por força de lei ao BNDES ou à FINAME de créditos e garantias decorrentes de operações de repasse de recursos.

Exercício	Direta	Indireta	Total
2010	60.128.880.605	93.615.110.261	153.743.990.866
2011	65.109.899.569	78.666.079.979	143.775.979.548
2012	117.521.992.258	112.837.002.576	230.358.994.834
2013	93.522.704.641	114.572.432.070	208.095.136.711
2014	68.571.890.310	100.035.201.321	168.607.091.631

Fonte: BNDES.

Conforme Demonstrações Financeiras do Sistema BNDES divulgadas pelo BNDES, referente aos exercícios de 2010 a 2013, disponíveis no sítio do Banco, os créditos transferidos para prejuízo, recuperados e renegociados, por exercício, são apresentados no quadro abaixo.



Descrição	Valor			
	2013	2012	2011	2010
Carteira bruta de operações de crédito e repasses interfinanceiros	568.445.393	495.672.355	429.169.702	365.789.930
Créditos transferidos para prejuízo	257.577	811.000	509.942	141.238
Créditos recuperados	695.120	169.372	881.101	2.286.031
Créditos renegociados	6.666.438	6.553.318	871.806	10.448.322
Inadimplência	69.445	261.623	587.530	550.824

Os créditos renegociados somam os maiores valores absolutos e apresentam a maior representatividade dentre os itens comparados com a carteira bruta de operações de crédito e repasses interfinanceiros. O valor é exclusivamente referente ao BNDES, sem impacto na consolidação que seja decorrente das demais empresas do grupo.

Os dados apresentados pelo BNDES durante a execução dos trabalhos nos permitiram concluir que se tratam de fluxos de orientação crescente, o que enseja avaliações periódicas dos processos de recuperação de créditos, considerando tratar-se de uma Entidade vinculada ao desenvolvimento, com uma carteira de empréstimos a retornar com o volume de 407,12 bilhões de 2015 a 2017, conforme item 32.b da Nota Conjunta SUP/AC 04/2015, SUP/AJ 02/2015, SUP/AOI 02/2015, SUP/AP 02/2015 e SUP/AF 04/2015 e item 13b da Nota Conjunta AF/DECOB 02/2015 e AF/DEFIN 03/2015 e com um perfil de tomadores que varia em extenso espectro geográfico e de renda.

Devemos considerar, ainda, a mudança de perfil do BNDES desde 2007, com um aumento expressivo dos desembolsos, como demonstrado no referido relatório, e que nesse desenho, a despeito do mecanismo preventivo da cobrança correta de spreads e um provisionamento adequado, usual em instituições financeiras, não se pode olvidar que a ação avaliada tem relevância estrutural, o que indica a importância das recomendações relacionadas ao aperfeiçoamento dos mecanismos dos controles internos deste processo finalístico.

A fim de avaliar o macroprocesso tal como definido pela Resolução BNDES 2.448/2013, foram verificados os mecanismos de controle estabelecidos com base nas informações prestadas pelo Banco, analisando especialmente a normatização, valores envolvidos, fluxos e índices relativos ao retorno do crédito das operações de apoio financeiro, incluindo as situações de inadimplemento (recuperação extrajudicial e judicial) no período de 2010 a 2013, procedendo à avaliação da razoabilidade da atuação das áreas envolvidas.

Ressaltamos que em função das restrições de acesso às operações do Banco, devido ao sigilo bancário, não foi possível avaliar as características dos devedores inadimplentes, o fluxo das operações daqueles que foram regularizados e dos renegociados, bem como as novas condições contratuais das renegociações realizadas.

A abordagem adotada pela CGU objetivou responder às seguintes questões de auditoria, sendo as fragilidades identificadas tratadas em itens específicos do referido relatório.

- A regulação interna relativa aos processos de cobrança e recuperação de créditos é adequada?

O BNDES dispõe de um conjunto de normativos relacionados ao tema renegociação/negociação, no entanto, entendemos que as normas são fragmentadas e de diversas estatutas, com dificuldades de uma visualização de fluxos e responsabilidades no decorrer do processo, o que reforça a necessidade de se rever a estrutura normativa e procedimental desse processo, que abarque integralmente todas as áreas envolvidas na atividade, inclusive as Áreas Fundamentais responsáveis pela operação.



Ressaltamos o fato de o processo de negociação, com alteração das condições originalmente pactuadas, também ser realizado pelas Áreas Fundamentais responsáveis pela operação. Ainda que orientação normativa do Banco estabeleça que todos os contratos devam ser encaminhados ao Gabinete do Diretor da Área para assinatura, com a Ficha de Informação e Decisão que aprovou a operação, e sejam previamente revisados e rubricados pelo Chefe do Departamento Jurídico da Área ou substituto, ainda assim torna-se necessária uma integração das normas vigentes, de modo a facilitar, inclusive, os processos avaliativos.

A Resolução BNDES nº 2.448/2013 menciona situações como cancelamento ou suspensão das restrições impostas aos devedores inadimplentes, “*Informações suprimidas por solicitação da Unidade Examinada em função de sigilo, conforme Art. 22º da Lei de acesso a informação*”, tratados no item 1.1.1.9 deste relatório. Embora o exercício destas hipóteses pela alçada decisória competente somente possa ser realizada mediante proposta formulada por escrito, instrumentalizada por meio de Informações Padronizadas – IPs, com a justificativa técnica elaborada pela Unidade responsável pela operação, “*Informações suprimidas por solicitação da Unidade Examinada em função de sigilo, conforme Art. 22º da Lei de acesso a informação*”.

Segundo a Resolução supracitada, cabe ao Comitê de Enquadramento e Crédito e Mercado de Capitais – CEC, entre outras atribuições, decidir sobre as propostas: de prorrogação de prazo para solucionar o inadimplemento e para solução extrajudicial; de declaração da operação em Curso Problemático; de renegociação realizada pela Área de Crédito; ou caso inexistir perspectiva negocial de recuperação de créditos, de encaminhamento da operação para o Departamento de Contencioso Operacional da Área Jurídica, que deverá iniciar a cobrança judicial da dívida. Ressaltamos que, conforme Nota SUP/AC 20/2015, de 21/09/2015, dependendo do valor da operação e do conteúdo da deliberação, a competência para decidir acerca da proposta de renegociação realizada pela Área de Crédito é da Diretoria do BNDES, do Vice Presidente do BNDES (na qualidade de Diretor responsável pela Área de Crédito) ou do Superintendente da Área de Crédito. O Comitê é regido pela Resolução BNDES 2.337/2012, sendo constituído pelos Superintendentes de dezesseis Áreas, bem como dos Chefes do Departamento de Prioridades e Enquadramento e do Departamento de Risco de Crédito.

- O BNDES possui indicadores que permitam o monitoramento da eficácia/eficiência do processo de tratamento da inadimplência no âmbito do BNDES, incluindo acompanhamento do acionamento de garantias e índice de renegociação?

No tocante ao acompanhamento da ocorrência de inadimplência, temos que o cálculo do índice de inadimplência do Banco é realizado observando os parâmetros definidos pelo Banco Central para classificação das operações de crédito e regras para constituição de provisão para créditos de liquidação duvidosa, por meio da Resolução nº 2.682, de 21/12/1999.

De acordo com informações do Banco, não há índices definidos para o acompanhamento do recebimento de rendimentos de debêntures, que também não são computados no índice de inadimplência, conforme a Resolução supracitada.

Complementarmente ao Índice de Inadimplência, o BNDES apresentou oito indicadores relacionados ao processo de recuperação de créditos. No entanto, os indicadores apresentados não captam importantes aspectos das fases do processo de recuperação de créditos, “*Informações suprimidas por solicitação da Unidade Examinada em função de sigilo, conforme Art. 22º da Lei de acesso a informação*”, as estimativas de perdas futuras, valores declarados em inadimplência no ano em relação à regularização no próprio exercício (liquidação de débitos em atraso), quantidade de operações e valor em inadimplência que resultou em regularização dos pagamentos, remessa para cobrança judicial ou se a operação permanece em negociação. Dessa forma, entendemos haver possibilidade de aprimoramento do conjunto de indicadores utilizados.



