

# Relatório de Auditoria Anual de Contas



Secretaria Federal de Controle Interno

## **Unidade Auditada: Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social**

Exercício: 2015

Município: Rio de Janeiro - RJ

Relatório n.º: 201601927

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 201601927, 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 do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

### **1. Introdução**

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 20/06/2016 a 09/12/2016, 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 Entidade auditada, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal. Nenhuma restrição foi imposta à realização dos exames.

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 Entidade ao Tribunal de Contas da União – TCU.

Destacamos que, após o encaminhamento do relatório preliminar, o BNDES se manifestou por meio da Nota Conjunta AJ/COJIN n.º 002/2017, AJ/COJOP n.º 001/2017 e AJ/DNORM n.º 005/2017, de 18/01/2017; da Nota Técnica ACO n.º 02/2017, 18/01/2017 e das Notas AARH/DERHU n.º 002/2017, 18/01/2017, AF/DEPOL n.º 02/2017, de 19/01/2017; e AC/DECRE 02/2017, de 19.01.2017.

As manifestações do banco atinentes às conclusões dos Relatórios n.º 201502184 e 201601544 foram aqui transcritas somente nos casos em que os dados e as linhas argumentativas apresentadas inovaram em relação ao já discutido no bojo dos retrocitados relatórios.

### **2. Resultados dos trabalhos**

De acordo com o escopo de auditoria firmado, por meio da Ata de Reunião realizada em 08/12/2015, entre Controladoria Regional da União no Estado do Rio de Janeiro e a Secretaria de Controle Externo no Rio de Janeiro (TCU), foi efetuada a análise do que segue:



## **2.1 Avaliação da Conformidade das Peças**

Tendo em vista a consulta realizada no sistema e-Contas do TCU, não identificamos inconformidades nas peças exigidas nos incisos I, II e III do art. 13 da IN TCU n.º 63/2010, a saber:

- a) Rol de responsáveis completo, todos os titulares e substitutos com natureza de responsabilidade estabelecida nos normativos. A deficiência de informação referente aos endereços eletrônicos dos ocupantes de cargos foi corrigida durante os trabalhos de auditoria;
- b) Relatório de gestão, composto por todas as peças exigidas na DN TCU n.º 146/2015;
- c) Parecer da Auditoria Interna;
- d) Pareceres dos Conselhos de Administração e Fiscal; e
- e) Relatório do Órgão de Correição.

## **2.2 Avaliação do Cumprimento das Determinações/Recomendações do TCU**

Considerando a análise de acórdãos extraídos em consulta efetuada no portal eletrônico do Tribunal de Contas da União, em relação ao período de 2012 a 2015, não identificamos decisões do TCU (determinações/recomendações) ao BNDES que contivessem determinação específica à CGU para acompanhamento.

## **2.3 Avaliação dos Controles Internos Administrativos**

Com base no escopo analisado e nos testes de auditoria realizados, verificamos que o BNDES possui um sistema de controles internos minimamente estruturado para viabilizar o acompanhamento regular de suas ações, ressalvadas as oportunidades pontuais de aprimoramento elencadas em trabalhos anteriores, em especial os Relatórios de Auditoria n.º 201502184 e 201601544, sumarizados nos itens 3.1.1.2 e 4.1.1.1 deste trabalho.

## **2.4 Avaliação dos Resultados Quantitativos e Qualitativos da Gestão**

Considerando que os projetos e atividades do BNDES estão previstos no Orçamento de Investimentos, inexistindo programas e ações finalísticos, ressalvadas as transferências de capital realizadas em atendimento a determinações constitucionais, legais e contratuais, os resultados da gestão do BNDES foram verificados por intermédio da realização de duas ações de controle, descritas abaixo:

- 1 - Empréstimos no âmbito do BNDES-PSI – Projetos Transformadores Voltados à Inovação (Relatório CGU 201502184); e
- 2 - Participação nos Lucros e Resultados – PLR (Relatório CGU 201601544).

Os achados de auditoria foram tratados de forma resumida nos itens 3.1.1.2 e 4.1.1.1 desse relatório, sendo os respectivos relatórios de auditoria trazidos na íntegra como anexo.



## 2.5 Avaliação dos Indicadores de Gestão da UJ

A escolha dos indicadores a serem analisados recaiu naqueles utilizados no cálculo dos valores a serem pagos aos profissionais do Sistema BNDES a título da Participação nos Resultados 2015 (Relatório CGU 201601544).

Paralelamente realizamos avaliação dos níveis de Endividamento do banco.

Foram analisados os seguintes indicadores utilizados para a definição da Participação nos Lucros e Resultados: Despesas Administrativas por Ativo Total Médio, Qualidade da Carteira de Crédito, Prioridades Estratégicas e Lucro Líquido por Ativo Total Médio.

Os trabalhos realizados revelaram a inadequação desses indicadores para efeito de distribuição de resultados e a necessidade de aprimoramento:

(i) do indicador de prioridades estratégicas, buscando avaliar o efetivo impacto da política pública e não somente o montante de recursos concedidos pelo BNDES;

(ii) das ferramentas de avaliação do desempenho do banco na gestão administrativa, buscando avaliar o real resultado da gestão das despesas de custeio geral da instituição, com expurgo do impacto de variáveis exógenas;

(iii) da avaliação da qualidade da carteira de crédito, ponderando o impacto das garantias soberanas na classificação geral da carteira do BNDES com o parâmetro de mercado; e

(iv) da metodologia de apuração do resultado do indicador Retorno sobre Ativo, evitando a elevação do resultado mediante a exclusão indevida de despesas efetivamente incorridas.

Ressaltamos que, segundo legislação aplicável, o pagamento de PLR decorre do desempenho favorável da instituição, não podendo ser encarado como uma remuneração adicional. Por ser uma estatal que objetiva o fomento das políticas públicas, cujas operações são suportadas representativamente por recursos oriundos do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social, uma vez que os recursos de seu *funding* têm origem nessas fontes, os indicadores utilizados devem conter mecanismos que avaliem o resultado livre dos efeitos do relacionamento com o controlador, no caso a União.

Complementarmente, em decorrência desse trabalho, analisamos a evolução das transferências de Recursos Públicos (subsídios implícitos e explícitos) realizadas pela União entre os anos de 2008 e 2015 (item 2.1.1.1).

A fim de avaliar o reflexo dessas transferências no Passivo, no Lucro Líquido, no Patrimônio Líquido e na PLR do BNDES, foi realizada a análise do Endividamento, considerando o período de 2002 a 2015. Os trabalhos revelaram o aumento desse indicador, com origem no incremento da Dívida Pública Mobiliária Federal, uma vez que as transferências de recursos têm origem na emissão de Títulos Públicos Federais, para posterior colocação no mercado, de acordo com a demanda de caixa da instituição.

## 2.6 Avaliação do Cumprimento das Recomendações da CGU

As recomendações da CGU pendentes de atendimento em 2015 constam no item 1.1.1.1 deste relatório, sendo identificadas quinze pendências que implicam, a nosso ver, impactos na gestão do BNDES.



Os apontamentos indicam deficiências nos seguintes temas: (i) avaliação dos projetos apresentados ao BNDES; (ii) avaliação do cumprimento de sua missão institucional por meio de indicadores; (iii) inexistência de rotinas de *due diligence* previamente à concessão dos recursos; (iv) políticas incipientes de transparência ativa; e (v) acompanhamento dos projetos apoiados.

## **2.7 Ocorrências com dano ou prejuízo**

As análises realizadas pela equipe de auditoria não identificaram a ocorrência de dano ao Erário. Contudo, conforme está disposto no item 3.1.1.2 deste relatório, deve-se destacar a necessidade de o banco implementar controles internos voltados para o tratamento prévio do seu resultado contemplando a exclusão das transações com o controlador, de forma a evitar ocorrências futuras.

## **3. Conclusão**

Eventuais questões formais que não tenham causado prejuízo ao Erário, quando identificadas, foram devidamente tratadas e as providências corretivas a serem adotadas, quando for o caso, serão incluídas no Plano de Providências Permanente ajustado com a UJ e monitorado pelo Controle Interno. Tendo sido abordados os pontos requeridos pela legislação aplicável, submetemos o presente relatório à consideração superior, de modo a possibilitar a emissão do competente certificado de auditoria.

Rio de Janeiro/RJ, 24 de janeiro de 2017.

**Nome:**

**Cargo:** AUDITOR FEDERAL DE FINANÇAS E CONTROLE

**Assinatura:**

**Nome:**

**Cargo:** AUDITOR FEDERAL DE FINANÇAS E CONTROLE

**Assinatura:**

**Nome:**

**Cargo:** AUDITOR FEDERAL DE FINANÇAS E CONTROLE

**Assinatura:**

Relatório supervisionado e aprovado por:

---

Chefe da Controladoria Regional da União no Estado do Rio De Janeiro



## 1 CONTROLES DA GESTÃO

### 1.1 CONTROLES INTERNOS

#### 1.1.1 AUDITORIA DE PROCESSOS DE CONTAS

##### 1.1.1.1 INFORMAÇÃO

###### Recomendações da CGU pendentes de atendimento.

###### Fato

No início do exercício de 2016, foi reformulado pela CGU o Sistema de Monitoramento das Ações de Controle – Monitor, que agora permite à Unidade o acompanhamento online das recomendações formuladas pelo controle interno do Poder Executivo Federal, a inserção das ações e providências para cada uma das recomendações consideradas pendentes de atendimento e a geração de relatórios gerenciais.

Considerando a reformulação do sistema neste exercício, a avaliação do atendimento das recomendações por parte do BNDES será efetuada após o encerramento do prazo para depósito do Relatório de Auditoria de Avaliação da Gestão referente ao exercício de 2015.

Os dados constantes no Sistema Monitor, em 04/10/2016, registram 12 (doze) recomendações em análise pela CGU e 23 (vinte e três) recomendações para providências por parte do BNDES. Os detalhes constam nas tabelas a seguir.

O quadro a seguir mostra as recomendações emanadas pela CGU que, segundo o BNDES, foram atendidas, mas que se encontram em análise pela controladoria (posição de 31/12/2015). As recomendações em negrito representam, a nosso ver, impactos na gestão do banco.

**Quadro 1 – Recomendações em análise pela CGU**

N.º	Recomendação
69293	<b>Que o BNDES se abstenha de liberar recursos para contratos firmados, entre o beneficiário e a empresa contratada, que estejam com o prazo de vigência expirado.</b>
69294	Abster-se de aprovar projeto sem declaração expressa da área técnica informando que os custos unitários dos serviços analisados encontram-se limitados pela mediana do SINAPI ou embasados em Parecer Técnico Circunstanciado, de forma a demonstrar a compatibilidade dos preços com os praticados no mercado, bem como passe a exigir a apresentação de análise detalhada sobre a adequação do BDI utilizado nas obras.
91169	O Departamento de Políticas de Comunicação (GP/DEPOC) deve aprimorar, nas Informações Padronizadas utilizadas para a aprovação das despesas, a descrição dos serviços prestados pelas empresas a serem subcontratadas, de forma a permitir o perfeito entendimento do objeto da subcontratação e a subsequente verificação da comparação de preços fundada na mencionada descrição realizada por meio de cotações.
91176	Abstenha-se de realizar despesas com festividades, eventos comemorativos e congêneres, quando não condizentes com a finalidade principal da entidade, tendo em vista a carência de amparo legal e a jurisprudência pacífica do TCU.
91297	Atente, na execução de despesas com comemorações, mesmo quando condizentes com os objetivos da entidade, para que sejam realizadas com parcimônia, para não comprometer a política de austeridade que deve ser perseguida pela Administração Pública, de preferência, por meio do estabelecimento de limites para os gastos dessa natureza em normativo interno.
97696	Que o BNDES verifique o cumprimento das exigências contidas em Planos Diretores porventura firmados pela Prefeitura, antes da liberação dos recursos.
109645	Tendo em vista que as falhas apontadas constituem-se em não observância à jurisprudência do TCU, recomenda-se que o BNDES estabeleça cláusula padrão em seus contratos de financiamento, reforçando junto aos beneficiários a necessidade de atendimento à mencionada jurisprudência do TCU.
141005	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.

Fonte: Sistema MONITOR

O quadro a seguir mostra as recomendações emanadas pela CGU pendentes de atendimento em 31/12/2015.

## Quadro 2 – Recomendações da CGU pendentes de atendimento em 31/12/2015

N.º	Recomendação
137136	<b>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.</b>
140514	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 do superfaturamento resultante da medição dos serviços de “fornecimento” com sobrepreço, devido à não aplicação de taxa de BDI reduzida.
140983	<b>RECOMENDAÇÃO 1: 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 n.º 2.673/98 e em seu Estatuto Social, em especial:</b> 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 n.º 2.673/98 e ao entendimento da PGFN por meio do Memorando n.º 3.218/2014/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 n.º 2.673/98 e o Parecer PGFN/CAS/N.º2425/2013.
141004	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.
142106	<b>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.</b>
151053	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 PPP.

Fonte: Sistema MONITOR

Em acréscimo, registramos no quadro a seguir as recomendações emanadas pela CGU pendentes de atendimento em 23/11/2016. Com relação a estas últimas, aguarda-se a manifestação do BNDES.

## Quadro 3 – Recomendações da CGU pendentes de atendimento em 23/11/2016

N.º	Recomendação
157315	<b>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 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.</b>
157317	<b>Incluir no Portal BNDES Transparente informações referentes à recuperação de crédito, no que couber, de forma consolidada e observadas as restrições legais e negociais.</b>
157318	<b>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.</b>
157319	<b>Fixar critérios para a tomada de decisão no que tange ao disposto no art. 18 da Resolução BNDES n.º 2.448/2013, [informações suprimidas por solicitação do BNDES, em função de sigilo, na forma da Lei n.º 12.527/2011].</b>
157320	<b>Normatizar os parâmetros relativos ao disposto no art. 26 da Resolução BNDES n.º 2.448/2013 [informações suprimidas por solicitação do BNDES, em função de sigilo, na forma da Lei n.º 12.527/2011].</b>
158843	<b>Implementar mecanismos para mitigação dos riscos relacionados à participação societária de empregados, e também cônjuge, companheiro ou parente, por consanguinidade ou afinidade, em linha reta ou colateral até o terceiro grau, nas empresas beneficiárias de financiamento pelo Sistema BNDES.</b>
158844	Efetuar o ressarcimento ao órgão de origem dos servidores cedidos pelo Instituto Nacional de Propriedade Industrial e Ministério de Minas e Energia, CPF 54990076753 e 36594377604, respectivamente.
158845	Revisar a aderência aos normativos internos do banco, dos valores pagos aos beneficiários do transporte na modalidade seletiva.
166401	<b>Ao realizar atividade de acompanhamento, fazer constar do documento correspondente o registro das atividades realizadas, incluindo a comparação entre o estágio de execução identificado e o cronograma original, tanto sob aspectos físicos como financeiros.</b>

Fonte: Sistema MONITOR



Cumpramos destacar que, conforme informações acostadas no item 7.1 do Relatório de Gestão, acompanhadas de evidências coletadas durante o acompanhamento dos trabalhos realizados, verificamos que, para o desempenho da atividade de acompanhamento das recomendações dos órgãos de Controle, o BNDES possui área específica formalmente designada (Departamento de Relacionamento e Atendimento aos Órgãos Externos de Controle – DERAT, integrado à estrutura da Auditoria Interna), sendo utilizadas ferramentas de Tecnologia da Informação para registro e acompanhamento das medidas adotadas e das comunicações efetuadas.

## **1.1.2 Avaliação dos Controles Internos Administrativos**

### **1.1.2.1 INFORMAÇÃO**

#### **Controles internos administrativos do BNDES.**

##### **Fato**

A avaliação dos controles internos do BNDES abordou a qualidade e suficiência dos controles internos administrativos instituídos pela Entidade, com vistas a garantir que seus objetivos estratégicos sejam atingidos, considerando os seguintes componentes:

- a) Ambiente de controle;
- b) Avaliação de risco;
- c) Procedimentos de controle;
- d) Informação e comunicação;
- e) Monitoramento.

Tendo em vista as respostas do BNDES ao questionário enviado por meio da Solicitação de Auditoria n.º 201601927/002, de 17/06/2016, foram identificadas as fragilidades listadas a seguir.

##### **A) Ambiente de controle (quesitos 1 a 12)**

Conforme avaliações efetuadas sobre a estrutura organizacional do BNDES, não identificamos a definição estatutária da atuação do Conselho de Administração na nomeação dos diretores da instituição. Ademais, considerando o documento “Organização Interna do BNDES”, item II, 3, verificamos a subordinação direta dos diretores ao presidente do BNDES, podendo este alterar unilateralmente suas competências.

##### **B) Avaliação de Risco (quesitos 13 a 18)**

A organização adota processo formal e sistemático de planejamento e gestão estratégica, incluindo o desdobramento em planos táticos e operacionais. A aderência das operações financiadas ao seu planejamento estratégico é impactada quando o Controlador atua como garantidor das operações (reduzindo o risco de crédito). Tal fato consta registrado também no Acórdão TCU 1413, parágrafos 70 a 73, que trata de risco de crédito na concessão e financiamentos à exportação de serviços a ente público estrangeiro pelo banco.

Sobre o acompanhamento das atividades desenvolvidas pelo BNDES, verificamos que a instituição possui um Plano de Trabalho que estabelece os seus objetivos, os padrões para medir o progresso, a qualidade e o desempenho desejado e os indicadores para monitorar o cumprimento desses padrões.

Entretanto, conforme apontado no Relatório CGU de Auditoria Anual de Contas 2012, desde 2005 são utilizados indicadores de desembolso para aferição de desempenho corporativo. Tais indicadores continuam sendo utilizados pelo BNDES, conforme apontado no item 1.1.1.10 do Relatório de Auditoria n.º 201601544.

Conforme já abordado, a importância do BNDES no contexto das políticas públicas do governo federal requer da instituição que sejam elaborados indicadores que permitam a efetiva avaliação do desempenho de sua gestão e a tomada de decisões, bem como o impacto e a percepção nos diversos setores da sociedade afetados por suas intervenções (externalidades).

### C) Atividade de Controle (quesitos 19 a 23)

Da leitura das informações coletadas durante os trabalhos de auditoria, percebe-se a necessidade de aprimoramento de suas atividades de controle, com ênfase sobre os procedimentos estabelecidos para a adequação ao princípio da segregação de funções, adotando controles compensatórios quando não seja possível.

Na mesma linha os trabalhos de auditoria realizados durante o exercício de 2015, em especial os trabalhos voltados para a avaliação dos créditos para exportação de bens e serviços, verificamos deficiência no acompanhamento da execução dos projetos materializada pelo atesto dos serviços mediante parecer de consultoria contratada diretamente pelo beneficiário dos recursos. Tal problemática também é abordada pelo TCU no Acórdão TCU 1.413/2016 - Plenário:

“335. Em que pese o aprimoramento normativo das normas operacionais para linhas de financiamento Pós-embarque serviços advindo da Decisão de Diretoria 408/2015 (peça 82), no que se refere à aprovação pelo BNDES da empresa de auditoria contratada pelo exportador, entende-se ser pertinente que o Banco de Fomento realize estudo com vistas a analisar a possibilidade de que o próprio selecione e efetive a contratação da consultoria independente, de modo a restarem segregados, de forma clara e inequívoca, os interesses entre as partes envolvidas”.

Por fim, no que diz respeito a políticas e procedimentos de integridade, verificamos que há oportunidade de aprimoramento pelo banco nas questões relacionadas à prevenção de conflitos de interesse, seja no relacionamento com agentes de outras instituições públicas ou na atuação privada de seus colaboradores.

### D) Informação e comunicação (quesitos 24 a 27)

A organização divulga em seu sítio da internet informações de interesse geral ou coletivo em atendimento à Lei de Acesso à Informação. Entretanto, conforme apontado em item específico do Relatório de Auditoria 201601544, o valor real da PLR paga aos funcionários não é informado de forma transparente e inequívoca nas Demonstrações Financeiras do BNDES.

### E) Monitoramento (quesitos 28 a 30)

Não foram identificadas fragilidades passíveis de registro envolvendo as atividades relacionadas à certificação quanto à suficiência dos componentes de seu sistema de controles internos.

## 2 GESTÃO OPERACIONAL

### 2.1 AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS

#### 2.1.1 RESULTADOS DA MISSÃO INSTITUCIONAL

##### 2.1.1.1 INFORMAÇÃO

#### Indicador Endividamento

##### Fato

Em continuidade às avaliações contempladas no Relatório CGU 201601544, no que tange às transferências de recursos públicos do Orçamento Fiscal e de Seguridade Social, e com o objetivo de verificar o impacto em seus resultados, avaliamos o Endividamento do BNDES, considerando os exercícios de 2002 a 2015.

Para a realização dos testes de auditoria, utilizamos os conceitos descritos no quadro a seguir.

Quadro 4 – Conceitos pertinentes ao Indicador de Endividamento

Conceito	Descrição
Endividamento: Passivos Onerosos/ Patrimônio Líquido	Mostra o quanto uma instituição assumiu de crédito de terceiros para cada \$ 1 de capital próprio aplicado. Se o quociente for igual a 0,9, por exemplo, significa que, para cada \$ 1.000 dos acionistas, foram assumidos \$ 900 em dívidas (90% do capital próprio).
Passivos de Funcionamento	É toda a obrigação da empresa que não revela, ao menos explicitamente, quaisquer encargos financeiros, ou seja, que não produz despesas financeiras. Temos como exemplo salários a pagar, contribuições, taxas e impostos a recolher, fornecedores a pagar etc.
Passivos Onerosos	Produzem ônus financeiro pelo uso de recursos de terceiros (juros, por exemplo), sendo representados basicamente por empréstimos e financiamentos contratados. Muitas vezes, uma instituição pode apresentar uma posição de alto endividamento em seus balanços patrimoniais, mas, para uma conclusão correta dessa posição, é importante que se identifiquem os Passivos Onerosos e os de Funcionamento. Por esse motivo, computamos apenas os Passivos Onerosos no cálculo do Endividamento.

Fonte: Estrutura e Análise de Balanços - Um Enfoque Econômico-Financeiro, 11ª edição, Alexandre Assaf Neto





Apresentamos na tabela a seguir a evolução do Passivo Total, dos Passivos Onerosos, do Patrimônio Líquido, comparando ainda com a Dívida Pública Federal no período mencionado anteriormente. Como pode ser observado, os Passivos Onerosos ficaram acima de 96,2% do passivo total em todos os exercícios, o que indica a existência de um volume significativo de recursos de terceiros, merecendo destaque para as transferências de recursos do Tesouro Nacional.

Tabela 1 - Evolução do Endividamento (R\$ bilhões, exceto percentuais e Endividamento)

Descrição	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Passivo Total	138,61	139,27	149,84	159,26	168,38	177,73	252,03	359,01	483,12	563,81	665,5	736,42	846,48	899,58
Passivos Onerosos	135,75	137,5	148,12	157,11	165,91	174,03	248,17	355,19	464,55	550,15	650,66	725,84	839,16	886,89
Onerosos/ Total (%)	97,90	98,70	98,80	98,70	98,50	97,90	98,50	98,90	96,20	97,60	97,80	98,56	99,10	98,60
Patrimônio Líquido	12,35	12,86	14,11	15,71	19,09	24,92	25,27	27,63	65,9	61,01	49,99	45,63	30,74	30,99
Dívida Pública Federal	893,3	965,8	1.013,9	1.157,1	1.237,0	1.333,8	1.397,3	1.497,4	1.694,0	1.866,4	2.008,0	2.122,8	2.295,9	2.793,0
Endividamento	10,991	10,695	10,494	10,000	8,690	6,983	9,822	12,856	7,049	9,017	13,015	15,908	27,301	28,616

Fonte: Tabela elaborada a partir das demonstrações financeiras do BNDES e relatórios da dívida pública federal, extraídos do sítio da STN (Com relação a 2002 e ao período de 2003 a 2015, informações extraídas dos links [http://www3.tesouro.gov.br/divida\\_publica/downloads/kit\\_divida.pdf](http://www3.tesouro.gov.br/divida_publica/downloads/kit_divida.pdf) e <http://www.stn.fazenda.gov.br/pt/web/stn/relatorio-anual-da-divida>, respectivamente).

A seguir detalhamos a composição dos Passivos Onerosos e dos Passivos de Funcionamento.

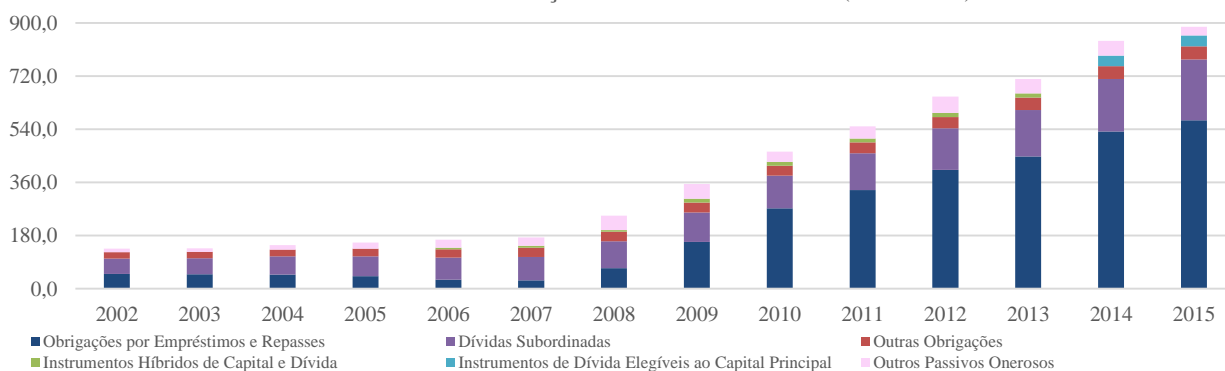
Tabela 2 – Constituição do Passivo Total (R\$ bilhões)

Descrição	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<b>Passivo Total</b>	<b>138,61</b>	<b>139,27</b>	<b>149,84</b>	<b>159,26</b>	<b>168,38</b>	<b>177,73</b>	<b>252,03</b>	<b>359,01</b>	<b>483,12</b>	<b>563,81</b>	<b>665,50</b>	<b>736,42</b>	<b>846,48</b>	<b>899,58</b>
<b>Passivos Onerosos</b>	<b>135,75</b>	<b>137,50</b>	<b>148,12</b>	<b>157,11</b>	<b>165,91</b>	<b>174,03</b>	<b>248,17</b>	<b>355,19</b>	<b>464,55</b>	<b>550,15</b>	<b>650,66</b>	<b>725,84</b>	<b>839,16</b>	<b>886,89</b>
Obrigações por Empréstimos e Repasses	50,77	48,88	48,37	42,33	31,27	28,38	69,58	159,32	272,19	334,25	402,24	448,43	532,35	570,88
Outras Obrigações	21,40	22,00	23,39	25,85	27,68	31,52	32,33	33,42	34,13	36,00	37,77	42,20	42,67	44,55
Instrumentos Híbridos de Capital e Dívida	-	-	-	-	5,47	5,66	6,02	12,39	13,23	13,78	14,12	14,68	-	-
Dívidas Subordinadas	51,44	54,31	61,41	67,69	74,75	79,84	91,32	99,53	110,69	125,22	141,21	156,65	178,65	205,85
Instr. Dívida Elegíveis ao Capital Principal	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	15,00	35,54	36,61
Outros Passivos Onerosos	12,13	12,31	14,95	21,24	26,74	28,64	48,91	50,53	34,31	40,91	55,34	48,88	49,94	29,00
<b>Passivos de Funcionamento</b>	<b>2,86</b>	<b>1,76</b>	<b>1,73</b>	<b>2,14</b>	<b>2,47</b>	<b>3,70</b>	<b>3,86</b>	<b>3,82</b>	<b>18,57</b>	<b>13,67</b>	<b>14,84</b>	<b>10,58</b>	<b>7,32</b>	<b>12,69</b>
Impostos e Contribuições Diferidos	0,02	0,01	0,07	0,01	0,01	0,01	0,17	0,15	15,67	9,90	8,79	6,69	0,71	3,71
Impostos e Contribuições sobre o Lucro	0,73	0,94	0,49	0,41	0,66	1,22	0,46	1,37	0,55	1,20	1,04	0,86	1,46	4,26
Passivo atuarial - FAPES e FAMS	-	0,16	0,33	0,36	0,44	0,51	0,60	0,68	0,78	0,90	1,66	2,10	4,00	3,12
Contas a Pagar – FAPES	0,34	0,34	0,59	0,58	0,63	0,75	1,05	0,68	0,70	0,74	2,37	-	-	-
Outros Passivos de Funcionamento	1,78	0,31	0,25	0,78	0,75	1,21	1,58	0,94	0,87	0,92	0,98	0,93	1,15	1,60

Fonte: demonstrações financeiras de 2002 a 2015

Os Passivos Onerosos, que evoluíram 555,3% no período analisado, passando de R\$ 135,7 bilhões para R\$ 886,9 bilhões, tiveram o seu maior incremento em 2008, 2009 e 2010, quando cresceram 42,6%, 43,1% e 30,8%, respectivamente, em relação ao ano anterior.

Gráfico 1 - Evolução dos Passivos Onerosos (R\$ bilhões)



Fonte: demonstrações financeiras de 2002 a 2015

Dentre os Passivos Onerosos, destacam-se as Obrigações por Empréstimos e Repasses e as Dívidas Subordinadas que, no período sob exame, representaram entre 62,2% (2007) e 87,6% (2015) do total e tiveram variação de 1.024,3% e 300,2%, respectivamente.

Em 2015, as Obrigações por Empréstimos e Repasses, que evoluíram de R\$ 50,8 bilhões, em 2002, para R\$ 570,9 bilhões (variação de 1.024,3%), foram constituídas, em sua maioria, por recursos recebidos do Tesouro Nacional, mediante a emissão de títulos públicos federais ao BNDES (R\$ 487,1 bilhões), dos quais R\$ 468,4 bilhões foram remunerados pela TJLP.



O BNDES apresentou considerações, por meio da Nota Conjunta AF/DEPOL n.º 34/2016 e ACO/DEACO n.º 03/2016, criticando a classificação adotada para os Instrumentos Híbridos de Capital e Dívida (IHCD), Instrumentos de Dívida Elegíveis ao Capital Principal (IECP) e Outras Obrigações, bem como questionou a composição dos passivos onerosos apresentada pela equipe.

Conforme argumentação do BNDES, os Instrumentos Híbridos de Capital e Dívida (IHCD), Instrumentos de Dívida Elegíveis ao Capital Principal (IECP) não devem ser considerados como passivos para cálculo de seus níveis de endividamento, pois o BACEN permite a sua inclusão para a apuração do Patrimônio de Referência.

Contudo, considerando a determinação do BACEN para a correta apresentação contábil desta informação, que exige sua reclassificação para o passivo, os valores de IHCD e IECP foram computados como passivos assumidos pelo BNDES.

No que diz respeito às críticas efetuadas pelo BNDES em relação à composição do passivo oneroso, não nos opomos aos ajustes propostos, ressalvada a questão do IHCP e IECP. Destacamos, contudo, que as alterações propostas são imateriais para avaliação do Endividamento do banco, conforme demonstrado na tabela abaixo:

Tabela 3 – Cálculo de Endividamento (ED) e dos Passivos Onerosos (PO)

Descrição	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
ED CGU-Regional/RJ	10,991	10,695	10,494	10,000	8,69	6,983	9,822	12,856	7,049	9,017	13,015	15,908	27,301	28,616
ED BNDES	10,790	10,543	10,383	9,873	6,453	5,390	7,648	8,493	5,665	7,122	9,857	9,138	12,009	12,447
ED BNDES ajustado c/IHCD e IECP	10,834	10,578	10,372	9,866	8,588	6,835	9,721	12,740	7,004	8,954	12,924	15,399	27,037	28,336
Diferença para o ED ajustado	0,157	0,117	0,122	0,134	0,102	0,148	0,101	0,116	0,045	0,063	0,091	0,509	0,264	0,280
PO CGU-Regional/RJ	135,7	137,5	148,1	157,1	165,9	174	248,2	355,2	464,6	550,1	650,7	725,84	839,2	886,9
PO BNDES	133,8	136	146,4	155	158,5	164,7	239,6	339,6	448,3	532,5	632	687,9	795,5	841,6
IHCD e IECP	-	-	-	-	5,5	5,7	6,0	12,4	13,2	13,8	14,1	29,7	35,5	36,6
PO ajustado com IHCD e IECP	133,8	136,0	146,4	155,0	164,0	170,4	245,6	352,0	461,5	546,3	646,1	717,6	831,0	878,2
Diferença em relação ao PO ajustado	1,9	1,5	1,7	2,1	1,9	3,6	2,6	3,2	3,1	3,8	4,6	8,3	8,2	8,7

Fonte: demonstrações financeiras de 2002 a 2015 e nota conjunta citada anteriormente.

Com base na tabela anterior, observamos que, em 2015, o Endividamento do BNDES atingiu o patamar de 28,616, significando que, para cada R\$ 1.000,00 de recursos de capital, corresponderam a R\$ 28.616,00 de recursos do Tesouro.

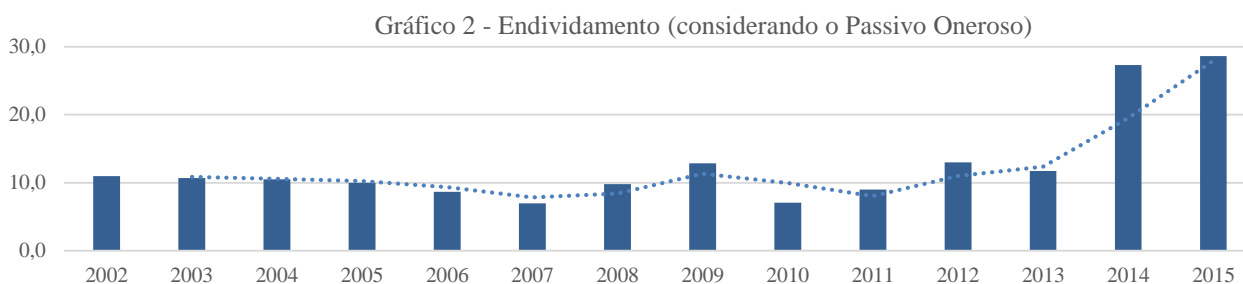
O BNDES informa, ainda, com relação ao atendimento ao índice de Basileia, que vem cumprindo os índices de enquadramento exigidos pelo BACEN e que, em que pese a redução em seu Patrimônio Líquido identificada, o Patrimônio de Referência apresentou crescimento.

Com relação à observância ao Índice de Basileia, ressaltamos que uma análise mais aprofundada exigiria a avaliação da composição do Patrimônio de Referência e da classificação de risco de sua carteira de crédito, que fogem ao escopo deste trabalho. Contudo, não se pode deixar de observar que o IHCD e o IECP melhoram o Patrimônio de Referência e, conseqüentemente, o Índice de Basileia.

Retornando às análises do Endividamento, mas agora com enfoque sobre os Passivos de Funcionamento, ocorre a elevação de R\$ 2,9 bilhões para R\$ 12,7 bilhões no período de 2002 a 2015, em patamar bem inferior ao dos Onerosos (343,7%).

Observamos, ainda, a mudança do perfil de financiamento das atividades de fomento do BNDES, pois, até o exercício de 2008, sua principal fonte advinha de recursos do Tesouro, via arrecadação de tributos (FAT, PIS-PASEP, Adicional ao Frete para Renovação da Marinha Mercante-AFRMM). A partir de 2009, as transferências do Tesouro Nacional mediante contratos de mútuo se intensificaram, dentro de uma política na qual o governo federal optou por antecipar recursos ao banco, mediante a elevação da dívida pública federal.

Da leitura do gráfico a seguir, pode-se visualizar melhor a evolução do Endividamento do BNDES no período de 2002 a 2015, calculado com o cômputo dos Passivos Onerosos, sem considerar os Passivos de Funcionamento.



Fonte: demonstrações financeiras de 2002 a 2015

Para viabilizar a comparação com outros bancos públicos e privados, calculamos o Endividamento com base no passivo total, uma vez que nem todos os balanços patrimoniais elencavam o passivo de modo que se pudesse separar os itens onerosos.

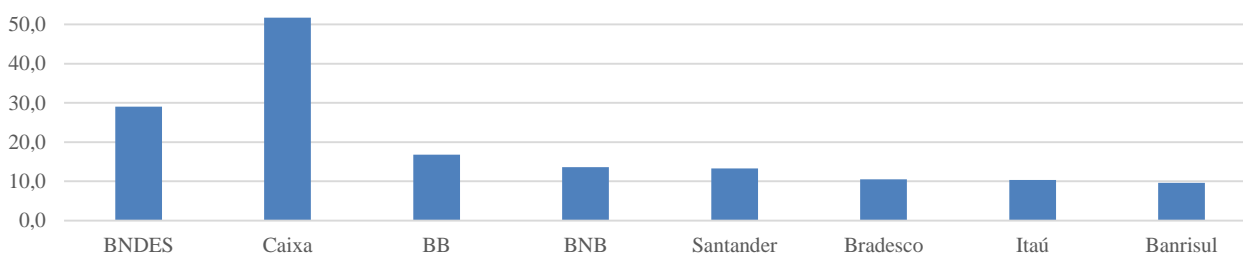
Tabela 4 – Endividamento do BNDES e de outros bancos públicos e privados

Instituição Analisada	BNDES	Caixa	BB	BNB	Santander	Bradesco	Itaú	Banrisul
Endividamento	29,025	51,713	16,777	13,569	13,285	10,461	10,355	9,599
Diferença para o BNDES	-	-43,9%	73,0%	113,9%	118,5%	177,4%	180,3%	202,4%
Passivo Total (R\$ bilhões)	899,6	1.189,7	1.310,7	38,6	728,3	930,1	1.162,4	59,6
Patrimônio Líquido (R\$ bilhões)	31,0	23,0	78,1	2,8	54,8	88,9	112,3	6,2
Ativo Total (R\$ bilhões)	930,6	1.212,7	1.388,9	41,4	783,1	1.019,0	1.274,6	65,8

Fonte: BNDES, Santander e Bradesco (demonstrações financeiras); Itaú e Banrisul (Relatório Anual Consolidado); Caixa (Demonstrações Contábeis Consolidadas IFRS); BB, BNB e BNDES (relatórios de gestão)

No gráfico a seguir, essa diferença pode ser visualizada com mais clareza.