Por fim, temos que o BNDES não possui índice específico que mensure o percentual de recuperação quando as garantias foram acionadas ou o tempo de acionamento das mesmas. Conforme tratado no item 1.1.1.14 do referido relatório, foram identificados casos de execução de garantias, não cobertas pelas modalidades fiança bancária ou retenção do Fundo de Participação de Estados e Municípios – FPEM, nos quais os valores licitados ou não foram recuperados ou estavam abaixo dos previstos nos respectivos laudos de avaliação por ocasião do certame.

Outrossim, foi informado pelo BNDES por intermédio do item 1.2 da Nota Conjunta SUP/AC n° 013/2015 e SUP/AJ n° 006/2015 que há cobrança de remuneração na concessão de crédito, denominada *spread* de risco, destinada a cobrir eventuais perdas em razão de inadimplemento futuro. Além disso, o Banco constitui de forma bastante conservadora, a Provisão para Créditos de Liquidação Duvidosa (PCLD), antecipando parte do efeito da potencial inadimplência em seu resultado, apresentando, conseqüentemente um índice de Cobertura de Inadimplência em níveis mais elevados que a média do Sistema Financeiro Nacional- SFN.

- Os mecanismos preventivos adotados pelo BNDES para impedir a liberação de recursos financeiros para os devedores inadimplentes são suficientes?

O art. 18 da Resolução BNDES n° 2.448/2013 dispõe um conjunto de restrições ao devedor em inadimplemento financeiro ou que teve declarada operação em curso problemático, sendo vedada qualquer forma de colaboração financeira, incluindo prestação de garantia e/ou qualquer modalidade de interveniência.

De acordo com informações apresentadas pelo BNDES, a liberação de recursos para devedores inadimplentes é bloqueada de forma automática pelos sistemas corporativos do Banco. Para o Cartão BNDES, de outra forma, ocorre o recebimento de comunicação automática pelo sistema, por mensagem eletrônica, contendo planilha anexada com os dados de devedores inadimplentes. Compete aos técnicos do Banco o registro no Portal de Operações do BNDES para bloqueio preventivo do devedor inadimplente.

Tendo em vista a alegação do Banco sobre o sigilo das operações de seus clientes, quanto à classificação de risco e aos dados de execução do contrato, a equipe de auditoria teve acesso apenas às operações dos clientes inadimplentes com ações ajuizadas e às dos entes públicos. Foram listadas 20 empresas beneficiárias com ações ajuizadas, que tiveram registro de inadimplência nos anos de 2012 e 2013.

Assim, verificamos a existência dos mecanismos adotados pelo Banco no bloqueio para impedir a liberação de recursos financeiros para os devedores inadimplentes. Entretanto, o teste não foi aplicado em amostra que contemplasse os devedores que: (i) não cumpriram prazo para inscrição no CADIN; (ii) os registrados no referido sistema totalizando 220 clientes somente em 2014; (iii) e aqueles com situação de inadimplência em tratamento pelo Banco. Portanto, para testar a suficiência dos mecanismos adotados, haveria a necessidade de análise de amostra não restrita aos devedores inadimplentes com ação ajuizada, de forma a verificar a condição de adimplência dos tomadores de recursos do BNDES no momento da contratação.

O conteúdo das constatações do referido relatório, reproduzidas no quadro abaixo destaca situações nas quais a equipe identificou fragilidades nos controles pela análise dos normativos ou fluxos na operacionalização do macroprocesso.

Item/Assunto	Recomendações
1.1.1.5 Necessidade de revisão na normatização alusiva ao processo de negociação/renegociação de devedores inadimplentes.	Revisar normas afetas ao processo de negociação/renegociação, em especial no que tange a: (a) Elevar a estatura normativa das diretrizes contidas na Nota AC/SUP 04/2011, de 23/05/2011, incorporando as Diretrizes de Recuperação de Crédito em um normativo, devidamente aprovado pelo órgão decisório competente; (b) revisar os normativos do processo de recuperação de crédito, a



Item/Assunto	Recomendações
	<p>fim de aprimorar os conceitos utilizados, tais como os de "equacionamento" e "renegociação", e clarificar os parâmetros de atuação das Áreas Operacionais; e (c) elaborar um documento que consolide os normativos pertinentes ao processo de recuperação de crédito, abrangendo não só a Área de Crédito como também as Áreas Operacionais.</p> <p>Que o BNDES demande de sua Auditoria Interna, em consonância com o Comitê de Auditoria do BNDES, nos termos dos Art. 22 e Parágrafo único do Art. 26, do Anexo ao Decreto 4.418/2002, do Art. 15 do Decreto 3.591/2000 e da Resolução BNDES 2.342/2012, que realize auditoria de aprofundamento da avaliação do processo de negociação/renegociação, com a análise de casos concretos selecionados mediante amostragem pautada em critérios de materialidade, risco e criticidade, visando construir opinião sobre a conformidade desses processos, informando os resultados dessa ação de controle a CGU no prazo máximo de até o final de 2016.</p>
1.1.1.6 Carência de informações sobre os processos de recuperação de crédito na transparência ativa do BNDES.	Incluir no Portal BNDES Transparente informações referentes à recuperação de crédito, no que couber, de forma consolidada e observadas as restrições legais e negociais.
1.1.1.7 Gestão de inadimplência pelo BNDES com limitação de indicadores relativos à renegociação e ao efetivo recebimento de rendimentos de debêntures.	Revisar os indicadores da Área de Crédito e instituir indicadores: (i) de renegociação consolidando as realizadas nas Áreas Operacionais e na Área de Crédito; e (ii) de inadimplência ampliado, isto é, com a inclusão de debêntures e créditos baixados da carteira.
1.1.1.9 Limitações no processo de regulamentação da Resolução BNDES nº 2.448/2013, no que tange aos tópicos: restrições a devedores inadimplentes canceladas ou suspensas em caráter temporário ou condicional por decisão de Diretoria “ <i>Informações suprimidas por solicitação da Unidade Examinada em função de sigilo, conforme Art. 22º da Lei de acesso a informação</i> ”.	<p>Fixar critérios para a tomada de decisão no que tange ao disposto no art. 18 da Resolução BNDES nº 2.448/2013, que autoriza o cancelamento ou suspensão, em caráter temporário ou condicional, por decisão de Diretoria, das restrições impostas a devedores inadimplentes, diferenciando as hipóteses de competência da Diretoria (parágrafo 2º inciso III) e do Diretor (parágrafo 4º).</p> <p>Normatizar os parâmetros relativos ao disposto no art. 26 da Resolução BNDES nº 2.448/2013 que menciona o equacionamento do inadimplemento pelo órgão decisório competente, por meio de proposta da Unidade Fundamental responsável, “<i>Informações suprimidas por solicitação da Unidade Examinada em função de sigilo, conforme Art. 22º da Lei de acesso a informação</i>” para explicitar sua não aplicação às renegociações realizadas no âmbito das Áreas Operacionais.</p>

Os demais itens do relatório, que não foram objeto de recomendação, são transcritos de forma resumida no quadro a seguir.

Item	Assunto
1.1.1.1	Restrição aos trabalhos em virtude do sigilo bancário.
1.1.1.2	Visão geral dos normativos e operacionalização do macroprocesso de cobrança e recuperação de créditos.
1.1.1.3	Volume de recursos anual e expectativa de recebimento, considerando a carteira em 31/12/2014.
1.1.1.4	Concessão de novos financiamentos a empresas listadas na planilha de processos sob tutela da Área Jurídica.
1.1.1.8	Utilização de controle manual e não de Sistemas Corporativos do BNDES no acompanhamento de quatro contratos que adotam condições financeiras diversas das padronizadas.
1.1.1.10	Informações relativas à cinco processos judiciais suspensos em 2013 antes da renegociação da dívida encontrar-se aprovada.



1.1.1.11	Perfil da atuação do BNDES nas comunicações ao Ministério Público e na aplicação de multas a devedores inadimplentes, nos termos dos art. 17, § 2º do art. 21, e inc. V do § 3º do art. 14 da Resolução BNDES nº 2.448/2013.
1.1.1.12	Forma de gerenciamento dos processos na Área Jurídica e critérios utilizados para a distribuição dos processos realizados pela área.
1.1.1.13	Processos de cobrança judicial sob a tutela da Área Jurídica na data de 01/12/2014 e forma de geração das informações para disponibilização a CGU.
1.1.1.14	Execução das garantias contratuais de operações sub-rogadas e valores recuperados dos recursos financiados.
1.1.1.15	Atuação do Comitê de Enquadramento, Crédito e Mercado de Capitais CEC conforme Resolução BNDES nº 2.448/2013.
1.1.1.16	Operacionalização da inscrição dos devedores inadimplentes no CADIN e CADIP pela Área Financeira do BNDES.