Gráfico 3 - Endividamento do BNDES e de outros bancos



Fonte: mesma citada na tabela 4.

Outro dado que chama a atenção é o fato de que, no período de 2002 a 2015, as transferências do Tesouro Nacional apresentaram crescimento (3.314,9%) bem superior à evolução dos recursos do FAT (249,5%), do PIS-PASEP (72,9%) e do Fundo da Marinha Mercante – FMM (1.056,4%).

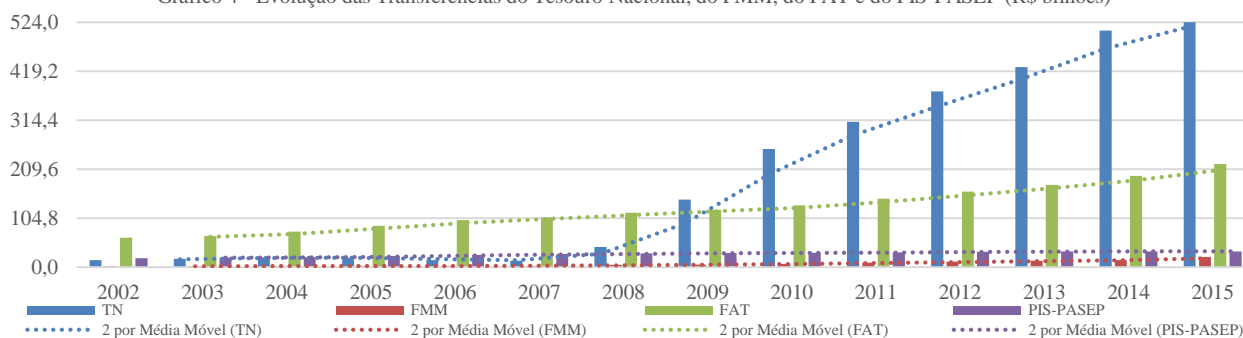
Tabela 5 – Comparativo das evoluções ocorridas de 2002 a 2015 (Valores em R\$ bilhões)

Evoluções Ocorridas	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Tesouro Nacional	15,3	18,1	20,6	19,6	15,1	13,9	43,2	144,2	253,1	310,8	376,0	428,2	506,2	523,7
FMM	1,9	2,1	2,4	2,4	2,7	2,9	4,8	5,2	7,2	9,6	11,8	13,6	15,6	22,2
FAT	63,1	66,3	76,0	88,5	100,5	105,9	116,6	122,5	132,3	146,3	161,9	176,2	195,5	220,7
PIS-PASEP	19,5	20,4	21,5	23,7	25,8	27,9	29,5	30,0	30,8	31,7	32,8	33,6	33,6	33,7

Fonte: demonstrações financeiras de 2002 a 2015

O gráfico a seguir apresenta com mais clareza a diferença existente nas evoluções das transferências do Tesouro Nacional (TN), dos recursos do FAT, do PIS-PASEP e do FMM.

Gráfico 4 - Evolução das Transferências do Tesouro Nacional, do FMM, do FAT e do PIS-PASEP (R\$ bilhões)



Fonte: demonstrações financeiras de 2002 a 2015

Por meio da Nota AF/DEPOL 02/2017, de 19/01/2017, o BNDES manteve a discordância quanto ao apontamento deste relatório e afirmou que os indicadores utilizados neste item não são adequados para analisar a alavancagem das instituições financeiras.

Destacou, ainda, que a análise do Índice de Basileia – segundo essa nota, principal indicador de capitalização aplicado à indústria bancária no mundo, com apuração normatizada pelo Conselho Monetário Nacional e monitorada pelo Banco Central – indica que foram sempre cumpridos com folga os níveis de capitalização requeridos, tanto para o Patrimônio de Referência Total quanto para o Capital Nível I e Capital Nível II.

Com relação às informações apresentadas, deve-se ressaltar que o Índice de Basileia visa a mitigar a alavancagem excessiva dos bancos e minimizar seus riscos de crédito. O cálculo do indicador Endividamento, por sua vez, demonstrou que a política de aumento das transferências de títulos públicos ao BNDES acarretou o incremento do seu endividamento e o da própria União.

Com base no exposto acima, entendemos que a análise do Endividamento não invalida as conclusões do Índice de Basileia, devendo esses indicadores ser analisados de forma complementar, razão pela qual mantemos as considerações apresentadas.

Por fim, mencionamos que a Nota Técnica ACO n.º 02/20017 reforçou a divergência de interpretação quanto aos Instrumentos Elegíveis a Capital Principal, já tratada neste trabalho, e apontou a necessidade de ajustes em trechos do presente trabalho. Registramos os ajustes efetuados na tabela 4, alinhando o tratamento dos IHCD e IECF no BB e na CEF, e a exclusão de conclusões quanto aos efeitos desses instrumentos nos bancos públicos.

### 3 GESTÃO FINANCEIRA

#### 3.1 ANÁLISE DA EXECUÇÃO

##### 3.1.1 ANÁLISE DA EXECUÇÃO

###### 3.1.1.1 INFORMAÇÃO

###### Gastos com pessoal no BNDES.

###### Fato

Conforme demonstrado na tabela abaixo, no exercício de 2015, a relação entre as despesas de pessoal e o quantitativo de profissionais do Sistema BNDES (D), bem como aquela entre os gastos com pessoal e as despesas administrativas (E), é superior à de diversos bancos, públicos e privados.

Tabela 6: Comparativo entre o BNDES e bancos públicos e privados

NOME_INSTITUICAO	Quant (A)	Despesas Pessoal (B) R\$ mil	Despesas Administrativas (C) R\$ mil	(D) = (B)/(A) R\$ mil	(E) = (C)/(B) %
BNDES*	2.864	1.605.328,00	507.993,00	560,5	31,6
CAIXA ECONOMICA FEDERAL*	97.471	19.757.035,00	11.529.003,00	202,7	58,4
BANCO DO NORDESTE DO BRASIL*	7.233	1.409.007,00	995.362,00	194,8	70,6
BANCO DO BRASIL S.A.*	109.191	21.329.593,00	10.380.962,00	195,3	48,7
BANCO BRADESCO S.A.**	92.861	14.328.559,00	15.641.694,00	154,3	109,2
BANCO DO ESTADO DO RS S.A.***	11.098	1.684.362,00	1.396.369,00	151,7	82,9

Fonte: \*Relatório de Gestão 2015 e Relatório de Administração de 27/01/2016\*\* e 4/02/2016\*\*\*



A tabela abaixo apresenta a composição analítica dos valores integrantes da rubrica “despesas de pessoal” constante da DRE Consolidada para os exercícios de 2014 e de 2015, conforme anexo a Nota Técnica ACO/DESOC n.º 05/2016, de 8/09/2016:

Tabela 7: Despesas de Pessoal do BNDES (R\$ mil)

<b>Detalhamento Despesas de Pessoal</b>	<b>Valor em 31/12/2014</b>	<b>Valor em 31/12/2015</b>
Salário	646.795,00	745.488,00
Benefícios	219.207,00	255.647,00
Encargos sociais	259.849,00	305.840,00
Previdência complementar	92.728,00	107.837,00
Férias	57.248,00	77.633,00
13º Salário	64.636,00	70.029,00
Ajuste de participação no resultado - empregados	15.797,00	24.515,00
Treinamento	17.991,00	18.332,00
Outros	1.751,00	7,00
<b>Total</b>	<b>1.376.002,00</b>	<b>1.605.328,00</b>

Considerando o volume representativo de gastos alocados nas rubricas de “salários” e “benefícios”, aprofundamos as avaliações buscando identificar a natureza destas despesas.

Iniciamos pela verificação das rubricas que compunham as folhas de pagamento de 2014 e 2015, de 2.881 e 2.864 profissionais do Sistema BNDES, respectivamente, encaminhadas em resposta a SA201601544/03. Não foram realizados testes de validação dos valores individuais pagos, bem como sobre a regularidade da folha de pagamento da instituição.

Algumas rubricas chamaram a atenção pela representatividade dos valores, outras pela especificidade, sendo, portanto, tratadas a seguir. A Nota ARH/DERHU 014/2016, de 21/07/2016, apresentou os montantes consolidados por rubrica e a Nota ARH/DERHU 18/2016, de 8/08/2016, informou quando eram aplicadas e os normativos internos que amparavam cada pagamento.

Cabe informar que coexistem no Sistema BNDES dois planos de cargos e salários, o Plano Uniforme de Cargos e Salários – PUCS e o Plano Estratégico de Cargos e Salários - PECS, aprovados pela Resolução BNDES 743/91 e pela Decisão de Diretoria 95/1998, respectivamente. Conforme Resolução 747/91, o PUCS passou a denominar-se Quadro Permanente de Pessoal Unificado, QPPU, e a Decisão de Diretoria 95/1998 determinou a extinção dos cargos deste plano à medida que vagarem. Como será visto adiante, alguns benefícios são restritos aos profissionais que não aderiram ao plano atual (PECS).

Quanto aos proventos merecem destaque os seguintes gastos:

1. O adicional de função/cargo confiança atingiu o patamar de R\$ 91.650,14 mil em 2015, sendo R\$ 80.961,25 mil referentes à rubrica “gratificação de função”. Outra rubrica dentro deste enquadramento é a “manutenção de gratificação de função”, no montante de R\$ 10.449,09 mil, que, conforme Resolução BNDES 766/91, é destinada aos empregados PUCS que ocuparam função de confiança como titulares, por período de, no mínimo, seis anos, consecutivos ou não, enquanto não vierem a exercer outra função. Caso venham a ocupar outra função e o valor desta seja inferior ao da função anteriormente mantida, existe a rubrica de “Complementação de Incorporação de Gratificação”, de baixa materialidade em 2015 (R\$ 199,62 mil).
2. Todos os empregados do BNDES fazem jus ao Adicional de Tempo de Serviço (ATS), sendo o Anuênio para os PECS e o Biênio para os PUCS, totalizando R\$ 80.353,94 mil em 2015.
3. Os gastos com Substituição de Função de Confiança atingiram o patamar de R\$ 9.087,26 mil em 2015. Deste montante, R\$ 3,0 milhões correspondem a um adicional de 40% incidente sobre a gratificação da função que o substituto estiver exercendo, referente ao final de semana, descanso semanal remunerado (DSR), segundo as Resoluções BNDES 1.674/2008 e 1.675/2008.
4. A gratificação mensal, executada no montante de R\$ 144.079,07 mil em 2015, corresponde ao percentual de 25% incidente sobre o valor do Salário Base, ATS, Substituição de função gratificada, gratificação de função (que inclui a função incorporada, e a diferença entre a gratificação de função anteriormente incorporada e a função exercida atualmente), bem como, o adicional noturno, a hora extra, o adicional por quebra de caixa, o pró-labore e o adicional de consultor.



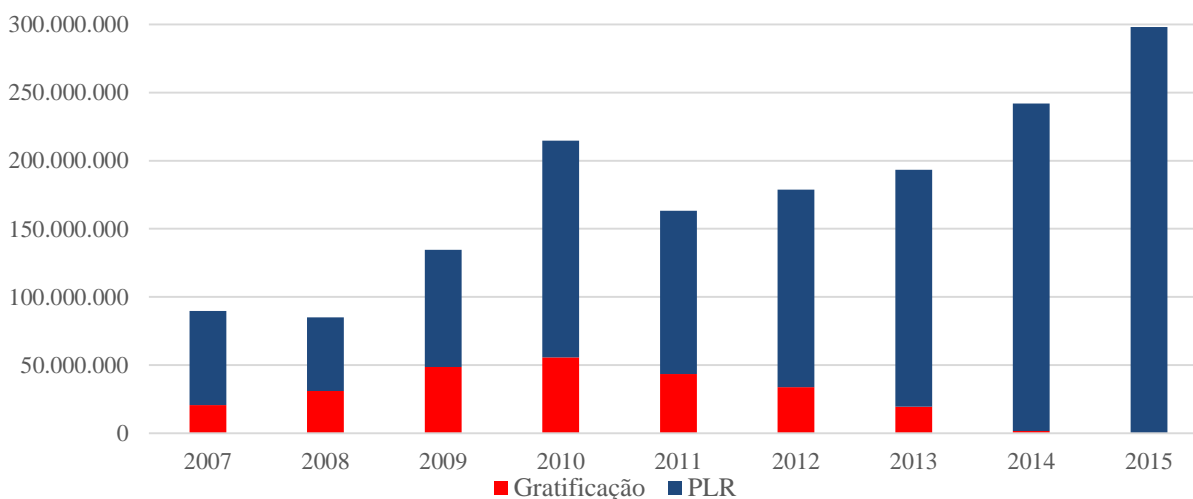
5. A rubrica de “Gratificação Salarial paga por força de acordo coletivo de trabalho” caiu do montante de R\$ 1.525,75 mil em 2014 para R\$ 5,04 mil em 2015. Segundo a Nota ARH DERHU 027/2016, de 16/08/2016, e a cópia dos Acordos Coletivos de Trabalho – ACT 2008 a 2015 encaminhados em anexo, esta gratificação esteve prevista até o ACT de 2012, conforme quadro a seguir:

Quadro 5: Evolução da rubrica Gratificação Salarial paga por força de acordo coletivo de trabalho

Ano	Valor (R\$ mil)	Cláusula/ Objeto
2007	20.679,84	Não disponibilizado
2008	31.015,04	Reajustes Complementares (2ª)=ajuste na tabela e Gratificação Salarial (3ª) = uma remuneração contratual
2009	48.528,61	Gratificação Salarial (2ª) = 100% da remuneração contratual e Gratificação Salarial Especial (3ª) = 50 % da remuneração contratual
2010	55.678,55	Gratificação Salarial (3ª) = 100% da remuneração contratual e Gratificação Salarial Especial (4ª) = 50 % da remuneração contratual
2011	43.318,54	Gratificação Salarial Extraordinária (3ª) = 100% da remuneração contratual
2012	33.662,70	Gratificação Salarial Extraordinária (3ª) = até 31/12/2012, 70% da remuneração contratual e até 25/09/2013, 40% da remuneração contratual
2013	19.420,90	
2014	1.525,75	Diferença relativa a acerto da remuneração setembro 2013
2015	5,04	Reprocessamentos pagamentos anteriores devido a pleitos de empregados

Questionado sobre a razão da redução/suspensão do pagamento dessa parcela, o BNDES se limitou a responder que esta não foi prevista no novo acordo, sem apresentar elementos que indicassem os motivos que levaram a tal. Observamos, entretanto, um gradual incremento da PLR simultânea à redução/extinção do pagamento desta rubrica, conforme demonstrado no gráfico abaixo. Cabe informar que os valores da PLR lançados no gráfico, por terem sido retirados das demonstrações financeiras da instituição, são valores de provisão e não aqueles efetivamente pagos, conforme sinalizado no item 1.1.1.8 do Relatório CGU 201601544 (PLR).

Gráfico 5 - Composição das remunerações extraordinárias



Fonte: demonstrações financeiras de 2007 a 2015

No tocante aos gastos com benefícios aos empregados de valores mais significativos em 2015 figuram:

- 1- O Programa de Assistência Educacional – PAE destinado aos dependentes tanto dos empregados quanto dos cedidos ao banco, que se efetiva por meio de reembolso das despesas conforme tabelas vigentes (*valor por dependente R\$*), totalizando R\$ em 2015 [informações suprimidas por solicitação do BNDES, em função de sigilo, na forma da Lei n.º 12.527/2011]. A Resolução BNDES 1.770/2009 e a Instrução de Serviço ARH/SUP 2/2013 preveem o Auxílio Babá (até 2 anos e onze meses de idade); o Auxílio Creche (até 5 anos e onze meses de idade); e o Auxílio Ensino Fundamental e Médio (até 17 anos e onze meses de idade, prorrogável até o término do ano letivo).

2- Dentre os demais benefícios apontamos a “Assistência Médica”, o “Plano de Assistência Médica/Odontológica – Autogestão”, a “contribuição patronal da Previdência complementar”, o “Vale-transporte” e o “Ticket Alimentação”, que atingiram os montantes de R\$ 11.557,15 mil, R\$ 21.122,09 mil, R\$ 64.441,57 mil, R\$ 3.037,87 mil, R\$ 54.365,31 mil em 2015, respectivamente. Ressaltamos que o vale transporte, tratado no Relatório CGU 201503088, é integralmente pago pelo banco, inclusive na modalidade transporte seletivo. Vale mencionar, ainda, que a “contribuição patronal da Previdência complementar” foi objeto do Acórdão TCU 1.922/2016 Plenário, que determina ao BNDES que se abstenha de efetuar, em favor do plano de benefícios previdenciários administrado pela Fundação de Assistência e Previdência Social do BNDES - Fapes, aportes e contribuições não paritárias, em obediência ao disposto no art. 202, §3º, da Constituição Federal e no art. 6º, §§ 1º e 3º, da Lei Complementar 108/2001.

Ressaltamos que, considerando a materialidade dos valores pagos à título de Participação dos Resultados do banco, e conforme acordado com o Tribunal de Contas da União na ata de reunião voltada para definição do escopo dos trabalhos da Auditoria de Avaliação da Gestão, foi realizada uma auditoria específica para o caso, consubstanciada no Relatório CGU 201601544 anexado ao final deste trabalho e sintetizado no item 3.1.1.2 deste relatório.

### **3.1.1.2 INFORMAÇÃO**

#### **Resultado da auditoria relativa ao pagamento de Participação nos Resultados aos profissionais do Sistema BNDES tratado no Relatório CGU 201601544.**

##### **Fato**

Após a realização das avaliações consignadas no Relatório CGU 201601544, identificamos impropriedades no processo de pagamento de remuneração extraordinária pelo BNDES a título de Participação em Lucros ou Resultados – PLR, em decorrência das fragilidades pormenorizadas nos parágrafos seguintes.

Os trabalhos realizados evidenciam as seguintes deficiências:

- (i) inadequação dos indicadores utilizados para avaliação dos resultados, marcada pela falta de elementos que considerem na sua análise: as externalidades obtidas com a destinação de recursos públicos para ações de fomento; o real resultado da gestão das despesas de custeio geral da instituição, com expurgo do impacto de variáveis exógenas; o efeito das garantias soberanas na classificação geral da carteira de crédito;
- (ii) Ausência de Comitê de Remuneração responsável pela definição da política de remuneração de seus administradores, em afronta à Resolução CMN n.º 3.921/2010; e
- (iii) pagamento antecipado de PLR aos dirigentes, também desalinhada com os mandamentos da Resolução CMN n.º 3.921/2010.
- (iv) ganhos para a instituição em razão do desbalanceamento entre as taxas de captação e aplicação previstas nos contratos de mútuo firmados com a União, majorando, em última instância, o limite máximo de PLR a ser distribuído.

Por oportuno e considerando a inexistência de controles para excluir as transações com o controlador do resultado passível de distribuição, estimamos em R\$ 65.233.080,00 o pagamento efetuado a mais no exercício de 2015.

Para essa estimativa, consideramos o salário médio consolidado, apresentado na Nota Explicativa n.º 27.6 das Demonstrações Financeiras de 2015, e a informação complementar ao Relatório n.º 201601544, constante da Nota AARH/DERHU n.º 001/2017, de 06/01/2017, a qual destaca que, caso excluído apenas o resultado de tesouraria, o PLR de 2015 teria sido 1,1 salário menor, sendo pagos 3,378 salários de referência em lugar de 4,478.

Ressaltamos que os cálculos efetuados utilizaram parâmetros conservadores, principalmente por considerar apenas o resultado de tesouraria e o salário médio em lugar do valor base, sendo certo que este é mais elevado, conforme destacado na informação n.º 1.1.1.10 do Relatório CGU n.º 201601544.



De forma complementar, no curso dos trabalhos de avaliação da gestão, verificamos o aumento do Endividamento do BNDES, decorrente da elevação no volume de repasses governamentais para o seu *funding* entre 2009 e 2015, materializado em contratos de mútuo com a União. Ressaltamos, contudo, que a colocação direta de títulos da Dívida Pública Mobiliária Federal, mediante a celebração desses contratos, foi objeto de autorização legislativa.

Para cada uma das fragilidades identificadas, foram propostas recomendações voltadas para mitigar as respectivas causas, levantar os valores a restituir aos cofres públicos e apurar responsabilidades. Essas recomendações serão acompanhadas pela Controladoria-Geral da União no Estado do Rio de Janeiro, no programa de Plano de Providências Permanente.

Por meio da Nota AF/DEPOL 02/2017, de 19/01/2017, o BNDES posicionou-se contra a afirmativa desta equipe tocante à inexistência de controles para excluir as transações com o controlador, destacando que inexistiu irregularidade no procedimento, pois, segundo a resposta, não há recomendações anteriores nesse sentido e o DEST (atual SEST) anuiu à formulação de proposta de acordo da PLR sem qualquer ressalva.

Com relação à resposta apresentada nessa nota, deve-se ressaltar que a inexistência de recomendações anteriores da CGU e de objeções da SEST à formulação de proposta de acordo da PLR não muda o fato de que o cálculo da PLR foi elaborado com base em premissas inadequadas, detalhadas no Relatório n.º 201601544 e neste documento.

## **4 DESENVOLVIMENTO SOCIAL - BNDES**

### **4.1 PROG MODERNIZ ATIV TRIBUT E DOS S.SOC.BÁSICOS**

#### **4.1.1 CONTROLES INTERNOS**

##### **4.1.1.1 INFORMAÇÃO**

#### **Resultado da auditoria realizada em dois contratos celebrados no âmbito do Programa BNDES de Sustentação do Investimento tratado no Relatório CGU 201502184.**

##### **Fato**

Foi realizada auditoria destinada à avaliação de dois contratos celebrados no âmbito do Programa BNDES de Sustentação do Investimento (BNDES PSI), no período de 24/02/2015 a 24/06/2016, alternando com outras atividades.

Foram objeto de análise o Contrato n.º 12.2.0206.1, assinado em 19/11/2012, no valor de R\$ 201.806.600,00; e o Contrato n.º 13.2.0416.1, assinado em 19/09/2013, no valor de R\$ 73.556.752,00. Os dois projetos foram celebrados no âmbito do subprograma BNDES PSI Projetos Transformadores, voltados para estímulo à inovação, e tiveram recursos adicionais por meio de operações indiretas, realizadas por agente financeiro do BNDES, além de crédito concedido pela Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP) e participação nas empresas.

O BNDES PSI – Projetos Transformadores tem por objetivo desenvolver os setores de alta intensidade de conhecimento e que apresentem ganhos de encadeamento. Podem ser financiados projetos de investimento destinados à constituição de capacidade tecnológica e produtiva em setores de alta intensidade de conhecimento e engenharia relativos a bens não produzidos no país e que induzam encadeamentos e ganhos de produtividade e qualidade. Pode ter o apoio de forma direta ou mista, que combina as formas direta e indireta não automática, caso em que o BNDES e a instituição financeira credenciada compartilham o risco da operação.

De forma sintética, foram identificadas as seguintes falhas, apresentadas por contrato:

a) Contrato n.º 12.2.0206.1, de 19/11/2012, celebrado entre o BNDES e a empresa Six, em operação direta no valor de R\$ 266.666.400,00, complementado por operação indireta e financiamento Finep:





- não observação do limite de exposição a risco de crédito, definido pelo próprio BNDES;- falha na transparência ativa da instituição com deficiência na divulgação de dados de contratos no Portal BNDES Transparente;
- celebração de garantia conjunta, adoção de garantia evolutiva associada com dispensa de garantia pessoal e baixo valor de garantia assegurado após a assinatura do contrato de financiamento;
- alteração no Quadro de Usos e Fontes do Projeto, demonstrando fragilidade no acompanhamento do projeto.

b) Contrato n.º 13.2.0416.1, de 19/09/2013, celebrado entre o BNDES e a empresa Biommm, em operação direta no valor de R\$ 73.556,752,00, complementado por operação indireta e financiamento Finep

- não observação do limite de exposição a risco de crédito, definido pelo próprio BNDES, e informações insuficientes sobre o acompanhamento do projeto; e
- celebração de garantia conjunta, adoção de garantia evolutiva associada com dispensa de garantia pessoal e baixo valor de garantia assegurado após a assinatura do contrato de financiamento.

Em função do sigilo, a compatibilidade da análise de risco não foi verificada e houve prejuízo na análise referente ao andamento do projeto e à regularidade do pagamento.

Compete destacar que foi celebrado Acordo de Cooperação entre o BNDES e a Controladoria-Geral da União (CGU), em 2016, com o objetivo de compartilhar informações. Todavia, o presente trabalho se restringiu às informações disponíveis no período de análise de documentos e às apresentadas até maio de 2015.

Por meio da Nota Conjunta AJ/COJIN 002/2017, AJ/COJOP 001/2017 e AJ/DNORM 005/2017, a instituição afirmou que, no âmbito dos trabalhos realizados por demanda da OS 201502184, foi registrado que haveria um parecer do BNDES sobre garantia conjunta que permitia sua utilização nas suas operações e qual tal prática também ocorre em outras instituições. Nesse trabalho foi recomendada a atualização do parecer.

Assim, argumenta o BNDES que os trabalhos de auditoria não apontaram como falha a utilização de garantia conjunta e informa que as medidas para a atualização do parecer estão sendo adotadas.

Em que pese essa argumentação, a leitura do Relatório n.º 201502184 revela, em seu item 1.1.1.7, que a fragilidade da utilização de garantia conjunta, acompanhada de garantia evolutiva associada à dispensa de garantia pessoal, elevou a exposição de risco do banco, razão pela qual mantemos o apontamento. Esse relatório se encontra anexado ao presente documento.



**ANEXO I – RELATÓRIO DE AUDITORIA 201601544**



## SECRETARIA FEDERAL DE CONTROLE INTERNO

**Unidade Auditada:** Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES  
**Município - UF:** Rio de Janeiro – RJ  
**Relatório n.º:** 201601544  
**UCI Executora:** Controladoria Regional da União no Estado do Rio de Janeiro

### RELATÓRIO DE AUDITORIA

Senhor Chefe da CGU-Regional/RJ,

Em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço n.º 201601544, apresentamos os resultados dos exames realizados sob atos e consequentes fatos de gestão ocorridos no BNDES, no período de 01/01/2015 a 04/04/2016.

#### I – ESCOPO DO TRABALHO

Os trabalhos foram realizados na CGU-Regional/RJ, no período de 25/04/2016 a 30/09/2016, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao serviço público federal, objetivando aferir a adequação do pagamento da Participação nos Lucros ou Resultados referente ao exercício de 2015.

Nenhuma restrição foi imposta aos nossos exames, realizados sobre as normas, os registros e as informações pertinentes à Participação nos Lucros ou Resultados e às demonstrações financeiras da instituição.

#### II – RESULTADO DOS EXAMES

##### 1 GESTÃO FINANCEIRA

##### 1.1 ANÁLISE DA EXECUÇÃO

##### 1.1.1 ANÁLISE DA EXECUÇÃO

##### 1.1.1.1 INFORMAÇÃO

#### **Legislação aplicável e perfil da Participação nos Lucros ou Resultados do BNDES.**

##### **Fato**

A Participação nos Lucros ou Resultados (PLR) está prevista no art.7º, inciso XI, da Constituição Federal de 1988, sendo regulamentada pela Lei n.º 10.101/2000, aplicável às empresas privadas e estatais, sendo que, para estas, a Resolução CCE n.º 10/1995 fixa diretrizes específicas, ao estabelecer regramentos sobre a matéria, no sentido de proibir abusos e desvios de finalidade e de proteger os interesses de seu acionista, a União.

A resolução disciplina a apuração do lucro líquido e limita o quanto desse lucro pode ser comprometido com a PLR. Além disso, a norma estabelece critérios de elegibilidade, conteúdo mínimo e de verificação dos órgãos internos e externos de supervisão e de fiscalização, zelando pela aderência da PLR à sua finalidade.

As condicionantes do art. 3º da Resolução CCE n.º 10/1995 determinam que uma empresa só poderá ter um programa de PLR se não depender do Tesouro para o pagamento de despesas correntes ou de capital (inciso I), se não possuir dívidas vencidas (inciso II) e prejuízos acumulados (inciso III) e se os resultados positivos não decorrerem de medidas de excepcionalização autorizadas pelo governo (inciso IV).



Sobre a exigência de o resultado positivo não ser decorrente dessas medidas, mencionamos a identificação de impacto relevante no resultado global do banco, decorrente do relacionamento entre controlador e controlada (União e BNDES). Tais ressalvas estão consignadas nos itens 1.1.1.3, 1.1.1.4 e 1.1.1.5 deste trabalho.

O Decreto n.º 2.673/1998 estabelece a obrigatoriedade de as empresas estatais federais ajustarem seus estatutos de forma a prever a distribuição de, no mínimo, 25% do lucro líquido apurado de cada exercício social aos seus acionistas. A leitura do estatuto do BNDES revela o seu alinhamento com essa previsão.

O acordo de Participação nos Lucros ou Resultados (PLR) do exercício de 2015 foi assinado em 23/03/2016, depois de negociado entre o grupo BNDES (BNDES, BNDESPAR e FINAME) e seus empregados, mediante comissão paritária integrada por representantes desse grupo, da Confederação Nacional dos Trabalhadores do Ramo Financeiro (Contraf-Cut) e dos sindicatos dos empregados em estabelecimentos bancários de Brasília, do Município do Rio de Janeiro e dos Estados de São Paulo, Pernambuco e Pará, conforme está previsto no art. 2º, I e II, da Lei n.º 10.101/2000.

A Participação nos Lucros ou Resultados foi aprovada pelo Secretário Executivo do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, conforme está previsto no art. 1º do Decreto n.º 3.735/2001, após avaliação do DEST, conforme Ofício SEI n.º 13.971/2015-MP, de 06/10/2015, nos termos da Nota Técnica SEI n.º 2.870/2015-MP.

Com base nas informações relativas aos pagamentos de PLR de 2015 e 2014, efetuamos cruzamento entre as guias de recolhimento de imposto de renda e os valores retidos dos funcionários, evidenciando a adequada tributação na fonte, em separado dos demais rendimentos recebidos no mês, de acordo com a normas inerentes ao Imposto de Renda Pessoa Física.

Os valores de PLR atingem montantes elevados, tendo os valores brutos alcançado o patamar de R\$ 265,0 milhões e R\$ 293,7 milhões, nos exercícios de 2014 e 2015, respectivamente, com o seguinte perfil de distribuição:

Tabela 1 – Distribuição dos valores brutos pagos de PLR por faixa (Valores em R\$ mil)

Faixa de valor pago por profissional	2014		2015	
	Quantidade de profissionais	Valor total por faixa (R\$ mil)	Quantidade de profissionais	Valor total por faixa (R\$ mil)
375 (2015) e 336 (2014) $\geq x \geq 300$	11	3.416,1	3	1.091,4
$300 \geq x \geq 250$	13	3.352,4	46	12.288,7
$250 \geq x \geq 200$	118	26.399,8	140	31.831,8
$200 \geq x \geq 150$	170	29.465,3	220	37.164,6
$150 \geq x \geq 100$	730	86.549,8	829	101.539,5
$100 \geq x \geq 50$	1.407	101.941,2	1.248	96.029,2
$50 \geq x \geq 15$	425	13.500,3	399	13.540,4
<15,0	41	395,5	22	202,5
Total	2.915	265.020,4	2.907	293.688,1

Fonte: planilha encaminhada pelo Departamento de Relacionamento e Atendimento aos Órgãos Externos de Controle em resposta ao item g da SA201601544/01

Cabe informar que 102 beneficiados ingressaram ou se desligaram durante o exercício de 2015, sendo, portanto, o valor da PLR proporcional ao período trabalhado. Identificamos os seguintes pontos que merecem anotação:

- seis profissionais com valor bruto superior a R\$ 40,0 mil tiveram vínculo com o banco inferior a quatro meses;
- o menor valor pago referente ao período de 12 meses foi de R\$ 12,6 mil; e
- os valores inferiores a R\$ 10 mil foram pagos a profissionais que ingressaram no exercício.



### 1.1.1.2 INFORMAÇÃO

#### **Contratos de Mútuo com o Tesouro Nacional para concessão de crédito ao BNDES e subvenção econômica aos financiamentos, por meio da entrega de títulos públicos, com incremento do endividamento público.**

##### **Fato**

O BNDES realizou contratos de mútuo com o Tesouro Nacional, cabendo-lhe a aplicação dos recursos e a elaboração, desde março de 2009, de relatório detalhado sobre as operações realizadas com tais fontes, com encaminhamento trimestral ao Congresso Nacional do Relatório Gerencial Trimestral dos Recursos do Tesouro Nacional, conforme explicitado na Nota AF/DECAP n.º 14/2016, de 16/08/2016.

Conforme foi explicitado no documento, as Leis n.º 11.948/2009 (alterada pela Lei n.º 12.249/2010), 12.096/2009 (alterada pelas Leis n.º 12.385/2011, 12.453/2011 e 12.712/2012), 12.397/2011, 12.453/2011 (alterada pela Lei n.º 12.712/12), 12.872/2013, 12.979/2014, 13.000/2014 e 13.126/2015 autorizaram a União a conceder créditos ao BNDES.

Há, ainda, a Lei n.º 12.788/2013, que concede crédito aos agentes financeiros do Fundo da Marinha Mercante (FMM), no montante de até R\$ 15 bilhões de reais, conforme disposto na Nota Explicativa 16-c Repasses no País – Tesouro Nacional.

Verificamos que as leis listadas autorizaram a União a conceder créditos ao banco em montante superior a R\$ 424 bilhões e a realizar financiamentos com limite de subvenção de até R\$ 452 bilhões, sendo o valor compartilhado com a Finep, em limites definidos pelo Conselho Monetário Nacional.

Não foram considerados valores autorizados para renegociação de operações de crédito anteriores realizadas com o BNDES ou aumento de crédito relacionado a leis não listadas. Na maior parte, os valores foram concedidos ao banco por meio da emissão e transferência de títulos públicos, conforme descrito na nota citada anteriormente:

“[...] Cabe informar, ademais, que, exceto por duas tranches captadas em 2008 que somaram R\$ 12,5 bilhões e foram liberadas ao BNDES em espécie, as demais captações realizadas entre 2008 e 2014 ocorreram por meio da emissão e transferência de títulos públicos Federais pela União ao BNDES [...]”.

O BNDES divulga, na área BNDES Transparente de seu sítio institucional, as captações realizadas com recursos do Tesouro Nacional, contendo a posição dos saldos contábeis. Com posição em 31/12/2015, foram listados 46 itens de contratos firmados, com data de captação entre 09/04/1997 e 22/12/2014, incluindo valores não relativos às leis listadas.

Não houve contratos de mútuo celebrados com o Tesouro Nacional em 2015, mas foram firmados dois contratos em 2014, ambos com custo em TJLP e valor original de R\$ 30 bilhões, totalizando R\$ 60 bilhões, conforme detalhamento a seguir, disponibilizado na Nota AF/DECAP n.º 14/2016:

Quadro 1 – Contratos de mútuo celebrados com o Tesouro Nacional (Valores em R\$ bilhões)

Contrato	MP	Lei	Tipo	Qtd. Emissões	Vencimento	Valor
PGFN 962/2014	633	13.000/14	LTN	5	01/10/2014 a 01/07/2017	15,0
			NTN-F	3	01/01/2021 a 01/01/2025	7,0
			NTN-B	4	15/08/2018 a 15/08/2030	8,0
1017/PGFN/CAF	661	13.126/15	LTN	5	01/07/2015 a 01/01/2018	16,0
			NTN-F	1	01/01/2023	4,0
			NTN-B	6	15/08/2016 a 15/08/2040	10,0

Fonte: Nota AF/DECAP n.º 14/2016, de 16/08/2016, do Departamento de Captação Interna.



Os contratos de mútuo correspondem ao relacionamento do banco com o seu proprietário (a União). Têm início com a edição de medidas provisórias, posteriormente convertidas nas leis listadas e são lançados no passivo, configurando a obrigatoriedade de pagamento, enquanto os títulos públicos representam o ativo, com o acompanhamento e registros independentes dos contratos de mútuo que lhes deram origem.

Os títulos recebem a valorização correspondente, enquanto não transformados em dinheiro (pela venda antecipada ou pelo vencimento).

Em síntese, a instituição recebe títulos governamentais em troca de pagamentos a longo prazo para o governo, auferindo a rentabilidade (em média Selic) correspondente enquanto não o converte em dinheiro, ao passo que remunera o Tesouro Nacional com custo médio de TJLP.

Assim, há o endividamento governamental para a emissão de títulos públicos entregues com a finalidade de realização de financiamentos, mas esses títulos geram aumento do resultado para o próprio banco (rentabilidade dos títulos menos os custos do contrato de mútuo), às custas do aumento da dívida bruta governamental, enquanto não destinados aos financiamentos. Assim, verifica-se o uso de arbitragem pelo BNDES, em que este aumenta o seu resultado em operações caracterizadas pela baixa exposição a riscos.

Os comentários do BNDES a respeito da conclusão apresentada nos dois parágrafos anteriores, por meio da Nota Conjunta AF/DEFIX 09/2016, AF/DEPOL 32/2016 e AF/DERES 22/2016, de 23/09/2016, em resposta à SA201601544/17, foi tratada no item 1.1.1.4 deste relatório.

### **1.1.1.3 INFORMAÇÃO**

#### **Participação da União na composição de receitas do BNDES.**

##### **Fato**

Efetuamos análise das contas que compõem a Demonstração do Resultado Consolidada do BNDES para os exercícios de 2014 e 2015.

Em uma primeira avaliação, identificamos nas contas de receita aquelas que indicam rendas oriundas do relacionamento entre o banco e o seu controlador, a União. Com base neste critério, identificamos as seguintes rubricas: Resultado com Aplicações em Títulos e Valores Mobiliários, Rendas de Operações Vinculadas ao Tesouro Nacional e Rendas com administração de fundos e programas.

Identificadas essas rubricas, efetuamos análises visando a ampliar o entendimento da natureza das receitas ali registradas. Em resumo, obtivemos as seguintes informações:

##### **a) Rubrica Resultado com Aplicações em Títulos e Valores Mobiliários**

Nessa conta são registrados os valores decorrentes de aplicações do banco em títulos e valores mobiliários, aí incluídos títulos públicos (LTN, LFT, NTN-B, NTN-F, TDA), fundos de investimento, ações e debêntures.

Toma relevância para a nossa análise a renda decorrente da aplicação das disponibilidades da instituição em títulos públicos emitidos pelo controlador, considerando que a remuneração dos recursos aportados por este no BNDES ocorre a uma taxa inferior à remuneração paga pelo controlador em seus títulos públicos negociados em mercado.

##### **b) Rubrica Rendas de Operações Vinculadas ao Tesouro Nacional**

Nessa conta são registrados os valores a receber referentes à equalização de taxas de juros de programas incentivados pelo governo federal, em especial o Programa de Sustentação do Investimento – PSI - 2015.



Conforme informações constantes da Nota Explicativa 9.2 das Demonstrações Financeiras Individuais e Consolidadas referente ao exercício de 2015, são registrados nessa rubrica os valores de custeio da diferença entre o custo de captação em TJLP acrescido da remuneração do BNDES e as taxas fixas estabelecidas para o mutuário final, indicando que o *spread* básico é financiado com recursos do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social.

c) Rubrica Rendas com administração de fundos e programas:

Nessa conta são registrados os valores recebidos pelo BNDES a título de taxa de administração de Fundos Governamentais cuja administração esteja a cargo da Instituição. Conforme Informações disponíveis no portal do BNDES, a instituição é responsável pela administração do Fundo de Participação PIS-PASEP e agente financeiro do Fundo da Marinha Mercante.

A partir desses esclarecimentos, elaboramos o quadro a seguir com a demonstração do impacto das transações com o controlador na composição das receitas do banco, ressaltando-se o ajuste efetuado na rubrica Resultado com Aplicações em Títulos e Valores Mobiliários, na qual segregamos os valores auferidos com títulos públicos federais (com base na Nota Explicativa n.º 27.2):

Tabela 2 – Impacto das transações com o controlador na composição das receitas (R\$ mil).

RECEITAS DA INTERMEDIÇÃO FINANCEIRA	2015	%	2014	%
Operações de crédito e repasses interfinanceiros				
. Moeda nacional	34.570.427,0	32,8%	27.095.582,0	46,1%
. Moeda estrangeira	43.899.535,0	41,7%	13.833.405,0	23,5%
Resultado com Aplicações em Títulos e Valores Mobiliários (Títulos Públicos)	8.815.610,0	8,4%	6.869.149,0	11,7%
Resultado com Aplicações em Títulos e Valores Mobiliários (Demais Operações)	4.885.358,0	4,6%	1.762.687,0	3,0%
Rendas de operações vinculadas ao Tesouro Nacional	12.350.660,0	11,7%	8.682.906,0	14,8%
Rendas com administração de fundos e programas	820.832,0	0,8%	557.847,0	1,0%
TOTAL	105.342.422,0		58.801.576,0	

Fonte: Demonstração de Resultados do Exercício e na Nota Explicativa n.º 27.2 das Demonstrações financeiras Individuais e Consolidadas 31/12/2015 e 2014.

O levantamento efetuado evidencia o impacto relevante do relacionamento com a União no resultado da instituição, atingindo 20,9% e 27,5% da receita bruta indicada na DRE em 2015 e 2014, respectivamente. Para facilitar o entendimento, e observando o critério de materialidade, apresentaremos as considerações sobre as rubricas Resultado com Aplicações em Títulos e Valores Mobiliários e Rendas de Operações Vinculadas ao Tesouro Nacional nas constatações abaixo.

#### 1.1.1.4 CONSTATAÇÃO

##### **Lucro decorrente do desbalanceamento entre as taxas de captação e aplicação previstas nos contratos de mútuo firmados com a União.**

##### **Fato**

Considerando os apontamentos do item 1.1.1.3, iniciamos as análises sobre o resultado com Títulos Públicos transferidos ao BNDES pelo Tesouro mediante contratos de mútuo.

A leitura da DRE revela que esses recursos contribuem para a formação do resultado do BNDES, necessitando, contudo, de ajustes, considerando que nascem de uma operação não usual no mercado, decorrente da influência significativa do controlador, caracterizada pela existência de operações materiais entre o investidor e a investida, nos termos dos itens 5 e 6 do Pronunciamento n.º 18 do Comitê de Pronunciamentos Contábeis – CPC.

Ademais, os aportes da União, efetuados por meio de transferência de títulos da Dívida Pública Mobiliária Federal, provocaram, em essência, a realização de uma operação de arbitragem do BNDES sobre a União, tendo em vista a existência de ganhos econômicos calcados na diferença entre as taxas de captação e aplicação do banco para ativos de mesmo nível de risco.



De forma mais específica, de 2009 a 2015, houve a transferência nominal de R\$ 424 bilhões do Tesouro Nacional para o banco, em títulos públicos da União, amparada por contratos de mútuo firmados com o Ministério da Fazenda após autorização legislativa. Contudo, os contratos de mútuo firmados fixam a remuneração da União com a Taxa de Juros de Longo Prazo - TJLP<sup>1</sup>, hoje em torno de 7,76% a.a., enquanto os títulos públicos recebidos têm como referência a Taxa Selic, hoje em 14,0% a.a.

Ressaltamos que esse fato é reconhecido pelo próprio BNDES que, em manifestação apresentada na Nota AF/DEPOL n.º 28/2016, de 17/08/2016, em razão de questionamentos efetuados sobre o Indicador Retorno sobre Ativo (ROA), informou que “a possível antecipação do pagamento de empréstimos concedidos ao BNDES com *funding* em TJLP reduzirá o patamar da carteira de tesouraria e, dada a atual diferença entre Selic e TJLP, impactará de forma negativa o resultado do Banco em 2016”.

Importante observar que, para uma avaliação acertada do resultado de tesouraria do BNDES, devemos considerar também o valor proporcional ao custo de captação da carteira de títulos públicos do banco registrados na rubrica Despesas da Intermediação Financeira da demonstração do resultado do exercício de 2015.

Nesse sentido, considerando que não há informações detalhadas nas Demonstrações Financeiras Individuais e Consolidadas referentes ao exercício, estimamos as despesas com contratos de mútuo firmados com a União utilizando o saldo médio da carteira de títulos públicos do BNDES no exercício e a respectiva TJLP, conforme detalhado a seguir:

Tabela 3 – Base de cálculo da estimativa das despesas com contratos de mútuo (R\$ mil)

Descrição	2014	2015
Ativo Circulante	46.080.158,00	51.709.533,00
Ativo Não Circulante	39.146.102,00	32.637.977,00
Total	85.226.260,00	84.347.510,00
Saldo Médio de títulos públicos em carteira*	74.970.172,50	84.786.885,00
TJLP	5,12%	6,43%
<b>Despesa com contratos de mútuo – estimado</b>	<b>3.835.930,23</b>	<b>5.453.440,22</b>

Fonte: demonstrações financeiras de 2015

\* o Saldo Médio de títulos públicos em carteira considera a totalidade de títulos mantidos em tesouraria pelo BNDES, independentemente das fontes de captação de recursos.

Considerando a estimativa de despesas com os contratos de mútuo, efetuamos avaliação do resultado líquido do saldo de tesouraria mantido pelo BNDES nos exercícios de 2014 e 2015 oriundos da diferença entre as taxas de captação e aplicação, conforme tabela a seguir:

Tabela 4 – Estimativa resultado líquido com Títulos Públicos Federais (R\$ mil)

Descrição	2014	2015
Receita Bruta com TPF <sup>1</sup>	6.869.149,00	8.815.610,00
Despesa com contratos de mútuo – estimado	3.835.930,23	5.453.440,22
Resultado Líquido com TPFs	3.033.218,77	3.362.169,78

1 – Valores conforme Nota Explicativa n.º 27.2 das Demonstrações Financeiras do exercício de 2015.

É importante ressaltar que o resultado apresentado pela equipe de auditoria é uma estimativa, elaborada com base no saldo médio de títulos públicos mantidos na carteira e a TJLP do respectivo exercício, sendo necessário, portanto, que o BNDES demonstre pormenorizadamente o custo efetivo dos recursos mantidos em tesouraria com marcação mais ajustada (diária).

Na sequência, apresentamos tabela com as autorizações legislativas de transferência de valores do Tesouro Nacional. Em tempo, informamos que, conforme Nota Explicativa n.º 16 das Demonstrações Financeiras Individuais e Consolidadas, o BNDES contratou R\$ 424 bilhões com a União e o saldo atualizado frente ao Tesouro é de R\$ 466 bilhões.

<sup>1</sup> Fonte: <http://idg.receita.fazenda.gov.br/orientacao/tributaria/pagamentos-e-parcelamentos/taxa-de-juros-de-longo-prazo-tjlp>





Tabela 5 – Autorizações legislativas de transferência de valores do Tesouro Nacional para o BNDES (R\$ milhões)

Ano	2009	2010	2011		2012	2013		2014		2015	Total
Lei	11.948	12.249	12.397	12.453	12.712	12.788	12.872	12.979	13.000	13.126	
Valor	100.000	80.000	30.000	55.000	45.000	15.000	15.000	24.000	30.000	30.000	424.000

Fonte: Demonstrações Financeiras Individuais e Consolidadas de 2015

Ressaltamos que o impacto no resultado ocorre para todo o saldo não desembolsado pelo BNDES, uma vez que, quando o valor é transferido para o mutuário, ambos são indexados à TJLP.

Por fim, indicamos que a representação contábil do resultado com títulos públicos em seu resultado afigura-se apropriada. Mas deveria o BNDES estabelecer controles internos capazes de impedir a distribuição do resultado com recursos oriundos do esforço fiscal de toda a sociedade brasileira, notadamente aqueles do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social previstos no art. 165, §5º, I e III, da Constituição Federal.

### Causa

- Tratamento inadequado dos resultados oriundos do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social.
- Desbalanceamento entre as taxas de captação e de aplicação previstas em contratos de mútuo firmados com a União.

### Manifestação da Unidade Examinada

Apresentamos a manifestação conjunta das Áreas Financeira e Internacional e de Controladoria do BNDES, emitida em resposta aos apontamentos efetuados, conforme Nota Conjunta AF/DEPOL n.º 35/2016 e ACO/DEACO n.º 04/2016, de 04/10/2016.

“[...]”

Resumidamente, pode-se afirmar que:

1. Não há fundamentação para caracterizar receitas com a carteira de Títulos e Valores Mobiliários (TVM), parte dela composta por Títulos Públicos Federais, e as receitas de equalização provenientes do Tesouro Nacional, como benefícios concedidos pela União ao BNDES na condição de controladora e controlado.
2. Os resultados apurados pelo BNDES nas suas operações ordinárias são mais do que suficientes para custeio integral de suas despesas administrativas e de pessoal, pagamento de tributos e para remuneração do acionista por meio do pagamento de dividendos.
3. Ainda que fosse adotada a abordagem de ‘reapurar’ o resultado do BNDES, expurgando todos os efeitos do relacionamento com a União, o impacto seria um aumento no resultado do Banco em 2014 e 2015: o efeito líquido das rubricas de relacionamento com a União foi negativo em R\$ 21,1 bi em 2015 e R\$ 11,9 bi em 2014 [...].

Na Seção a seguir, mediante comentários sobre pontos destacados do relatório da equipe de auditoria da CGU, ficará demonstrada a procedência das afirmações feitas acima.

2 - Comentários sobre pontos destacados do relatório de auditoria da CGU.

2.1 Constatação: Impacto das relações com o Controlador (União) no resultado do Banco

- **‘Toma relevância para a nossa análise a renda decorrente da aplicação das disponibilidades do Banco em Títulos Públicos emitidos pelo controlador, considerando que a remuneração dos recursos aportados pelo Controlador no BNDES ocorre a uma taxa inferior à remuneração paga pelo Controlador em seus Títulos Públicos negociados em mercado’**[grifo no original].

O BNDES recebeu recursos da União, conforme autorização legislativa, para a execução de suas atividades de apoio financeiro, execução de políticas governamentais e recomposição patrimonial, caso dos instrumentos híbridos de capital e dívida.

Os recursos ingressaram mediante a celebração de contratos de financiamento, os quais previram a entrega, ao BNDES, de dinheiro e/ou títulos públicos federais.

Cumpramos ressaltar, preliminarmente, que as captações de recursos em tela se destinaram ao apoio a projetos de investimentos e execução de programas oficiais de crédito, com uso integral dos recursos até o 1º trimestre de 2015.

Trata-se de política transitória, com aportes de recursos feitos na expectativa de elevação do orçamento de desembolsos do Banco, de forma sustentada, com uma visão de longo prazo, com retorno compatível com tal premissa.



O retorno das operações de crédito, desde aquela data, vem sendo maior do que os desembolsos em função do quadro econômico e político desfavorável à assunção de riscos de longo prazo. Esses fatores explicam a situação de carteira de tesouraria do BNDES, ora acima do mínimo prudencial. Observa-se que, além de prévia autorização legal, as operações de financiamento da União ao BNDES foram no interesse da sociedade, com o objetivo de propiciar a execução de políticas públicas de manutenção da atividade econômica, e do Tesouro Nacional, por resultarem em retorno, por meio do pagamento de juros, de dividendos, de tributos ou mesmo pelo aumento do valor do patrimônio da instituição, integralmente detido pela União. Em outras palavras, a destinação de tais recursos ao BNDES, tem o condão de viabilizar o comando previsto na Lei nº. 13.242, de 30 de dezembro de 2015, que no seu art. 111, IV, estabelece, *inter alia*, que o BNDES deverá priorizar o financiamento de Programas do Plano Plurianual, que promovam as políticas públicas de redução das desigualdades: financiamento a infraestrutura, mobilidade, transporte urbano.

Destaque-se também que os recursos foram recebidos com custos, pois em todos os contratos está prevista a remuneração considerada adequada às finalidades às quais se destinam, i.e., compatível com a aplicação no longo prazo pelo BNDES em suas operações de crédito, ao referencial de custo financeiro adotado em suas políticas operacionais, a TJLP.

O diferencial entre a rentabilidade dos títulos e a TJLP são variáveis fora do controle do BNDES: é um dado externo ao Banco e de conhecimento prévio por parte da União quando da celebração dos contratos com o BNDES. Portanto, não se pode falar em arbitragem de taxas por parte do BNDES. O Banco não estabelece essas taxas, tampouco pode antecipar seu comportamento ao longo do tempo. Em uma conjuntura – possível – de convergência entre essas taxas, a questão deixaria de existir.

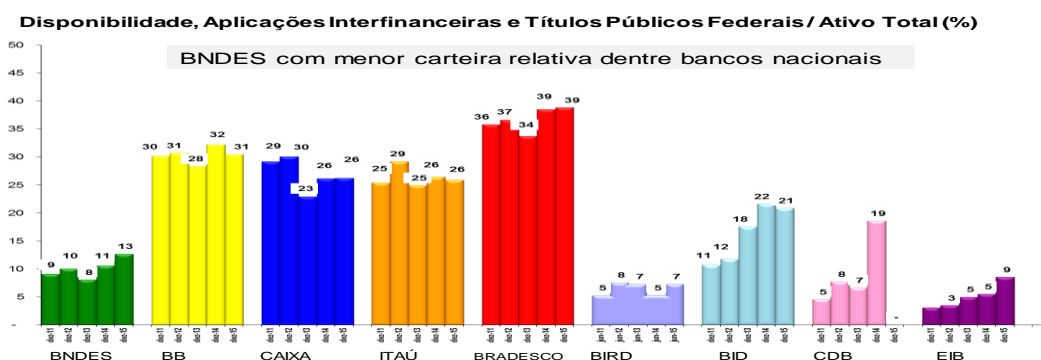
Feitas essas considerações, cabe esclarecer que a forma e a velocidade de reaplicação dos recursos em apoio a projetos de investimentos e, conseqüentemente, o tamanho adicional ao mínimo prudencial e ao limite estabelecido na política financeira da carteira de tesouraria do Banco, dependem da demanda de recursos para projetos de longo prazo. É sabido que tal demanda foi enormemente afetada pela conjuntura desfavorável de final de 2014, o que se intensificou ao longo de 2015.

Enquanto não alocados para a finalidade de concessão de crédito, os recursos recebidos pelo BNDES, que retornaram e não foram reaplicados em suas operações de crédito, precisam ter seus valores preservados, de acordo com a Política de Gestão da Tesouraria do BNDES.

A gestão da tesouraria do BNDES é compatível com o observado em qualquer outro banco. Seu tamanho é proporcional às obrigações contratuais, que incluem os desembolsos para operações de crédito e os pagamentos de despesas e custos, bem como para outras finalidades estabelecidas na sua Política Financeira.

O tamanho da carteira de tesouraria do BNDES se mostra bem menor do que a de bancos comerciais – como Itaú, Bradesco e Banco do Brasil, cuja participação média no total dos ativos é da ordem de 30% - e compatível com a de outros bancos de fomento, como BID, Banco de Desenvolvimento da China e Banco Mundial, conforme o gráfico 1 a seguir.

Gráfico 1: Disponibilidades, aplicações interfinanceiras e TPFs



Fontes:

- i. Bancos Nacionais - Relatório BACEN (IF.data - Dados Seleccionados de Entidades Supervisionadas) e Demonstrações Financeiras;
- ii. Bancos Internacionais – Financial Statements (Cash and Cash Equivalents, and Government and Agency Obligations / Total Assets). Os saldos de balanço do BIRD, BID e CDB foram convertidos para Reais pelo câmbio final do período. Foram considerados dados do exercício encerrado em 30/06/2015 (BIRD) e 31/12/2014 (BID e CDB)



Os bancos comerciais precisam ter uma carteira de tesouraria proporcionalmente maior porque mantém depósitos à vista, exigindo uma maior provisão de liquidez. De maneira semelhante, dado o crescimento mais acelerado dos desembolsos do BNDES a partir de 2008, naturalmente as operações de tesouraria foram ampliadas, visando principalmente prover a liquidez necessária à atuação bancária.

Nada há de essencialmente diferente na gestão e no tamanho da tesouraria do BNDES. Ela exerce as mesmas funções que em qualquer outro banco. No caso do BNDES, o excesso de recursos em carteira de tesouraria acima do mínimo requerido prudencialmente e pela sua política financeira, decorreu da frustração da expectativa de demanda previamente existente, sendo a demanda afetada pela conjuntura econômica e política desfavorável observada mais fortemente a partir de 2015.

É fundamental, portanto, esclarecer que o BNDES precisa manter uma carteira de títulos compatível com o seu tamanho e a expectativa de desembolsos. Portanto, a rentabilidade gerada por esta carteira independe do fato de ter sido originada a partir de captações em espécie ou em títulos públicos. Se os recursos fossem entregues em moeda – e não o foram por escolha do Tesouro Nacional – o BNDES precisaria comprar títulos para preservar a rentabilidade à espera dos momentos de cumprir com os desembolsos de suas operações de crédito e demais obrigações contratuais.

Recebendo em títulos, o Banco precisa monetizá-los nos momentos apropriados. A monetização pode ser feita em definitivo, com a venda dos papéis, ou de maneira temporária, por meio de operações compromissadas (venda com compromisso de recompra, ao final resultando na manutenção da carteira), que podem ser roladas até ser oportuna a venda definitiva.

Assim, a manutenção de títulos públicos obedece a critérios de preservação de valor das disponibilidades sob critérios da gestão de tesouraria, dada a demanda corrente e projetada por desembolsos. Sua remuneração tem como base a Selic e seus ganhos retornam ao Tesouro pelo pagamento de tributos, dividendos e pela capitalização do Banco, que é integralmente da União.

Os Títulos Públicos Federais, portanto, são o principal instrumento de aplicação das disponibilidades de qualquer instituição financeira em virtude de suas características de risco, rentabilidade e liquidez. A aplicação das disponibilidades nestes ativos independe de a União, emissora dos títulos, ser ou não a controladora da instituição detentora dos papéis. Como informado acima, há bancos de controle privado que detêm montantes de TPFs muito superiores aos detidos pelo BNDES. [...]

Instituições financeiras buscam aplicações rentáveis, líquidas e seguras. Empresas com maiores obrigações escolhem manter carteiras de tesouraria também maiores, para fazer frente às suas saídas financeiras de igual magnitude.

A evolução da Carteira de Títulos Públicos pode ser um bom indicativo da evolução do tamanho da empresa, ou da sua necessidade de liquidez. Contudo, caso existissem opções no mercado mais seguras, líquidas e rentáveis do que títulos públicos, os agentes financeiros em geral, pessoas físicas ou pessoas jurídicas, optariam por aplicar nessa opção em detrimento daqueles papéis. Portanto, a manutenção de carteira de títulos públicos por uma instituição financeira não pode ser caracterizada como fato atípico, tampouco o impacto da receita obtida com essa carteira.

A alternativa a isso, aqui invocada apenas a título de argumentação, seria aplicar os recursos livres em títulos privados ou ativos de outra espécie

Observe-se, finalmente, que o *funding* que sustenta a Carteira de Tesouraria do BNDES, não somente a de Títulos Públicos Federais, não se resume aos recursos captados junto ao Tesouro Nacional ou outras fontes públicas. O BNDES também possui captações domésticas e externas, estando parte dos recursos alocados, igualmente, na tesouraria do Banco.

**• ‘De forma mais específica temos que de 2009 a 2015 houve a transferência nominal de R\$ 424 bilhões do Tesouro Nacional para o Banco, mediante a transferência de Títulos Públicos da União para o BNDES amparados por contratos de mútuo firmados com o Ministério da Fazenda após autorização legislativa. Contudo os contratos de mútuo firmados fixam a remuneração da União como a Taxa de Juros de Longo Prazo - TJLP, hoje em torno de 7,76% a.a., enquanto que os Títulos Públicos recebidos têm como referência a Taxa SELIC, hoje em 14,25% a.a.’ [grifo no original].**

Como já mencionado, a carteira de Títulos Públicos Federais é parte do conjunto de instrumentos financeiros de aplicação de liquidez utilizados pelas instituições financeiras, composto por: disponibilidades, aplicações interfinanceiras e títulos e valores mobiliários (onde se incluem os TPFs). Dentre as principais instituições financeiras, sejam públicas ou privadas, o BNDES é, historicamente, quem apresenta a menor proporção de seus ativos investidos em instrumentos de liquidez, ou seja, é a instituição que investe a maior parcela das suas captações nas atividades operacionais (operações de crédito e renda variável).



Como demonstrado no Gráfico 1 entre 2011 e 2015, o BNDES manteve aplicado em operações de liquidez uma média de 13% dos ativos, percentual muito inferior aos principais bancos comerciais (públicos e privados) com média de 30%. Ao final de 2015, a carteira remanescente de TPFs no BNDES representava apenas 9% dos ativos totais.

Destaca-se que não procede a afirmação de que toda a carteira de títulos de públicos detida pelo BNDES tem como custo financeiro a TJLP: parte dela é lastreada por captações a custo de mercado (taxa Selic ou equivalente, captações externas, etc).

As operações de financiamento realizadas entre a União e o BNDES se efetivaram por meio da transferência de títulos públicos em decorrência, exclusivamente, de restrições por parte do Tesouro Nacional para o repasse de numerário (liquidez em espécie).

Aliás, o foi por meio de financiamento em alternativa à capitalização via investimento direto dado o caráter transitório da destinação dos recursos, bem como para não gerar impacto no resultado primário do Tesouro Nacional.

Sendo o principal objetivo das captações com a União a realização de operações de crédito, o recebimento em títulos demandou ao BNDES esforços adicionais para conversão em liquidez para o repasse aos mutuários. Um exemplo desses esforços é a contratação de operações compromissadas a custo de mercado, que compõem parte do *funding* da carteira de TPFs no período.

Dessa forma, o resultado atribuído a títulos públicos em 2014 e 2015 e sua comparação com a rentabilidade dos financiamentos concedidos pelo Tesouro Nacional no relatório tem um peso superestimado [...].”

Após o encaminhamento do relatório preliminar, o BNDES também se manifestou sobre este ponto por meio da Nota Conjunta AF/DEPOL 01/2017 e AJ/JUAF 01/2017, de 06/01/2017. O banco reiterou parcela da argumentação outrora apresentada, motivo pelo qual não reproduzimos a integralidade de sua manifestação nesse momento.

De forma resumida, o banco defendeu que (i) a aplicação dos recursos em operações de crédito é feita nos termos previstos em suas políticas operacionais; (ii) os valores recebidos em empréstimos da União de 2008 a 2014 foram integralmente empregados em financiamentos do BNDES; (iii) em virtude da recessão da economia brasileira, houve queda da demanda por financiamentos em 2015; (iv) não se deve confundir preservação de valores com arbitragem planejada; e (v) a composição da carteira de tesouraria do BNDES não se deu exclusivamente em função dos recursos advindos do Tesouro, mas também devido à rolagem dos recursos próprios e pré-existentes, bem como de outras captações. O banco conclui, assim, que: “[...] não procedem ou pelo menos merecem ser relativizadas as afirmativas constantes no relatório, no sentido de que o BNDES auferiu ganhos extraordinários, atípicos, às custas da União, decorrentes de suposta arbitragem sobre o Tesouro Nacional[...]”.

Adicionalmente, o BNDES indicou a existência de impropriedades formais no relatório, as quais foram pontualmente corrigidas. Além disso, o banco afirmou que:

“As tabelas 3 e 4 estimam o efeito dos TPFs sobre o resultado em 2014 e 2015, reportando um total de R\$ 6,4 bilhões como efeito líquido do período. Este cálculo merece dois reparos: i) não leva em consideração a carga tributária incidente sobre rendimento com títulos públicos (4,65% de PASEP/COFINS e 45% de IR/CSLL); ii) considera que toda a carteira de títulos públicos é custeada em TJLP, o que não é correto: como já mencionado, para monetizar os papéis sem recorrer à venda abrupta de grandes volumes, o banco realiza operações compromissadas a custo de mercado (Selic) e assume passivos de diferentes origens e custos. As operações compromissadas representavam cerca de 27% do saldo de TPFs em 2014 e 15% em 2015. Considerando estas duas correções, o efeito líquido estimado para o período cai para R\$ 2,7 bilhões”.

Por fim, discordando de trechos da “Análise do Controle Interno”, o banco argumentou que (i) a atividade fim do BNDES é justamente a intermediação financeira e o resultado dessa atividade deve ser creditada ao seu patrimônio; e (ii) após manifestação do TCU, a administração do BNDES aprovou o pagamento antecipado de dívidas no montante de R\$ 100 bilhões, o que demonstraria a sua atuação responsável em relação à adequação do volume de sua tesouraria.

## **Análise do Controle Interno**

Considerando as informações constantes na Nota Conjunta AF/DEPOL 35/2016 e ACO/DEACO 04/2016, apresentamos nossas análises sobre as ponderações apresentadas pelo BNDES.

A nota inicia com uma argumentação resumida de que as receitas com a carteira de Títulos e Valores Mobiliários (TVM) do BNDES, parte dela composta por títulos públicos federais, não podem ser tratadas como benefícios concedidos pela União.

Tal argumentação alinha-se ao afirmado pela equipe de auditoria, pois os apontamentos sobre as transações entre controlada e controlador não foram tratadas como benefícios, mas sim como transações atípicas decorrentes da relação entre as duas figuras, o que gera distorção no resultado a favor do BNDES.

Em seguida, a nota informa que o resultado apurado pelo BNDES em suas operações ordinárias são mais do que suficientes para suas despesas de custeio, aí incluídas despesas administrativas, de pessoal, tributárias e para remuneração do acionista por meio do pagamento de dividendos.

Sobre essa afirmação, trazemos para o debate a observação de que o resultado das operações ordinárias é decorrente da concessão de crédito ao mercado privado mediante a transferência de recursos de capital do Tesouro Nacional, atuando o BNDES como intermediador.

Assim, considerando a existência de recursos do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social no *funding* do banco, intensificada a partir de 2009 com o incremento das transferências mediante contratos de mútuo, determinadas cautelas devem ser aplicadas no trato desses recursos e do produto deles decorrentes.

Em outras palavras, considerando que o BNDES não empresta os seus próprios recursos (seu patrimônio líquido), mas sim os recursos de terceiros, colocados à sua disposição por obrigação legal ou por transferências de recursos decorrentes de contratos firmados com entes públicos e privados, sendo relevante a participação do Tesouro, não poderia a instituição tratar o saldo positivo da exploração do patrimônio público como recursos ordinários decorrentes da exploração de seu próprio patrimônio.

Retornando à manifestação apresentada, o BNDES argumenta, na sequência, que, caso adotada proposta de “reapurar” o seu resultado, com o expurgo de todos os efeitos do relacionamento com a União, teríamos, na verdade, um aumento do resultado da instituição nos exercícios de 2014 e 2015.

Ocorre que a argumentação do banco se apresenta inadequada, pois considera o expurgo total das despesas com contratos de mútuo frente ao resultado com títulos públicos federais, sem incluir as receitas decorrentes dos contratos de empréstimos firmados e com recursos já desembolsados.

Assim, expurgar integralmente o resultado com a União não nos parece, de fato, a solução mais adequada, pois devem ser consideradas apenas as transações em que a diferença de taxas de captação e aplicação oneram o controlador. As demais transações, em que as taxas se anulam, (operações de crédito já concedidas) não podem ser tratadas da mesma forma em que o modelo de concessão de crédito gera uma arbitragem de taxas sobre o controlador.

Após a argumentação sucinta sobre os três aspectos acima, a nota conjunta traz considerações pontuais sobre determinados trechos da constatação apresentada. Novamente apresentaremos comentários específicos para cada uma das considerações, iniciando sobre a manifestação acerca da arbitragem de taxas decorrente do modelo de transferência de recursos adotado pelo Tesouro Nacional.



Inicialmente, o BNDES traz breve contextualização sobre o recebimento extraordinário de recursos do Tesouro Nacional, reconhecendo, inclusive, que a sua carteira de títulos vem sendo mantida acima do limite prudencial. Acrescenta que as operações foram objeto de autorização legal específica e estão alinhadas com o interesse da sociedade.

Importante notar, nesse momento, que não se ataca a decisão discricionária do ente político em fomentar determinada atividade econômica, mas simplesmente destacamos que o modelo de transferência de recursos provocou vantagem para o BNDES decorrente da diferença entre as taxas de juros cobradas pela União nos contratos de mútuo e a remuneração dos títulos públicos federais transferidos também pela União.

Neste sentido, considerando a natureza bilateral dos contratos de mútuo, o BNDES poderia ter alertado o Tesouro Nacional sobre a questão e proposto a adoção de cautelas suficientes para mitigar tais distorções.

Acrescenta o BNDES, que as transferências realizadas revelam uma política transitória, com efeitos de longo prazo. De forma mais simples, isso quer dizer que as transferências se intensificaram no período entre 2009 a 2015, mas produzirão efeitos até 2040, caso não ocorram futuras alterações nas condições inicialmente pactuadas.

Retornando à manifestação apresentada, ainda acerca da diferença de taxas, argumenta o BNDES que a diferença entre as taxas de captação e de aplicação junto à União não trouxe prejuízo ao controlador, uma vez que o superávit dos contratos de mútuo teria retornado na forma de juros, de dividendos, de tributos ou mesmo pelo aumento do valor do patrimônio da instituição.

Sobre essa argumentação, os fatos econômicos indicados pelo banco não mitigam os efeitos da diferença de taxas identificada, primeiro porque não eliminam de forma integral a arbitragem, por serem parciais (o pagamento de juros e dividendos segue outra marcação, o pagamento de tributos incide sobre o ganho auferido, e a capitalização do banco não caracteriza retorno financeiro imediato para o controlador) e segundo porque têm obrigações de natureza distinta, a saber:

- (i) dividendos: decorrentes do resultado de operações do banco;
- (ii) juros: decorrentes da remuneração dos contratos firmados com a União ou do capital investido na entidade;
- (iii) tributos: incidentes sobre o ganho apurado, sendo ajustados inclusive em regimes distintos; e
- (iv) integralização de capital: além de ser uma decisão discricionária do controlador, de natureza distinta da celebração de contratos de mútuo, o eventual retorno somente ocorreria em exercícios futuros, enquanto o resultado seria imediatamente identificado no resultado e nas disponibilidades da instituição.

Continua o BNDES acrescentando que as transferências estariam alinhadas a sua missão institucional, com a citação de trecho específico da Lei Orçamentária Anual de 2016 (Lei n.º 13.232/2015), que define a política de aplicação dos recursos das agências financeiras oficiais de fomento.

Novamente não discordamos dessa argumentação, simplesmente criticamos o resultado extraordinário atípico, oriundo do modelo de financiamento adotado, destacando, em especial, que tal modelo, ao final, onera o próprio destinatário das políticas defendidas pelo banco, qual seja a sociedade brasileira, uma vez que o custeio da diferença entre as taxas de captação e de aplicação, considerado o caso específico dos títulos públicos federais mantidos em carteira, ocorre com recursos do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social.

Retomando ao texto da nota conjunta, verificamos trecho no qual informa o BNDES que os recursos recebidos possuem custos alinhados a suas operações, dado que estão marcados a Taxa de Juros de Longo Prazo – TJLP.

Neste ponto, criticamos que a remuneração dos contratos firmados com a União passa a ser compatível com a despesa de juros para o BNDES apenas quando as operações de crédito são efetivamente firmadas, momento em que ambos os ajustes caminham referenciados pela TJLP. Enquanto os recursos são mantidos em tesouraria, existe diferença entre as taxas de captação e de aplicação (frise-se, no mesmo ente), gerando resultado extraordinário para o BNDES às custas do controlador.

Apenas a título ilustrativo, citamos que, como forma de mitigar o resultado atípico enquanto os títulos são mantidos em tesouraria, o modelo ajustado poderia ser similar ao atualmente existente para a rubrica FAT Depósitos Especiais, na qual a dívida é remunerada pela TJLP a partir da liberação dos empréstimos aos beneficiários finais. Enquanto ainda se encontram disponíveis para o banco (tesouraria), os recursos são remunerados pelas mesmas taxas aplicadas na remuneração das disponibilidades de caixa do Tesouro Nacional, atualmente a taxa Selic.

Ainda sobre o tema, o BNDES argumenta que o diferencial entre a rentabilidade dos títulos e a TJLP foge a seu controle, sendo de responsabilidade da União, e que, portanto, não caberia falar em arbitragem.

Novamente reforçamos que a diferença de taxas provocou vantagem ao BNDES, configurando operação de arbitragem sobre a União. Ademais, conforme já informado neste trabalho, caberia à instituição, dar tratamento diferenciado ao ganho extraordinário decorrente da diferença de taxas de captação e aplicação junto à União, propondo, inclusive, a adoção de um modelo que mitigasse esse resultado enquanto os títulos estivessem em tesouraria, tal qual o modelo adotado na rubrica FAT Depósitos Especiais.

Ainda sobre a questão, o BNDES acrescenta que houve queda na demanda de recursos para projetos de longo prazo, impactando assim o saldo de aplicações em títulos públicos. Nesse sentido, a manutenção dos recursos em títulos públicos federais teria como objetivo, inclusive, preservar o valor econômico do montante disponibilizado pelo Tesouro e estaria alinhada com a sua Política de Gestão de Tesouraria.

Sobre os esclarecimentos adicionais acerca da conjuntura econômica que levou ao incremento das disponibilidades, atrelada à necessidade de manutenção do valor econômico dessas disponibilidades, tais fatos não justificam a concentração do resultado decorrente da diferença de taxas no BNDES sem a adoção de medidas compensatórias que atribuam tratamento diferenciado a esses recursos, sendo forçoso recordar a existência de já mencionada situação análoga em que essa ocorrência é mitigada (FAT Depósitos Especiais).

Ademais, se a conjuntura econômica trouxe redução na demanda de recursos para financiamento de projetos de longo prazo, caberia ao BNDES avaliar a possibilidade de devolução dos títulos ao Tesouro Nacional, anulando os ganhos extraordinários ora apontados e reduzindo seus níveis de endividamento.

Em seguida, o BNDES argumenta que sua gestão de tesouraria está alinhada com a praticada pelos demais bancos brasileiros, destacando que o volume de sua carteira é menor que a de bancos comerciais (citando bancos privados e públicos) e compatível com outros bancos de fomento.

De toda a argumentação apresentada, apesar de o montante de recursos ser compatível com outros bancos comerciais, há uma diferença crucial para o perfeito alinhamento da atividade de fomento com as regras orçamentárias a que está submetido qualquer agente que aplique recursos públicos: a fonte de recursos.

De forma mais objetiva, a carteira de tesouraria de bancos comerciais tem origem em recursos privados de seus acionistas ou de seus clientes, situação distinta do BNDES, cujo financiamento global tem origem predominante em recursos públicos integrantes do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social, classificados como recursos de capital sob a ótica da categoria econômica.

O reconhecimento da fonte de recursos se faz necessário para atender ao já mencionado no início da presente análise: adoção de determinadas cautelas no trato desses recursos públicos transferidos e do produto deles decorrentes.

Com relação à compatibilidade da carteira de tesouraria do BNDES com a expectativa de desembolsos, não efetuamos apontamentos contrários, simplesmente alertamos para a necessidade de adotar medidas para mitigar ganhos oriundos da diferença de taxas de captação e aplicação com a União.

Aqui vale recordar que, na manifestação ora analisada, o banco cita como um dos fatores para o incremento do saldo de títulos públicos em tesouraria a redução da demanda por recursos para financiamento de projetos de longo prazo, mas não informa as medidas adotadas para a adequação desse saldo.

Na sequência, a nota conjunta apresenta, argumentações sobre a necessidade de manutenção do valor econômico dos recursos no momento do desembolso e o retorno ao controlador mediante o pagamento de tributos e dividendos e a capitalização da instituição. Por já termos abordado esses temas, não nos prolongaremos nas análises.

Ao final do primeiro tópico da nota conjunta, o BNDES argumenta que há outras possibilidades de aplicação de suas disponibilidades além de títulos públicos e que seu financiamento não advém somente de transações com o seu controlador.

Sobre a questão, reforçamos que não questionamos a política de aplicação das disponibilidades, mas sim o resultado extraordinário que a captação de recursos com a União marcados à TJLP e a reaplicação desses recursos na própria União, mas com marcação à Taxa Selic, gera para o banco e para a sociedade brasileira.

Partindo para o segundo tópico da manifestação, o BNDES novamente traz argumentações sobre a diferença entre as taxas de captação com a União e de aplicação dessas captações na própria União, de forma que as informações apresentadas abordam pontos já tratados na presente análise, notadamente temas relacionados ao volume de recursos mantidos em títulos públicos e ao modelo de transferência de recursos da União para a instituição, razão pela qual não serão objeto de novas ponderações.