Verificou-se que o macroprocesso finalístico de Cobrança e Recuperação de Crédito possui um adequado grau de institucionalidade e de inserção nas rotinas do Banco. Na visão dos princípios de Controles Internos que norteou a auditoria, pode-se constatar, apesar das limitações impostas pelo sigilo bancário, que nas situações de tratamento do inadimplemento, recuperação extrajudicial e judicial, o BNDES apresenta a necessidade de um regramento mais consolidado (que permita uma visão integral dos fluxos de trabalho, agentes, responsabilidades e alçada) dos processos envolvidos, interligação dos sistemas e supervisão dos pontos críticos de uma forma macro, incluindo todos os setores que de alguma forma estejam relacionados a esta atividade, considerando que pela limitação à avaliação externa, devido a restrição de escopo por conta do sigilo bancário, tais medidas preventivas assumem maior importância.

Constatamos um alinhamento entre as Áreas de Crédito e Jurídica no que tange aos fluxos de recuperação de crédito, entretanto, em relação às Unidades Responsáveis pela Operação, identificamos a oportunidade de melhoria na integração desse fluxo de trabalho e normativos.

Verificou-se, ainda, por força das análises realizadas, a necessidade de avaliação complementar pela Auditoria Interna do Banco dos processos concretos de renegociação/negociação; inscrições em cadastros; aplicações de penalidades; bloqueio automático de inadimplentes; execução de garantias e o tratamento de demandas de maior vulto pela área jurídica, dado que a imposição de sigilo prejudicou a formação de uma opinião, a luz de casos individualizados.

Além do índice de inadimplência, realizado de forma adequada e a existência de oito indicadores relacionados à inadimplência e à expectativa de recuperação de créditos, verificou-se a necessidade do amparo de um sistema de indicadores de maior completude no macroprocesso analisado.

Nesse contexto, conclui-se pela necessidade contínua de reflexão institucional e fortalecimento dos controles internos no que tange às atividades de recuperação de crédito, em especial por um cenário presente do BNDES de um grande fluxo de saída de recursos nos exercícios anteriores, o que traz a esse macroprocesso uma grande relevância estratégica.

2 CONTROLES DA GESTÃO

2.1 CONTROLES INTERNOS

2.1.1 AUDITORIA DE PROCESSOS DE CONTAS

2.1.1.1 INFORMAÇÃO

Conformidade das peças no Relatório de Gestão do BNDES, com complementação de informações a respeito de "Canais de Acesso ao Cidadão".

Fato



De forma a verificar a conformidade das peças apresentadas pelo BNDES no Relatório de Gestão disponibilizado no e-Contas do TCU, realizamos a comparação entre as informações apresentadas no documento e os parâmetros estabelecidos na Portaria TCU nº 90, de 16 de abril de 2014, considerando os itens aplicáveis, nos termos da Decisão Normativa TCU nº 139, de 24 de setembro de 2014.

Como resultado, não identificamos as seguintes informações, no item “3.1 Canais de acesso do cidadão”, embora previsto na referida Portaria:

- registro de dados gerenciais e estatísticos sobre a quantidade de solicitações, reclamações, denúncias, sugestões recebidas e sobre o atendimento/ encaminhamento das demandas apresentadas, analisando os resultados observados, inclusive frente a dados registrados em exercícios anteriores;
- possíveis alterações dos procedimentos adotados pela unidade jurisdicionada decorrentes das informações disponibilizadas nos canais de acesso.

Em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201503954/002, de 08/07/2015, foram apresentadas as seguintes informações complementares, por meio de dois documentos, conforme disposto a seguir.

Nota Técnica GP/DEDIV nº 01/2015, de 10/07/2015:

“1. registro de dados gerenciais e estatísticos sobre a quantidade de solicitações, reclamações, denúncias, sugestões recebidas e sobre o atendimento/ encaminhamento das demandas apresentadas, analisando os resultados observados, inclusive frente a dados registrados em exercícios anteriores;

- *Central de Atendimento do BNDES*

Conforme consta no Relatório de Gestão, “em 2014, foram prestados cerca de 700.000 atendimentos ao público externo, dos quais 90% por telefone e o restante através de mensagens eletrônicas. O principal assunto tratado durante o ano foram questões relativas ao Cartão BNDES, que respondeu por mais de 50% do total de contatos”. Em complemento, comparando-se os resultados apresentados em 2014 com os de 2013, observa-se um pequeno decréscimo no patamar de atendimento e a melhoria na qualidade do serviço prestado, conforme dados a seguir:

	2014	2013
Chamadas atendidas	640.656	652.718
E-mails respondidos	57.292	63.703
Total de atendimentos	699.962	718.434
Média diária de chamadas entrantes	2.965	3.518
Média diária de chamadas atendidas	2.935	2.843
% chamadas perdidas	0,1%	19%
TMA (tempo médio de atendimento)	03:49	4:37
TME (tempo médio de espera)	00:04	1:43

Vale ressaltar que os atendimentos realizados na Central de Atendimento são, quase em sua totalidade, relativos a solicitações, uma vez que os demais tipos demandas são de responsabilidade da Ouvidoria do BNDES.

Sobre o encaminhamento/atendimento das chamadas/email recebidas na Central de Atendimento esclarece-se que há um fluxo interno de análise que envolve a área técnica responsável pelo assunto da demanda. A área técnica trabalha em conjunto com a equipe da Central de Atendimento fornecendo as respostas a serem dadas ao solicitante, podendo identificar quais assuntos estão sendo mais recebidos pelos canais de atendimento, e por conseguinte, realizar melhorias nos processos.



- *Serviço de Informação ao Cidadão – SIC*

Desde o início do Serviço, em maio de 2012, o BNDES recebeu 1780 pedidos de informação, todos respondidos dentro dos prazos.

Ano	Total de pedidos de informação
2012	467
2013	646
2014	667

Em complemento, comparando-se os resultados apresentados em 2014 com os exercícios anteriores, observa-se um comportamento uniforme.

Destacamos que os dados estatísticos apresentados são retirados do sistema e-SIC e de controles mantidos pela gerência de atendimento e internet (GP/DEDIV/GATE).

- *Atendimento Presencial*

Conforme informado no Relatório de Gestão, em 2014 foram realizados 484 atendimentos presenciais pelos técnicos do GP/DEDIV/GATE, referentes à solicitação de apoio financeiro, especialmente para micro e pequenos empresários.

Em complemento, informamos que houve uma redução em relação aos 520 atendimentos de 2013.

- *Palestras Institucionais*

Conforme informado no Relatório de Gestão, em 2014, a equipe de atendimento do GP/DEDIV participou de 45 apresentações institucionais - em português, inglês e espanhol - para um público total de 1.205 visitantes.

Em complemento, informamos que o cenário é praticamente idêntico ao apresentado em 2013, quando ocorreram 46 apresentações, para um público de 1.128 visitantes.

- *Palestras “O BNDES Mais Perto de Você”*

Conforme informado no Relatório de Gestão, em 2014, as palestras foram assistidas por um público de 2.157 pessoas em 17 cidades, que cobriram todas as regiões do país.

Em complemento, informamos que em 2013, as palestras contemplaram um público de aproximadamente 2.426 pessoas em 20 cidades do país.

- *Sítio do BNDES na Internet*

Conforme informado no Relatório de Gestão, o sítio do BNDES recebeu, em 2014, uma audiência mensal média de 250 mil visitantes únicos e 413 mil visitas, mantendo-se no mesmo patamar do ano anterior.

Destacamos que os dados estatísticos apresentados são extraídos e acompanhados pela ferramenta Google Analytics.