Neste mesmo item, o BNDES critica a informação de que toda a sua carteira de títulos públicos tem como custo financeiro a TJLP. De fato, há captações com outros entes, incluindo agentes privados, mas tais recursos são pouco representativos em seu financiamento global, ficando em torno de 8% da captação total no exercício de 2015, de forma que tem baixa materialidade para impactar a presente análise.

A fim de ilustrar a argumentação apresentada no parágrafo anterior, apresentamos o comportamento das captações do BNDES de 2002 e 2015.





Tabela 6 – Perfil de captação do BNDES (Valores em R\$ bilhões)

Descrição	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Rec.Privados-RPv	30,0	24,9	21,3	15,9	14,7	14,1	28,2	33,8	25,8	36,0	52,3	55,4	69,8	66,6
Rec.Públicos-RPb	98,0	104,8	118,1	131,7	141,3	147,7	189,3	296,8	416,1	488,7	570,7	638,0	735,3	778,1
Captação Total-CT	127,9	129,7	139,4	147,6	156,0	161,9	217,5	330,6	441,9	524,8	623,0	693,4	805,1	844,7
RPv/CT	23,4%	19,2%	15,3%	10,8%	9,4%	8,7%	13,0%	10,2%	5,8%	6,9%	8,4%	8,0%	8,7%	7,9%
RPb/CT	76,6%	80,8%	84,7%	89,2%	90,6%	91,3%	87,0%	89,8%	94,2%	93,1%	91,6%	92,0%	91,3%	92,1%

O BNDES argumenta, ainda, que teve de empreender esforços adicionais para converter os títulos em recursos financeiros e repassá-los aos mutuários, citando como exemplo a contratação de operações compromissadas, e que tais esforços elevaram seu custo de captação e resultaram em uma superestimativa do resultado atribuído a títulos públicos em 2014 e 2015 por parte da CGU.

Contudo, não há, na manifestação e nos demonstrativos financeiros da instituição, dados objetivos estruturados de forma ordenada que evidenciem o montante de recursos a serem considerados como custos atrelados a esses esforços de conversão dos títulos em recursos financeiros disponíveis, o que inviabiliza a avaliação em quanto teríamos superestimado o resultado com títulos públicos.

Por fim, entendemos que ajustes sugeridos pelo BNDES nas tabelas 3 e 4 são adequados. Como parte da implementação das recomendações expedidas neste relatório, a expectativa do órgão de controle é que o BNDES proceda a minuciosa apuração dos valores auferidos em razão do desbalanceamento entre as taxas de captação e aplicação com a União, disponibilizando, em conjunto, a memória de cálculo para análise e mitigando, assim, as lacunas informacionais de suas demonstrações financeiras.

### Recomendações:

Recomendação 1: Implementar, nos sistemas contábeis, ferramentas que permitam a identificação e o tratamento diferenciado das fontes de financiamento do banco.

Recomendação 2: Instituir rotinas internas que garantam que os resultados oriundos de transações não decorrentes apenas do esforço do banco sejam expurgados (i) da base de cálculo utilizada para a apuração do dividendo e, conseqüentemente, do limite máximo de lucros ou resultados a serem distribuídos a empregados e administradores, e (ii) da apuração dos indicadores que sustentam tal distribuição.

#### 1.1.1.5 CONSTATAÇÃO

##### Superávit contábil oriundo de transações equalizadas pelo Tesouro Nacional.

##### Fato

Em continuidade ao tratado na informação 1.1.1.3, tratando agora das receitas registradas na conta “Rendas de Operações Vinculadas ao Tesouro Nacional”, recorreremos à consulta às ordens bancárias sacadas no Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI), visando a identificar o programa e a ação correspondentes e, conseqüentemente, o orçamento a que esses programas estão vinculados.

Os levantamentos realizados revelam o montante de R\$ 38,4 bilhões (R\$ 38.401.820.238,66) em ordens bancárias sacadas nos exercícios de 2014 a 2016 (07/06/2016), destinadas ao BNDES, emitidas pela Coordenação-Geral de Operações de Crédito do Tesouro Nacional - COPEC (UG 170700) em nove programas e doze ações, todas classificadas como Operações Especiais na Estrutura Programática da Despesa (Vide Manual Técnico de Orçamento – 2016), cujas fontes de recursos indicadas são Recursos do Tesouro – Exercício Corrente e Recursos do Tesouro – Exercícios Anteriores (Fontes 100, 300 e 188), com dotação no Orçamento Fiscal.



Os levantamentos efetuados revelam que as receitas de equalização tem origem no Orçamento Fiscal, conforme se verifica na consulta ao Cadastro de Ações para as ações n.º 0281, 0294, 0301, 000K, 009J e 00EI. Os valores de equalização ocorrem majoritariamente no Programa Sustentação do Investimento (PSI) (“Programa 0909 Operações Especiais: Outros Encargos Especiais” / “Ação 000K Subvenção Econômica ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES, em Operações de Financiamento (Lei n.º 12.096/09 e 12.409/11”).

Desse modo, tal como na avaliação do resultado com títulos públicos, identificamos a existência de recursos oriundos do esforço fiscal de toda a sociedade contribuindo para a formação de resultado no BNDES, tendo em vista que nas operações sujeitas à equalização o BNDES acrescenta sua remuneração (*spread* básico e demais comissões), registrando um lucro em operações atípicas duplamente subvencionadas.

### **Causa**

- Tratamento inadequado das receitas oriundas do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social.
- Insuficiência dos controles internos voltados para o controle das fontes de financiamento do banco.

### **Manifestação do Auditado:**

Apresentamos a manifestação conjunta das Áreas Financeira e Internacional e de Controladoria do BNDES, emitida em resposta aos apontamentos efetuados, conforme Nota Conjunta AF/DEPOL n.º 35/2016 e ACO/DEACO n.º 04/2016, de 04/10/2016, cujos pontos relacionados ao tema tratado neste item são a seguir transcritos:

“[...]”

#### **• Sobre equalização de juros**

- **‘Neste caso, tal como na avaliação do resultado com títulos públicos, identificamos a existência de recursos oriundos do esforço fiscal de toda a sociedade contribuindo para a formação de resultado no BNDES’** [grifos no original].

Os repasses de equalização decorrem de subsídios, definidos em lei, concedidos pela União em benefício dos mutuários dos programas [...], pois propiciam a redução das taxas de juros.

Nos programas beneficiados, a taxa de juros paga pelo mutuário ao BNDES é inferior à TJLP gerando, portanto, inicialmente, remuneração negativa.

O subsídio da redução da taxa é integralmente repassado ao mutuário automaticamente no momento da contratação da operação de crédito.

Assim sendo, é imperioso destacar, a bem da realidade dos fatos, que o BNDES não se apropria de qualquer ganho adicional, eis que o subsídio é inteiramente repassado ao tomador final do empréstimo.

A receita de equalização, calculada conforme definido em leis, resoluções do Conselho Monetário Nacional e portarias do Ministério da Fazenda, expressa, exatamente, o ressarcimento ao BNDES da diferença entre a remuneração negativa obtida junto ao mutuário do programa subsidiado e a remuneração que seria obtida caso o programa não contasse com subsídio de redução da taxa.

Em resumo, o repasse da receita de equalização pela União ao BNDES não decorre da relação de controlador e controlado entre as duas instituições, mas sim da repartição, definida em lei, do papel de cada um na concessão do subsídio de redução de taxa aos beneficiários dos referidos programas, a saber: i) ao BNDES, coube o papel de realizar as operações de crédito com os mutuários, praticando as taxas reduzidas determinadas em lei e obtendo, como consequência, remuneração negativa, ou seja, abaixo do seu custo de captação; e ii) à União competiu ressarcir o BNDES da remuneração negativa causada pelas taxas subsidiadas aos mutuários nos referidos programas.

O que se tem, ao final, é o subsídio de taxas de juros concedido pela União aos tomadores do crédito nos programas beneficiados, tendo o BNDES cumprido papel de intermediador no repasse do referido benefício da União ao mutuário.



Portanto, não é correto afirmar que a receita de equalização visa a conceder ao BNDES ganhos destinados a suportar as suas necessidades de recursos para custeio.

[...]

Como também já demonstrado, não há fundamento para o expurgo da receita de equalização (R\$ 12,4 bi em 2015 e R\$ 8,7 bi em 2014), já que a referida receita apenas cumpre o papel de neutralizar a remuneração negativa gerada pela cobrança de taxas subsidiadas nos programas beneficiados, conforme definido em lei: ora, sem o subsídio determinado por lei para os referidos programas, o BNDES não cobraria taxas reduzidas geradoras de remuneração negativa e não faria, portanto, jus a nenhuma receita de equalização”.

### **Análise do Controle Interno**

A manifestação apresentada pelo banco traz informações sobre a forma como os subsídios são repassados ao mutuário, esclarecendo que a receita de equalização representa o ressarcimento do BNDES pela concessão de operação de crédito pactuada com taxa de juros inferior ao custo de captação.

Acrescenta que esses recursos não devem ser excluídos da composição das receitas, tendo em vista que o BNDES atua apenas como intermediador do repasse do benefício financeiro ao mutuário e que, por não configurarem benefício que lhe foi concedido, não seria adequado entender que tais recursos fazem frente a suas necessidades de recursos de custeio.

Sobre os argumentos apresentados, de fato o entendimento inicial da equipe de que os recursos recebidos a título de equalização não deveriam compor as receitas do banco não se alinha à melhor técnica contábil. Entretanto, não podemos deixar de analisar a distribuição, pelo BNDES, dos recursos recebidos da União a título de subsídio creditício explícito.

Em resumo, de um lado, o tomador de recursos recebe créditos a taxas de juros mais baixas que as condições de mercado e, de outro, o BNDES concede recursos para esses mutuários e cobra da União a diferença de taxas previstas na política de fomento e o seu custo de captação, incluindo seu *spread* básico e demais comissões, conforme estabelecido na Lei nº 12.096/2009.

Vale notar, que as operações sujeitas à equalização só existem em função da decisão política de fomento às atividades de um setor específico. Caso admita-se que, mesmo sem a política de subsídio explícito, o banco firmaria as transações, temos que essa transferência de recursos seria desnecessária, revelando, assim, a antieconomicidade da política pública de fomento.

Toma relevância observar que o eventual resultado superavitário dessas transações nasce da soma dos recursos arrecadados do mutuário e da Equalização oferecida pelo Tesouro Nacional, sensibilizando as rubricas contábeis “Receitas de Intermediação Financeira” e “Rendas de operações vinculadas ao Tesouro Nacional” da sua DRE. Assim, considerando a existência de recursos do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social, temos que um resultado superavitário das operações equalizadas não pode receber o mesmo tratamento do resultado de transações ordinárias do banco.

De outro modo, considerando que o eventual resultado superavitário de transações afetadas por subsídio creditício explícito e implícito decorre em parte da transferência de recursos arrecadados pela sociedade e registrados no Orçamento Fiscal e da Seguridade Social e que essas operações não existiriam sem a determinação política de fomento, é necessário o tratamento adequado dessas receitas, impedindo que sejam distribuídas a um determinado grupo. Tal entendimento alinha-se aos princípios republicanos assentados na Constituição Federal de 1988, notadamente o da moralidade, bem como aos ditames atuais de Administração Pública que buscam combater práticas patrimonialistas.



Sobre as informações constantes nesse item, o BNDES, após a Reunião de Busca Conjunta de Soluções realizada em 22/12/2016, trouxe, por meio da Nota Conjunta AF/DEPOL 01/2017 e AJ/JUAF 01/2017, de 06/01/2017, considerações adicionais às informações já apresentadas durante os trabalhos auditoriais. Assim, considerando a inexistência de informações novas capazes de alterar o posicionamento da equipe de auditoria, não nos debruçaremos em análises sobre fatos já tratados.

## Recomendações

Recomendação 1: Dar transparência, publicando em seu portal eletrônico, aos resultados decorrentes das transações sujeitas à equalização em razão de programas governamentais de fomento.

### 1.1.1.6 INFORMAÇÃO

#### Estrutura de financiamento das atividades de fomento do BNDES.

##### Fato

Considerando a relevância das receitas do BNDES em transações assistidas pelo controlador, conforme apontado no item 1.1.1.3 desse trabalho, passamos a analisar o comportamento da PLR, dos repasses do Tesouro Nacional, do FAT, do PIS-PASEP, do Resultado com Títulos Públicos Federais, do Lucro Líquido e do Patrimônio Líquido.

Os dados e informações utilizados foram obtidos em consulta aos sítios do BNDES<sup>2</sup> e do Banco Central<sup>3</sup>. Conforme pode ser observado na tabela a seguir, os componentes mencionados tiveram um crescimento nominal acentuado no período de 2002 a 2015.

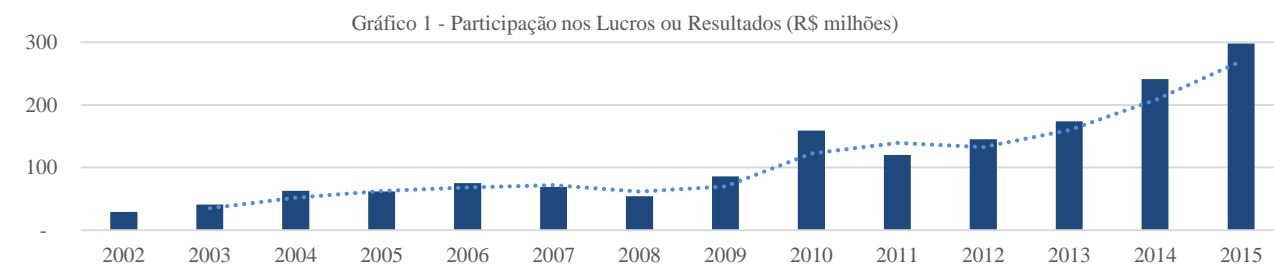
Tabela 7 – Evolução da PLR e de outros itens do balanço e da DRE (valores em R\$ milhões)

Exercício	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
PLR Total	29,5	40,8	63,5	62,2	74,5	69,4	53,9	86,3	159,3	119,5	145,5	173,7	240,5	298,0
TN/FAT/PP <sup>1</sup>	97.991,9	104.763,9	118.079,9	131.745,8	68.537,2	147.745,5	189.294,9	296.753,7	416.148,4	488.721,1	570.696,6	637.997,6	735.291,9	778.134,4
RTPF <sup>2</sup>	-	-	-	-	-	-	1.546,6	3.138,9	5.895,1	3.959,3	10.251,2	7.540,1	6.869,2	8.815,6
LL <sup>2</sup>	549,6	1.037,8	1.497,8	3.202,5	6.331,3	7.313,8	5.313,0	6.735,2	9.913,3	9.047,9	8.125,9	8.150,3	8.593,7	6.198,5
PL <sup>3</sup>	12.350,2	12.856,9	14.114,7	15.710,9	19.091,9	24.923,3	25.266,6	27.628,0	65.899,2	61.012,4	49.993,3	60.626,1	30.737,5	30.993,3

Fonte: demonstrações financeiras (2002 a 2015), extraídas do sítio do BNDES

Legenda: (1)TN/FAT/PP – Transferências do Tesouro Nacional, do FAT e do PIS-PASEP / (2)RTPF – Resultado com Títulos Públicos Federais (Nota Explicativa 27.2 das Demonstrações Financeiras referentes ao exercício de 2015) e LL – Lucro Líquido / (3) PL – Patrimônio Líquido (alinhando-se à determinação do BACEN, os Instrumentos Elegíveis ao Capital Principal não foram incluídos no PL).

No gráfico a seguir, mostramos a variação ocorrida na Participação nos Lucros ou Resultados, que teve crescimento nominal de 927,6% de 2002 a 2015.



Fonte: demonstrações financeiras dos exercícios de 2002 a 2015

Deve-se ressaltar que, no exercício passado, a diferença entre a PLR *per capita* do BNDES, que evoluiu de R\$ 34,3 mil para R\$ 104,1 mil de 2007 a 2015 (203,5%), chegou a até 1.853,1% em relação à praticada por outros bancos, sejam públicos ou privados.

<sup>2</sup>[http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes\\_pt/Galerias/Arquivos/empresa/download/planilha\\_series\\_historicas.xlsx](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/empresa/download/planilha_series_historicas.xlsx) e

[http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes\\_pt/Institucional/Relacao\\_Com\\_Investidores/Informacoes\\_Financeiras/demonstrativos\\_bndes.html#dcbndes](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Relacao_Com_Investidores/Informacoes_Financeiras/demonstrativos_bndes.html#dcbndes)

<sup>3</sup><https://www3.bcb.gov.br/sgspub/consultarvalores/telaCvsSelecionarSeries.paint>

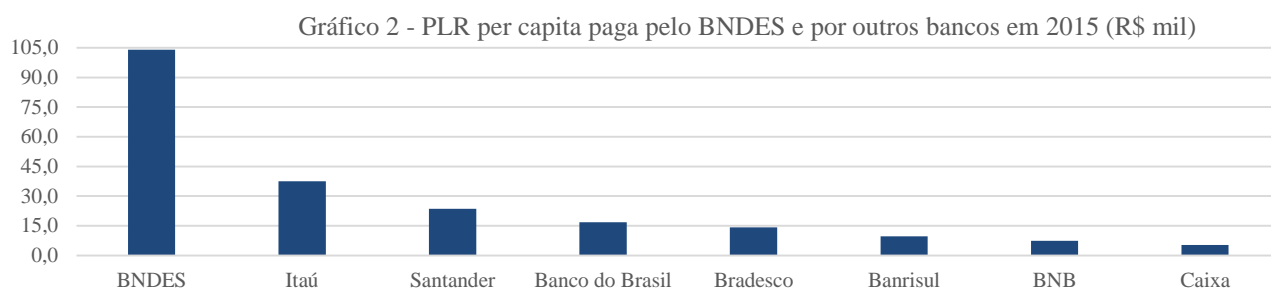


Tabela 8 – Diferença entre a PLR paga pelo BNDES e por outros bancos (valores em R\$ mil)

Instituição	PLR Total	Quantidade de Funcionários	PLR per capita	Diferença entre o BNDES e os outros bancos
BNDES <sup>1-3</sup>	298.066	2.864	104,1	-
Banco Itaú <sup>2</sup>	3.387.000	90.320	37,5	177,5%
Banco Santander <sup>3</sup>	1.180.148	50.024	23,6	341,1%
Banco do Brasil (BB) <sup>1</sup>	1.827.984	109.191	16,7	521,7%
Banco Bradesco <sup>3</sup>	1.318.839	92.861	14,2	632,8%
Banco do Estado do Rio Grande do Sul (Banrisul) <sup>2</sup>	106.161	11.098	9,6	988,0%
Banco do Nordeste do Brasil (BNB) <sup>1</sup>	52.834	7.233	7,3	1.324,8%
Caixa Econômica Federal (Caixa) <sup>1</sup>	519.391	97.471	5,3	1.853,1%

Fonte: relatórios de gestão (1), Relatório Anual Consolidado (2) e demonstrações financeiras (3)

No gráfico a seguir, pode-se visualizar de forma mais clara a diferença existente entre o BNDES e os outros bancos, no que se refere à prática de pagamento de PLR.



Fonte: já citada na tabela 8

Vale ressaltar que, embora o BNDES atue no fomento das atividades de serviços, comércio e indústria, diferentemente das atividades desenvolvidas pelos outros bancos, essa comparação visa a evidenciar a discrepância entre os programas de distribuição de resultados do BNDES e os outros bancos, públicos ou privados.

Em que pese suas atividades serem notadamente distintas, o desempenho da instituição depende fundamentalmente da disponibilidade do Tesouro Nacional para a realização de atividades de fomento, enquanto os outros bancos, com características comerciais, necessitam empreender esforços adicionais para a obtenção de resultados com a comercialização de seus produtos.

Com base nas informações até aqui elaboradas, o BNDES apresentou considerações por meio da Nota Conjunta AF/DEPOL n.º 34/2016 e ACO/DEACO n.º 03/2016. A mencionada Nota informa, basicamente, que o percentual do lucro distribuído pelo BNDES como PLR em 2015 foi o menor entre os bancos apontados.

O BNDES informa ainda sobre a existência de deficiências na comparação com outros bancos, visto que “(i) compara atividades e responsabilidades muito distintas, ao invés de comparar com as atividades correlatas daquelas instituições ou mesmo com bancos de investimento cuja estrutura seja mais similar à do BNDES; (ii) não considera que bancos comerciais oferecem outras fontes de remuneração variável relacionadas a metas de produção e pagamento de comissões; e (iii) o BNDES não possui agências nem distribui qualquer outro tipo de remuneração variável a seus funcionários”.

Finaliza o BNDES, indicando que o percentual da sua Receita de Intermediação Financeira obtido com Títulos e Valores Mobiliários (incluídos os TPFs) foi o menor entre bancos apontados pela equipe, destacando que nessa receita registrada foi o dobro da auferida pelo BNDES.

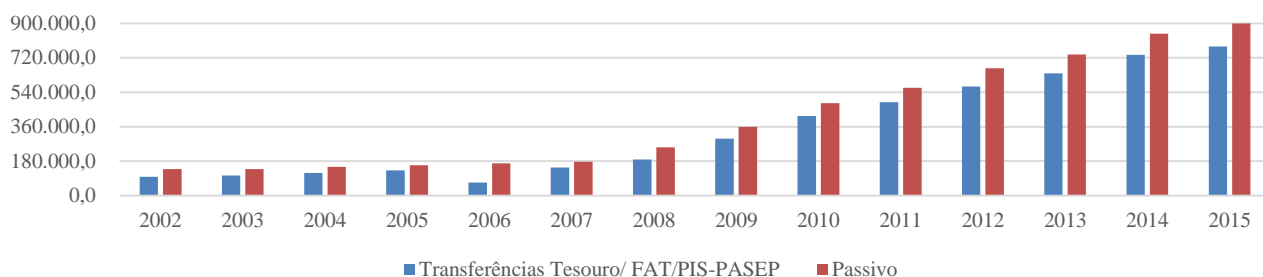
Com base nas informações apresentadas pelo BNDES, temos que o fato de os montantes relativos de distribuição do resultado pelo BNDES serem inferiores aos observados por outros bancos não afasta as argumentações até aqui apresentadas, visto que identificamos a existência de recursos públicos na distribuição, servindo a presente apenas para dimensionar a razoabilidade dos valores distribuídos.

Não se pode deixar de observar que bancos comerciais e bancos de investimento privados possuem sua fonte de orçamento marcada pelos recursos privados de seus clientes e acionistas, enquanto, o *funding* do BNDES, notadamente é composto por recursos públicos, razão pela qual questionamos a possibilidade de distribuição do resultado obtido com Títulos Públicos Federais e com operações equalizadas.

De fato, a comparação com os bancos comerciais, não deve ser considerada isoladamente para efeito de entendimento da estrutura de remuneração do banco, sendo válida a expansão do *benchmark* com a inclusão de outros agentes do Sistema Financeiro Nacional. Deve-se ressaltar ainda, que, na resposta apresentada, os gestores apontam a inexistência de comparação da PLR em exame com a de outros bancos de investimento, mas não trazem essa comparação em sua análise.

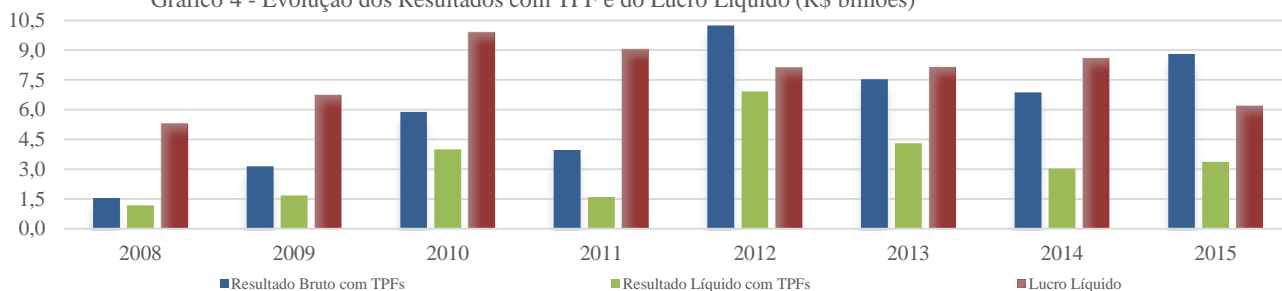
Retornando para os trabalhos de auditoria empreendidos, partimos para a avaliação do resultado com títulos públicos e o lucro do banco frente aos recursos repassados pela União. Observamos que no período de 2002 a 2015, o volume dos recursos federais, nas transferências do Tesouro Nacional, do FAT e do PIS-PASEP, evoluiu de R\$ 98 bilhões para R\$ 778 bilhões, elevando a representatividade dos recursos governamentais de 70,7% para 86,5% de seu Passivo, tendo em vista a evolução desse de R\$ 138 bilhões para R\$ 900 bilhões, conforme se verifica no gráfico a seguir.

Gráfico 3 - Comparação entre as transferências e o Passivo



De 2008 a 2015, os resultados bruto e líquido com títulos públicos federais (TPFs) e o lucro líquido evoluíram de R\$ 1,5 bilhão para R\$ 8,8 bilhões (470,0%), de R\$ 1,2 bilhão para R\$ 3,4 bilhões (186,9%) e de R\$ 5,3 bilhões para R\$ 6,2 bilhões (16,7%) e tiveram seu ápice em 2012 (R\$ 10,3 bilhões e R\$ 6,9 bilhões) e 2010 (R\$ 9,9 bilhões), respectivamente.

Gráfico 4 - Evolução dos Resultados com TPF e do Lucro Líquido (R\$ bilhões)



Fonte: demonstrações financeiras do BNDES (2002 a 2015)

Do gráfico acima, percebemos que parte relevante dos lucros do BNDES advém de operações atípicas firmadas com o controlador, notadamente aquelas já criticadas no item 1.1.1.4 deste relatório, evidenciando financiamento do resultado global da instituição com recursos Públicos. Toma relevância os exercícios de 2012 e 2015, onde o resultado bruto com TPF's supera o resultado líquido do banco.



Chamamos a atenção, também, que a evolução do resultado com TPFs observada no gráfico acima, coincide com a elevação do volume de transferência desses títulos nos contratos de mútuo celebrados com a União no período de 2008 a 2015.

Para melhor esclarecer os apontamentos ora apresentados, reforçamos a informação registrada no item 1.1.1.4 deste relatório, de que o valor do resultado líquido com TPFs foi calculado com base na despesa estimada com utilização do saldo médio da carteira de títulos públicos federais (TPFs) do BNDES no exercício e a respectiva TJLP, da forma demonstrada na tabela a seguir.

Tabela 9 – Demonstrativo de cálculo do resultado líquido com títulos públicos federais (R\$ milhões, exceto percentuais)

Item	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Saldo Médio de TPFs em carteira	5.826,34	23.258,45	30.777,37	38.483,51	56.426,75	63.119,37	74.970,17	84.786,89
Taxa de Juros de Longo Prazo	6,43%	6,30%	6,17%	6,17%	5,90%	5,12%	5,12%	6,43%
Despesa Estimada	374,74	1.465,21	1.898,28	2.373,58	3.331,29	3.229,57	3.835,93	5.453,44
Resultado Bruto com TPFs	1.546,57	3.138,93	5.895,06	3.959,32	10.251,18	7.540,09	6.869,15	8.815,61
Resultado Líquido com TPFs	1.171,83	1.673,72	3.996,78	1.585,74	6.919,88	4.310,52	3.033,22	3.362,17

Fonte: demonstrações financeiras de 2008 a 2015

Com base nas informações até aqui apresentadas o BNDES apresentou informações complementares por meio da Nota Conjunta AF/DEPOL n.º 34/2016 e ACO/DEACO n.º 03/2016. Em resumo, a manifestação trouxe críticas ao Resultado com Títulos Públicos, destacando divergências entre as tabelas 7 e 9, fato que ensejou correções na tabela 7.

Argumentou ainda sobre eventual impropriedade na classificação dos Instrumentos Elegíveis a Capital; o saldo de recursos do Tesouro Nacional no Balanço da instituição; o custo da carteira de tesouraria, reforçando que o banco também capta recursos no mercado privado; e falhas na análise efetuada pela equipe de auditoria por desconsiderar o saldo de disponibilidades mantidos em fundos exclusivos da Caixa Econômica Federal e do Banco do Brasil após o seu ingresso no Sistema Brasileiro de Pagamentos.

Por fim, informou o BNDES que todas as transferências de recursos obedeceram ao processo legislativo brasileiro, com a aprovação dos aportes em leis ordinárias já mencionadas no item 1.1.1.4. Considerando as informações apresentadas pelo BNDES, iniciando pela questão da classificação dos Instrumentos Elegíveis ao Capital Principal no Passivo, temos que o trabalho realizado leva em conta a determinação do Banco Central para que, a partir de 29/04/2015, o saldo de Instrumentos Elegíveis ao Capital Principal passasse a integrar o Passivo. Tal determinação gerou mudanças nos balanços patrimoniais de 2014 e 2015, conforme já foi mencionado anteriormente.

Assim, para haver consonância com o Pronunciamento Técnico CPC 23, emitido pelo Comitê de Pronunciamentos Contábeis, o cálculo do Endividamento computou os Instrumentos Elegíveis ao Capital Principal como uma conta de Passivo em todos os exercícios abrangidos, garantindo a comparabilidade das demonstrações financeiras.

No que tange ao saldo de TN/FAT/PP, temos que estes representam a posição patrimonial (apresentada no Balanço Patrimonial do BNDES) referente ao saldo final do volume de recursos do Tesouro Nacional transferidos ao BNDES, seja diretamente mediante contratos de mútuo ou transferências constitucionais, não cabendo nenhuma correção.

Neste mesmo item, o BNDES informa que os levantamentos efetuados subestimam seu custo de tesouraria, acrescentando que também capta recursos por outras fontes que não o Tesouro Nacional. De fato, há captações com outras fontes, incluindo agentes privados, mas, como já afirmado neste trabalho, tais recursos são pouco representativos em seu financiamento global, ficando em torno de 8% da captação total no exercício de 2015, de forma que possui baixa relevância para a presente análise.



Adicionalmente, registramos que podem existir inconsistências nas estimativas efetuadas sobre o custo dos recursos mantidos em tesouraria pelo BNDES uma vez que não há informações disponíveis em suas demonstrações que deem transparência a esse resultado. Merece anotação, contudo, que o próprio banco reconhece que as informações sobre sua gestão de tesouraria apresentadas em suas demonstrações financeiras são deficientes, conforme a seguir:

[...] O Resultado com Títulos Públicos não é divulgado nas Demonstrações Financeiras do Banco, citadas como fonte da tabela. [...]

No que se refere à alegação de que, antes das captações junto ao Tesouro Nacional, no período de 2002 a 2007, a carteira de títulos era menor do que o indicado por esta equipe, o enfoque apresentado concentrou-se nos anos de 2008 a 2014, nos quais as informações sobre a composição da carteira de tesouraria, e o respectivo resultado, estavam parcialmente disponíveis na Nota Explicativa 27.2 de suas demonstrações financeiras.

Acrescente-se, ainda, que a argumentação de que, entre 2002 e 2007, a carteira de títulos públicos teve pouca representatividade frente ao Ativo Total do BNDES corrobora os apontamentos até aqui efetuados sobre os impactos em sua estrutura de capital da instituição e seu resultado, decorrentes das transferências de títulos públicos realizados por meio de contratos de mútuo a partir de 2008.

Tratando da questão da manutenção de títulos em tesouraria pelo BNDES, temos que a receita obtida com a carteira de títulos públicos pode ser caracterizada como uma operação atípica no mercado, haja vista a influência do controlador já abordada nos itens 1.1.1.3 e 1.1.1.4 deste relatório, razão pela qual não teceremos comentários adicionais.

Quanto às aprovações legislativas para a alocação direta de títulos públicos no BNDES, não questionamos a decisão política, mas alertamos para a necessidade de tratamento diferenciado a ser atribuído a esses recursos, sob pena de criar um sistema de privilégios incompatível com o regime jurídico vigente.

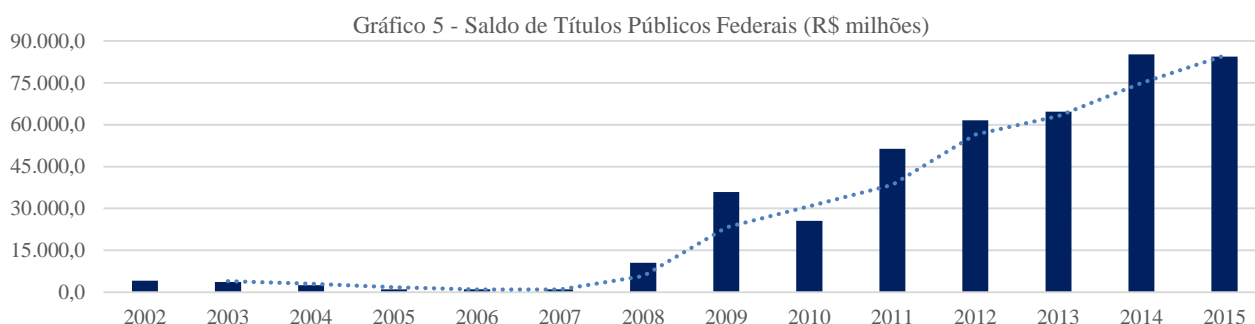
Retornando às avaliações empreendidas pela equipe de auditoria desta CGU, passamos a avaliar a evolução do saldo de títulos públicos federais de 2002 a 2015.

Tabela 10 – Evolução do saldo de títulos públicos federais de 2002 a 2015 (R\$ milhões, exceto percentuais)

Descrição	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<b>Ativo Circulante</b>	119,9	112,9	295,3	243,4	932,6	977,6	2.125,3	4.130,6	8.714,9	17.623,8	18.772,2	24.617,2	46.080,2	51.709,5
<b>Ativo não Circulante</b>	4.068,5	3.561,5	2.214,9	796,8	89,6	74,7	8.475,1	31.785,9	16.923,3	33.705,1	42.752,5	40.096,9	39.146,1	32.638,0
<b>Total</b>	4.188,4	3.674,5	2.510,2	1.040,2	1.022,2	1.052,3	10.600,3	35.916,6	25.638,2	51.328,8	61.524,7	64.714,1	85.226,3	84.347,5
<b>Evolução de TPFs (%)</b>	-	-12,3	-40,1	-75,2	-75,6	-74,9	153,1	757,5	512,1	1.125,5	1.368,9	1.445,1	1.934,8	1.913,9

Fonte: demonstrações financeiras de 2002 a 2015

Não se pode deixar de observar que, após um decréscimo de 74,9% de 2002 a 2007, o saldo de títulos públicos federais decuplicou em 2008 e aumentou 1.913,9% até 2015, acompanhando a política de capitalização via celebração de contratos de mútuo para a transferência desses títulos. De forma gráfica, apresentamos, a seguir, a evolução do saldo de Títulos Públicos Federais mantidos pelo BNDES:



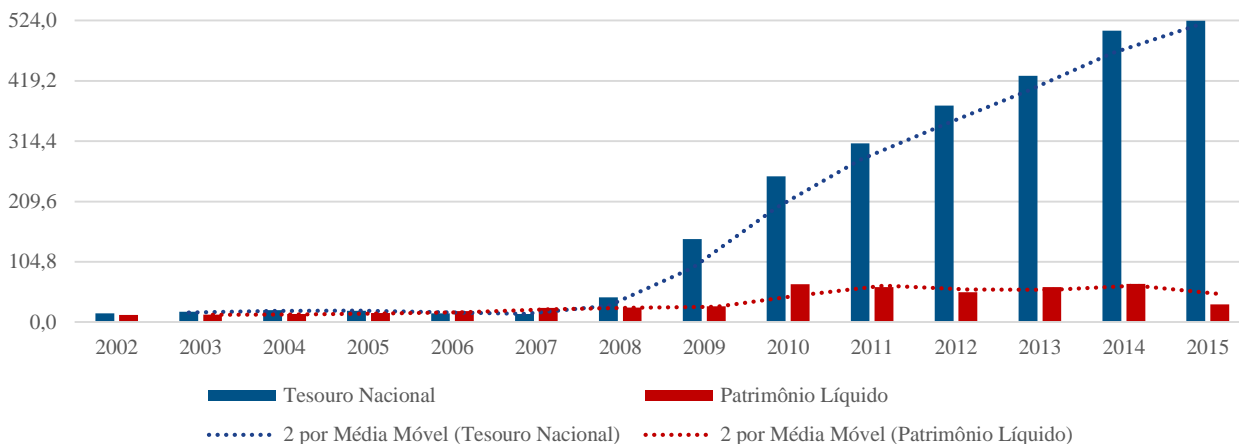
Fonte: demonstrações financeiras de 2002 a 2015





No gráfico a seguir, traçamos um comparativo entre as transferências do Tesouro Nacional (TN) registradas no Passivo do banco e o Patrimônio Líquido, que variaram 3.314,9% e 151,0% no período analisado, passando de R\$ 15,3 bilhões para R\$ 523,7 bilhões e de R\$ 12,4 bilhões para R\$ 31,0 bilhões, respectivamente.

Gráfico 6 - Evolução do Patrimônio Líquido e das Transferências do Tesouro (R\$ milhões)



Fonte: demonstrações financeiras do BNDES (2002 a 2015)

Da análise do gráfico anterior, verifica-se que as transferências do Tesouro Nacional não variaram significativamente nos exercícios de 2002 a 2007 (181,7%), mas tiveram incremento acentuado de 2007 a 2015, impactando o endividamento do BNDES.

O Patrimônio Líquido, por sua vez, em vista de apresentar uma queda expressiva em 2015 (53,2%), teve variação mais tímida no período em análise, o que reforça o argumento de que, com as transferências do Tesouro Nacional, as exigibilidades evoluíram em patamar muito superior ao do capital próprio do BNDES.

Toma relevância analisar o Relatório de Subsídios do 6º Bimestre de 2015, emitido pela Secretaria do Tesouro Nacional, que analisa as operações de financiamento do BNDES efetuadas pelo Tesouro Nacional, concedidas com a finalidade de aumentar a disponibilidade do banco para realizar empréstimos ao setor privado.

Tal relatório mencionou que esses empréstimos possuem montante superior a R\$ 520 bilhões e que a maioria é contratada a taxas inferiores ao custo de oportunidade do Tesouro Nacional, resultando em um subsídio creditício (ou implícito) nessas operações, cujo impacto fiscal é informado anualmente, por meio das informações complementares do Projeto de Lei Orçamentária Anual – PLOA, sem uma rubrica específica no orçamento.

Esse fato encontra-se estritamente alinhado com a argumentação apresentada no item 1.1.1.4 deste relatório, que aborda o resultado do BNDES decorrente do desbalanceamento entre as taxas de captação e aplicação no mesmo agente.

Também foi registrado que o subsídio financeiro, derivado do Programa de Sustentação do Investimento (PSI), é denominado explícito por possuir rubrica específica para essa finalidade no orçamento federal, enquanto o subsídio creditício, originado da diferença entre o custo de financiamento do Tesouro Nacional e a remuneração dos empréstimos ao BNDES, é chamado de implícito por não possuir rubrica específica, de modo que seus impactos não têm destaque próprio no orçamento.

Ressaltou-se, ainda, que o subsídio financeiro (explícito), gerado no âmbito do PSI e criado pela Lei n.º 12.096, de 24/11/2009, autorizou a União a conceder, ao BNDES e à Financiadora de Estudos e Projetos – FINEP, subvenção econômica sob a modalidade de equalização de taxas de juros, que consiste na diferença entre o custo de captação em TJLP mais remuneração e taxas fixas estabelecidas pelo banco para o mutuário final.

O relatório destacou que essa equalização é o diferencial entre o encargo do mutuário final e o custo da fonte de recursos (definida pela TJLP nas operações de equalização da maioria dos programas, à qual se acrescenta eventualmente uma porcentagem fixa), acrescido da remuneração do BNDES e, no caso de operações indiretas, da remuneração dos agentes financeiros credenciados.

Por fim, a STN observou que, entre 2009 e 2015, tiveram crescimento muito elevado a emissão de títulos públicos (283,5%) e o repasse de recursos advindos da equalização de juros (951,2%), realizados pelo Tesouro Nacional em favor do BNDES, mostrados na tabela a seguir.

Tabela 11 – Comparativo recursos equalizáveis e emissão de títulos públicos (R\$ bilhões)

Exercício	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Emissão de Títulos do Tesouro Nacional ao BNDES	127	234	294	358	395	468	487
Recursos Equalizáveis	43	134	209	312	372	402	452
Total Apurado	170	368	503	670	767	870	939

Fontes: Relatório de Subsídios do 6º Bimestre de 2015 (STN) e demonstrações financeiras do BNDES (2009 a 2015)

Finalizando, temos que, de fato, os recursos recebidos como equalização pelo BNDES, tratados no item 1.1.1.5 desse trabalho, não se traduzem em uma vantagem direta ao BNDES. Contudo, não há dúvidas que, indiretamente, esses recursos elevam o resultado do banco, uma vez que caso não existisse a decisão política de fomentar extraordinariamente mediante subsídio creditício explícito determinado setor, o mutuário não tomaria crédito e conseqüentemente o BNDES não auferiria seu *spread* básico nessas operações.

Além dessa questão, não é demais recordar que este trabalho de auditoria não teve por objetivo questionar a decisão política da União transferir recursos via títulos públicos federais, mas sim apontar que o modelo de transferência adotado gerou resultado extraordinário para o BNDES, financiado com recursos do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social, conforme foi apontado na Constatação 1.1.1.4.

Sobre as informações constantes nesse item, o BNDES, após a Reunião de Busca Conjunta de Soluções realizada em 22/12/2016, trouxe, por meio da Nota AARRH/DERHU n.º 001/2017, de 06/01/2017, considerações adicionais esclarecendo ser relevante considerar o impacto na PLR dos Acordos Coletivos de Trabalho negociados e aprovados no período, o aumento do número de empregados, a evolução desses na carreira, a expatriação de empregados e os ajustes salariais verificados. Contudo, em que pese as informações apresentadas, não identificamos elementos novos capazes de alterar os registros efetuados nessa informação.

As informações apresentadas também reforçaram elementos já apresentados anteriormente, especialmente sobre a impossibilidade de comparação do BNDES com outros bancos. Considerando que essas informações já foram objeto de análise durante os trabalhos de auditoria, não efetuaremos novas avaliações.

### 1.1.1.7 INFORMAÇÃO

#### **Equalização em empréstimos do BNDES, participação no resultado do banco e atrasos no recebimento do valor devido pelo Tesouro Nacional.**

##### **Fato**

O BNDES dispõe do mecanismo de equalização de taxa de juros, como decorrência de leis autorizativas, aplicáveis a algumas linhas de financiamento, a exemplo do BNDES Programa de Sustentação do Investimento (PSI) e do Proex Equalização, adotado em exportações brasileiras.



As Demonstrações Financeiras Individuais e Consolidadas, relativas a 31/12/2015 e 2014, mencionam o termo “equalização” nas seguintes notas explicativas: 9.2 Créditos Específicos – Vinculados ao Tesouro Nacional; 19 Outras obrigações – Vinculadas ao Tesouro Nacional; 27.2 Transações com o Tesouro Nacional – acionista único do BNDES; e 33 Eventos subsequentes.

No tocante à demonstração de resultado, a equalização está apresentada nos itens Rendas de operações vinculadas ao Tesouro Nacional e Despesas com operações vinculadas ao Tesouro Nacional, que apresentam, respectivamente, receitas e despesas da intermediação financeira.

De acordo com a Nota Técnica ACO/DESOC n.º 02/2016, de 15/08/2016, o item Rendas de Operações Vinculadas ao Tesouro Nacional considera apenas os valores apurados em decorrência de equalização da taxa de juros de programas incentivados pelo governo federal, estabelecidos por portarias emitidas pelo Ministério da Fazenda, correspondendo à diferença entre o custo de captação pelo BNDES (TJLP mais remuneração) e as taxas fixas estabelecidas para o mutuário final.

Não considera, portanto, os resultados obtidos com o Proex Equalização, que gera a emissão de títulos públicos NTN-B.

O resultado com Equalização, considerando os itens Rendas de operações vinculadas ao Tesouro Nacional e Despesas com Operações Vinculadas ao Tesouro Nacional, foi de R\$ 3.497.131 mil, em 31/12/2015, e de R\$ 2.160.355 mil, em 31/12/2014, no BNDES; e de R\$ 12.324.529 mil, em 31/12/2015, e de R\$ 8.605.874, em 31/12/2014, no Consolidado.

Conforme descrito na Nota AF/DECOB n.º 18/2016, de 15/08/2016, o BNDES reconhece mensalmente os valores a receber a título de equalização de taxa de juros pelo regime de competência, independente do período de apuração autorizado em portarias ministeriais. Os valores apurados são informados à Secretaria do Tesouro Nacional após o fechamento do período de apuração da subvenção, em um prazo de até cinco dias dessa conclusão.

O reconhecimento do valor a receber pelo regime de competência é compatível com as práticas de contabilidade aplicadas no Brasil, mas esse reconhecimento gera receita, embora não haja ingresso de recursos financeiros no mesmo exercício, o que ocorreu no recebimento de créditos de exercícios mais antigos.

De acordo com o disposto nas notas explicativas, durante os exercícios de 2015 e de 2014, havia valores de equalização a receber apurados em outros exercícios. Foi informado, ainda, que, durante o exercício de 2015, o BNDES e a FINAME receberam R\$ 8.600.035 mil e R\$ 22.083.491 mil, respectivamente, do Tesouro Nacional, dos créditos a receber referentes à equalização de taxas de juros de programas incentivados pelo governo federal.

Em janeiro de 2016 o BNDES e a FINAME receberam R\$ 3.264.401 mil e R\$ 3.995.658 mil, respectivamente, do Tesouro Nacional e dos créditos a receber referentes à equalização de taxas de juros de programas incentivados pelo governo federal.

Na apropriação da equalização pelo regime de competência, com a respectiva geração de resultado no exercício, nos casos de atraso para o efetivo pagamento pelo Tesouro, temos a ocorrência de receita sem o correspondente ingresso do recurso financeiro. Nesses casos, havendo resultado positivo no exercício, há participação no lucro, com o desembolso sem que tenha ocorrido o ingresso financeiro correspondente. Sobre a questão, o banco apresentou a seguinte manifestação, por meio da Nota Técnica ACO/DESOC n.º 02/2016, de 15/08/2016:

“[...] O BNDES e suas subsidiárias apuram seu resultado de acordo com o regime contábil da competência. A aplicação deste princípio deve ser estendida a qualquer alteração patrimonial, independentemente de sua natureza e origem. De acordo com este princípio, os efeitos financeiros das transações e eventos são reconhecidos nos períodos em que ocorrem, independentemente de seu recebimento ou pagamento. Este regime está estabelecido na Lei n.º 6.404/76, art. 177, e de acordo com as regras do Banco Central do Brasil previstas no Plano Contábil das Instituições Financeiras (instituído por meio da Circular BACEN n.º 1.273/87) [...]”.

A partir do exposto, o reconhecimento da equalização observa o regime de competência, conforme prática contábil aplicada no Brasil, registrando-se que o atraso do efetivo pagamento pelo Tesouro Nacional para o banco pode fragilizar o fluxo de caixa da instituição financeira, tendo em vista a geração de resultado sem o correspondente ingresso de recursos financeiros no exercício correspondente.

Por meio da Solicitação de Auditoria n.º 201601544/17, esse fato foi descrito ao BNDES, que apresentou a seguinte manifestação, por meio da Nota Técnica Conjunta ACO/DEACO n.º 02/2016, ACO/DESOC n.º 07/2016 e ACO/DCONT n.º 03/2016, de 23/09/2016:

“[...] Conforme exposto na Nota Técnica ACO/DESOC 02/16, o BNDES e suas subsidiárias apuram seu resultado de acordo com o regime contábil da competência. A aplicação deste princípio deve ser estendida a qualquer alteração patrimonial, independentemente de sua natureza e origem. De acordo com este princípio, os efeitos financeiros das transações e eventos são reconhecidos nos períodos em que ocorrem, independentemente de seu recebimento ou pagamento. Este regime está estabelecido na Lei n.º 6.404/76, art. 177, e de acordo com as regras do BACEN previstas no Plano Contábil das Instituições Financeiras (instituído por meio da Circular BACEN n.º 1.273/87).

Isto posto, pode-se inferir que, assim como no caso das receitas de equalização, que são apropriadas de acordo com o mesmo regime de competência, independentemente de seu recebimento, identificar-se-ão, por exemplo, despesas de juros decorrentes de captações de recursos apropriadas independentemente de seu pagamento. Esse ‘descasamento temporário’ entre apropriação contábil e o fluxo financeiro (pagamentos/recebimentos) é objeto da gestão de fluxo de caixa, que é realizado para as empresas do Sistema BNDES [...]”.

A partir da manifestação, a instituição identifica que há o descasamento temporário, em virtude da utilização do regime de competência, conforme práticas contábeis aplicadas no país, ocorrendo gestão de fluxo de caixa por empresas do Sistema BNDES. Tal situação demonstra a existência de reflexos decorrentes de atrasos no pagamento por parte do controlador.

Sobre este item, o BNDES, após a Reunião de Busca Conjunta de Soluções realizada em 22/12/2016, trouxe, por meio da Nota Técnica ACO/DESOC 02/2017, de 05/01/2017, considerações complementares às informações já apresentadas durante os trabalhos auditoriais, que contudo, não contêm elementos novos que levem a alteração dos registros aqui efetuados.

#### **1.1.1.8 CONSTATAÇÃO**

**Insuficiência de informações nas demonstrações financeiras, em relação ao valor efetivamente pago de Participação nos Lucros ou Resultados, e ausência de informação sobre a Remuneração Variável paga aos Administradores, resultando em insuficiência na transparência ativa do BNDES.**

##### **Fato**

A Participação nos Lucros e Resultados (PLR) tem o seu montante definido a partir do valor individual a ser pago para cada empregado, que considera um fator de multiplicação em relação ao seu salário. Constitui um prêmio pelo desempenho da instituição (calculado com base no resultado dos indicadores previstos no Acordo de PLR) e não a distribuição do lucro por meio da aplicação de um percentual sobre o resultado apurado.

Há dois limitadores ao valor de PLR: no máximo podem ser desembolsados 25% do montante pago como dividendos ao acionista e há o limite anual de 4,5 salários para cada empregado, a depender do resultado dos indicadores.

Tendo em vista o limite de distribuição de 25% dos dividendos pagos, o BNDES considera que “é necessário atingir um nível determinado de lucro líquido, para que seja possível pagar o montante de PLR, ainda que o banco apresente bom desempenho nos indicadores”, conforme explicitado na Nota ARH/DERHU n.º 024/2016, de 12/08/2016.

Os administradores participam do resultado por meio de Remuneração Variável dos Administradores (RVA), que teve cálculo específico para o exercício de 2015. De acordo com informação apresentada pelo BNDES, na Nota Técnica ACO/DESOC n.º 03/2016, de 24/08/2016, o valor é registrado em conta própria, específica para a finalidade e apresentado na linha da DRE Participação no Lucro, correspondendo a menos de 1% do valor total alocado nessa linha para o consolidado.

O BNDES distribuiu R\$ 293.688 mil a título de Participação nos Lucros referente ao exercício de 2015, conforme informado na Nota ARH/DERHU n.º 021/2016, de 09/08/2016, mas as demonstrações financeiras de 31/12/2015 apresentaram o valor de R\$ 298.066 mil na demonstração de resultado do exercício, superior ao valor informado como efetivamente pago.

Por meio da Nota ARH/DERHU n.º 013/2016, de 13/07/2016, o BNDES esclareceu a diferença, informando que “o valor apresentado (PLR e RVA) na Demonstração de Resultados do exercício de 2015 refere-se ao simples provisionamento contábil (base e fator estimados), enquanto os valores processados na folha abril de 2016 foram os apurados em definitivo”.

Dessa forma, o valor de R\$ 298.066 mil corresponde apenas à provisão para o posterior pagamento da PLR. Nos termos informados na Nota ARH/DERHU n.º 021/2016, de 09/08/2016, os ajustes contábeis para refletir o valor efetivamente pago são realizados no exercício seguinte:

“[...] Em abril de 2016, realizamos a reversão da provisão contábil de PLR e RVA feita em dezembro de 2015, debitando o valor provisionado na conta de passivo e creditando o valor na conta de despesa de provisão para PLR e RVA. Em seguida, os valores de reversão de PLR foram transferidos para conta própria de receita devido ao saldo credor (4159000131) [...]”.

Assim, o resultado do exercício de 2015 tem o valor de PLR e de RVA provisionados no ano, mas efetivamente apurados no exercício seguinte, quando ocorrem os ajustes contábeis, com a atribuição da receita ou da despesa referente à diferença ao resultado daquele exercício.

Todavia, não há qualquer informação nas demonstrações financeiras, incluídas as notas explicativas, referente à diferença entre a Participação nos Lucros indicada e o valor efetivamente pago.

Também na Nota ARH/DERHU n.º 021/2016, de 09/08/2016, foi indicado que a RVA teve o valor de R\$ 1.766.177,81, pago em 2016, além de R\$ 588.725,93 diferidos para 2017, R\$ 294.362,97 diferidos para 2018 e R\$ 294.362,97 diferidos para 2019, alcançando, portanto, o montante de R\$ 2.943.629,68, que representa 4,53% dos R\$ 6.496.592 mil de resultado antes da participação sobre o lucro.

Não identificamos nas demonstrações financeiras 2015/2014 qualquer menção à RVA, contrariando o disposto no art. 187, VI, da Lei n.º 6.404/1976:

“[...] Art. 187. A demonstração do resultado do exercício discriminará:

[...]

VI – as participações de debêntures, empregados, administradores e partes beneficiárias, mesmo na forma de instrumentos financeiros, e de instituições ou fundos de assistência ou previdência de empregados, que não se caracterizem como despesa [...]”.

Uma vez que o valor da Participação nos Lucros dos Empregados e da RVA se constitui em provisão na DRE, buscamos a contrapartida no passivo referente ao pagamento a realizar para empregados e administradores, mas não verificamos a conta correspondente ou nota explicativa relacionada ao tema.

Em resposta à Solicitação de Auditoria n.º 201601544/13, de 19/08/2016, por meio da Nota Técnica ACO/DESOC n.º 03/2016, de 24/08/2016, o banco esclareceu que “os valores correspondentes à provisão para pagamento da PLR e RVA foram agregados na linha de ‘Outras Obrigações – Diversas’, por conta de seu valor pouco significativo em relação aos demais itens do passivo”.

A composição do grupo Outras Obrigações – Diversas foi apresentado no documento, incluindo as contas Participação Resultado – Empregado, com saldo de R\$ 295.175 mil, e Participação Resultado – Dirigentes, com valor de R\$ 1.734 mil, ambos relativos ao consolidado.

Considerando tal fato, solicitamos ao BNDES apresentar manifestação a respeito da agregação de contas contábeis sob o título “Diversas”, considerando art. 176, §2º, da Lei n.º 6.404/1976, segundo o qual, nas demonstrações, as contas semelhantes poderão ser agrupadas, e os pequenos saldos poderão ser agregados, desde que seja indicada a sua natureza e não ultrapassem 0,1 (um décimo) do valor do respectivo grupo de contas, mas é vedada a utilização de designações genéricas, como “diversas contas” ou “contas-correntes”.

Em resposta, no mesmo documento, foi apresentada a lista de contas consolidadas como diversas, indicando que representam 3,2% do total consolidado, se considerados o passivo circulante e o não circulante, além da seguinte manifestação:

“[...] Conforme disposto no quadro a seguir, na agregação de contas do passivo circulante e não circulante, considerando as contas de mesmo grupo, o grupo de título ‘Diversas’ representa 3,1% e 3,2% do grupo de contas ‘Outras Obrigações’ para o BNDES e Consolidado, respectivamente. A aplicação do §2º do art. 176 da Lei n.º 6.404/1976 baseou-se na interpretação de agregação considerando-se os valores de curto e longo prazos. O quadro a seguir apresenta a composição do item ‘Diversas’. Em demonstrações financeiras subsequentes será observada abertura similar no balanço patrimonial e/ou em notas explicativas [...]”.

Diante do exposto, as demonstrações financeiras não contêm informações suficientes sobre o valor pago a título de PLR relativa ao exercício (não ressaltam que o registro na demonstração de resultado do exercício corresponde apenas ao provisionamento nem explicitam os ajustes relativos à PLR do exercício anterior) e as provisões constituídas, além de não possuir registros sobre a RVA.

## **Causa**

Supervisão geral insuficiente para assegurar a divulgação de informações completas no conjunto das demonstrações financeiras, no que se refere à distribuição de resultado a empregados e administradores.

## **Manifestação da Unidade Examinada**

O fato foi descrito por meio da Solicitação de Auditoria n.º 201601544/17 ao BNDES, que apresentou a seguinte manifestação, por meio da Nota Técnica Conjunta ACO/DEACO n.º 02/2016, ACO/DESOC n.º 07/2016 e ACO/DCONT n.º 03/2016, de 23/09/2016:

“[...] As demonstrações financeiras do BNDES são elaboradas de acordo com as regulamentações do Banco Central do Brasil - BACEN e do Conselho Monetário Nacional - CMN, além das disposições da Lei das Sociedades por Ações (Lei 6404/76) e das normas da Comissão de Valores Mobiliários - CVM, quando não conflitantes com as regulamentações do BACEN e CMN, sendo apresentadas em conformidade com o Plano Contábil das Instituições Financeiras do Sistema Financeiro Nacional - COSIF. Subsidiariamente, também são observados, quando não conflitantes com as regras supracitadas, os pronunciamentos contábeis emitidos pelo Comitê de Pronunciamentos Contábeis - CPC.



Aliado às regras de divulgação é realizada a avaliação quanto à relevância da informação, considerando a materialidade e utilidade para usuários de modo geral. Nesse contexto, essa avaliação está prevista na própria Lei 6.404/76 que, nos §§ 4º e 5º do seu art. 176, estabelece:

‘Art. 176 [...]

§ 4º As demonstrações serão complementadas por notas explicativas e outros quadros analíticos ou demonstrações contábeis necessários para esclarecimento da situação patrimonial e dos resultados do exercício.

§ 5º As notas explicativas devem: [...]

III) fornecer informações adicionais não indicadas nas próprias demonstrações financeiras e consideradas necessárias para uma apresentação adequada’. (Grifo nosso)

Adicionalmente, no CPC 00 (R1), que trata da Estrutura Conceitual para Elaboração e Divulgação de Relatório Contábil-Financeiro, está previsto o objetivo deste relatório de propósito geral, qual seja:

‘[...] fornecer informações contábil-financeiras acerca da entidade que reporta essa informação (reporting entity) que sejam úteis a investidores existentes e em potencial, a credores por empréstimos e a outros credores, quando da tomada de decisão ligada ao fornecimento de recursos para a entidade [...]’. (Grifo nosso)

Complementando, no CPC 26, que trata da Apresentação das Demonstrações Contábeis, ‘a entidade não precisa fornecer uma divulgação específica, requerida por Pronunciamento Técnico, Interpretação ou Orientação do CPC, se a informação resultante da divulgação não for material’.

Em relação aos valores objetos da análise, observa-se que:

A diferença relatada entre o valor provisionado de participação no lucro de empregados e administradores em 2015 (R\$ 298.066 mil) e o valor pago em 2016 (R\$ 293.688 mil), de R\$ 4.378 mil, corresponde a 0,067% do Resultado antes da Participação sobre o Lucro de 2015 (R\$ 6.496.592 mil) e a 0,00047% do total do ativo em 31/12/2015 (R\$ 930.575.889 mil);

O valor pago a título de RVA relatado, de R\$ 2.943 mil, representa 0,0453% dos R\$ 6.496.592 mil de Resultado antes da participação sobre o lucro (e não 4,53%, como mencionado na Solicitação de Auditoria em referência) e 0,0003% do total do ativo.

Assim, dada a imaterialidade dos valores para fins de entendimento da situação patrimonial e do resultado da instituição, objetivo das demonstrações contábeis de propósito geral, julgou-se não haver necessidade de divulgação adicional referente a esses valores, os quais foram disponibilizados por meio das notas ARH/DERHU 021/16 e ACO/DESOC 03/16.

Não obstante a avaliação quanto à relevância para fins de divulgação, considerando a expectativa manifestada de que esses itens sejam amplamente informados, proceder-se-á a divulgação, a partir das demonstrações contábeis de 31/12/2016:

- i. em notas explicativas e/ou demonstração do resultado, dos valores da participação no resultado de empregados e administradores (RVA) de forma segregada;
- ii. em notas explicativas, da movimentação das provisões constituídas (principalmente nas demonstrações intermediárias subsequentes); e
- iii. em notas explicativas, da abertura do item ‘outras obrigações’, de forma a apresentar a provisão constituída para fins de participação no resultado, e descrição da expectativa de efetivo pagamento da RVA para os anos seguintes à sua provisão [...]”.

Após a Reunião de Busca Conjunta de Soluções, realizada em 22/12/2016, o BNDES, por meio da Nota AARH/DERHU nº 001/2017, de 06/01/2017, trouxe as seguintes considerações sobre a recomendação proposta pela equipe de auditoria conforme a seguir transcrito:

“Este item trata da insuficiência de informações nas demonstrações financeiras, em relação ao valor efetivamente pago a título de Participação nos Lucros ou Resultados, e ausência de informação sobre a Remuneração Variável para aos Administradores, resultando em insuficiência na transparência ativa do BNDES. A recomendação 1 menciona o seguinte:

*Apresentar, nas notas explicativas das demonstrações contábeis, informações detalhadas da provisão para a distribuição de resultados, tais como memória de cálculo de cada rubrica e os normativos correlatos.*

Entendemos que a memória de cálculo da PLR não é matéria de Nota Explicativa, visto que a Nota Explicativa é para uso geral e não para uso específico. Esta recomendação estaria, portanto, em desacordo com as orientações dos órgãos reguladores e normativos. Dessa forma, a sugestão alternativa dada para esta recomendação foi a disponibilização do Acordo de PLR no portal do BNDES”.

## **Análise do Controle Interno**

A utilização da Demonstração do Resultado do Exercício e das notas explicativas para identificar o resultado apurado e os valores distribuídos, demonstrou que as informações divulgadas apresentam dados insuficientes para retratar adequadamente o exercício de 2015.

Deve-se ressaltar, ainda, que, em vista de sua relevância, essas informações devem ser apresentadas nos próximos exercícios, conforme compromisso assumido pelos representantes do banco, e também nos demonstrativos financeiros dos exercícios anteriores a 2015, de forma a cumprir o disposto no Pronunciamento Técnico n.º 23, do Comitê de Pronunciamentos Contábeis.

Ao final, considerando as informações consignadas na Nota AARH/DERHU n.º 001/2017, de 06/01/2017, esclarecemos que o que se pretende com a recomendação 1 não é a inclusão da memória de cálculo do Acordo Coletivo de Trabalho nas Notas Explicativas às Demonstrações Financeiras, mas sim o detalhamento do valor efetivamente pago, tendo em vista que na DRE temos uma provisão específica para esta despesa, mas os ajustes (a maior ou a menor) são efetuados na conta de despesas gerais de pessoal no exercício seguinte, dificultando o acesso à informação do real montante de PLR / RVA pago aos colaboradores do BNDES pelos usuários da informação contábil. Feitos esse esclarecimento, registramos a manutenção da recomendação 1, inicialmente proposta.

Ainda sobre o tema, o BNDES, trouxe ainda, por meio da Nota Técnica ACO/DESOC 02/2017, de 05/01/2017, considerações complementares às informações já apresentadas durante os trabalhos auditoriais, esclarecendo, basicamente, que as informações não foram apresentadas nas Notas Explicativas em razão da interpretação do banco sobre a sua baixa materialidade e, por esta razão, não serem necessárias para a correta avaliação da situação patrimonial e financeira da instituição. Ao final da presente manifestação, consta registro de medidas que serão adotadas para atendimento às recomendações 2 e 3, que serão objeto de avaliação na agenda de acompanhamento da implementação das recomendações.

### **Recomendações:**

Recomendação 1: Apresentar, nas notas explicativas das demonstrações contábeis, informações detalhadas da provisão para a distribuição de resultados, tais como memória de cálculo de cada rubrica e os normativos correlatos.

Recomendação 2: Fazer constar, nas notas explicativas das demonstrações contábeis, demonstrativo detalhado do pagamento da distribuição de resultado provisionada no ano anterior, com registro dos ajustes efetuados na execução.

Recomendação 3: Observar o disposto no art. 176, § 2º, da Lei n.º 6.404/1976, no tocante ao agrupamento de saldos de obrigações do Passivo, distinguindo-se o circulante do não circulante, de forma a propiciar a completude da informação contábil.

### **1.1.1.9 CONSTATAÇÃO**

#### **Insuficiência dos indicadores e metas utilizados para cálculo da PLR e RVA.**

##### **Fato**

A proposta de distribuição da PLR submetida ao DEST (atual SEST), segundo o art. 4º da Resolução CCE n.º 10/1995, deve contemplar, entre outros fatores, (i) a produtividade, qualidade ou lucratividade da empresa no período que ensejou a participação e (ii) a avaliação das metas, dos resultados e dos prazos pactuados previamente para o período.

Para tal, a estatal deve definir os indicadores utilizados, conforme suas especificidades, e estabelecer as metas a serem cumpridas. Ressaltamos que os indicadores devem demonstrar o desempenho da empresa, desconsiderando as transações decorrentes do relacionamento entre controlada e controlador, devido à natureza atípica dessas transações.





Conforme Cláusula 5ª do Acordo PLR 2015, existindo lucro contábil, a participação nos resultados levará em consideração o desempenho do indicador das Prioridades Estratégicas (PE) e do conjunto dos indicadores de Sustentabilidade Financeira (SF).

As metas pactuadas e os resultados alcançados para esses indicadores, informados na Nota ARH n.º 19/2015, de 06/08/2015, e ARH/DERHU n.º 05/2016, AF/DPCO n.º 12/2016, AC/DECRE n.º 02/2016 e AP/DEPLAN n.º 02/2016, de 05/04/2016, estão transcritos na tabela a seguir.

Observamos que o banco fixou metas muito próximas aos resultados anteriores e obteve percentuais de atingimento alto, sendo os comentários apresentados conforme avaliação de cada indicador.

Tabela 12 – Metas dos indicadores utilizados no cálculo da PLR

Exercício		Indicador			
		Sustentabilidade Financeira			PE (4)
		DA/ATM (1)	QCT (2)	LL/ATM (3)	
2012	Meta (%)	0,296	-	0,700	90,0
	Realizado (%)	0,244	104,00	1,220	96,2
2013	Meta (%)	0,258	-	0,700	90,0
	Realizado (%)	0,228	107,00	1,090	122,9
2014	Meta (%)	0,228	104,00	0,982	90,0
	Realizado (%)	0,226	107,08	1,055	106,7
2015	Proposta inicial BNDES (%)	0,228	104,00	0,700	90,0
	Proposto pelo DEST (%)	0,226	107,00	1,055	100,0
	Meta final acordada (%)	0,226	105,50	0,950	95,0
	Realizado (%)	0,234	107,20	0,952	97,1

Fonte: Notas ARH n.º 19/2015, ARH/DERHU n.º 05/2016, AF/DEPCO n.º 12/2016, AC/DECRE n.º 02/2016 e AP/DEPLAN n.º 02/2016

Legenda: (1) Despesas Administrativas pelo Ativo Total médio, (2) Qualidade da Carteira de crédito, (3) Lucro Líquido pelo Ativo Total médio e (4) Prioridades Estratégicas

## 1 - Indicador Prioridades Estratégicas

O Indicador das Prioridades Estratégicas (PE) é composto pela média aritmética da razão entre o valor realizado em face do previsto nos desembolsos em setores específicos de atuações prioritárias definidas para o exercício de 2015. As seis prioridades definidas e o valor previsto para cada grupo em 2015 foram Micro e Pequenas Empresas e Pessoas Físicas (R\$ 38,120 bilhões), Inovação (R\$ 4,110 bilhões), Desenvolvimento Regional (R\$ 34,790 bilhões), Desenvolvimento Socioambiental (R\$ 31,893 bilhões), Infraestrutura – Logística e Energia (R\$ 33,778 bilhões), Bens de Capital (R\$ 48,085 bilhões).

Para este indicador, referente a 2015, o DEST fixou inicialmente a meta em 100%, sendo acordada a retificação da meta originalmente proposta pelo BNDES de 90% para 95%. O banco informou que o alto desempenho nos exercícios de 2013 e 2014 foi devido aos recursos extraordinários do Tesouro Nacional, o que não deveria ocorrer no exercício. Embora a empresa entendesse a meta proposta desafiadora, os resultados alcançados foram superiores ao previsto.

A Unidade de Auditoria Interna do banco efetuou apontamento no Relatório de Auditoria AT n.º 07/2016, de 04/05/2016, que teve por objeto a conformidade da distribuição de PLR e o Programa de RVA, indicando a existência de deficiências internas no cômputo dos resultados, calcadas na ausência de registro de informações relevantes na apuração dos indicadores de prioridade estratégica e projetos corporativos.

Conforme Nota AP/DEPLAN n.º 11/2016, de 10/08/2016, as orientações emanadas pela auditoria interna versaram, em linhas gerais, sobre a melhoria no processo de registro das informações, não estando relacionadas à existência de erros/vícios no processo e acarretando a adoção de melhores práticas de gestão.

## 2 - Indicador Sustentabilidade Financeira

A sustentabilidade financeira (SF) será demonstrada pela relação entre o previsto (P) e o realizado (R) de três indicadores: (1) Despesas Administrativas por Ativo Total Médio, (2) Qualidade Relativa da Carteira de Crédito e (3) Retorno sobre ativo, conforme modelo a seguir:

$$SF = \frac{\frac{P1}{R1} + \frac{R2}{P2} + \frac{R3}{P3}}{3}$$



O indicador **Despesas Administrativas por Ativo Total Médio** mede a razão entre as despesas com pessoal e outras despesas administrativas em 31/12/2015 e a média aritmética do Ativo Total em 31/12/2015 e em 31/12/2014.

Segundo definido no acordo, não são computadas no cálculo provisões, consultorias eventuais, efeito de programas de desligamento de pessoal, serviços de classificação de risco, gastos com investimentos corporativos cujo benefício se estenda para além do exercício social, impostos operacionais e contribuições fiscais computadas como despesas operacionais e despesas com locação de imóveis comerciais de natureza temporária.

Quanto à motivação para não contabilização desses tipos de despesas, a Área Financeira informa, por meio da Nota AF/DEPCO n.º 22/2016, de 12/07/2016, que foi acordado com o DEST a não computação de gastos extraordinários que não fizessem parte da atividade normal das operações do banco, não tendo sido identificados no período valores enquadrados nessa natureza.

Segundo a Nota Técnica ACO/DESOC n.º 01/2016, de 12/08/2016, caso os gastos eventuais fossem considerados nas despesas administrativas, o objetivo do índice restaria prejudicado, dado que não mais seria possível comparar o resultado obtido em um determinado período com períodos anteriores ou subsequentes.

Para o exercício passado, foi pactuada com o DEST meta para que as despesas administrativas não superassem 0,226% do Ativo Total Médio. Cabe apontar que a relação entre as despesas administrativas e o ativo total médio do BNDES possui um percentual baixo, se comparada a outros bancos públicos e privados em 2015, conforme pode ser observado na tabela a seguir.

Tal ocorrência se deve, mormente, ao elevado ativo total médio do BNDES, decorrente da política de fomento do controlador, atrelado a seu baixo custo do financiamento estatal (TJLP). Desse modo, a baixa representatividade das despesas administrativas, que giram em torno de 0,22 % do ATM, não se deve necessariamente à eficiência na gestão administrativa da entidade, mas sim ao volume de recursos aportados pelo controlador.

Acrescenta-se que as despesas com pessoal representam 76,0% das despesas administrativas, tendo sofrido o acréscimo de 16,67% em relação ao exercício de 2014.

Tabela 13 – Composição dos valores para cálculo do indicador DA/ATM de Instituições Financeiras (Valores em R\$ mil)

NOME_INSTITUICAO	DA 2015	ATM	DA/ATM
Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social*	2.113.321,0	903.897.620,0	0,234
Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais S.A.**	143.746,0	6.882.868,5	2,088
Banco do Brasil S.A.*	36.184.707,0	1.333.500.738,5	2,689
Caixa Econômica Federal *	31.286.038,0	1.133.982.122,0	2,759
Banco Santander (Brasil) S.A.**	18.844.860,0	633.705.100,0	2,974
Banco Bradesco S.A.**	29.970.253,0	972.553.871,0	3,082
Banco de Desenvolvimento do Espírito Santo S.A.**	52.374,0	1.508.702,0	3,471
Banco do Estado do Rio Grande do Sul S.A.**	3.080.731,0	63.249.743,0	4,871
Banco do Nordeste do Brasil*	2.561.116,0	39.813.463,5	6,433

Fonte: \*Demonstrações Financeiras, Relatório de Gestão 2015 e \*\*Relatório da Administração

Cabe informar, que conforme demanda do DEST, ficou acordado que, em 2016, este indicador seria substituído por Despesas Administrativas e o de Pessoal por Receita de Intermediação Financeira, caso não houvesse tempo suficiente para discussão e avaliação de contraproposta apresentada pela empresa.



**A Qualidade Relativa da Carteira de Crédito (QCT)** corresponde à média dos últimos 12 trimestres da razão entre as carteiras de crédito classificadas com risco de crédito normal (razão entre a soma dos saldos devedores classificados nos níveis AA a C na escala CMN e o saldo devedor total no trimestre) do Sistema BNDES e o do Sistema Financeiro Nacional.

Por ocasião da análise do DEST ao pleito do banco, foi sugerido o aumento da meta do indicador, conforme valores alcançados em 2013 e 2014. O BNDES argumentou, à época, estes terem sido resultados excepcionais, embora não tenha explicado o motivo, e acrescentou que a manutenção de um nível de risco de 5,5% acima do mercado indica rigor na concessão de crédito e proteção adequada dos ativos. Entretanto, embora tenha sido mantida a proposta original, o patamar de 107% foi mais uma vez atingido.

O relatório da Auditoria Interna, citado anteriormente, identificou a não existência de manual de procedimentos descrevendo as principais bases de dados utilizadas e atividades realizadas no processo de apuração deste indicador, bem como de adequada formalização da documentação suporte e da memória de cálculo utilizada na sua apuração.

Conforme Nota AC/SUP n.º 013/2016, de 12/08/2016, a partir dos fatos apontados nesse relatório da Auditoria Interna, foi elaborada a Nota Técnica AC/DECRE n.º 03/2016, de 24/06/2016, detalhando o procedimento de apuração do indicador com o propósito de servir de manual para seu cálculo.

O BNDES disponibilizou, por meio da Nota AC/SUP n.º 011/2016, de 13/07/2016, resoluções e instruções de serviço que tratam da metodologia desenvolvida para realizar as classificações de riscos de seus atuais e potenciais clientes. Não foi realizada análise dos parâmetros de classificação de risco contemplada nesses normativos, tendo em vista que a metodologia de classificação não é o escopo do presente trabalho.

Entretanto, resta a dúvida quanto à adequação de comparar a classificação de risco da carteira de contratos do BNDES com as do mercado financeiro, uma vez que o banco é uma instituição atípica, inclusive por ser um instrumento de amparo à política de investimentos do governo federal. Para tal, entre outros aspectos, o BNDES conta com fontes de recursos oriundas do orçamento fiscal, alguns financiamentos são garantidos por Fundos do Tesouro, ou seja, o banco não se orienta exclusivamente pela racionalidade econômica de mercado.

**O Retorno sobre o Ativo** é obtido pela relação entre o lucro líquido do exercício, antes da despesa com a provisão para pagamento da participação nos lucros ou resultados e da remuneração dos Instrumentos Elegíveis a Capital Principal (LL), e o ativo total médio do exercício (ATM), calculado pela média aritmética do ativo total em 31/12/2015 e em 31/12/2014.

Na análise do DEST ao pleito do banco, foi sugerido o aumento da meta do indicador conforme valores alcançados em 2013 e 2014. O BNDES, rebatendo o valor fixado pelo DEST para retorno de 1,055% ao ano, argumentou que 0,7% seria mais adequado, por ser a meta de longo prazo, considerando que o objetivo não é a maximização do retorno, mas a sua sustentabilidade garantida. Acrescentou que este tem sido decrescente, confirmando a tendência de alcançar a meta no longo prazo.