- *Redes Sociais*

Conforme informado no Relatório de Gestão, o canal do BNDES no YouTube (youtube.com/bndesgovbr) obteve marcas expressivas em 2014: em novembro, ele atingiu um milhão de visualizações, divididas entre os 72 vídeos já publicados na plataforma. A audiência do canal dobrou em um ano: ao final de 2014, havia 1.221 usuários que se inscreveram para receber as atualizações, contra 509 assinantes cadastrados em 2013. Os vídeos receberam 370 “curtidas” e foram compartilhados 166 vezes.



Neste espaço, são disponibilizados vídeos institucionais, campanhas publicitárias e pequenos programas explicativos sobre os produtos e serviços do Banco. Em 2014, foram publicados 16 vídeos feitos exclusivamente para o canal do BNDES no YouTube, ambiente cada vez mais estratégico devido ao crescente compartilhamento de vídeos na web. Já em 2013 foram publicados 37 vídeos.

Além desse canal, o BNDES possui outros perfis oficiais nas mídias sociais, que seguiram divulgando informações relevantes para a sociedade, por meio de notas no Twitter (@bndes_imprensa) e das apresentações institucionais disponíveis no Slideshare (slideshare.net/bndes).

Destacamos que os dados apresentados são extraídos pela própria plataforma de publicação, que permite o acompanhamento das estatísticas de visitação e das interações com os usuários.

2. possíveis alterações dos procedimentos adotados pela unidade jurisdicionada decorrentes das informações disponibilizadas nos canais de acesso.

Conforme informado no Relatório de Gestão, a análise das demandas recebidas resultou em melhorias nos processos, como (i) a implementação do serviço de contatos telefônicos ativos com usuários do Cartão BNDES, a partir de demandas identificadas na Central de Atendimento; (ii) a geração de senha para clientes a partir de contatos ativos, que diminuiu tanto o tempo de espera do cliente para a solução do problema, quanto a quantidade de demandas que eram encaminhadas para o departamento responsável (AOI/DENET); (iii) melhoria na qualidade do serviço de atendimento realizado pela Central de Atendimento do BNDES; (iv) melhorias no serviço de “Consulta às Operações BNDES FINAME”, disponível no Portal do BNDES; (v) implementação do serviço “esqueci a senha” no Portal do Cartão BNDES; e (vi) ações publicitárias direcionadas a públicos determinados, como no caso do Cartão BNDES.

Por oportuno, esclarece-se que os atendimentos presenciais, o monitoramento das visitas ao site do BNDES, as palestras proferidas e as demandas recebidas pelo canal SIC também são utilizadas para realizar ações de melhorias, como alterações no leiaute do site que facilitem a navegação e treinamento dos técnicos direcionado ao atendimento das micro e pequenas empresas.”

Nota GP/Ouvidoria nº 01/2015, de 13/07/2015:

“1. Registro de dados gerenciais e estatísticos sobre a quantidade de solicitações, reclamações, denúncias, sugestões recebidas e análise a respeito dos resultados observados, inclusive frente a dados registrados em exercícios anteriores:

Da leitura do Relatório de Gestão 2014, subitem “Canais de Acesso do Cidadão” extrai-se os seguintes dados gerenciais e estatísticos, referentes às manifestações recebidas pela Ouvidoria, agora complementados com o observado em 2013:

No exercício de 2014 foram tratadas 1.526 manifestações (100%), assim distribuídas:

Manifestações	2014	%	2013	%	Δ%
Reclamações	895	58,6	1346	58,3	-33,5
Dúvidas	273	17,9	549	23,8	-50,3
Solicitações	162	10,6	236	10,2	-31,3
Denúncias	139	9,1	108	4,7	28,7
Sugestões	18	1,2	20	0,9	-10,0
Agradecimentos/ elogios	4	0,3	7	0,3	-42,8
Complementares	35	2,3	42	1,8	-16,6



Total	1526	100,0	2308	100,0	-33,9
--------------	-------------	--------------	-------------	--------------	--------------

O Relatório de Gestão 2014 comparou de forma quantitativa as manifestações recebidas em 2013 e em 2014. Senão vejamos:

“Em 2014, com o auxílio das diversas áreas do banco, a Ouvidoria tratou 1526 manifestações, representando uma diminuição de 33,9% na comparação com o exercício anterior”. Logo, em 2013 a Ouvidoria tratou 2308 manifestações.

Quanto à análise dos resultados observados, verifica-se que o exercício de 2014 apresentou uma diminuição de 33,9% nas manifestações recebidas, notadamente nas Reclamações (- 33,5%) e Dúvidas (-50,3%), atribuída à melhoria observada no atendimento oferecido ao público pela Central de Atendimento do BNDES.

No que tange ao aumento no número de denúncias, não há como diagnosticar, de forma precisa, as causas da evolução do número de denúncias recebidas pela Ouvidoria, todavia, alguns fatores podem ter colaborado para tanto: i) aumento do número de operações do BNDES no período; ii) maior efetividade na apuração das denúncias pelo BNDES, resultando em sanções às empresas que não observaram as normas internas e na resolução dos problemas dos beneficiários de repasse de recursos indiretos que, eventualmente, tiveram dificuldade em acessar os produtos e programas do BNDES devido à restrições impostas pelos agentes financeiros; bem como iii) alterações nas condições de concorrência enfrentada por fornecedores de máquinas e equipamentos credenciados frente aos produtos importados, ocasionando descumprimento das normas de nacionalização exigidas pelo BNDES.

2. Ausência de registro sobre o atendimento/encaminhamento das demandas apresentadas:

A Ouvidoria ao realizar a intermediação da comunicação entre as empresas do Sistema BNDES, o público interno e externo conta com o auxílio das diversas áreas do Banco. Assim, quando a Ouvidoria recebe uma manifestação, identifica, de pronto, qual a área do banco responsável pelo assunto demandado, encaminhando a manifestação para a análise e tomada de eventuais medidas cabíveis. A área responsável provê a Ouvidoria das informações necessárias para o atendimento da demanda, informando, quando cabível, quais as medidas tomadas para o tratamento da demanda. Ato contínuo, a Ouvidoria responde ao manifestante.

Ao final de 2014, das 1.526 manifestações tratadas pela Ouvidoria 1436 (94,1% da totalidade das demandas) tinham sido respondidas. Já em 2013, das 2308 manifestações recebidas, 2198, ou 95,2%, se encontravam respondidas quando do encerramento do exercício.

Registre-se, que algumas manifestações, especialmente as denúncias, demandam a tomada de várias ações por parte da área responsável para o seu tratamento. O que explica parte do percentual de demandas que não haviam sido respondidas ao final do período.

3. Possíveis alterações dos procedimentos adotados pela unidade jurisdicionada decorrentes das informações disponibilizadas nos canais de acesso:

Conforme relatado no Relatório de Gestão 2014, a Ouvidoria realiza, juntamente com as diversas áreas do Banco, uma análise qualitativa das demandas recebidas. O resultado dessa análise, ou seja, os dados extraídos da visão do cidadão, é disponibilizado pela Ouvidoria tanto nos relatórios semestrais por ela elaborados e enviados à Diretoria e aos Superintendentes de Área, como através de participação em



Grupos de Trabalho criados no âmbito dos temas selecionados, a cada ano, pelo Planejamento Corporativo para discussão e encaminhamento de propostas à Alta Administração e, também, nos Comitês temáticos que tratam de assuntos recorrentes nas manifestações recebidas pela Ouvidoria.

Um dos resultados oriundos da análise das manifestações do cidadão consubstanciou-se nas contribuições para melhoria da transparência ativa no Portal do BNDES, que se caracteriza também como alteração de procedimento adotado pela unidade jurisdicionada.””

Desse modo, pelas informações aqui indicadas, complementa-se o disposto no Relatório de Gestão do BNDES, sanando a questão apontada.

2.2 CONTROLES EXTERNOS

2.2.1 ATUAÇÃO DAS UNIDADES DA CGU - NO EXERCÍCIO

2.2.1.1 INFORMAÇÃO

Situação das recomendações emitidas ao Sistema BNDES com identificação de potencial impacto na gestão.

Fato

Existem 27 recomendações emitidas ao Sistema BNDES com identificação de potencial impacto na gestão, em monitoramento. Dessas recomendações, oito se encontram em implementação pelo gestor, enquanto que para 19 foram informadas providências para atendimento que estão em análise pela CGU. Ressaltamos, que esta última classificação (em análise) refere-se à ocorrência de encaminhamento de evidências pelo gestor que comprovam o atendimento da recomendação, entretanto, a CGU identifica a necessidade de validação, por meio de testes complementares, realizados mediante Ordem de Serviço específica.

Trabalho realizado: Relatório de Auditoria nº 2013017078*

Objeto: Análise do gerenciamento das necessidades de capital do BNDES para a manutenção dos desembolsos realizados ao longo de cada ano; dos atos administrativos de reversão e destinação da “reserva para futuro aumento de capital” e da “reserva de margem operacional” entre o período de 2008 a 2013 e; do aumento da participação societária do BNDES na sociedade de economia mista Petrobrás, considerando, inclusive, as operações de crédito concedidas pelo Banco a essa empresa pública, bem como o reflexo das operações com essas ações na geração do Superávit Primário do Governo Central.

Exercícios Avaliados: 2008 a 2013

Recomendação: Com vistas a garantir a regularidade, a transparência e publicidade dos atos de pagamento dos dividendos complementares, recomenda-se que o BNDES siga o rito previsto no Decreto nº 2.673/98 e em seu Estatuto Social, em especial: a) No caso das manifestações do Conselho de Administração e do Conselho Fiscal sobre o pagamento de dividendos complementares, especificar a fonte de recursos para o pagamento; b) Em atenção ao Decreto nº 2.673/98 e ao entendimento da PGFN por meio do Memorando nº 3218/2014/PGFN/CAS de 12 de agosto de 2014, avaliar junto ao Ministério da Fazenda a atribuição de publicação, após a aprovação pelo Ministro de Estado da Fazenda, em até trinta dias, da proposta de destinação do lucro do BNDES; c) Somente realizar o pagamento dos dividendos complementares após aprovação do Ministro de Estado da Fazenda (aprovação prévia) e publicação da proposta de distribuição de lucros, conforme determina o Decreto nº 2.673/98 e o Parecer PGFN/CAS/Nº2425/2013.



Sobre o tema, em resposta à versão preliminar deste relatório, o Banco, por meio da Nota AF/DEPCO 27/2015, de 28/09/2015, acrescentou o que segue:

“O BNDES vem atendendo à recomendação de incluir nas manifestações do Conselho de Administração e Conselho Fiscal a fonte de recursos para o pagamento de dividendos complementares. Quanto às recomendações sobre a publicação da proposta de destinação do lucro do BNDES em até trinta dias da aprovação pelo Ministro de Estado da Fazenda o BNDES irá definir os procedimentos junto àquele Ministério. Adicionalmente, o BNDES irá observar a necessidade de autorização prévia do Ministro de Estado da Fazenda para o pagamento de dividendos complementares.”

Situação de Atendimento: Em análise pela CGU quanto às providências informadas pelo gestor.

Trabalho realizado: Relatório de Auditoria nº 201305505*

Objeto: Avaliação de financiamento concedido ao Governo do Estado do Pará

Exercícios Avaliados: 2010 a 2013

Recomendação: Adotar mecanismos de controle adicionais que busquem mitigar a possibilidade de que o mesmo objeto seja apoiado com sobreposição de mais de uma fonte de recursos.

Situação de Atendimento: Em análise pela CGU quanto às providências informadas pelo gestor.

Recomendação: Avaliar se houve descumprimento de obrigações pela Beneficiária de forma a aplicar as penalidades previstas nos contratos firmados pelo BNDES e pelo Banco do Brasil e o Estado do Pará.

Situação de Atendimento: Em análise pela CGU quanto às providências informadas pelo gestor.

Recomendação: Reavaliar seus critérios de acompanhamento, especialmente quanto à verificação de fidedignidade de documentos que instruem as prestações de contas dos beneficiários.

Situação de Atendimento: Em análise pela CGU quanto às providências informadas pelo gestor.

Trabalho realizado: Ofício nº 31.074/2013/GM/CGU-PR de 09/10/2013, e Ofício nº 30.623/2014/NAC-1/CGU-Regional/RJ/CGU-PR

Objeto: Fortalecimento das medidas preventivas de suborno de funcionários públicos estrangeiros

Exercícios Avaliados: Não se aplica

Recomendação: Solicitar, como condição prévia à concessão do financiamento, do exportador nacional, ou do governo estrangeiro, a depender da modalidade do financiamento, certidão ou outro documento de forma a atestar que a escolha da empresa brasileira obedeceu a legislação interna de contratações públicas do país em questão.

Situação de Atendimento: Em análise pela CGU quanto às providências informadas pelo gestor.

Recomendação: Verificar previamente à concessão de crédito para exportação se o exportador consta de listas públicas de empresas punidas pela Administração Pública, de empresas



proibidas de celebrar contratos com a Administração Pública e de exclusão de instituições financeiras internacionais, como o Banco Mundial, o Banco Africano para o Desenvolvimento, o Banco Asiático para o Desenvolvimento, o Banco Europeu para a Reconstrução e Desenvolvimento e o Banco Interamericano para a Reconstrução e Desenvolvimento.

Situação de Atendimento: Em análise pela CGU quanto às providências informadas pelo gestor.

Recomendação: Verificar com a CGU se existem indícios de que o exportador tenha incorrido em práticas de pagamento de suborno transnacional no Brasil ou em outros países em que tenha operações.

Situação de Atendimento: Em análise pela CGU quanto às providências informadas pelo gestor.

Recomendação: Adotar procedimentos adicionais de análise para a concessão de qualquer tipo de crédito, cujo beneficiário, direto ou indireto, seja o exportador, na hipótese de existência de indícios, informados pela CGU, de que o exportador tenha incorrido em práticas de pagamento de suborno transnacional no Brasil ou em outros países em que tenha operações

Situação de Atendimento: Em análise pela CGU quanto às providências informadas pelo gestor.

Recomendação: Realizar treinamento dos funcionários do banco no que toca à adoção de boas práticas de prevenção de suborno transnacional por instituições com fins institucionais similares.

Situação de Atendimento: Em análise pela CGU quanto às providências informadas pelo gestor.

Recomendação: Suspender os desembolsos no âmbito de financiamento no qual o Exportador, ou qualquer pessoa que o represente, em seu interesse ou beneficiário, tiver sido responsabilizado na forma da lei, inclusive na esfera administrativa, ou condenado judicialmente por ato de corrupção de funcionário público estrangeiro relacionado à celebração do contrato de exportação ou ao processo de escolha do Exportador.

Situação de Atendimento: Em análise pela CGU quanto às providências informadas pelo gestor.

Recomendação: Fazer com que o Exportador suspenso pelo prazo de 1 (um) até 5 (anos) fique impossibilitado de contratar qualquer tipo de financiamento com o BNDES, exceto em caso de celebração de acordo de leniência pelo exportador, nos termos da Lei nº 12.846, caso de 1º de agosto de 2013, hipótese em que ficará a critério do BNDES decidir quanto ao impedimento para contratação de novas operações do exportador com o BNDES.

Situação de Atendimento: Em análise pela CGU quanto às providências informadas pelo gestor.

Recomendação: Exigir, por meio de parecer de auditoria externa independente, que o exportador comprove o cumprimento das medidas exigidas nos itens viii, ix, e x da Declaração de Compromisso do Exportador, anexa à Resolução N°62, de 17 de agosto de 2010 do Conselho de Ministros da Câmara de Comércio Exterior.

Situação de Atendimento: Em análise pela CGU quanto às providências informadas pelo gestor.

Recomendação: Fazer com que a sanção de suspensão pelo prazo de 1 (um) até 5 (cinco) anos prevista na Lei nº 12.846, de 1ª de agosto de 2013, também seja estendida às pessoas físicas



envolvidas no ato ilegal.

Situação de Atendimento: Em análise pela CGU quanto às providências informadas pelo gestor.

Recomendação: Criar página específica no sítio eletrônico contendo informações sobre o compromisso do Brasil no combate do suborno transnacional, o papel do banco em tal política e as medidas adotadas pelo banco para a mitigação do risco.

Situação de Atendimento: Em análise pela CGU quanto às providências informadas pelo gestor.

Recomendação: Fortalecer o canal disponibilizado pelo Banco para o recebimento de denúncias, com instruções específicas, inclusive em línguas estrangeiras, acerca de como denunciar práticas de corrupção de funcionários públicos estrangeiros por parte de instituições que tenham sido beneficiadas com crédito/financiamento por parte do BNDES, bem como normatizar a apuração dessas e de outras denúncias de irregularidades.