Em que pese o banco utilizar o lucro líquido do exercício para efeito de apuração do indicador, verificamos que os resultados são fortemente impactados pelas transações realizadas com o seu controlador, no caso a União, uma vez que as receitas decorrentes desse relacionamento (Resultado com aplicações em títulos e valores mobiliários e Rendas de operações vinculadas ao Tesouro Nacional) não foram expurgados do cálculo.

## Causa

Insuficiência dos indicadores definidos para avaliação do desempenho do BNDES voltado para a mensuração da Participação nos Resultados e Remuneração Variável dos Administradores. Ademais, a apuração do desempenho considera o efeito das atipicidades decorrentes das transações entre controlada e controlador.

## Manifestação da Unidade Examinada

### Nota AP/DEPLAN -11/2016, de 10/08/2016, relacionada ao Indicador Prioridades Estratégicas

“[...] I - Adequação do Indicador Prioridades Estratégicas:

O BNDES, na qualidade de principal agente de execução das políticas de investimento do governo federal, adotou o Indicador Prioridades Estratégicas em consonância com as diretrizes então vigentes.

Nesse sentido, o referido indicador foi aprovado pelo DEST, nos termos da Resolução CCE n.º 10/1995, tendo sido proposto inclusive para atender recomendação de aprimorar o mecanismo de cálculo da PLR utilizado anteriormente.

Ressalte-se que a medição do desembolso é amplamente utilizada pelas principais instituições de fomento e financeiras de todo o mundo e, apesar de não aferir diretamente os impactos esperados na sociedade, demonstra os esforços dessas instituições em fomentar segmentos que consideram prioritários (apoio a projetos de MPME's, desenvolvimento regional, inovação etc).

II - Adequação da meta:

O desempenho alcançado com o indicador de prioridades estratégicas no ano de 2015 foi de 97,1% frente à meta estabelecida de 95%. Tal resultado retrata o esforço adicional empreendido pelo BNDES no atingimento do desafio inicialmente traçado e, apesar de superior, excedeu em apenas 2,2% à meta inicial acordada ( $97,1/95 = 2,2\%$ ).

III - Adequação dos procedimentos internos:

Na análise de pedidos de financiamento, o BNDES observa as normas a que estão sujeitas as entidades da Administração Pública e as instituições financeiras. Além disso, o Banco adota procedimentos que abrangem segregação de funções e decisões colegiadas. A aprovação de uma solicitação de apoio ao BNDES compreende as etapas de enquadramento e análise. Durante a etapa do enquadramento, mediante a apresentação de diversos documentos, é verificada a aderência do projeto às Políticas Operacionais do BNDES, bem como às suas normas de crédito.

Após o enquadramento, é realizada (por uma equipe diversa da responsável pela etapa anterior) uma análise detalhada sobre o projeto e o Postulante, que inclui, entre outros aspectos, a análise de viabilidade econômico-financeira, a classificação de risco de crédito, avaliação das garantias oferecidas para cobertura dos riscos, análise jurídica, regularidade fiscal e previdenciária do Postulante e cumprimento da legislação ambiental aplicável. Somente após esse procedimento a operação é aprovada pela Diretoria do BNDES.

Como se vê, o conjunto de procedimentos adotados pelo BNDES inibe a adoção de comportamentos guiados por interesses alheios às finalidades da instituição.

Além do mais, a presente auditoria realizada pelo CGU não aponta qualquer indício de que a definição dos indicadores tenha afetado a qualidade do desembolso ou o zelo dos empregados do BNDES na análise dos pedidos de financiamento, razão pela qual não há motivo para se considerar que haveria um ‘incentivo implícito à aprovação de financiamentos ainda que identificadas deficiências técnicas nos projetos’ [...]”.

Após os debates efetuados durante a Reunião de Busca Conjunta de Soluções, realizada em 22/12/2016, acerca dos apontamentos relativos ao Indicador de Prioridades Estratégicas, o BNDES, por meio da Nota AARH/DERHU n.º 001/2017, de 06/01/2017, trouxe argumentos já reconhecidos sobre o processo de aprovação dos indicadores e reforçou as informações apresentadas durante o trabalho de auditoria, especialmente as relacionadas à ampla utilização da metodologia em referência por outros bancos de fomento no mundo. Esclareceu, ainda, que, para 2017, houve revisão da cesta de indicadores utilizados para efeito de avaliação do PLR, restando pendentes a avaliação do Conselho de Administração e da Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais – SEST do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

## Nota Técnica ACO/DESOC n.º 01/2016, de 12/08/2016, relativa ao indicador Despesas Administrativas/ATM

Quanto à baixa representatividade do montante de despesas administrativas em face do ATM e impacto nos resultados do indicador:

“[...] O indicador busca medir se o percentual de gastos com despesa administrativa (inclusive Pessoal) aumentou ou diminuiu em relação aos ativos que dão suporte às atividades do Banco.

A baixa representatividade das despesas frente ao elevado ativo do Banco não interfere no cálculo do índice, já que o que se busca é um valor percentual ou relativo e não valores absolutos [...]”.

Após os debates efetuados durante a Reunião de Busca Conjunta de Soluções, realizada em 22/12/2016, acerca dos apontamentos relativos ao Indicador Despesas Administrativas por Ativo Total Médio, o BNDES, por meio da Nota AARH/DERHU nº 001/2017, de 06/01/2017, trouxe os argumentos transcritos abaixo:

“De acordo com a Area de Controladoria, os argumentos apresentados pela CGU pressupõem que o índice apurado pela divisão das Despesas Administrativas pelo Ativo Total Médio (DNATM) era significativamente maior antes dos mútuos com o Tesouro Nacional e que caiu após tais mútuos, o que não procede, como será explicado adiante.

A CGU realiza ainda a comparação com outras instituições financeiras que apresentam tal índice superior ao do BNDES, comparação esta que não nos parece apropriada, conforme restara demonstrado.

As estruturas administrativas, os objetivos e os serviços operacionais prestados pelo BNDES são distintos daqueles prestados pelos demais bancos comerciais, o que por si só justificaria a diferença significativa entre os índices.

Em relação aos outros bancos de desenvolvimento, a comparação não se faz possível em razão da acentuada diferença de porte, além da estrutura administrativa e serviços operacionais mencionados acima.

Ressalte-se que os indicadores sob análise, conforme aplicados ao BNDES, foram acordados e aprovados pelo DEST, atual SEST. O BNDES e a SEST vêm discutindo esses indicadores ao longo dos anos, com o objetivo de melhorá-los e adequá-los a sua realidade, tendo sempre em conta a missão do BNDES de promover o desenvolvimento sustentável e competitivo da economia brasileira, com geração de emprego e redução das desigualdades sociais e regionais.

Entretanto, e ainda que entendêssemos a comparação como cabível, se confrontarmos a evolução das Despesas Administrativas, do Ativo Total Médio e do índice DA/ATM, verificaremos que as afirmações da CGU não procedem, uma vez que o referido índice sempre se manteve em níveis significativamente inferiores aos outros bancos.

A evolução de tais indicadores pode ser exemplificada na tabela a seguir, a qual contempla os dados do Banco do Brasil, do Banrisul e da Caixa Econômica Federal, além do próprio BNDES, tendo como base a comparação entre os anos de 2002 e 2015:

BNDES					
Ano	DA	% variação	ATM	% variação	DA/ATM
2002	454.590		131.585.188		0,35
2015	2.113.321	364,89%	907.897.620	586,93%	0,23
Banco do Brasil					
Ano	DA	% variação	ATM	% variação	DA/ATM
2002	9.644.375		184.857.316		5,22
2015	36.184.707	275,19%	1.333.500.738,5	621,37%	2,69
Banrisul					
Ano	DA	% variação	ATM	% variação	DA/ATM
2002	720.948		10.066.792		7,16
2015	3.080.731	327,32%	63.249.743	528,30%	4,87
Caixa Econômica Federal					
Ano	DA	% variação	ATM	% variação	DA/ATM
2002	7.389.708		114.874.293		6,43
2015	31.286.038	323,37%	1.133.982.122	887,15%	2,76



A variação dos dados apresentados pelo BNDES decorreu dos novos desafios impostos ao Banco, dos quais destacamos o aumento da oferta de crédito pelo BNDES no âmbito da adoção de política anticíclica, com o objetivo de superar a crise econômica a partir de 2008, resultando em maior volume de operações e um consequente aumento das despesas administrativas do Banco.

Desta forma, o aumento no volume de recursos se apresenta como apenas um dos elementos considerados na manutenção do índice em níveis abaixo dos encontrados no mercado, devendo-se levar em conta que os ativos totais do BNDES são compatíveis com os dos bancos de grande porte, sendo adequados ao volume das operações realizadas no período retratado na tabela acima”.

## **Nota AC/SUP 013/2016, de 12/08/2016, relativa ao Indicador Qualidade Relativa da Carteira de Crédito**

“[...]

ii) [...], a CGU aponta o fato do BNDES contar com fontes de recursos públicos, inclusive sob a forma de eventuais garantias do tesouro e que possa por vezes servir de instrumento de amparo à política de investimentos do governo federal, como razões para dúvida quanto à comparabilidade das classificações de risco atribuídas às operações constantes de sua carteira de crédito com as do restante do mercado financeiro. Em relação a essa alegação, cabem duas observações. Primeiramente, as metodologias de classificação de risco utilizadas pelo Banco não fazem distinção quanto à fonte de recursos da operação. Sendo infundado, portanto, o argumento de que o fato do BNDES contar com recursos públicos como parte de seu *funding* possa influenciar as classificações de risco atribuídas às suas operações.

Além do mais, o BNDES e as demais instituições do Sistema Financeiro Nacional estão igualmente sujeitos às determinações da Resolução n.º 2682/1999, de 21.12.1999, do Conselho Monetário Nacional (CMN), divulgada pelo Banco Central, a qual dispõe sobre critérios de classificação das operações de crédito e regras para constituição de provisão para créditos de liquidação duvidosa.

Sendo assim, as classificações de risco atribuídas às operações de crédito do BNDES contemplam, dentre outros aspectos, a situação econômico-financeira e capacidade de pagamento dos respectivos devedores e garantidores e as características das garantias de cada operação, conforme estabelecido pela Resolução CMN n.º 2682/1999.

Dessa forma, entende-se que as classificações de risco atribuídas às operações da carteira de crédito do BNDES, de modo geral, seguem os mesmos critérios utilizados pelas demais instituições financeiras.

iii) Por fim, a solicitação de auditoria aborda ainda a definição da meta do indicador de QCT, para o ano de 2015. De acordo com o exposto pela CGU, o BNDES, com base no argumento de que os resultados obtidos para os anos de 2013 e 2014 (107% e 107,08%, respectivamente) não se repetiriam para o ano de 2015, teria acordado com o Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (DEST) uma meta inferior do que aquela proposta inicialmente por este último. No entanto, o valor do indicador de QCT apurado para o ano de 2015 (107,2%), acabou sendo superior ao de 2013 e 2014.

Ocorre que, na ocasião em que a meta do indicador de QCT para 2015 estava sendo pactuada com o DEST, percebia-se uma probabilidade significativa de deterioração do risco da carteira do Banco, em face às evidências de degradação da situação econômico-financeira de seus tomadores de crédito. Entre essas evidências, destacavam-se: a expectativa de queda do Produto Interno Bruto para os anos seguintes; o aumento observado do número de pedidos de recuperação judicial; a tendência de concentração da carteira de crédito do BNDES, em consequência de sua atuação como Banco de desenvolvimento e provedor de crédito de longo prazo; a interferência de fatores políticos afetando os grandes grupos econômicos envolvidos em projetos de infraestrutura, nicho de atuação do BNDES, em seu papel de principal financiador de longo prazo do Brasil; e a crescente deterioração financeira dos Estados.

Sendo assim, nesse contexto de adversidade do cenário da economia brasileira, com perspectiva de evolução negativa, a meta pactuada para o ano de 2015 do indicador de QCT acabou sendo fixada em um valor abaixo do que havia sido realizado nos anos anteriores.

No entanto, vale observar que o indicador de QCT consiste em uma medida relativa, cujo impacto maior ocorre quando há movimento oposto da carteira do BNDES em relação às do restante do SFN. Por isso, não obstante a deterioração observada ao longo do ano de 2015 da carteira de crédito do Banco, como aquela sofrida pelas demais instituições financeiras foi ainda mais acentuada, na comparação relativa medida pela QCT, o resultado acabou sendo positivo [...]”.



Após os debates efetuados durante a Reunião de Busca Conjunta de Soluções, realizada em 22/12/2016, acerca dos apontamentos relativos ao Indicador Qualidade da Carteira de Crédito, o BNDES, por meio da Nota AARH/DERHU nº 001/2017, de 06/01/2017, trouxe os argumentos transcritos a seguir:

[...]

Justificativa:

A classificação de risco de crédito atribuída a qualquer exposição de crédito do BNDES, tal como a de qualquer outra instituição financeira do Sistema Financeiro Nacional, obedece ao padrão determinado na Resolução 2682/1999-CMN que, inclusive, impõe uma escala de risco primariamente definida por faixas de atraso de pagamentos. O artigo 2º dessa norma especifica dois conjuntos de aspectos que deverão ser contemplados ao se classificar o nível de risco das operações de crédito:

Art. 2º A classificação da operação no nível de risco correspondente e de responsabilidade da instituição detentora do crédito e deve ser efetuada com base em critérios consistentes e verificáveis, amparada por informações internas e externas, contemplando, pelo menos, os seguintes aspectos:

I - em relação ao devedor e seus garantidores:

- a) situação econômico-financeira;
- b) grau de endividamento;
- c) capacidade de geração de resultados;
- d) fluxo de caixa;
- e) administração e qualidade de controles;
- f) pontualidade e atrasos nos pagamentos;
- g) contingências;
- h) setor de atividade econômica;

II - em relação a operação:

- a) natureza e finalidade da transação;
- b) características das garantias, particularmente quanto a suficiência e liquidez;
- c) valor.

Dessa forma, entende-se que o BNDES segue o padrão estabelecido pelo órgão regulador, bem como age em consonância com as práticas creditícias típicas de instituições bancárias, sejam públicas ou privadas.

[...]

Justificativa:

Conforme apontado na Nota AC/SUP 013/2016 (citada na pag. 40), "as metodologias de classificação de risco utilizadas pelo Banco não fazem distinção quanto a fonte de recursos da operação". Conceitualmente, a análise do risco de crédito de uma entidade busca apurar a probabilidade de não pagamento de um empréstimo financeiro. As fontes de recursos de endividamento não são diretamente computadas em classificações de risco, seguindo-se o previsto na Resolução nº 2682/1999, do Conselho Monetário Nacional, que regula o assunto. Os eventuais reflexos das características das fontes de recursos sobre o grau de endividamento do tomador, sobre a cobertura do seu serviço da dívida ou sobre sua rentabilidade, são considerados implicitamente quando se analisam as informações financeiras de cada devedor, impactando, assim, indiretamente a classificação de risco da entidade.

Dessa forma, ressalta-se que instituições não financeiras e financeiras, Estados e Municípios e outras entidades que figurem, direta ou indiretamente, nas operações de crédito do BNDES tem seu risco de crédito avaliado, previamente a contratação de financiamento e após a efetiva contratação, através de modelos que não computam isoladamente fontes de recursos das operações, mas sim um conjunto de indicadores quantitativos e qualitativos que mensuram a capacidade da entidade em cumprir com suas obrigações financeiras. Tais metodologias de risco de crédito desenvolvidas e adotadas pelo BNDES seguem padrões do mercado bancário e são desenvolvidas, testadas e validadas em diferentes instâncias internas, bem como auditados por auditores internos e externos, entre eles, o Banco Central do Brasil, não havendo registro de inconformidade quanto a não consideração das fontes de recursos diretamente entre seus critérios.

[...]

Justificativa:

Por reunir os perfis de risco de devedores e garantidores, assim como determinados atributos intrínsecos das operações de crédito, a norma busca traduzir a perda esperada de cada operação em um nível de risco que requer a constituição de um dado nível de provisão. Assim, os bancos do SFN, incluindo o BNDES, classificam suas operações baseadas em uma escala única que possibilita a comparação de suas carteiras de crédito. A qualidade da carteira de crédito é um indicador consagrado, utilizado pelo próprio Banco Central e por inúmeros bancos para monitorar e aferir o risco dos créditos concedidos.

Outros bancos possuem créditos cobertos, parcial ou integralmente, por garantias da União e o Banco Central não disponibiliza tais dados segregados, que possam ser utilizados para fins de comparação. Porém, um exercício simulando o expurgo dos saldos cobertos por garantias da União da carteira de crédito do BNDES e do total das carteiras de crédito de todo o SFN (base set/2016) resultou em uma redução de 0,01 p.p. no indicador, que diminuiria de 1,07408 para 1,07397, em razão de que as mesmas, em alguns casos, foram determinantes para a concretização das operações em função do risco intrínseco da mesma sem a referida garantia. Por fim, cumpre informar que as operações com garantia de Fundos de Participação Estadual ou Municipal tem as classificações de risco dos respectivos entes públicos, de acordo com os critérios estabelecidos na Resolução nº 2682/1999.

Em suma, temos aqui duas situações diferentes: um financiamento do BNDES que use recursos do Tesouro Nacional utilizará a mesma metodologia de classificação de risco de outro financiamento análogo que tenha por base outra fonte de recursos do Banco, sendo certo que as características em cada caso estão expressas na análise financeira do cliente. Situação diversa é quando o financiamento tem a garantia de pagamento pela União; nesse caso, tal como na presença de fiança bancária, prepondera a classificação de risco do garantidor em cada caso”.

#### **Nota AF/DEPOL 28/2016, de 17/08/2016 em relação ao Indicador Retorno sobre Ativo**

“[...]1- Importância da meta e apuração

O estabelecimento da meta do Retorno sobre o Ativo (ROA) busca manter o equilíbrio financeiro das contas patrimoniais do BNDES. Dessa forma, a meta reflete o crescimento esperado pela Diretoria do BNDES para o Patrimônio Líquido (PL), considerado na meta de *Spread* Básico das Operações de Crédito. O crescimento do PL considerado nesse modelo é líquido de distribuição de Dividendos Mínimos Obrigatórios e considera uma alavancagem alvo.

A meta estabelecida pela Diretoria do BNDES para o *Spread* Básico das Operações de Crédito para 2016 e para os próximos exercícios tem como pressuposto a meta de 0,7% a.a. para o ROA, conforme demonstrado a seguir:

Meta de Retorno sobre Ativo (ROA), implícita na Meta de *Spread* Básico das Operações de Crédito =  
Meta de Retorno sobre Patrimônio Líquido/ Meta de Alavancagem

\* Retorno sobre PL: 6,5% a.a. (5% após dividendos mínimos de 25%)

\* Alavancagem Alvo: 9,5 (PL = 10,5% do Ativo<sup>1</sup>)

\* ROA =  $6,5/9,5 = 0,7\%$  a.a.

<sup>1</sup> A Alavancagem Alvo reflete o requerimento mínimo do Índice de Basileia III (PR = 10,5%). Com as mudanças propostas por Basileia III, a partir de 2016 esse limite sofreu uma redução marginal. Contudo, cabe destacar que não houve alteração no cálculo da meta do Retorno sobre o Ativo em função de arredondamentos realizados (ROA até 2016 =  $6,5/9,1 = 0,71\%$  a.a.; ROA a partir de 2016 =  $6,5/9,5 = 0,68\%$  a.a.)

O indicador mostra-se relevante para a gestão do BNDES, pois mede o lucro gerado pela utilização dos seus ativos, de forma a atingir o objetivo estratégico de fortalecer a estrutura patrimonial.

A apuração do Indicador consiste na aplicação da fórmula:

Resultado do Exercício / Ativo Total Médio onde:

- Resultado do Exercício é o lucro líquido do exercício; e
- Ativo Total Médio é o ativo total médio do exercício, tendo por base a média aritmética do Ativo Total em 31 de dezembro do ano corrente e o valor na mesma data do exercício imediatamente anterior.

Apesar de historicamente o BNDES considerar na definição do *spread* básico a meta de 0,7% a.a.<sup>2</sup> para o ROA, as metas aprovadas pelo DEST para fins de PLR superaram este valor nos últimos anos.





É importante destacar que mesmo antes das operações de captação junto à União desde 2008, o BNDES já trabalhava internamente com a meta de 0,7% a.a. para o ROA e portanto não existe vínculo entre essa meta e eventuais ganhos com extraordinários com Tesouraria.

A partir de 2014, o DEST passou a questionar, baseado em eventos extraordinários não recorrentes que contribuíram para o aumento do resultado do Banco, a meta proposta pelo BNDES e estabelecer metas mais desafiadoras. Por outro lado, o BNDES manteve a proposta de 0,7% a.a., ressaltando sobre a inadequação das metas, arbitradas pelo DEST, em patamar superior à estabelecida internamente.

Por diversas vezes o BNDES argumentou em reuniões e por meio de Ofícios ao DEST que essa meta deveria ser mantida em 0,7% a.a.<sup>3</sup>

Ainda que exista um processo de consultas sobre adequação de propostas de metas e que se chame o processo de ‘acordo para a distribuição de participação dos resultados’, as metas estabelecidas para os indicadores são, de fato, arbitradas pelo DEST.

<sup>2</sup> A meta de 0,7% para a ROA já se encontrava estabelecida no acompanhamento de Balanced Scorecard do BNDES, antes de ser incluída como indicador de PLR.

<sup>3</sup> Conforme Ofício 011/2015 – DIR6/BNDES, de 13/08/2015, anexo

## 2. Histórico Recente

Nos últimos anos, o indicador apresentou resultados acima da meta estabelecida. Contudo, o histórico demonstra a tendência de queda ao longo do período observado. A tabela abaixo demonstra os valores realizados de 2006 a 2015.

Indicador	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Retorno sobre o Ativo (% a.a.)	3,5	3,7	2,2	2,0	2,1	1,5	1,2	1,1	1,1	1,0

Na janela analisada, a queda anual média do ROA foi de 12% a.a.

Destaca-se que em vários anos o resultado foi influenciado positivamente por eventos extraordinários não-recorrentes.

Em 2010, houve um aumento significativo no resultado de provisão para risco de crédito (PRC) pela recuperação de créditos baixados em exercícios anteriores (Southern Eletric Brasil), além de ajustes decorrentes do processo de convergência das normas contábeis brasileiras ao padrão internacional (IFRS).

Em 2011, houve uma redução do indicador em função da queda na recuperação de créditos observada no ano anterior. Contudo, o indicador se manteve acima da meta, reflexo do aumento das receitas com ajuste a valor de mercado (AVM) de títulos e derivativos e equivalência patrimonial (JBS e Brasileira). Por fim, em 2013 observou-se uma redução da rentabilidade da carteira de tesouraria em razão da não repetição do ganho com alienação de títulos e valores mobiliários (TVM) no ano anterior em negociações de NTN-B e NTN-F, que se encontravam com AVM positivo.

Como observado no último exercício, o ROA do Sistema BNDES apurado foi de 0,95%<sup>4</sup> a.a. frente à meta estabelecida também de 0,95% a.a.. Contudo, o resultado projetado para 2016 aponta para uma queda significativa do indicador em função da expectativa de redução da carteira de tesouraria, do aumento provisões para risco de crédito (PRC), do reconhecimento de perdas em investimentos e do aumento da carga tributária aplicável às instituições financeiras.

<sup>4</sup> O lucro líquido de 2015, considerado para apuração do ROA, foi ajustado pela exclusão da despesa com remuneração dos instrumentos elegíveis a capital principal (IECP) conforme acordado com o DEST.

A possível antecipação do pagamento de Empréstimos concedidos ao BNDES com *funding* em TJLP reduzirá o patamar da carteira de tesouraria e, dada a atual diferença entre Selic e TJLP, impactará de forma negativa o resultado do Banco em 2016.

Além disso, no primeiro semestre de 2016 houve aumento da despesa com PRC no valor de aproximadamente R\$ 4 bilhões, tendo em vista o cenário econômico atual e a expectativa de deterioração da qualidade da carteira.

Destaca-se, ainda, como evento negativo no primeiro semestre de 2016, o reconhecimento de perdas decorrentes da desvalorização da carteira de ações no montante aproximado de R\$ 3 bilhões (líquidos de efeitos tributários).



Por fim, a MP 675/2015 (convertida na Lei n.º 13.169/2015) elevou a alíquota de Contribuição Social sobre o Lucro (CSSL), de 15% para 20% a partir de setembro/15, sem contrapartida na margem bruta do BNDES (que, como banco de desenvolvimento, decidiu por não onerar o custo dos Investimentos em momento de recessão).

O impacto isolado dos efeitos negativos com a PRC e com investimentos - considerando que os Ativos Totais do Sistema BNDES eram de R\$ 930,6 bilhões em 31/12/2015 - resultaria em uma diminuição do ROA em 0,75 ponto percentual, de acordo com estudos da Área Financeira do BNDES. Dessa forma, caso tais perdas esperadas não sejam compensadas por outros eventos positivos, a projeção do resultado do exercício resultará em um ROA bastante inferior à meta usualmente proposta pelo BNDES nos últimos anos, de 0,70% a.a.

Em relação à elevação da alíquota da CSSL, o impacto no ROA seria negativo em 0,5 ponto percentual.

### 3. Comparação com outros bancos de desenvolvimento

Não obstante a redução do ROA, o desempenho do BNDES apresenta-se bem superior quando comparado com grandes bancos de desenvolvimento e organismos internacionais, conforme pode ser verificado no quadro abaixo:

Ano	BNDES	Média dos demais bancos	BIRD	BID	CDB	KFW
Dez-11	1,5	0,3	0,3	(0,3)	0,8	0,4
Dez-12	1,2	0,5	(0,2)	1,0	0,9	0,3
Dez-13	1,1	0,7	0,1	1,4	1,0	0,1
Dez-14	1,1	0,4	(0,3)	0,5	1,0	0,2
Dez-15	1,0	0,3	(0,2)	0,9	-	0,3
Média 2011-2015	1,2	0,5	(0,1)	0,7	1,0	0,3

A média de Retorno Sobre o Ativo dos últimos 5 anos dos bancos de desenvolvimento analisados foi de 0,5% a.a. enquanto a média do BNDES de 1,2% a.a. Portanto, a meta estabelecida para o BNDES é superior ao retorno sobre o ativo médio de outros bancos de desenvolvimento.

### 4. comentários adicionais sobre a Solicitação de Auditoria 201601544/10, de 08/08/2016 da CGU

O documento apresenta uma afirmação de que:

‘Em que pese o banco utilizar o lucro líquido do exercício para efeito de apuração do indicador, verificamos que os resultados são fortemente impactados pelas transações realizadas entre o banco e o seu controlador, no caso a União, uma vez que as receitas decorrentes deste relacionamento (Resultado com aplicações em títulos e valores mobiliários; Rendas de operações vinculadas ao Tesouro Nacional; e Rendas com administração de fundos e programas) não foram expurgados do cálculo’.

Sobre tal aspecto, é importante ressaltar que:

- i. A sugestão de expurgo somente considera receitas, ignorando despesas, substancialmente financeiras (juros) e tributárias (incidência sobre faturamento e lucro) decorrentes da relação entre BNDES e União;
- ii. A origem de títulos e valores mobiliários não se restringe a fonte do Tesouro Nacional e a escolha da manutenção de Títulos Públicos na carteira de Tesouraria do BNDES se deve a critérios de alocação de carteira que levam em consideração risco, retorno e liquidez. Os Títulos Públicos Federais são líquidos e seguros, portanto representam uma escolha natural para alocação de disponibilidades;
- iii. Rendas de operações vinculadas ao Tesouro Nacional, que acredita-se referiram-se a Receitas com Equalizações não devem ser consideradas como receita extraordinária oferecida pelo Tesouro Nacional como forma de potencializar o resultado. Ao contrário, a equalização é uma forma de compensar a renúncia de rentabilidade sobre recursos disponíveis uma vez que a decisão do Governo é oferecer financiamento em condições de rentabilidade inferior ao custo das fontes de recursos do BNDES [...].”

Após os debates efetuados durante a Reunião de Busca Conjunta de Soluções, realizada em 22/12/2016, acerca dos apontamentos relativos ao Indicador Retorno sobre o Ativo, o BNDES, por meio da Nota AARR/DERHU n.º 001/2017, de 06/01/2017, trouxe os argumentos transcritos abaixo:

“O relatório da CGU reconhece que a proposta de Participação nos Lucros ou Resultados (PLR) deve por lei ser submetida a atual Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Sest) do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPDG), devendo "contemplar, entre outros fatores, (i) a produtividade, qualidade ou lucratividade da empresa no período que ensejou a participação e (ii) a avaliação das metas, dos resultados e dos prazos pactuados previamente para o período" (pag. 35).



De acordo com a Área Financeira, no entanto, merece ressalva a seguinte parte do relatório: *Para tal, a estatal deve definir os indicadores utilizados, conforme suas especificidades, e estabelecer as metas a serem cumpridas. Ressaltamos que os indicadores devem demonstrar o desempenho da empresa, desconsiderando as transações decorrentes do relacionamento entre contratada e controlador, devido a natureza atípica dessas transações (pag. 35).*

Primeiro, é preciso deixar claro que, embora a discussão da PLR faça parte das negociações trabalhistas, cabe à SEST a definição dos indicadores e das metas. As regras para o pagamento da PLR também são aprovadas pelo Conselho de Administração do BNDES, que é composto integralmente por pessoas indicadas pelo controlador, com exceção do representante que, pela lei, deve ser eleito pelos empregados.

Segundo, a definição dos indicadores e metas busca orientar os esforços da empresa de forma que seja ao mesmo tempo factível e desafiador. Por natureza, esse é um processo que exige incorporar constantemente o aprendizado acumulado e as mudanças de entendimento de cada governo acerca das prioridades e dos objetivos para a empresa. Assim, ao contrário do que afirma o relatório, entende-se que não é obrigatório que se desconsiderem as transações decorrentes do relacionamento entre controlada e controlador. As metas são definidas tendo em vista as atividades e resultados que contam para a busca de seu atingimento.

Nesse sentido, desde 2012, um dos indicadores associados ao objetivo de Sustentabilidade Financeira (SF), o retorno sobre o ativo (ROA), teve suas metas estabelecidas levando em conta um conjunto de atividades bancárias que inclui os resultados da tesouraria. Afinal, a Política Financeira do BNDES também estabelecia metas de rentabilidade para tesouraria, de forma que, se essa rentabilidade aumenta, esse ganho deve ser repassado no período seguinte para os tomadores de empréstimos. Portanto, havia um alinhamento entre o indicador e a meta consideradas para a PLR e a Política Financeira do Banco: um maior ganho de tesouraria impactaria o ROA e potencialmente a PLR referente ao ano, mas certamente também traria uma redução de *spread*, o que tende a reduzir o ROA. Ou seja, se existissem ganhos extraordinários de tesouraria, seus efeitos na PLR seriam transitórios ou estariam mitigados.

Concretamente, de 2012 a 2014, mesmo expurgando integralmente os ganhos de tesouraria - algo extremamente conservador, já que todo banco exerce essa atividade -, o ROA atingiu a meta pactuada, como mostra a tabela a seguir. Somente em 2015, quando a recessão deprimiu a atividade de intermediação financeira e as taxas de juros da economia foram elevadas, favorecendo os ganhos de tesouraria de todo o sistema financeiro, é que o pagamento da PLR teria sido parcialmente atingido (em cerca de 25%). Entretanto, se o indicador estivesse sendo calculado sem este impacto, fatalmente as metas negociadas seriam de menor nível, por conta do histórico passado dos resultados atingidos sem os ganhos de tesouraria. Desta forma, não é possível afirmar indubitavelmente que este impacto ocorreria realmente.

	dez/15	dez/14	dez/13	dez/12	dez/11	dez/10
<b>Impacto Tesouraria nos Indicadores</b>	<b>Consolidado</b>	<b>Consolidado</b>	<b>Consolidado</b>	<b>Consolidado</b>	<b>Consolidado</b>	<b>Consolidado</b>
Ativo Médio - Base PLR	903.898	829.632	748.765	670.156	586.923	467.827
Ativo Médio sem Tesouraria	793.405	743.667	672.330	601.418	536.138	
ROA Efetivo	0,95%	1,07%	1,11%	1,24%	1,56%	2,15%
ROA sem Tesouraria	0,57%	0,96%	0,87%	0,99%	1,56%	
PLR Efetiva	4,478	4,5	3,6	3,3	3	3
PLR sem Resultado com Tesouraria	3,378	4,5	3,6	3,3	3	
Meta de ROA	0,95%	0,98%	0,70%	0,70%		

Fonte: Área de Controladoria (ACO) do BNDES

No entanto, para o exercício de 2017 a rentabilidade da tesouraria deixou de contribuir para a definição dos *spreads* do BNDES e o ROA também deverá deixar de ser usado como indicador da PLR a partir de 2017. Desta forma, o BNDES atendera a recomendação 2: "instituir indicadores de Sustentabilidade Financeira que, para efeito de Participação nos Lucros ou Resultados, mensurem os resultados da instituição sem considerar na base de cálculo o resultado das transações entre controlada e controlador".

## Análise do Controle Interno

Reconhecemos que os indicadores utilizados pelo banco foram submetidos e aprovados pelo DEST. Entretanto, cabem algumas considerações que, de modo a facilitar a análise, serão tratadas separadamente:

## 1 - Indicador Prioridades Estratégicas

Iniciando pelas argumentações apresentadas pelo BNDES sobre a existência de um incentivo implícito à concessão de crédito, entendemos que os esclarecimentos apresentados apontam para a existência de mecanismos de controle suficientes para mitigar eventuais interferências nas concessões de crédito.

Destacamos, contudo, que, em trabalhos anteriores, identificamos falhas na análise de projetos, na constituição de garantias e no acompanhamento das ações fomentadas em contratos de inovação (Relatório de Auditoria n.º 201502184).

Apesar de a medição do desembolso ser amplamente utilizada pelas principais instituições do mundo, demonstrando, em tese, os esforços dessas instituições em fomentar segmentos que consideram prioritários, a análise isolada desse dado não traz informações qualitativas, devendo, portanto, ser complementada com um conjunto de indicadores que evidenciem a efetividade dos gastos.

Em outras palavras, mais importante seria avaliar o efetivo impacto da política pública e não somente o montante de recursos concedidos pelo BNDES.

Entretanto, as análises efetuadas evidenciam que o indicador atualmente utilizado não considera o atingimento de metas de desenvolvimento nacional tais como, empregos diretos e indiretos gerados, impacto no PIB dos setores fomentados e impacto no desenvolvimento local das regiões brasileiras que receberam investimentos, ou seja, uma cesta de indicadores que não se limitassem ao volume de desembolso, contemplando também aspectos de desenvolvimento econômico e social.

Ademais, ainda que haja observância de critérios objetivos previamente definidos para desembolso, a demanda por recursos do setor privado é alta, de forma que a performance desse indicador não depende diretamente das ações implementadas pelo BNDES, mas sim da disposição governamental para incremento das ações de fomento.

Assim, mensurar simplesmente o desembolso, ainda que seja possível identificar os setores definidos como prioritários, não revela uma atuação efetiva do banco no fomento de determinados setores econômicos, mas sim a transferência de recursos ao setor privado que é fortemente influenciada pela disposição do Tesouro Nacional.

Por fim, considerando as informações apresentadas Nota AARH/DERHU n.º 001/2017, de 06/01/2017, que informa a revisão do indicador em referência, registramos a manutenção da recomendação, viabilizando, assim, o acompanhamento dos ajustes efetuados futuramente pelo banco.

## 2 - Indicador Despesas Administrativas/ATM:

A partir da argumentação apresentada pelo banco, indicando que a avaliação do resultado é efetuada de forma relativa e, portanto, o tamanho do ativo não impactaria na interpretação do indicador, ampliamos as análises para o exercício de 2008, buscando melhor entender o comportamento do indicador em face das modificações ocorridas nas Despesas Administrativas e no Ativo Total Médio.

Os valores das parcelas que compõem o cálculo deste indicador nos últimos exercícios podem ser visualizados na tabela a seguir, sendo as colunas “%” os acréscimos ou reduções ocorridas no ano subsequente. Como pode ser observado, à exceção do exercício de 2015, desde 2008 a variação do ATM foi superior à variação das Despesas Administrativas:

Tabela 14 – Série histórica da composição do cálculo do Indicador DA/ATM (Valores em R\$ milhão)

Ano	Pessoal (A)		Outras Despesas Administrativas (B)		DA (A)+(B)		Ativo		ATM		DA/ATM
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	
2015	1.605,33	1,17	507,99	1,01	2.113,32	1,13	930.575,89	1,06	903.897,62	1,09	0,234
2014	1.376,00	1,09	500,58	1,11	1.876,59	1,10	877.219,35	1,12	829.631,91	1,11	0,226
2013	1.261,25	1,07	451,68	0,98	1.712,93	1,05	782.044,47	1,09	748.770,99	1,12	0,229
2012	1.177,94	1,14	460,04	0,99	1.637,97	1,10	715.497,51	1,15	670.162,22	1,14	0,244
2011	1.029,71	1,05	463,32	1,51	1.493,04	1,16	624.826,92	1,14	586.923,44	1,25	0,254
2010	976,99	1,06	306,63	1,12	1.283,61	1,08	549.019,96	1,42	467.826,62	1,41	0,274
2009	919,46	1,27	274,13	1,33	1.193,60	1,28	386.633,27	1,39	331.963,86	1,38	0,360
2008	723,76		205,96	1,01	929,73		277.294,45		239.973,25		

Fonte: Demonstrações Financeiras e Relatórios de Gestão (colunas 2, 4, 5, 7 e 9)



Para melhor entendimento, demonstramos o efeito nos resultados do indicador de quatro percentuais de incremento dos gastos de pessoal em face de 2014. Simulamos variações nessa categoria de despesa devido a sua representatividade em relação às despesas administrativas, por possuir valores significativos, além de ser crescente desde 2008. A segunda linha referente ao exercício de 2015 são os valores realizados retirados da DRE (17%) e as demais, simulação de acréscimo de 10%, 20%, 24% e 35%.