Situação de Atendimento: Em análise pela CGU quanto às providências informadas pelo gestor.

Recomendação: Normatizar procedimento próprio a ser seguido no caso de recebimento de denúncia espontânea por parte do exportador envolvido em práticas de corrupção de funcionários públicos estrangeiros.

Situação de Atendimento: Em análise pela CGU quanto às providências informadas pelo gestor.

Recomendação: Informar à Controladoria-Geral da União e ao Ministério Público Federal, para os fins previstos da Lei 12.846/2013 e nos arts. 337-B e 337-C, do Código Penal, os casos suspeitos comunicados ao BNDES, ou por ele detectados, que envolvam a ocorrência de corrupção de funcionários públicos estrangeiros.

Situação de Atendimento: Em análise pela CGU quanto às providências informadas pelo gestor.

Recomendação: Cooperar com os órgãos responsáveis pela apuração de ilícitos penal, civil e administrativo de suborno transnacional, no fornecimento de todas as informações disponíveis a fim de auxiliar na investigação e responsabilização das empresas e de seus representantes, nos casos em que tenha havido financiamento do BNDES.

Situação de Atendimento: Em análise pela CGU quanto às providências informadas pelo gestor.

Trabalho realizado: Relatório de Demandas Externas nº 00190.500264-2010-59*

Objeto: Apurar de possíveis irregularidades na obra de ampliação do sistema de esgotamento sanitário no Município de Rio das Ostras/RJ executada com recursos provenientes de financiamento do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES.

Exercícios Avaliados: 2012 a 2013

Recomendação: Avaliar os impactos das falhas de execução apontadas neste Relatório em relação à finalidade estipulada no respectivo contrato de financiamento, adotando-se as correções necessárias, inclusive quanto ao reflexo em relação a outros aspectos atinentes à operação, como o limite percentual de financiamento estabelecido pela Lei das PPPs.

Sobre o tema, em resposta à versão preliminar deste relatório, o Banco, por meio da Nota Técnica AS/DESAM 017/2015, de 28/09/2015, se manifesta:



“No que tange ao Relatório de Demandas Externas nº00190.500264-2010-59 - Sistema de Esgotamento Sanitário do Município de Rio das Ostras/RJ, reiteramos os esclarecimentos já prestados de que todos os recursos disponibilizados pelo BNDES foram utilizados na finalidade do Contrato de Financiamento, conforme previsto contratualmente, e que foi respeitado o limite estabelecido no artigo 27 da Lei nº 11.079/2004. Embora o BNDES tenha encaminhado o referido Relatório ao Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro e da Câmara de Vereadores do Município de Rio das Ostras para que verifiquem possíveis irregularidades relatadas pela CGU, considera-se que a recomendação da CGU foi cumprida, devendo ser modificada a "situação do atendimento" descrito no Relatório Preliminar.”

Situação de Atendimento: Em análise pela CGU quanto às providências informadas pelo gestor.

Trabalho realizado: Relatório de Demandas Externas nº 00190.028054/2011-19*

Objeto: Analisar os procedimentos relativos à contratação e à execução dos projetos de investimentos em canalização e urbanização das margens dos córregos São Manoel, do Parque e Pylles e implantação do Parque Linear às margens do Ribeirão Quilombo, na cidade de Americana/SP

Exercícios Avaliados: 2009 a 2012

Recomendação: Recomenda-se ao BNDES que solicite à Prefeitura a apresentação de relatório relativo ao referido contrato, acompanhado de memória de cálculo detalhada, inclusive como condição para nova liberação de recursos, determinando: os valores das parcelas relativas ao “fornecimento” que compõem o custo unitário dos serviços de fornecimento e assentamento de aduelas; o valor do sobrepreço resultante da não aplicação da taxa de BDI reduzida sobre os custos do “fornecimento” das aduelas previstas no contrato; o valor superfaturamento resultante medição dos serviços de “fornecimento” com sobrepreço devido à não aplicação de taxa de BDI reduzida.

Situação de Atendimento: Em implementação pelo gestor.

Recomendação: Recomenda-se ao BNDES que, após o cálculo necessário, proceda à glosa dos valores apontados como superfaturamento quanto a esse item.

Situação de Atendimento: Em implementação pelo gestor.

Recomendação: Recomenda-se ao BNDES que proceda à glosa dos valores apontados como superfaturamento.

Situação de Atendimento: Em implementação pelo gestor.

Recomendação: Recomenda-se ao BNDES que avalie o descumprimento das obrigações da Beneficiária de forma a aplicar as penalidades previstas no contrato firmado entre o BNDES e o Município de Americana.

Situação de Atendimento: Em implementação pelo gestor.

Trabalho realizado: Relatório de Auditoria nº 201411530*

Objeto: Verificação quanto à aplicação de dispositivo do Regulamento Geral de Pessoal do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES que proíbe, como regra geral, a participação de empregados em gerência ou administração de empresas.

Exercícios Avaliados: 2013



Recomendação: Considerando-se os registros que sinalizam possíveis atividades de administração/gerência de empresas privadas por parte de empregados do BNDES, independentemente da eventual regularização formal realizada, busque empreender outras consultas a banco de dados, registros, cadastros e serviços a que tenha acesso (por exemplo, como já o faz normalmente ao promover consultas prévias sobre proponentes de operações de crédito), no intuito de detectar outros indícios de confirmação ou contradição ou mesmo comprovações fáticas da participação ou não de tais empregados nas empresas a eles vinculadas.

Sobre o tema, em resposta à versão preliminar deste relatório, o Banco, por meio da Nota ARH/SUP 020/2015, de 28/09/2015, acrescentou o que segue:

“A título de informação, o BNDES realizou, no início deste ano, pesquisa junto ao Serasa para averiguar possíveis atividades de administração/gerência de empresas privadas por parte de empregados do BNDES, Algumas das informações obtidas no referido banco de dados datavam de período anterior ao que consta nos documentos fornecidos pelos empregados, tendo sido, portanto, desconsideradas. Por outro lado, algumas informações eram bastante atualizadas e foram suficientes para esclarecer a situação dos empregados.”

Situação de Atendimento: Em implementação pelo gestor. Será avaliada manifestação apresentada em OS específica.

Recomendação: Diante das situações de ausência de resposta, indefinição e a possibilidade de seu prolongamento, estabelecer e informar prazo razoável e suficiente para que o empregado se manifeste, buscando esclarecer a situação, utilizando-se de meio de confirmação do recebimento do expediente, findo o qual, sem manifestação, caberia a instauração de procedimento administrativo apurativo e, conforme o caso, disciplinar, à luz de seu Regulamento de Pessoal e de seu Código de Ética.

Na nota supracitada acrescenta:

“Com base na aludida recomendação, o Banco solicitou, por meio de carta, novamente a todos os empregados identificados pela Controladoria-Geral da União, que, até 15 de maio de 2015, apresentassem documentos que comprovassem a não participação em administração/gerência de empresa privada. Posteriormente, foi concedida extensão de prazo até o dia 15 de junho de 2015. Dentre esses empregados apontados pela CGU, apenas cinco não conseguiram comprovar que não são sócios administradores de empresas, em relação aos quais se iniciará Procedimento Administrativo Apurativo e Disciplinar.”

Situação de Atendimento: Em implementação pelo gestor. Será avaliada manifestação apresentada em OS específica.

Recomendação: Avalie se a participação de empregados da Entidade na gerência ou administração de sociedades simples enquadra-se ou não nas situações vedadas nos itens 5.2.e e 5.2.f do seu Regulamento de Pessoal, considerando eventualmente o impacto de tal avaliação nos semelhantes casos ora apontados e nas providências em adoção.

Situação de Atendimento: Em implementação pelo gestor.

Recomendação: Avalie a possibilidade do distrato social registrado em cartório de registro civil de pessoa jurídica ser considerado hábil e válido, em se tratando de sociedade empresária limitada, adotando as providências necessárias em caso negativo.

Situação de Atendimento: Em análise pela CGU quanto às providências informadas pelo

gestor.

* Os respectivos relatórios de auditoria, já publicados, podem ser consultados no sítio eletrônico da CGU: <http://sistemas2.cgu.gov.br/relats/relatorios.php>

3 GESTÃO DE RECURSOS HUMANOS

3.1 MOVIMENTAÇÃO

3.1.1 QUANTITATIVO DE PESSOAL

3.1.1.1 INFORMAÇÃO

Identificadas situações potenciais de participação de empregados do BNDES em gerência ou administração de sociedade privada.

Fato

Entre 2011 e 2013, a CGU realizou atividade destinada a verificar a aplicação de dispositivo do Regulamento Geral de Pessoal do BNDES que proíbe, como regra geral, a participação de empregados em gerência ou administração de empresas. A íntegra do levantamento e os resultados constam do Relatório nº 201411530, emitido em 31 de março de 2015, destacando-se o disposto a seguir.

O Regulamento Geral de Pessoal (RGP), aprovado por meio da Resolução nº 930/98, proíbe o empregado, dentre outros, de “participar de gerência ou administração de outra empresa, salvo na qualidade de representante do BNDES ou por designação do Presidente da República, ou ainda, de dirigente ou empregado de cooperativa ou entidade similar constituída por empregados do BNDES e por este reconhecida”. Proíbe o empregado também de “participar de sociedade comercial, salvo como acionista, cotista ou comanditário, ou exercer atividade comercial”.

Apesar da vedação, foram identificadas situações potenciais de participação de empregados do BNDES em gerência ou administração de sociedade privada, tendo como base dois momentos de verificação e informação ao BNDES: em março de 2011 e em agosto de 2013. Na segunda verificação, foram identificadas pendências já informadas no primeiro momento e novos casos, concluindo-se que os eventuais controles exercidos pelo Banco permitiram ocorrências que, pelo aspecto formal, ferem o mencionado regulamento e não afastam a possibilidade de reais conflitos de interesse. Dessa forma, foram emitidas quatro recomendações, no seguinte sentido:

- Implementar consulta a banco de dados, registros, cadastros e serviços a que tenha acesso, como medida de controle, no intuito de detectar outros indícios de confirmação ou contradição ou mesmo comprovações fáticas da participação ou não de tais empregados nas empresas a eles vinculadas;
- Em situações não solucionadas, estabelecer e informar prazo razoável e suficiente para que o empregado se manifeste, buscando esclarecer a situação, findo o qual, sem manifestação, caberia a instauração de procedimento administrativo apurativo e, conforme o caso, disciplinar, à luz de seu Regulamento de Pessoal e de seu Código de Ética;
- Avaliar se a participação de empregados da Entidade na gerência ou administração de sociedades simples enquadra-se ou não nas situações vedadas nos itens 5.2.e e 5.2.f do seu Regulamento de Pessoal; e
- Avaliar a possibilidade do distrato social registrado em cartório de registro civil de pessoa jurídica ser considerado hábil e válido, em se tratando de sociedade empresária limitada, adotando as providências necessárias em caso negativo.



A implementação de medidas pelo Banco, destinadas a atender às recomendações, será acompanhada por este órgão de controle interno, por meio do Plano de Providências Permanente.

3.1.1.2 INFORMAÇÃO

Avaliação da Área de Recursos Humanos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES

Fato

O Relatório CGU 201503088 apresenta os resultados dos exames realizados na Área de Recursos Humanos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, conforme acordado com o TCU quanto ao escopo das Contas 2014, nos termos do Art. 14 da Resolução TCU nº 234, de 1/09/2010.

Nenhuma restrição foi imposta aos exames, realizados por amostragem, sobre os mecanismos de proteção à captura referente à concessão de financiamentos a empresas que possuam empregados do Banco em seu quadro societário, procedimentos relacionados à requisição de pessoal pelo BNDES e a concessão de vale-transporte aos funcionários, objetivando a melhoria da governança da gestão de pessoal no contexto da análise dos controles internos do Banco.

Os temas tratados no relatório são transcritos de forma resumida abaixo:

1. Concessões de financiamentos na modalidade indireta a empresas vinculadas a empregados do BNDES.

O inciso IX do Art. 16 do Código de Ética do Banco, preconiza que os participantes do Sistema BNDES se comprometem a não se envolver em operações do Sistema BNDES cuja beneficiária seja sociedade da qual seja sócio ou da qual seja sócio seu cônjuge, companheiro ou parente, por consanguinidade ou afinidade, em linha reta ou colateral até o terceiro grau.

De forma a verificar a aderência ao normativo, realizamos levantamento das empresas que possuem no seu quadro societário, profissionais pertencentes à força de trabalho do Banco. Foi identificada a participação de 813 funcionários em 1.485 entidades como presidentes, sócios, diretores, administradores, entre outros tipos de vínculos, sendo algumas com exclusão da sociedade. Cabe ressaltar que a participação em empresas e a aplicação de dispositivo do Regulamento Geral de Pessoal do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES que proíbe, como regra geral, a participação de empregados em gerência ou administração de empresas, foi tratado no Relatório CGU 201411530 citado neste relatório.

Quinze empresas vinculadas a empregados do Banco tiveram contrato de financiamento celebrado com instituições financeiras credenciadas pelo BNDES, modalidade indireta, no período 2012 a 2014. Ainda que os valores envolvidos em algumas situações tivessem baixa materialidade, o levantamento se restringiu ao cruzamento dos profissionais em exercício em 2014 com as operações realizadas em somente três exercícios (2012 a 2014), tratando-se a verificação em tela de uma avaliação dos controles internos do Banco.

As restrições contidas no código de ética não alcançam a concessão de financiamento a empresas vinculadas aos empregados do BNDES e sim a participação direta ou indireta destes funcionários em alguma fase do processo, portanto, a situação consignada não configura uma irregularidade. Entretanto, conforme manifestado pelo próprio Comitê de Ética do BNDES, enseja a verificação por parte do Banco, de eventuais transgressões aos normativos éticos e de conflito de interesses. Ademais, a implementação de mecanismos de mitigação de riscos relacionados à participação societária de empregados em empresas beneficiárias de



financiamento do BNDES, deve trazer meios mais efetivos que permitam ao Banco prevenir a ocorrência da situação em tela.

2. Cedidos ao BNDES.

Dos dez servidores informados pelo BNDES como cedidos ao Banco no exercício de 2014, todos possuem documentação que ampare a cessão e declaração ou registro de comprovação de frequência encaminhada ao órgão de origem.

Todas as cessões são com ônus do cessionário, entretanto, não foi apresentada pelo BNDES comprovação de ressarcimento relativo a dois servidores pertencentes aos quadros do Instituto Nacional de Propriedade Industrial (28/04/2014 à 31/03/2015) e Ministério de Minas e Energia (desde 03/04/2009). Conforme mensagem eletrônica de 15/07/2015, o Banco informa que os respectivos órgãos cedentes nunca efetuaram pedidos de ressarcimento dos custos de pessoal desses servidores.

Segundo o §1º do art. 4º do Decreto nº 4.050, de 12/12/2001, que dispõe sobre a cessão de servidores de órgãos e entidades da Administração Pública Federal, o valor a ser reembolsado será apresentado mensalmente ao cessionário pelo cedente, discriminado por parcela remuneratória, sendo efetuado no mês subsequente, o que não ocorreu nos casos em tela, o que enseja a regularização.

Conforme documentação apresentada, o BNDES está tomando providencias de forma a regularizar a situação, bem como informa ter implantado controles para que a situação apontada não ocorra.

3. Concessão de Vale Transporte no exercício de 2014 aos empregados do Sistema BNDES.

O vale transporte foi concedido a 1.367 funcionários no exercício de 2014, atingindo montante de R\$ 2.094.451,76. A distribuição dos valores pagos mensalmente é reproduzida na tabela abaixo:

Valor médio mensal pago	Quantidade funcionários
Menor 300,00	1.150
300,00 a 400,00	74
400,00 a 500,00	48
500,00 a 600,00	68
600,00 a 1.600,00	27

Tanto a Lei 7.418/85 (parágrafo único do art. 4º), que rege o vale transporte dos empregados regidos pela CLT, quanto o Decreto 95.247/87 (art. 9º) que a regulamenta, estabelecem que este deverá ser custeado pelo beneficiário na parcela equivalente a 6% de seu salário básico ou vencimento. Da mesma forma, para os empregados públicos, conforme contido no art. 2º do Decreto nº 2.880/1998, será observado o desconto de seis por cento do: (I) vencimento do cargo efetivo ou emprego ocupado pelo servidor ou empregado, ainda que ocupante de cargo em comissão ou de natureza especial; e (II) vencimento do cargo em comissão ou de natureza especial, quando se tratar, de servidor ou empregado que não ocupe cargo efetivo ou emprego. Embora a legislação estabeleça que o vale-transporte deva ser custeado pelo beneficiário na parcela equivalente a 6% de seu salário básico ou vencimento, o § 1º da Cláusula 8º do Acordo Coletivo do Trabalho do BNDES, com vigência de 01/09/2013 a 31/08/2014, estabelece que o custeio seja integral pelo Banco, o que trouxe condição mais benéfica ao empregado.