Como pode ser observado na tabela a seguir, o pior resultado deste indicador (0,864) seria oriundo do acréscimo de R\$ 479,33 milhões em relação a 2014, resultando na execução de despesas com pessoal na ordem de R\$ 1,85 bilhão, o que corrobora a afirmação de que o alto valor do ATM absorve parte relevante das variações ocorridas nas despesas administrativas.

Tabela 15 – Simulação de resultados do indicador DA/ATM conforme variação dos montantes de Despesa de Pessoal  
Valores em R\$ milhão

Ano	Pessoal	Acréscimo em relação a 2014		Outras Despesas Administrativas	DA	ATM	DA/ATM	Meta Fixada (%)	Resultado indicador
		Valor	%						
2014	<b>*1.376,00</b>	-	-	<b>500,58</b>	<b>1.876,59</b>	<b>829.631,91</b>	<b>0,226</b>		
	1.513,60	137,60	1,10	507,99	2.021,60	903.897,62	0,224	0,226	1,010
	<b>*1.605,33</b>	<b>229,33</b>	<b>1,17</b>	<b>507,99</b>	<b>2.113,32</b>	<b>903.897,62</b>	<b>0,234</b>	<b>0,226</b>	<b>0,967</b>
2015	1.655,33	279,33	1,20	507,99	2.163,32	903.897,62	0,239	0,226	0,944
	1.705,33	329,33	1,24	507,99	2.213,32	903.897,62	0,245	0,226	0,923
	1.855,33	479,33	1,35	507,99	2.363,32	903.897,62	0,261	0,226	0,864

Fonte: Demonstrações Financeiras e Relatório de Gestão nas linhas destacadas (\*), e simulação de valores nas demais.

Portanto, consideramos que a alteração no montante realizado nessa categoria de despesa não seria um fator preponderante para efeito de mensuração dos resultados do BNDES, dada a sua baixa representatividade frente ao elevado ativo do banco. Dessa forma, é salutar a discussão de alteração do indicador para que melhor represente o resultado da gestão administrativa do banco.

Por fim, considerando as informações apresentadas Nota AARH/DERHU nº 001/2017, de 06/01/2017, esclarecemos que as análises efetuadas por essa equipe de auditoria não apontam para a existência de despesas administrativas mais elevadas antes da celebração dos contratos de mútuo, mas sim que a elevação do saldo médio de ativo traz consigo a redução da representatividade das despesas em referência, não sendo, portanto, um indicador adequado para avaliar a eficiência administrativa da organização.

O BNDES apresenta ainda informações sobre a impossibilidade de comparação do resultado desse indicador frente a outras instituições integrantes do Sistema Financeiro Nacional, alegando a existência de diferenças em suas naturezas e porte. Em que pese a dificuldade de identificar instituições financeiras com características semelhantes às do banco viabilizando comparações diretas e objetivas, o cotejamento com outras organizações é válido para a análise proposta no presente trabalho, em especial a utilidade deste indicador para a avaliação de metas dentro do programa de PLR do banco.

Temos ainda que a argumentação sobre a inadequação das comparações efetuadas apenas reforça os apontamentos constantes deste relatório, informando a baixa aderência do indicador em referência ao Banco, uma vez que avaliação do comportamento das despesas administrativas de instituições bancárias é relevante para organizações com alta capilaridade e detentoras de unidades de atendimento espalhadas pelo território nacional para o alcance de seus objetivos, situação distinta do BNDES.

Após as análises acima, registramos a manutenção dos apontamentos efetuados sobre esse indicador.

### 3 - Indicador Qualidade da Carteira de Crédito

Inicialmente cumpre destacar que não foi realizada análise da classificação de risco da sua carteira pelo BNDES, nem sua aderência aos normativos, tendo em vista que a metodologia de classificação não é o escopo do presente trabalho.

Partindo para a análise das manifestações apresentadas, verificamos que a instituição alega não ser argüível a classificação de risco de sua carteira em razão da forte presença de recursos públicos para o financiamento, acrescentando que não faz distinção entre a fonte de recursos da operação.

Primeiramente cumpre apontar para a deficiência nas avaliações do BNDES calcadas na desconsideração da origem dos recursos. Como estatal, essa instituição não deve atuar como se agente autônomo fosse, devendo estar atento às condicionantes existentes na utilização dos recursos oriundos do esforço fiscal da sociedade, chamado de recursos fiscais. Alegar ser infundado um argumento pela simples inexistência de controles não parece prosperar.

Ademais importa analisar a política de crédito do BNDES à luz da atuação do Tesouro como seu agente garantidor em diversas operações de crédito. Ou seja, há recursos públicos no crédito, na equalização e na contratação de garantias. Estas últimas tomam relevância em face da classificação que recebem dentro da carteira de crédito do BNDES.

Conforme manifestação do BNDES, as características da garantia impactam a classificação de risco atrelada às operações de crédito, em estrito alinhamento com a Resolução CMN n.º 2.682/1999.

Recorrendo à leitura do Relatório de Gestão de Riscos – 4º Trimestre 2015, disponível no endereço eletrônico da instituição, observamos que a posição mitigada com recursos públicos (garantia prestada pelo Tesouro Nacional ou pelo Banco Central do Brasil e pelo Fundo de Garantia a Exportação e garantia constituída por recursos do Fundo de Participação dos Estados ou do Fundo de Participação dos Municípios) totalizam R\$ 108,5 bilhões em face da carteira de R\$ 719 bilhões. Ademais, releva destacar que as operações com estas garantias têm Fator de Ponderação de Risco (FPR) zero, ou seja, não impactam o cálculo do requerimento de capital, nos termos da Circular CMN n.º 3.644/2013.

Como consequência, as operações garantidas pelas fontes acima indicadas são enquadradas na melhor classificação de risco prevista na Resolução CMN n.º 2.682/1999, afastando-se, inclusive, à constituição de provisão para créditos de liquidação duvidosa.

Com base na argumentação acima, resta evidenciado o impacto das fontes orçamentárias na avaliação da qualidade da carteira de crédito, indicando, ainda, a impossibilidade de comparação direta da Qualidade da Carteira de Crédito do BNDES sem os ajustes ao nível de garantia soberana existente nos demais agentes privados.

Finalizando com as argumentações sobre a definição das metas da qualidade da carteira de crédito, as informações apresentadas pelo banco apontam que as metas fixadas se manteriam atingíveis mesmo com a eventual deterioração de suas expectativas. Por óbvio, essa avaliação não reflete a eficiência alegada pelo BNDES na gestão de sua carteira.

Ademais, conforme manifestação do próprio BNDES, o resultado do indicador acabou sendo afetado pelo desempenho pior que o esperado das demais instituições financeiras e que, por se tratar de uma medida relativa, impactou positivamente o indicador.

Novamente temos um fator exógeno, não decorrente da efetiva gestão da carteira de crédito da instituição impactando um indicador de avaliação de resultado.

Após a Reunião de Busca Conjunta de Soluções, realizada na sede do BNDES em 22/12/2016, o banco, por meio da Nota AARH/DERHU nº 001/2017, de 06/01/2017, trouxe novas informações para consideração da CGU.

O BNDES discorda dos apontamentos efetuados pela equipe de auditoria, argumentando, em resumo, que: (i) a classificação de risco de crédito utilizada pelo BNDES segue a Resolução CMN nº 2.682/1999, de observância obrigatória por todas as instituições financeiras do Sistema Financeiro Nacional; (ii) é inadequada a análise das fontes de recurso para avaliação de risco, esclarecendo que a análise de risco de crédito efetuada busca avaliar a probabilidade de um evento de inadimplência e acrescentando que o indicador atualmente utilizado seguem padrões do mercado bancário, sendo auditáveis e rastreáveis; e (iii) o efeito da exclusão de sua carteira de crédito das operações que contem com garantias da União para efeito de PLR seria praticamente nulo.

Tomando por base as informações apresentadas, esclarecemos que:

(i) os apontamentos apresentados não requerem a alteração do indicador utilizado para efeito de atendimento das regras do BACEN. Do mesmo modo, não questionamos a validade deste indicador para os fins de regulação bancária. Tecemos comentários quanto à inadequação desse indicador para efeito de PLR, tendo em vista que as garantias oferecidas pela União nas transações firmadas pelo BNDES podem distorcer a avaliação da qualidade de sua carteira de crédito, impactando assim as metas definidas para o pagamento de PLR;

(ii) os apontamentos efetuados sobre a classificação das fontes de recursos não se referem à fonte de *funding* da operação, mas sim à identificação das fontes de garantias, tendo como certo que as garantias ofertadas pelo controlador podem distorcer a avaliação da qualidade de sua carteira de crédito, impactando assim as metas definidas para o pagamento de PLR;

(iii) em que pese a argumentação apresentada sobre o efeito imaterial no indicador da qualidade da carteira de crédito, após suposta exclusão das operações que contêm com garantia soberana, a manifestação apresentada não traz consigo a memória de cálculo das análises que levaram a tal conclusão, sendo impossível avaliar a compatibilidade destas.

Assim, considerando as informações acima apresentadas, e que a nova manifestação do BNDES não foi capaz de comprovar inequivocamente que as operações que contêm garantia do controlador são imateriais para efeito de avaliação da qualidade da carteira de crédito do banco, mantemos as recomendações inicialmente propostas, sendo certo que nova oportunidade de debate será exercida na revisão de nossas recomendações na agenda da atividade de monitoramento.

#### **4 - Indicador Retorno sobre o Ativo**

As manifestações apresentadas pelo banco apresentam esclarecimentos sobre a metodologia de cálculo do indicador e as razões que o levaram a estabelecer os parâmetros atuais, com contextualização do histórico de resultados e impactos de transações extraordinárias nos resultados.

Chama a atenção a informação de que a antecipação do pagamento de empréstimos concedidos ao BNDES pelo Tesouro, com referência em TJLP, trará impacto em seu resultado em função da “atual diferença entre Selic e TJLP”, corroborando a argumentação de arbitragem entre taxas realizadas pelo banco com o controlador, constante do item 1.1.1.4 deste trabalho.

Partindo para as análises relacionadas a este indicador, verificamos a exclusão das despesas com a provisão para pagamento da participação nos lucros ou resultados e com a remuneração dos Instrumentos Elegíveis a Capital Principal, elevando o Lucro Líquido, para efeito de cálculo da PLR, para R\$ 8.607.646 mil, com um incremento de R\$ 2.111.054 mil no lucro líquido contábil.

Tal medida trouxe impacto significativo no atingimento das metas pactuadas, pois, caso fosse utilizado o lucro líquido contábil antes da distribuição de resultados, teríamos um ROA de 0,719%. Não identificamos justificativas para a exclusão das despesas com a remuneração dos Instrumentos Elegíveis a Capital Principal, prevista no Acordo PLR/2015.

Ainda sobre os Instrumentos Elegíveis a Capital Principal, abordando agora o quesito transparência, verificamos que inexistem, nas Demonstrações Financeiras Individuais e Consolidadas referentes a 31/12/2015 e 2014, informações sobre o custo dessa operação para o BNDES.

Seguindo com a análise da manifestação, o BNDES traz uma breve argumentação sobre os impactos das transações com o controlador, esclarecendo que:

- (i) o expurgo das receitas deve ser efetuado em conjunto com as despesas correspondentes;
- (ii) a existência de outras fontes de financiamento diversas do Tesouro Nacional com a argumentação de que a alocação de suas disponibilidades de tesouraria em Títulos do Tesouro seria uma escolha natural, dadas as características de risco, retorno e liquidez;
- (iii) as rendas com equalização de taxas de juros tratam-se, na verdade, de compensação à renúncia de receitas do BNDES.

Sobre a questão do resultado extraordinário com a aplicação em Títulos do Tesouro, relembramos os argumentos já apresentados no item 1.1.1.4, de que esse resultado só existe pelo relacionamento atípico entre BNDES e União, no qual ocorre o financiamento indireto de toda a sociedade para o custeio das receitas decorrente do *spread* entre o *funding* do banco e a remuneração dos títulos públicos.

Sobre a argumentação de que as fontes de financiamento do BNDES são diversas, não se restringindo ao financiamento público, ressaltamos que, apesar da existência de outras fontes de financiamento do banco, a principal é o Orçamento Fiscal do governo federal e que o custo desse capital é forçadamente reduzido à TJLP com custeio público.

Tais argumentações, em especial a identificação do esforço fiscal de toda a sociedade para o custeio dessa estrutura, já são, por si só, impeditivas à existência de mecanismos de distribuição de resultados contaminados por esses recursos.

De outro modo, reforçamos o entendimento de que a representação contábil dessas receitas no resultado afigura-se apropriada, de forma que o BNDES deveria estabelecer controles internos capazes de impedir a distribuição do resultado, seja na forma de PLR, RVA ou dividendos, com recursos oriundos do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social, previstos no art. 165, §5º, I e III, da Constituição Federal.

Partindo-se para a questão da equalização, temos novamente a forte presença de recursos oriundos do esforço fiscal para o custeio do intento governamental de fomento. Novamente, esse único argumento por si só já é suficiente para obstar a distribuição de resultados contaminados por esses recursos. Ademais, cabe recordar que, caso não houvesse a equalização das taxas de juros, além da concessão do crédito, provavelmente essas operações sequer existiriam.

Cabe destacar que não é possível dissociar-se o BNDES do governo federal. O primeiro, como controlado do segundo, integra a sua estrutura, sendo, portanto, afetado pelas suas decisões técnicas e políticas.

Por fim, considerando as informações apresentadas pelo BNDES após a Reunião de Busca Conjunta de Soluções de 22/12/2016, apresentamos nossos comentários à Nota AARH/DERHU nº 001/2017, de 06/01/2017.

Em resumo, as argumentações apresentadas trazem informações já conhecidas sobre o processo de aprovação dos indicadores e sobre a inexistência de impactos nas metas pactuadas, caso as medidas propostas de tratamento específico para a exclusão das transações com o controlador não fossem consideradas, abordando exclusivamente os resultados de tesouraria. As informações reforçam o entendimento do Banco sobre o alinhamento do indicador em referência à política financeira da instituição.



Toma relevância para efeito deste trabalho a manifestação que registra a discordância do BNDES do posicionamento da equipe de auditoria quanto à necessidade de apresentar o resultado do Banco livre dos efeitos das transações com o controlador para efeitos de PLR, em que pese a ciência da instituição de que não existe criação de riqueza nessas operações, mas sim transferência de recursos do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social para o Orçamento de BNDES.

Em sua argumentação, chama a atenção também a afirmação de que, caso a exigência de desconsideração do resultado de transações com o controlador existisse à época de definição das metas de PLR, tais metas teriam sido alteradas, deixando em dúvida se as metas são efetivamente definidas para o estabelecimento de diretrizes norteadoras para a elevação de eficácia da instituição.

Ressalte-se que, ao final das argumentações, consta registro de concordância do BNDES com a recomendação proposta. Neste sentido, considerando a necessidade de avaliação do efetivo cumprimento da mencionada recomendação, esta será mantida, sendo as análises acerca de seu cumprimento efetuadas na agenda de monitoramento.

### **Recomendações:**

Recomendação 1: Aprimorar o indicador de Prioridades Estratégicas de forma que inclua o impacto (ou retorno) econômico-social dos desembolsos efetuados.

Recomendação 2: Instituir indicadores de Sustentabilidade Financeira que, para efeito de Participação nos Lucros ou Resultados, mensurem os resultados da instituição sem considerar na base de cálculo o resultado das transações entre controlada e controlador.

### **1.1.1.10 INFORMAÇÃO**

#### **Cálculo dos valores individuais pagos**

##### **Fato**

Uma vez apurada a performance dos indicadores de Sustentabilidade Financeira (SF) e Prioridades Estratégicas (PE) em relação às metas estabelecidas, tratado no item 1.1.1.9 deste relatório, o valor da Participação nos Lucros ou Resultados (PLR) será calculado conforme modelo a seguir:

$$PR = 2,25 * VB * (\% \text{ pagamento SF} + \% \text{ pagamento PE})$$

O valor base para cálculo da PLR (VB) considera, conforme cláusula 4ª, a remuneração contratual denominada valor base vigente em 31/12/2015, acrescida de gratificações, adicionais e verbas decorrentes, todos obedecendo a proporcionalidade dos dias trabalhados: no exercício de função de confiança na qualidade de titulares ou substitutos (§1º); adicional de transferência no caso de empregados expatriados (§3º); hora extra ou de sobreaviso (§4º); adicional noturno (§5º).

Quanto ao percentual de pagamento relativo a cada indicador, esse será obtido conforme tabela a seguir.

Tabela 16 – Percentual aplicado ao cálculo da PLR conforme metas alcançadas

Performance em relação a meta	% pagamento	Performance em relação a meta	% pagamento
≥ 100%	100	< 96% e ≥ 95%	95
< 100% e ≥ 99%	99	< 95% e ≥ 90%	75
< 99% e ≥ 98%	98	< 90% e ≥ 80%	50
< 98% e ≥ 97%	97	< 80%	-
< 97% e ≥ 96%	96		

Fonte: Acordo de Participação nos Resultados referente ao exercício de 2015.

Portanto, com base nessa tabela e na fórmula de cálculo, observamos que os funcionários do banco receberão participação nos resultados caso ao menos um dos indicadores atinja 80% em relação à meta estabelecida. O valor individual pago a cada profissional poderá então variar de 1,125 a 4,5 vezes o Valor Base de remuneração para efeitos de cálculo da PLR, limite máximo permitido no acordo.



Entretanto, conforme parágrafo único da cláusula 8ª do acordo, para o indicador PE, o resultado de 95% em relação à meta é considerado performance de 100% para efeito do cálculo da PLR. Não fica claro no instrumento qual seria o percentual de pagamento para resultados inferiores a esse, o que possivelmente permitiria que atingimentos inferiores a 80% também resultassem na distribuição do benefício.

O fator multiplicador do Valor Base utilizado no cálculo dos valores individuais foi crescente nos exercícios, conforme informado pela Nota ARH/DERHU n.º 10/2016, evoluindo de 3,0 em 2011, 3,3 em 2012 e 3,6 em 2013, até atingir o patamar de 4,5 em 2014, mantido em 2015.

De forma a visualizar a composição da base de cálculo utilizada na PLR, bem como os montantes atingidos, realizamos o cruzamento entre as rubricas constantes da Nota ARH n.º 09/2016 e das planilhas eletrônicas com os dados das folhas de pagamento dos exercícios de 2014 e 2015, encaminhadas em resposta a SA201601544/03, sendo os resultados transcritos na tabela a seguir:

Tabela 17 Montantes das rubricas que compõem o cálculo da PLR [informações suprimidas por solicitação do BNDES, em função de sigilo, na forma da Lei n.º 12.527/2011]

Natureza	Descrição da rubrica	Valor 2014 (R\$)	Valor 2015 (R\$)
Natureza 1			
Natureza 2			
Natureza 3			
Natureza 4			
Natureza 5			
Valor Base para PRL			
Valor Base para RVA			

Foram realizados testes no cálculo do valor base VB utilizado na distribuição individual da participação nos resultados do exercício 2015, referente a 2.907 profissionais. Para tal, foi efetuado o cruzamento dos valores das folhas de pagamentos disponibilizadas em planilha, somente as rubricas que compunham o cálculo, com o montante de VB informado pelo banco.



Para os profissionais desligados no exercício e que, portanto, não possuíam valor de remuneração em dezembro, conforme a Nota ARH/DERHU n.º 014/2016, 21/07/2016:

“[...] O valor base refere-se ao nível salarial do empregado vigente em 31/12/2015, mesmo que ele não tenha recebido salário em dezembro de 2015. Isso ocorre devido a uma possível atualização da tabela salarial decorrente do Acordo Coletivo de Trabalho (data-base setembro). Com isso, caso o empregado tenha se desligado em algum mês de abrangência do ACT, a remuneração dele será atualizada mesmo após o seu desligamento [...]”.

Verificamos que os valores que compunham o cálculo do valor base da PLR de 2.706 profissionais eram iguais ou muito próximos aos valores pagos em dezembro. Dos profissionais que ingressaram ou se desligaram no exercício, o valor obtido foi proporcional ao período trabalhado ou levemente inferior (visualizamos nas análises um indício de desconto, mas não realizamos testes diante da pouca materialidade dos valores).

Ressaltamos que, embora para todas as rubricas seja obedecida a proporcionalidade de dias de efetivo exercício ou naquele tipo de ocorrência, esse fator será aplicado sobre os valores vigentes em dezembro daquele ano, ou seja, o montante obtido para cálculo da PLR será superior ao pago durante o exercício.

Ainda que os valores individuais testados estejam aderentes ao estipulado no acordo da PLR e aos dados da folha de pagamentos disponibilizadas pelo BNDES, verificamos, a partir da realização do cálculo da PLR pelo valor médio da folha, no qual foi obtido o montante de R\$ 269,60 milhões contra os R\$ 283,23 milhões efetivamente pagos (valor bruto) a 2.787 profissionais, que o impacto da utilização do valor com referência em dezembro gerou uma diferença de R\$ 13,58 milhões.

Após a Reunião de Busca Conjunta de Soluções, realizada na sede do BNDES em 22/12/2016, o banco, por meio da Nota AARH/DERHU n.º 001/2017, de 06/01/2017, apontou a existência de erros formais no texto dessa informação. As considerações do banco geraram ajustes pontuais no presente relatório.

Ainda, de acordo com o BNDES, o a diferença de R\$ 13,58 milhões, apontada pela equipe de auditoria, não deve prosperar, uma vez que esse valor foi previamente acordado entre os agentes envolvidos no processo de negociação de PLR.

Contudo, uma vez que não foram estabelecidas recomendações para o presente tópico, sendo apenas registrada a existência de divergências entre o salário efetivamente recebido por um funcionário e o “valor base” tomado como referência para a definição do montante a ser pago a cada colaborador, associada à inexistência de novas informações capazes de reformar os registros aqui efetuados, não efetuaremos considerações adicionais.

#### **1.1.1.11 CONSTATAÇÃO**

##### **Ausência de Comitê de Remuneração.**

###### **Fato**

Com o objetivo de verificar se as deliberações do Conselho de Administração do BNDES observaram os ditames legais, examinamos onze atas de reunião ordinária e dez de reunião extraordinária emitidas entre 24/02/2012 e 24/03/2016.

Nessas análises, verificamos que, apesar de ter fixado o montante global ou individual da remuneração dos administradores, inclusive benefícios e verbas de representação, e de ter aprovado as propostas de acordo de participação nos resultados referentes a 2012 a 2015, o Conselho de Administração não instituiu normativo ou deliberação no sentido de criar comissão de remuneração, contrariando o art. 11 da Resolução CMN n.º 3.921/2010.

Em resposta a esse fato, a Auditoria Interna informou, via *e-mail*, que “a Remuneração dos Dirigentes no BNDES segue o trâmite de aprovação definido pelos Decretos n.º 6.021/2007 e n.º 8.189/2014 (alterado pelo Decreto n.º 8.391/2015), ou seja, o BNDES encaminha a sua política de remuneração para aprovação do Conselho de Administração do BNDES e do DEST”.



## **Causa**

Supervisão inadequada do Conselho de Administração sobre a política remuneratória da Diretoria, tendo em vista não ter sido observado o regramento estabelecido no art. 11 da Resolução CMN n.º 3.921/2010.

## **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio da Nota SUP/AA n.º 17/2016, de 03/10/2016, o Superintendente da Área de Administração e Recursos Humanos informou que “a proposta de constituição da Comissão de Remuneração dos diretores do BNDES será submetida ao Conselho de Administração em sua próxima reunião”.

## **Análise do Controle Interno**

Em que pese a alegação da intenção de submeter a proposta de constituição da Comissão de Remuneração dos diretores do BNDES ao Conselho de Administração em sua próxima reunião, não se pode deixar de ressaltar que sua implantação, estabelecida pela legislação de forma bem clara há bastante tempo, já deveria ter sido providenciada.

## **Recomendações:**

Recomendação 1: Instituir Comitê de Remuneração dos Dirigentes do BNDES nos termos da Resolução CMN n.º 3.921/2010.

### **1.1.1.12 CONSTATAÇÃO**

#### **Pagamento de PLR aos membros da diretoria e não diferimento do valor conforme determina a Resolução CMN n.º 3.921/2010.**

##### **Fato**

Conforme fl. 10, item I da Nota ARH/DERHU n.º 019/2015, de 06/08/2015, o Programa de PLR do BNDES é exclusivamente destinado aos empregados, em consonância com a Lei n.º 10.101/2000.

Entretanto, os administradores (Presidente, Vice e Diretores do banco) podem ter participação nos resultados da empresa, por meio do Programa de Remuneração Variável dos Administradores –RVA, amparados na Lei 6.404/1976 e na Resolução CMN n.º 3.921/2010.

O §1º do art.152 da Lei 6.404/1976 determina que o estatuto da companhia pode atribuir aos administradores participação no lucro, limitado ao valor da sua remuneração anual ou a um décimo dos lucros (artigo 190), prevalecendo o menor limite, desde que observe o dividendo mínimo obrigatório de 25%, estabelecido no art.25, III, do Decreto n.º 4.418/2002, Estatuto do BNDES.

A Decisão do Conselho de Administração, CA02/2016-BNDES de 24/03/2016, manifesta-se favoravelmente a aprovação da proposta de destinação do lucro acumulado no exercício (R\$ 6.198.526.256,38), sendo 25% do montante, após a constituição de reserva legal, pago a título de dividendos mínimos obrigatórios (R\$ 1.472.149.985,89).

A Resolução CMN n.º 3.921/2010, que dispõe sobre a política de remuneração de administradores das instituições financeiras, corrobora esse entendimento no inc. II do §2º do art.1º e acrescenta, quanto à remuneração variável:

1. Fatores a serem considerados (art.4º), entre outros: os riscos correntes e potenciais (I); o resultado geral da instituição, em particular o lucro recorrente realizado (II) (lucro líquido contábil do período ajustado pelos resultados não realizados e livre dos efeitos de eventos não recorrentes controláveis pela instituição); a capacidade de geração de fluxos de caixa da instituição (III); o ambiente econômico em que a instituição está inserida e suas tendências (IV); e as bases financeiras sustentáveis de longo prazo e ajustes nos pagamentos futuros em função dos riscos assumidos, das oscilações do custo do capital e das projeções de liquidez (V).

2. Critérios a serem considerados (art.5º): desempenho individual (I); o desempenho da unidade de negócios (II); o desempenho da instituição (III); e a relação entre os desempenhos mencionados e os riscos assumidos (IV).

3. A remuneração variável deve ser paga em proporção que leve em conta o nível de responsabilidade e a atividade do administrador (art.6º). No caso específico do BNDES, por não possuir ações negociadas no mercado ou mesmo emitir instrumentos baseados em ações, os pagamentos devem tomar como base a variação ocorrida no valor contábil de seu patrimônio líquido, livre dos efeitos das transações realizadas com os proprietários (§3º), no caso a União.

4. O Diferimento para pagamento futuro de no mínimo 40% da remuneração variável, aumentando com o nível de responsabilidade do administrador (art.7º) destacando-se:

a) o seu período não inferior três anos, deve ser estabelecido em função dos riscos e da atividade do administrador (§1º);

b) os pagamentos devem ser realizados de forma escalonada em parcelas proporcionais ao período de diferimento (§ 2º);

c) no caso de redução significativa do lucro recorrente realizado ou de ocorrência de resultado negativo da instituição/ unidade de negócios durante o período de diferimento, as parcelas ainda não pagas devem ser revertidas proporcionalmente à redução no resultado (§ 3º).

O montante pago a 11 profissionais a título de RVA 2015 atingiu o patamar de R\$ 2,9 milhões, conforme tratado em item específico deste relatório.

Entretanto, no exercício de 2014, os R\$ 2,7 milhões pagos a 9 administradores, segundo a Nota ARH/DERHU n.º 009/2016, de 22/06/2016, estavam contemplados dentro da Participação dos Lucros e Resultados, PLR 2014.

Segundo a Nota ARH/DERHU n.º 010/2016, de 13/07/2016 esse procedimento foi aprovado pelo DEST e o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior – MDIC, sendo disponibilizada cópia do Ofício n.º 97/GM-MDIC, de 26/03/2015, contendo a referida autorização. Acrescenta que, como não houve programa específico de RVA no exercício, no pagamento da participação nos resultados dos administradores não foi realizado o escalonamento determinado na Resolução CMN n.º 3.921/2010.

Verificamos, ainda, pelas atas de reuniões ordinárias realizadas de 2012 a 2014, que, na condição de presidente do Conselho de Administração, o titular do MDIC estendeu o pagamento das PLRs de 2011 a 2013 aos membros da diretoria do BNDES.

### **Causa**

Supervisão inadequada do Conselho de Administração sobre a política remuneratória da Diretoria, ocasionando pagamento antecipado de bônus pelos resultados alcançados pela Instituição, impossibilitando, no caso de ocorrência de resultados negativos nos exercícios posteriores, de redução (ou recuperação) de parte do prejuízo.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Conforme Nota ARH/DERHU - 023/2016, de 12/08/2016, em resposta ao item 1 da SA201601544/10, o BNDES se manifestou:

“No exercício de 2014, com a devida autorização do Conselho de Administração do BNDES e de seu Ministério supervisor na época, o BNDES utilizou como critério de pagamento de remuneração variável (RVA) a seus Diretores, os mesmos parâmetros do Acordo de Participação nos Lucros e Resultados



(PLR), negociado com os representantes dos empregados (entidades sindicais) e aprovado pelos seus empregados em assembleia específica.

Ciente da importância de compatibilizar a política de remuneração variável de seus administradores a um ambiente que garanta um compromisso com os resultados futuros da instituição, o BNDES elaborou o Programa de Remuneração Variável destinado exclusivamente a seus Diretores com base na resolução 3921/2010 do Conselho Monetário Nacional, tendo utilizado este programa a partir do exercício de 2015, de forma que o Acordo de PLR não foi mais estendido para os administradores do Banco.

Foi necessário um tempo para que o BNDES adaptasse as suas práticas de remuneração variável de dirigentes à legislação em vigor, por conta das especificidades da atuação do BNDES em relação a outras instituições do sistema financeiro nacional. Esse trabalho envolveu diversas áreas do BNDES, contou com colaboração e orientações do DEST/MP e foi aprovado pelo Conselho de Administração do BNDES. Cabe destacar ainda que o programa de RVA está em constante aperfeiçoamento, seja por identificação interna de oportunidades de melhorias, seja por conta de orientações do DEST/MP.

Quanto ao limite máximo para o pagamento de remuneração variável aos administradores, é importante registrar que o BNDES sempre respeitou os valores estabelecidos, na Lei das Sociedades Anônimas, quanto na Resolução CMN n.º 3.921/2010, conforme exposto no Anexo.

*[Informações suprimidas por solicitação do BNDES, em função de sigilo, na forma da Lei n.º 12.527/2011]*

Ano	Total pago aos Administradores a título de RVA (R\$)	Lucro Líquido (R\$)	Limite utilizado (%)	Limite regulamentado (%)
2014				
2015				

Cabe esclarecer, adicionalmente, que é observado o expurgo do valor destinado para PLR dos empregados, para cálculo do limite de 10% para destinação de RVA dos dirigentes.

Observe-se que, em 2014, o BNDES destinou 3,05% do seu lucro para pagamento de PLR. A disciplina normativa estabelece que, do lucro total, deve ser expurgado este valor, antes do cálculo do limite de 10% para pagamento da remuneração variável de dirigentes. Como o valor destinado a pagamento de remuneração variável dos dirigentes representou 0,03% do lucro, fica demonstrado o respeito ao limite regulamentado, conforme pode-se observar na tabela abaixo:

Público atendido empregados	Lucro Líquido 8.593.714	Valor PLR 262.272	% PLR/Lucro 3,05%
Público atendido dirigentes	Lucro Líquido após PLR 8.331.442	Valor RVA 2.748	% RVA/Lucro 0,03%

[...]”.

Após os debates efetuados durante a Reunião de Busca Conjunta de Soluções, realizada em 22/12/2016, acerca dos apontamentos efetuados sobre as impropriedades identificadas no pagamento de RVA aos seus Dirigentes, o BNDES, por meio da Nota AARH/DERHU n.º 001/2017, de 06/01/2017, trouxe os argumentos transcritos abaixo:

“O texto afirma que ‘o resultado distribuído aos administradores pode estar contaminado por transações entre controlada e controlador’. Cabe destacar, entretanto, que o valor distribuído aos administradores é um multiplicador da remuneração básica, não guardando relação direta com o resultado líquido obtido pelo banco. Cabe registrar que o BNDES distribui aos administradores uma parcela muito pequena do limite de distribuição aos administradores, estabelecido na Lei das Sociedades Anônimas e nos normativos do CMN, de 10% do Lucro Líquido. Adicionalmente, destaca-se que as transações entre controlada e controlador também representam atividades do BNDES, que requerem atuação dos empregados e dirigentes, além de custos administrativos”.

### **Análise do Controle Interno**

Mesmo com a autorização do Conselho de Administração do BNDES e do ministério supervisor, o pagamento de PLR aos administradores sem a observância da Resolução CMN n.º 3.921/2010 toma relevância no contexto de avaliação da gestão, tendo em vista configurar infração à norma legal ou



regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial, nos termos da Lei nº 8.443/92.

Acrescenta-se que a norma, ao estabelecer o diferimento para pagamento futuro da participação dos administradores, objetiva a reversão das parcelas ainda não pagas no caso da ocorrência de redução significativa do lucro recorrente realizado ou de resultado negativo da instituição. Ressaltamos que o período do escalonamento não deve ser inferior a três anos, aumentando com o nível de responsabilidade do administrador, sendo estabelecido em função dos riscos e da atividade desses profissionais.

Isto posto, a inobservância do escalonamento redundaria na antecipação do pagamento de bônus aos administradores e favorece a criação de um ambiente de despreocupação com os resultados futuros, considerando que, na possibilidade da reversão do resultado, o BNDES enfrentaria dificuldades para reaver os recursos financeiros já distribuídos. O diferimento para pagamento futuro da participação dos administradores só está sendo observado a partir dos resultados de 2015, mas a Resolução data de 2010. Conforme manifestação do banco, sempre foi respeitado no cálculo do RVA o limite máximo estabelecido nos normativos vigentes, bem como observado o expurgo do valor destinado para PLR dos empregados. Entretanto, o valor base utilizado para o cálculo da participação dos dirigentes deve ser obtido após a exclusão das transações realizadas entre os proprietários, segundo preconiza o §3º do art. 6º da resolução.

A documentação apresentada não evidenciou a realização de análises nesse sentido, sendo que o resultado distribuído aos administradores pode estar contaminado por transações entre controlada e controlador e permeado, ainda, por recursos oriundos do Orçamento Fiscal da União, uma vez que é relevante participação do tesouro na formação de resultado do BNDES, conforme item específico deste relatório.

Considerando as informações apresentadas pelo BNDES após a Reunião de Busca Conjunta de Soluções de 22/12/2016, por meio da Nota AARRH/DERHU nº 001/2017, de 06/01/2017, temos que a manifestação apresentada apenas corrobora os apontamentos efetuados pela equipe de auditoria, uma vez que ratifica o desalinhamento do modelo de RVA vigente no BNDES à Resolução CMN nº 3.921/2010.

#### **Recomendações:**

Recomendação 1: Apurar responsabilidades pela não observância do escalonamento do pagamento conforme determinado pela Resolução CMN nº 3.921/2010.

Recomendação 2: Quando da apuração do resultado para efeito de cálculo da RVA, expurgar o resultado decorrente das transações firmadas com o controlador e arquivar sua memória de cálculo.

#### **1.1.1.13 INFORMAÇÃO**

##### **Percepção da PLR por profissionais cedidos ao BNDES e pelo BNDES.**

###### **Fato**

O art. 1º da Lei nº 10.101/2000 regula a participação dos trabalhadores nos lucros ou resultados da empresa como instrumento de integração entre o capital e o trabalho e como incentivo à produtividade, nos termos do art. 7º, inciso XI, da Constituição.

No seu art. 3º, a lei determina que a PLR não substitua nem complemente a remuneração dos empregados e não constitua base de incidência de qualquer encargo trabalhista, além de que não lhe seja aplicado o princípio da habitualidade. A PLR, portanto, é um prêmio decorrente dos resultados alcançados pela empresa, não uma remuneração adicional tal como um 14º salário, atuando como um incentivo à produtividade.

A cláusula 2º do Acordo de Participação nos Resultados do exercício de 2015 dos empregados do Sistema BNDES corrobora este objetivo:

“[...] As empresas, ao promoverem a distribuição dos resultados aos beneficiários, na forma da lei e deste Acordo, buscam incentivar a contribuição dos empregados aos objetivos das Empresas, em especial, no cumprimento de metas que orientam a sua sustentabilidade financeira (Indicadores de Sustentabilidade Financeira), bem como no cumprimento de sua missão estratégica (Indicadores de Prioridades Estratégicas) [...]”.

A cláusula 3ª do referido acordo acrescenta que farão jus ao benefício os empregados que lhe tenham prestado efetivamente serviços na execução do contrato de trabalho vigente, com exceção daqueles que ocupam cargos de direção, em atendimento ao disposto na Resolução CMN n.º 3.921/2010, acrescentando:

- considera-se como tempo de efetivo serviço o período em que o empregado recebeu salário ou ficou afastado do trabalho efetivo em razão de licença remunerada, licença maternidade, cessão ou outra causa da interrupção temporária da prestação de serviços sem prejuízo do salário (§1º); e
- o acordo se aplica aos cedidos para exercício de função de confiança ou de cargo em comissão no BNDES e nas suas subsidiárias (§5º).

O quantitativo de profissionais cedidos e requisitados e o montante da PLR bruta, informada pela Nota ARH/DERHU 0009/2016, de 16/06/2016, e arquivos em resposta ao item g da SA201601544/01, foram transcritos na tabela a seguir:

Tabela 18 – Quantitativo e valores dos profissionais cedidos

Profissionais / Exercício	2014		2015	
	Montante (R\$)	Quant.	Montante (R\$)	Quant.
Cedidos/Requisitados do BNDES	3.014.928,21	36	3.784.439,71	38
Cedidos/Requisitados para o BNDES	1.155.344,02	10	1.165.536,82	12
Dirigentes (Presidente, Vice e Diretores)* RVA	2.718.312,70	9	*2.943.629,68	11
Demais profissionais	258.131.878,01	2.854	288.738.089,86	2.855

Fonte: Nota ARH/DERHU 0009/2016, de 16/06/2016, e relações de funcionários que receberam PLR em 2015 e 2014

Como pode ser observado, os recursos relacionados a empregados do banco em exercício em outros órgãos ou entes da federação alcança montantes expressivos (R\$ 3,0 milhões e R\$ 3,7 milhões), valores estes destinados a profissionais que não contribuíram para os seus resultados. Ressaltamos que parte desse montante em algumas situações foi devida, pois a saída ou retorno do profissional ocorreu dentro do exercício.