Da mesma forma, embora os normativos relativos à concessão de vale-transporte, aplicáveis aos empregados públicos federais, Medida Provisória 2.165-36/2001, Decreto 2.880/1998, bem como Nota Técnica consolidada 01/2013/CGNOR/DENOP/ SEGEP/MP, não permita a utilização de transporte seletivo, esta modalidade está prevista no acordo coletivo vigente do



Banco. Entretanto, a Instrução de Serviço ARH/SUP 005/2014 do BNDES regulamenta a concessão do referido benefício de maneira excepcional e mediante justificativa por escrito, respeitando os limites de valor estabelecidos.

Solicitamos que o Banco apresentasse documentação que sustente os valores individuais pagos a uma amostra de 22 funcionários, tendo sido encaminhada cópia do formulário de somente dois empregados. A disponibilização de somente dois formulários de justificativa, aliada ao conteúdo dos mesmos, não são suficientes para a formação de opinião quanto à pertinência dos valores pagos aos funcionários do Banco, demandando uma revisão dos benefícios pagos na modalidade seletiva, incluindo daqueles empregados que não possuem formulário de justificativa.

Quanto à acumulação de saldo no cartão eletrônico do vale transporte sem a devida justificativa e existência de mais de uma recarga pendente, considerado pelo normativo como uso indevido, a Área de Recursos Humanos por meio da Nota ARH-SUP 012/2015, de 21/07/2015, informa que o BNDES realiza o acompanhamento mensal para verificar estas ocorrências. Em relação à compatibilidade entre a utilização e o solicitado no cadastro, esta é verificada por meio de auditoria pelo Banco tendo sido realizada em 2014 e no início de 2015. O Banco disponibilizou cópia de planilhas eletrônicas contendo dados e resultados dos acompanhamentos realizados em 2014 e 2015, apontando conformidade na utilização, cancelamentos, orientações aos empregados entre outras situações.



Certificado de Auditoria Anual de Contas



Presidência da República - Controladoria-Geral da União - Secretaria Federal de Controle Interno

Certificado: 201503954

Unidade(s) auditada(s): BANCO NACIONAL DES. ECONOMICO E SOCIAL; BNDES – PARTICIPACOES S/A (Consolidada); AGENCIA ESP. DE FINANC. INDUSTRIAL (Consolidada); BNDES *Limited* (Consolidada).

Ministério supervisor: Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio - MDIC

Município (UF): Rio de Janeiro (RJ)

Exercício: 2014

1. Foram examinados os atos de gestão praticados entre 01/01 e 31/12/2014 pelos responsáveis das áreas auditadas, especialmente aqueles listados no artigo 10 da Instrução Normativa TCU nº 63/2010.
2. Os exames foram efetuados por seleção de itens, conforme escopo do trabalho informado no Relatório de Auditoria Anual de Contas, em atendimento à legislação federal aplicável às áreas selecionadas e atividades examinadas, e incluíram os resultados das ações de controle, realizadas ao longo do exercício objeto de exame, sobre a gestão das unidades auditadas, com exceção de parte do escopo selecionado relativo ao macroprocesso finalístico de Cobrança e Recuperação de Crédito do BNDES, que não pode ser testado integralmente em virtude de alegação de sigilo bancário por parte do Banco.
3. Diante do exposto, proponho que o encaminhamento das contas dos integrantes do Rol de Responsáveis seja pela **regularidade**.

Rio de Janeiro (RJ), 13 de outubro de 2015.

Chefe da Controladoria Regional da União no Estado do Rio de Janeiro.



Parecer de Dirigente do Controle Interno



Presidência da República - Controladoria-Geral da União - Secretaria Federal de Controle Interno

Parecer: 201503954

Unidade Auditada: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES

Ministério Supervisor: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior

Município/UF: Brasília-DF

Exercício: 2014

Autoridade Supervisora: Armando Monteiro Neto

Tendo em vista os aspectos observados na prestação de contas anual do exercício de 2014 do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES, bem como das Unidades por ele consolidadas (Agência Especial de Financiamento Industrial (Finame), BNDES Participações S.A. (BNDESPar) e BNDES *Limited*), expresso a seguinte opinião acerca dos atos de gestão com base nos principais registros e recomendações formulados pela equipe de auditoria.

O escopo definido para o trabalho incluiu a avaliação da conformidade das peças, observando se a unidade jurisdicionada elaborou todas as peças a ela atribuídas pelas normas do Tribunal de Contas da União – TCU; a avaliação dos indicadores de gestão, inclusive no âmbito do macroprocesso finalístico PAN04 - Cobrança e Recuperação de Crédito, quanto à sua utilidade, comparabilidade, confiabilidade, acessibilidade e economicidade; avaliação dos controles internos, em especial, os relacionados à Política Corporativa de Controles Internos (PCI) e ao macroprocesso de Cobrança e Recuperação de Crédito; e avaliação da gestão de pessoas, especificamente quanto aos itens relacionados a participação de empregados do BNDES nas empresas que mantêm contrato de operação de crédito com o Banco.

A partir dos procedimentos de avaliação do macroprocesso Cobrança e Recuperação de Crédito, destacamos a conformidade do índice de inadimplência, considerando os parâmetros definidos na Resolução CMN nº 2.682, de 21/12/1999, e os dados disponíveis nas demonstrações financeiras publicadas pelo Banco. Por outro lado, cabe destacar a ausência de índice de renegociação; a ausência de índices definidos para o acompanhamento do recebimento de rendimentos de debêntures; e a ausência de índice específico que



measure o percentual de recuperação quando as garantias foram acionadas ou o tempo de acionamento das mesmas.

Verificou-se também que o BNDES dispõe de Política Corporativa de Controles Internos (PCI), aprovada pela Resolução Dir. nº 2.706/2014 - BNDES, com base nos fundamentos estabelecidos pela Resolução CMN nº 2.554/1998. Por outro lado, verificou-se a necessidade de aprimoramento dos controles, inclusive pela revisão de normativos e interligação dos sistemas, no âmbito do macroprocesso Cobrança e Recuperação de Crédito.

Cabe ressaltar que os exames realizados foram impactados em decorrência da não disponibilização de documentos e de informações solicitadas formalmente pela equipe de auditoria da CGU, o que afetou a extensão e a profundidade dos exames realizados referentes à avaliação do macroprocesso finalístico de Cobrança e Recuperação de Crédito do BNDES.

Quanto aos exames efetuados na área de pessoal, destaca-se a análise de concessões de financiamentos na modalidade indireta a empresas vinculadas a empregados do BNDES. Assim, foram recomendadas melhorias ao Comitê de Ética do Banco a fim de aperfeiçoar a detecção de eventuais situações de irregularidades relativas ao tema.

Assim, em atendimento às determinações contidas no inciso III, art. 9º da Lei n.º 8.443/92, combinado com o disposto no art. 151 do Decreto n.º 93.872/86 e inciso VI, art. 13 da IN/TCU/N.º 63/2010 e fundamentado no Relatório de Auditoria, acolho a conclusão expressa no Certificado de Auditoria. Desse modo, o Ministro de Estado supervisor deverá ser informado de que as peças sob a responsabilidade da CGU estão inseridas no Sistema e-Contas do TCU, com vistas à obtenção do Pronunciamento Ministerial de que trata o art. 52, da Lei n.º 8.443/92, e posterior remessa ao Tribunal de Contas da União por meio do mesmo sistema.

Brasília/DF, 19 de outubro de 2015.

Diretor de Auditoria da Área Econômica