Existe uma lacuna normativa relacionada ao pagamento de PLR a servidores ou empregados cedidos/requisitados às estatais ou pelas estatais, não sendo o tema tratado na Resolução CCE n.º 10/1995, que estabelece regramentos sobre a matéria.

Entretanto, o art. 6º da resolução determina que “o empregado somente fará jus à participação convencionada com a empresa à qual está vinculado através do contrato de trabalho, independentemente da sua lotação, vedada qualquer participação nos lucros ou resultados de mais de uma empresa estatal, pertencente ou não ao mesmo grupo ou conglomerado”.

Embora esse dispositivo objetive limitar a percepção da PLR à empresa com a qual o profissional mantenha vínculo empregatício, bem como garantir o benefício a todos os empregados da empresa, independente da área de execução de suas atividades (lotação), de forma indireta estaria dando margem a duas interpretações:

- 1) excluindo o direito ao recebimento de PLR a funcionários oriundos de outros órgãos e esferas, uma vez que não possuem contrato de trabalho com a empresa; e
- 2) concedendo o benefício a empregados que de fato não estiveram em exercício no banco, embora possuam vínculo empregatício.



Como, no primeiro caso, os profissionais contribuíram para a geração dos resultados da empresa, cabe a limitação imposta pelo teto constitucional para os servidores estatutários, o que demanda mecanismos de informação e controle pelos órgãos de origem.

Quanto ao segundo caso, o recebimento da PLR por empregados em exercício fora do sistema BNDES, embora previsto no acordo firmado, foge ao objetivo do programa, que é a premiação decorrente dos resultados alcançados pela empresa àqueles funcionários que efetivamente contribuíram para o alcance dos objetivos.

Embora na iniciativa privada não existam os institutos de cessão e requisição, guardando similaridade com a “Suspensão do Contrato de Trabalho”, o art. 471 da CLT estabelece serem asseguradas ao empregado, por ocasião de sua volta, todas as vantagens que, em sua ausência, tenham sido atribuídas à categoria a que pertencia na empresa.

De forma similar, para efeito de pagamento de PLR, o §2º da cláusula 3ª do acordo não considera como tempo de efetivo serviço período superior a um ano em que o empregado tenha ficado afastado por doença ou acidente de trabalho.

Portanto, a despeito da lacuna jurídica sobre a situação abordada, cabe regulamentação pelos órgãos competentes sobre o tema e adequação das práticas relacionadas ao pagamento da PLR nas estatais, de forma que o benefício atenda de fato aos objetivos apontados na sua criação e não se tornem apenas uma remuneração extra.

Após a Reunião de Busca Conjunta de Soluções, realizada na sede do BNDES em 22/12/2016, o banco, por meio da Nota AARH/DERHU nº 001/2017, de 06/01/2017, trouxe nova manifestação apontando a existência de erros formais no texto dessa informação, que geraram ajustes pontuais no presente relatório.

Consta ainda na manifestação, trecho indicando discordância do apontamento efetuado neste trabalho sobre o pagamento de PLR a funcionários da instituição cedidos a outros órgãos. Em resumo, as argumentações trazem as seguintes informações:

1. Alinhamento da atuação do BNDES à Resolução CCE nº 10/1995;
2. Conformidade com a legislação temática, citando o Decreto-Lei nº 2.355/1987, o Decreto nº 4.050/2001 e sua norma interna, a Resolução DIR nº 2.926/2015;
3. Observância ao interesse público das cessões/requisições realizadas, destacando que estas não nascem do interesse particular do envolvido, e informa que estes funcionários, mesmo atuando em outras organizações, estariam contribuindo para o resultado do BNDES, mediante fomento aos canais de atuação ou no estabelecimento de parcerias;
4. Prática administrativa vigente, informando que outras estatais também pagam PLR aos seus funcionários cedidos,
5. Aderência ao entendimento jurídico em vigor, citando o PARECER/MP/CONJUR/CVV/Nº 0107 – 3.17/2010 e o Agravo de Instrumento em Recurso de Revista nº 1370-56.2011.5.05.0004, julgado pelo Superior Tribunal do Trabalho.

A partir das informações apresentadas, esclarecemos que não foram estabelecidas recomendações para o presente tópico, sendo apenas registrada a existência potencial impropriedade no pagamento de PLR aos funcionários de sua organização cujo exercício se dê em outros órgãos.

Para tanto, foram trazidos argumentos que demonstram o desalinhamento da prática vigente aos objetivos do programa de PLR, que, conforme citado acima “é a premiação decorrente dos resultados alcançados pela empresa àqueles funcionários que efetivamente contribuíram para o alcance dos objetivos”.

#### **1.1.1.14 INFORMAÇÃO**

## **Aumento de Capital Social da União no BNDES por meio de transferência de ações de outras empresas e verificação de perdas com ações da Petrobras.**

### **Fato**

A União realizou aumento de capital social no BNDES por meio da transferência de ações de outras empresas, com autorização por meio de decretos emitidos pelos presidentes da República em exercício à época e com a concordância por parte do Conselho Administrativo e do Conselho Fiscal do banco, conforme informado na Nota Técnica ACO/DCONT n.º 01/2016, de 12/08/2016.

Os aumentos de capital social por meio da transferência de ações de empresas geram, para o BNDES, o início ou a ampliação da participação social nas empresas que tiveram as ações compradas pela União. Em síntese, as empresas que emitiram as ações receberam da União o valor financeiro correspondente, e a instituição recebeu a participação societária, mas não o ingresso de recursos financeiros.

Essas ações podem gerar recursos extras ao longo do tempo, a depender do resultado apresentado pelas empresas emitentes. Todavia, o banco realiza o aumento de capital sem o ingresso de recursos que lhe possibilitariam conceder novos financiamentos e ampliar as suas operações, além de absorver perdas em seu patrimônio líquido, em caso de resultados negativos.

Trazemos a seguir, análise específica do aumento de capital social por meio do recebimento de ações da Petrobras (ON), que apresenta o maior valor contábil entre as empresas investidas do Grupo BNDES.

Tabela 19 – Autorizações legislativas para recebimento de ações da Petrobras

<b>Decreto</b>	<b>Data do recebimento das ações</b>	<b>Quantidade</b>	<b>Custo (R\$)</b>	<b>Valor de mercado (R\$)</b>
Decreto s/n.º, de 26/08/2010	01/09/2010	139.754.560	4.499.999.982,08	1.192.106.396,80
Decreto n.º 7.439/11, de 16/02/2011	18/02/2011	207.052.733	6.399.999.977,03	1.766.159.812,49
Decreto n.º 7.653, de 23/12/2011	29/12/2011	16.103.059	383.091.773,61	137.359.093,27
Exercício do Direito de Subscrição	29/09/2010	79.090.866	2.345.044.176,72	674.645.086,98
Decreto n.º 6.951/09, de 27/08/2009	11/11/2009	3.964.672	154.582.561,28	33.818.652,16
<b>Total</b>			<b>13.782.718.470,72</b>	<b>3.804.089.041,70</b>

Fonte: Nota Técnica ACO/DCONT n.º 01/2016, de 12/08/2016, do BNDES.

O quadro demonstra que houve perda de valor para o BNDES com o recebimento das ações para aumento do capital social, considerando-se o período da data do recebimento das ações até o encerramento do exercício de 2015, quando passou do valor de R\$ 13.782.718.470,72 para R\$ 3.804.089.041,70, uma perda de R\$ 9.978.629.429,04, correspondendo a 72,40% do valor de custo.

Não foram considerados os efeitos de eventuais resultados favoráveis, inclusive distribuição de lucros no período, nem o custo de oportunidade pela não disponibilidade do recurso para o BNDES, que poderia ter realizado novos financiamentos e obtido retorno com a utilização de recursos financeiros, caso o aumento de capital fosse realizado monetariamente.

O fato foi descrito por meio da Solicitação de Auditoria n.º 201601544/17 ao BNDES, que apresentou a seguinte manifestação, por meio da Nota Técnica Conjunta ACO/DEACO n.º 02/2016, ACO/DESOC n.º 07/2016 e ACO/DCONT n.º 03/2016, de 23/09/2016:

“[...] Conforme mencionado nas demonstrações financeiras individuais e consolidadas, na nota explicativa 13.1 - Instrumentos Financeiros: Ações Disponíveis para Venda, ‘As mudanças no valor justo das ações são reconhecidas diretamente no patrimônio líquido das empresas do Sistema BNDES, na conta de Ajustes de Avaliação Patrimonial. Essas mudanças no valor justo correspondem a ganhos ou perdas econômicos ainda não realizados, registrados sob a concepção de resultado abrangente’.

De acordo com a Política Contábil para Participações Societárias do Sistema BNDES, aprovada pela Resolução 1.967/2010-BNDES, e alterada pela Resolução 2.383/2012-BNDES:

‘Art. 89 – No âmbito do Sistema BNDES, a definição do que pode ser considerado ‘declínio significativo ou prolongado do valor justo abaixo do custo’ precisa levar em consideração as características de atuação do BNDES e o perfil da sua carteira de participações acionárias, compatíveis com seu papel institucional de banco de desenvolvimento, que normalmente o distingue das demais organizações por fatores como longo prazo de maturação dos investimentos, ausência de pressão para liquidação

(estabilidade do seu *funding*), atuação contracíclica em momentos de maior aversão ao risco e operações de apoio via instrumentos de renda variável em linha com diretrizes e políticas institucionais do BNDES. No que se refere especificamente ao caráter de longo prazo dos investimentos de renda variável, tal fato pode ser comprovado pelas estatísticas relacionadas ao período de manutenção em carteira que indicam um prazo médio de aproximadamente 10 anos’.

Variações negativas, decorrentes da comparação do custo das ações com o valor de mercado atual, não significam que haverá perda financeira quando da alienação das ações. Isso dependerá da recuperação ou não do mercado acionário brasileiro nos próximos anos.

Dessa forma, não houve perda financeira reconhecida pelo BNDES, pois a perda financeira só se concretiza quando da alienação das ações ou transferência para terceiros [...]”.

Considerando a informação apresentada pelo BNDES, destacamos que a análise demonstra o valor de compra (custo) e o de mercado, por ocasião do encerramento do exercício, referente à participação do banco na empresa. O reconhecimento contábil, todavia, ocorre de forma diversa das práticas contabilmente aceitas no país, em virtude de resolução do Conselho Monetário Nacional, conforme abordado no item a seguir.

#### **1.1.1.15 INFORMAÇÃO**

**Realização de registro contábil de perdas com ações recebidas para aumento do capital social em conta de ajuste de avaliação patrimonial, sem impacto no resultado do exercício, com base na Resolução CMN n.º 4.175/2012, contrariando as práticas contábeis adotadas no Brasil.**

##### **Fato**

O BNDES apresentou saldo de R\$ 36.228.288 mil em ações, no Consolidado, em 31/12/2015, com maior concentração em ações de empresas públicas que privadas. Desse montante, R\$ 21.313.255 mil correspondem a ações das empresas Petrobras, Eletrobrás e Vale, representando 58,83% do valor das ações. A maior concentração de valor em propriedade de ações ocorre na Petrobras, com R\$ 16.327.084 mil, representando aproximadamente 45,07% do total.

As três empresas representam casos de ações recebidas da União pelo BNDES como instrumento de aumento do capital social.

A seguir, quadro sintético relativo à propriedade de ações dessas três empresas pelo BNDES, consideradas apenas as ações recebidas da União pelo BNDES como instrumento de aumento do capital social, contendo informações sobre: empresa emissora, tipo de ação, quantidade, data do recebimento das ações, valor de recebimento, valor de mercado na data do recebimento; quantidade e valor de mercado em 31/12/2015.

Quadro 2 – Ações em poder do BNDES

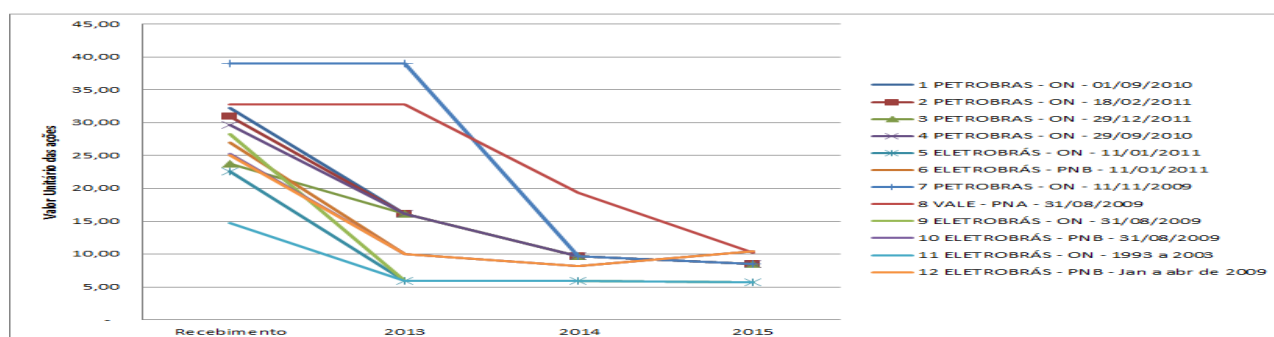
Empresa Emissora	Tipo da ação	Data do recebimento das ações	Quantidade	Custo - R\$	Valor de mercado - R\$	% Perda
PETROBRAS	ON	01/09/2010	139.754.560	4.499.999.982,08	1.192.106.396,80	73,51%
PETROBRAS	ON	18/02/2011	207.052.733	6.399.999.977,03	1.766.159.812,49	72,40%
PETROBRAS	ON	29/12/2011	16.103.059	383.091.773,61	137.359.093,27	64,14%
PETROBRAS	ON	29/09/2010	79.090.866	2.345.044.176,72	674.645.086,98	71,23%
ELETOBRÁS	ON	11/01/2011	80.513.664*	1.820.413.943,04	427.144.362,72	-
ELETOBRÁS	PNB	11/01/2011	18.262.671	493.274.743,71	190.114.405,11	61,46%
PETROBRAS	ON	11/11/2009	3.964.672	154.582.561,28	33.818.652,16	78,12%
VALE	PNA	31/08/2009	60.904.092	1.998.872.299,44	623.048.861,16	68,83%
ELETOBRÁS	ON	31/08/2009	57.000.000	1.612.530.000,00	326.610.000,00	79,75%
ELETOBRÁS	PNB	31/08/2009	17.691.002	446.520.890,48	184.163.330,82	58,76%
ELETOBRÁS	ON	1993 a 2003	84.757.951	1.250.409.835,87	485.663.059,23	61,16%
ELETOBRÁS	PNB	Jan a abr de 2009	1.000.100	25.087.773,99	10.411.041,00	58,50%

Fonte: Nota Técnica ACO/DCONT n.º 01/2016, de 12/08/2016, emitida pelo BNDES.

\* Houve redução de quantidade da Eletrobrás ON, recebida em 11/01/2011, para 74.545.264 ações, não permitindo a comparação do valor em termos absolutos.

O gráfico a seguir apresenta a variação do valor de mercado das ações, considerando-se o valor unitário das ações na data de recebimento, em 31/12/2013, 2014 e 2015.

Gráfico 7 – Variação do valor de mercado das ações em poder da Petrobrás



Fonte: Nota Técnica ACO/DCONT n.º 01/2016, de 12/08/2016, emitida pelo BNDES.

É possível verificar que todas as ações tiveram perda ao comparar o valor unitário de recebimento com o valor de mercado em 31/12/2015. Apenas as ações da Eletrobrás PNB tiveram perda em 2013 e 2014, com recuperação parcial em 2015.

As demonstrações financeiras publicadas pelo banco, relativas a 31/12/2015, na Nota Explicativa 13 Participações Societárias, indicam que, durante esse exercício, a Administração realizou análise individual do valor recuperável dos instrumentos patrimoniais e identificou declínio significativo ou prolongado em relação ao seu custo de aquisição em algumas ações classificadas como “disponíveis para venda”, considerando que tal fato configura evidência objetiva de perda em seu valor recuperável.

Como resultado, apontou a realização de ajuste negativo de R\$ 5.842.005 mil. Até então registrados no Patrimônio Líquido como Outros Resultados Abrangentes, foram reconhecidos no resultado do período como ajuste de reclassificação por redução ao valor recuperável, que também contou com o montante de R\$ 3.259.800 mil, referente a instrumentos financeiros que já apresentavam perda considerada permanente em exercícios anteriores, totalizando o efeito de R\$ 9.101.805 mil no resultado do exercício corrente.

O BNDES dispôs que as ações de Petrobras, Vale e Eletrobrás apresentaram declínio significativo ou prolongado do seu valor de mercado, baseada em cotação de bolsa de valores, em relação ao custo de aquisição. No entanto, a contabilização das perdas com ações não ocorre de forma única.

Como foi possível observar no gráfico, essas ações apresentaram declínio significativo ou prolongado do seu valor de mercado, no entanto, as perdas consideradas permanentes são apresentadas em conta no patrimônio líquido, denominada ajuste de avaliação patrimonial, de forma que somente transitam pelo resultado do exercício quando da venda ou transferência, em função de normativo emitido pelo Conselho Monetário Nacional (CMN).



Conforme disposto na Nota Técnica ACO/DCONT n.º 01/2016, de 12/08/2016, não houve baixa parcial das ações vinculadas à Resolução CMN n.º 4.175/2012, conseqüentemente, não foram registradas perdas reconhecidas no resultado dos exercícios solicitados. O ajuste negativo a valor justo, líquido dos efeitos tributários, está reconhecido em conta do Patrimônio Líquido, conforme destacamos no quadro a seguir, apresentado a esta equipe.

Quadro 3 – Valor das ações da Petrobras, Eletrobrás e Vale

Em R\$ mil

Ações	Valor Justo lançado no Patrimônio Líquido* (A)			Baixa por Venda ou Transferência (B)			Valor Justo Remanescente no Patrimônio Líquido* (A - B)		
	2015	2014	2013	2015	2014	2013	2015	2014	2013
Eletrobras	19.985	7.278	192.248	-	-	-	19.985	7.278	192.248
Petrobras	1.823.156	1.565.352	-	-	-	-	1.823.156	1.565.352	-
Vale	886.987	-	-	-	-	-	886.987	-	-
<b>Total</b>	<b>2.730.128</b>	<b>1.572.631</b>	<b>192.248</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>2.730.128</b>	<b>1.572.631</b>	<b>192.248</b>

\* Valor líquido dos efeitos tributários

A Resolução CMN n.º 4.175/2012 estabelece critérios para registro contábil das variações a preços de mercado de ações recebidas pelo BNDES em transferência da União para aumento de capital e classificadas na categoria "títulos disponíveis para venda". Ao indicar a manutenção dos ganhos ou perdas em conta do patrimônio líquido, contraria as práticas contábeis adotadas no Brasil, conforme disposto a seguir.

O relatório dos auditores independentes sobre as demonstrações financeiras do BNDES apresentou opinião com ressalva relacionada ao registro na conta de ajuste de avaliação patrimonial da desvalorização de investimentos em ações ordinárias e preferenciais de três emissores, considerando que o lucro líquido do exercício findo em 31/12/2015 está apresentado a mais em R\$ 2,7 bilhões, montante líquido dos respectivos efeitos tributários.

Em resposta à SA n.º 201601544/09, na qual consideramos o relatório dos auditores independentes e as informações dispostas nas demonstrações financeiras e buscamos obter informações sobre esses instrumentos financeiros e manifestação a respeito da ressalva emitida, o BNDES se manifestou da seguinte forma, na Nota Técnica ACO/DCONT n.º 01/2016, de 12/08/2016:

“[...] As práticas contábeis adotadas no Brasil aplicadas às instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil, que tem por objetivo a apresentação adequada da posição patrimonial e financeira, do desempenho operacional e dos fluxos de caixa, requerem que as perdas de caráter permanente sejam reconhecidas no resultado do período em que ocorrerem, conforme disposto pela Circular BACEN 3.068/2001.

Contudo, o BNDES, como entidade integrante do Sistema Financeiro Nacional, está sujeito às normas emitidas pelo Conselho Monetário Nacional. A Resolução CMN n.º 4.175/2012 estabelece que o ajuste a valor de mercado das ações recebidas pelo Sistema BNDES, em transferência da União para aumento de capital, classificadas na categoria ‘disponível para venda’, deve ser apresentado em conta destacada no patrimônio líquido, denominada ‘ajuste de avaliação patrimonial’ incluindo as perdas que forem consideradas permanentes, e transitarem pelo resultado do exercício apenas quando da venda ou transferência. As variações negativas desses ativos, inclusive perdas de caráter permanente, estão mantidas na conta de ‘ajustes de avaliação patrimonial’ no patrimônio líquido, em atendimento ao estabelecido na Resolução acima mencionada[...] [grifo nosso]”.

Assim, a regra é o reconhecimento das perdas de caráter permanente com títulos e valores mobiliários classificados nas categorias títulos disponíveis para venda no resultado do período em que ocorrerem, nos termos do art. 6º da Circular Bacen n.º 3.068/2001, comando não aplicado pelo BNDES, em função do disposto na Resolução CMN n.º 4.175/2012:



“[...] Art. 1º O valor das ações recebidas pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) em transferência da União para aumento de capital e classificadas na categoria ‘títulos disponíveis para venda’, na forma da Circular n.º 3.068, de 8 de novembro de 2001, deve ser ajustado pelo valor de mercado, no mínimo por ocasião dos balancetes e balanços, computando-se a valorização ou a desvalorização em contrapartida a conta destacada do patrimônio líquido.

[...]

§2º Os ganhos ou perdas registrados em conta destacada do patrimônio líquido devem ser transferidos para o resultado do período quando da venda ou transferência desses ativos [...]”.

O registro em ajuste de avaliação patrimonial, no patrimônio líquido, das perdas com ações recebidas para aumento de capital, permite equilibrar economicamente o patrimônio da empresa, pois as ações representam um ativo superestimado. Todavia, o ajuste realizado não considera eventual impacto no fluxo de caixa decorrente da distribuição de lucro. Uma vez que o resultado negativo não diminui o lucro apurado no exercício, esse lucro será destinado, independente de análise financeira que poderia indicar estrangulamento monetário, a depender do impacto da perda não reconhecido no resultado do exercício.

Em resposta à SA n.º 201601544/17, o gestor apresentou, por meio da Nota Técnica Conjunta ACO/DEACO n.º 02/2016, ACO/DESOC n.º 07/2016 e ACO/DCONT n.º 03/2016, de 23/09/2016, a seguinte manifestação:

“[...] O BNDES tem ciência dos efeitos contábeis e financeiros ocasionados pela observância ao disposto na Resolução CMN n.º 4.175/2012, inclusive daqueles que tocam à distribuição de resultados para o acionista. Contudo, conforme disposto na seção de ‘Contexto Operacional’ das Notas Explicativas às suas Demonstrações Financeiras, o BNDES, como instituição financeira, se sujeita às regras definidas pelo Conselho Monetário Nacional – CMN e pelo Banco Central do Brasil – BACEN. Dessa forma, qualquer decisão de revogação ou alteração do normativo em questão cabe exclusivamente ao CMN, estando fora da competência do BNDES [...]”.

Tendo em vista essa manifestação, destacamos a ciência do banco quanto à utilização de prática contábil diversa da aplicável ao país, em função de normativo expedido pelo Conselho Monetário Nacional, não indicando ter ocorrido sua sinalização para esse conselho ou para o Banco Central do Brasil no intuito de revogá-lo ou alterá-lo.

### III – CONCLUSÃO

Após a realização das avaliações consignadas no presente trabalho, concluímos pela existência de impropriedades no processo de pagamento de remuneração extraordinária pelo BNDES a título de Participação em Lucros ou Resultados – PLR, em decorrência das fragilidades pormenorizadas nos parágrafos seguintes.

Tratando das fragilidades relacionadas ao modelo de *funding* das operações do BNDES identificamos as seguintes ocorrências:

- (i) volume relevante de financiamento governamental subsidiado para o seu *funding*, incrementado a partir de 2009 com a celebração de contratos de mútuo com a União;
- (ii) ganhos para a instituição em razão do desbalanceamento entre as taxas de captação e aplicação previstas nos contratos de mútuo firmados com a União;
- (iii) custo do subsídio implícito superior ao resultado contábil do banco (conforme análise da STN no Relatório de Subsídios 6º Bimestre de 2015);
- (iv) inexistência de prazo previamente definido para a devolução dos recursos recebidos de fundos governamentais (FAT, PIS/PASEP, FMM, FCO); e
- (v) insuficiência dos controles internos dedicados ao monitoramento das fontes de recursos utilizados, viabilizando o tratamento de recursos públicos como se privados fossem.

No que tange à questão de remuneração, os trabalhos realizados evidenciam as seguintes deficiências:

(i) insuficiência de informações nas demonstrações financeiras relacionadas à apresentação do valor efetivamente pago de Participação nos Lucros;

(ii) inadequação dos indicadores utilizados para efeito de distribuição de resultados aos profissionais do banco por: (a) não identificarmos elementos que considerem as externalidades obtidas com o aporte de recursos públicos destinados às ações de fomento; (b) não considerar o impacto do relacionamento da União na avaliação da qualidade de sua carteira de crédito; (c) insuficiência do indicador de custeio administrativo do BNDES.

(iii) Ausência de Comitê de Remuneração responsável pela definição da política de remuneração de seus administradores, em afronta à Resolução CMN n.º 3.921/2010; e

(iv) pagamento antecipado de PLR aos dirigentes, também desalinhada com os mandamentos da Resolução CMN n.º 3.921/2010.

Para cada uma das fragilidades identificadas foram propostas recomendações voltadas para mitigar as respectivas causas, levantar os valores a restituir aos cofres públicos e apurar responsabilidades. Essas recomendações serão acompanhadas pela Controladoria-Geral da União no Estado do Rio de Janeiro, no programa de Plano de Providências Permanente.

Rio de Janeiro/RJ, 24 de janeiro de 2017.

#### **Equipe Técnica**

**Nome:**

**Cargo:** Auditor Federal de Finanças e Controle

**Assinatura:**

**Nome:**

**Cargo:** Auditor Federal de Finanças e Controle

**Assinatura:**

**Nome:**

**Cargo:** Auditora Federal de Finanças e Controle

**Assinatura:**

**Nome:**

**Cargo:** Auditor Federal de Finanças e Controle

**Assinatura:**



**ANEXO II – RELATÓRIO DE AUDITORIA 201502184**







## SECRETARIA FEDERAL DE CONTROLE INTERNO

Unidade Auditada: BANCO NACIONAL DES.ECONOMICO E SOCIAL  
Município - UF: Rio de Janeiro - RJ  
Relatório nº: 201502184  
UCI Executora: CONTROLADORIA REGIONAL DA UNIÃO NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

### RELATÓRIO DE AUDITORIA

Senhor Chefe da CGU-Regional/RJ,

Em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço nº 201502184, apresentamos os resultados dos exames realizados sobre atos e consequentes fatos de gestão, ocorridos no Banco Nacional de Desenvolvimento Social (BNDES), tendo como objeto os seguintes contratos: Contrato nº 12.2.0206.1, assinado em 19/11/2012, no valor de R\$ 201.806.600,00; e Contrato nº 13.2.0416.1, assinado em 19/09/2013, no valor de R\$ 73.556.752,00.

Os contratos foram celebrados no âmbito do BNDES PSI Projetos Transformadores. Foram considerados para a análise, no âmbito da presente ordem de serviço, os fatos ocorridos da data de assinatura até maio de 2015.

Os projetos relacionados aos contratos citados tiveram recursos adicionais por meio de operações indiretas, realizadas por agente financeiro do BNDES, além de crédito concedido pela Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP) e participação nas empresas.

#### I – ESCOPO DO TRABALHO

Os trabalhos foram realizados na Sede da Controladoria Regional da União no Estado do Rio de Janeiro/RJ (CGU-Regional/RJ), no período de 24/02/2015 a 24/06/2016, de forma intercalada com outras atividades de auditoria e fiscalização, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao serviço público federal, objetivando a verificação dos contratos mencionados. Houve restrição aos nossos exames, sob a alegação de sigilo bancário, conforme descrito no item 1.1.1.1 do presente relatório.

Os contratos foram selecionados considerando-se critérios de criticidade. O trabalho teve como base os documentos disponibilizados pelo Banco e as análises tiveram os seguintes objetivos:

- identificar os valores contratados no período, no âmbito do BNDES PSI, e, especificamente, no BNDES PSI Projetos Transformadores, bem como a representatividade dos contratos analisados;
- verificar o cumprimento dos requisitos descritos nos normativos do Banco para a contratação, no tocante a prazo do financiamento, taxa de juros contratadas, realização de análise prévia, verificação da compatibilidade da análise de risco, garantias apresentadas e regularidade do pagamento;



- identificar as garantias apresentadas nas operações analisadas;
- solicitar informação sobre o estágio atual dos projetos e verificar sua compatibilidade com a previsão de entrega;
- verificar o acompanhamento dos projetos realizado por parte do BNDES; e
- testar a conformidade dos dados dos contratos no Portal BNDES Transparente.

Em função do sigilo, a compatibilidade da análise de risco não foi verificada e houve prejuízo na análise referente ao andamento do projeto e à regularidade do pagamento.

Compete destacar que foi celebrado Acordo de Cooperação entre o BNDES e a Controladoria-Geral da União (CGU), em 2016, tendo por objetivo o compartilhamento de informações do Banco para a CGU. Todavia, o presente trabalho se restringe às informações disponíveis no período de análise de documentos, considerando as informações apresentadas pelo Banco até maio de 2015.

## **II – RESULTADO DOS EXAMES**

### **1 DESENVOLVIMENTO SOCIAL - BNDES**

#### **1.1 PROG MODERNIZ ATIV TRIBUT E DOS S.SOC.BÁSICOS**

##### **1.1.1 CONTROLES INTERNOS**

###### **1.1.1.1 INFORMAÇÃO**

**Sigilo de informações com prejuízo à análise sobre a concessão e o andamento de empréstimos no âmbito do BNDES PSI - Projetos Transformadores.**

###### **Fato**

As análises no presente relatório sofreram restrições, por conta do entendimento, ainda não pacificado, do sigilo bancário previsto na Lei Complementar nº 105/2001 se aplicar ao acesso dos órgãos de controle aos dados do BNDES. A discussão a respeito da oposição de sigilo à CGU teve início em 2007, a partir do Ofício nº 054/2007 – BNDES/GP, de 07/03/2007, no qual o BNDES expressamente se opôs ao repasse de algumas informações solicitadas pela CGU.

Desde o Relatório nº 189099 - Exercício 2006, a menção à redução de escopo é situação recorrente. Tal sigilo foi objeto de ressalva nas contas anuais do exercício de 2013 do BNDES, nos termos do Relatório CGU nº 20140809. Existe processo em andamento na Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal, no âmbito da Advocacia-Geral da União- AGU, provocado pela ASJUR/CGU, que trata da alegação de sigilo, pelo BNDES, nas operações com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT. O próprio Tribunal de Contas da União tem reiteradamente se manifestado contrariamente ao procedimento restritivo de informação adotado pelo banco, como podemos verificar, por exemplo, nos Acórdãos nºs 1623/2009, 189/2014 e 1398/2014, todos do Plenário da Corte de Contas. Em novembro de 2014, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) impetrou no Supremo Tribunal Federal (STF) o Mandado de Segurança (MS) 33340 contra decisão do Tribunal de Contas da União (TCU) que determinou o envio, pela instituição financeira, de informações sobre operações realizadas com o grupo JBS/Friboi.

A restrição de sigilo no presente relatório afetou a análise da concessão e do andamento de empréstimos em operações diretas e indiretas não automáticas, realizadas com duas empresas, envolvendo recursos que somam R\$ 366.331.367,00 em operações diretas e indiretas, no âmbito do BNDES PSI – Projetos Transformadores, considerando os contratos BNDES nº 12.2.0206.1, celebrado em 19/11/2012, no valor de R\$ 201.806.600,00, e 13.2.0416.1, celebrado em 19/09/2013, no valor de R\$ 73.556.752,00, objetos de análise no presente relatório.



Em função da ausência de informações relativas à classificação de risco e à execução financeira dos projetos, não foi possível verificar a conformidade da operação de crédito, no que se refere à execução, inclusive quanto ao cumprimento de obrigações financeiras, e avaliar a compatibilidade entre o estágio atual do projeto e os recursos liberados.

A não disponibilização de dados relativos ao projeto de construção e a ausência de lista de equipamentos a serem adquiridos no âmbito dos projetos, impossibilitou verificar a conformidade dos valores desses itens em relação aos indicados pela Beneficiária no projeto de investimento.

Por fim, a ausência de informações sobre as liberações de recursos já realizadas impossibilitou quantificar a atual diferença entre o montante liberado pelo Banco em cada projeto e o valor das garantias incorporadas até a finalização da etapa de análise.

Em 2016, foi celebrado Acordo de Cooperação entre BNDES e CGU para o compartilhamento de informações do Banco, no entanto tal Acordo não alcançou o presente trabalho, que já havia encerrado a etapa de análise e formação de opinião.

### 1.1.1.2 INFORMAÇÃO

#### **BNDES PSI - Projetos Transformadores: normativos, características e valores.**

##### **Fato**

Os contratos avaliados foram celebrados no âmbito do Programa BNDES de Sustentação do Investimento (BNDES PSI), considerando os parâmetros descritos na Resolução Dir nº 2346/2012 – BNDES, de 02/10/2012. O Programa tem o objetivo de estimular a produção, a aquisição e a exportação de bens de capital e inovação.

As operações de financiamento do BNDES PSI contam com subvenção econômica da União, sob a modalidade de equalização da taxa de juros, conforme artigo 1º da Lei nº 12.096/2009.

Abrange os seguintes subprogramas:

- BNDES PSI – Bens de Capital;
- BNDES PSI – Inovação e Máquinas e Equipamentos Eficientes;
- BNDES PSI – Exportação Pré-embarque; e
- BNDES PSI – Projetos Transformadores.

A tabela a seguir, apresenta a representatividade dos valores contratados por ano no âmbito do BNDES, no BNDES PSI abrangendo todos os seus subprogramas, bem como a representatividade do subprograma “BNDES PSI – Projetos Transformadores”, nos anos de 2012, 2013 e 2014, considerando operações diretas e indiretas:

Exercício	BNDES*	BNDES PSI	%	BNDES PSI Projetos Transformadores	%
2012	220.783.936.182	60.007.568.605	27,1793%	266.666.400	0,1208%
2013	197.112.035.082	77.697.589.292	39,4180%	1.382.389.867	0,7013%
2014	157.028.187.618	61.651.898.051	39,2617%	337.551	0,0002%

\* Os valores contratados pelo BNDES, anualmente, não contemplam os valores financiados para pessoas físicas.

Fonte: Nota AP/DEPPPO nº 17/2015, de 13/04/2015, apresentada em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201502184/03.

Como observado na tabela, destacamos que há representatividade do Programa BNDES PSI, quando comparado com o total contratado anualmente pelo Banco no período de 2012 a 2014, mas a participação percentual do subprograma BNDES PSI Projetos Transformadores é baixa, em relação ao montante contratado anualmente pelo BNDES.



O BNDES PSI – Projetos Transformadores tem por objetivo desenvolver os setores de alta intensidade de conhecimento e que apresentem ganhos de encadeamento. Podem ser financiados projetos de investimento destinados à constituição de capacidade tecnológica e produtiva em setores de alta intensidade de conhecimento e engenharia relativos a bens não produzidos no País e que induzam encadeamentos e ganhos de produtividade e qualidade. Pode ter o apoio de forma direta ou mista, que combina as formas direta e indireta não automática, caso em que o BNDES e a instituição financeira credenciada compartilham o risco da operação.

Nos termos da Resolução Dir nº 2.346/2012 – BNDES, o subprograma prevê financiamento para importação de máquinas e equipamentos de até 20% dos itens financiáveis e participação máxima do BNDES de até 90% do valor dos itens financiáveis, com prazo de até 144 meses (12 anos), incluídos até 48 meses (4 anos) de carência, além de taxa fixa de juros de 5% ao ano.

A operacionalização do financiamento é iniciada em fase externa ao BNDES, conforme informação apresentada na Nota SUP AI nº 002/2015, de 24/03/2015:

Os projetos são apresentados pelos Postulantes ao crédito e inicialmente apreciados pelo Conselho Interministerial para Projetos Transformadores (CIPT), que possui atribuição de aprovar a elegibilidade dos projetos ao subprograma, conforme previsão legal (Lei 12.096/2009). O CIPT foi instituído por Decreto Presidencial de 9 de Outubro de 2012, cujo anexo encaminhamos a CGU.

Uma vez aprovados pelo CIPT para apoio no subprograma BNDES PSI – Projetos Transformadores, os projetos seguem o fluxo operacional completo do BNDES.

De acordo com informação apresentada pelo BNDES na Nota SUP AI nº 04/2015, de 28/05/2015, os projetos cuja elegibilidade ao BNDES PSI Projetos Transformadores foi confirmada pelo Conselho Interministerial de Projetos Transformadores se coadunam com os objetivos do Programa, presentes em função da missão do BNDES enquanto instrumento de execução da política de investimento do Governo Federal.

O BNDES realizou contratações que somaram R\$ 1.986.607.267,00 no BNDES PSI – Projetos Transformadores, nos anos de 2012 a 2014, tendo como beneficiárias 8 empresas, conforme dados detalhados a seguir:

	2012	2013	2014	Total
BNDES	201.801.600	1.356.286.652	337.551.000	1.895.639.252
Agente Financeiro	64.864.800	26.103.215	-	90.968.015
Beneficiárias	1	5	2	8

Fonte: Nota SUP AI nº 002/2015, de 24/03/2015, em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201502184/02 e Nota AP/DEPP0 nº 17/2015, de 13/04/2015, em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201502184/03.

Os dois contratos objeto da presente análise somam R\$ 275.363.352,00, celebrados por operação direta com o BNDES, e R\$ 90.968.015,00, em operações indiretas, totalizando R\$ 366.331.367,00. Representam 25% da quantidade de empresas beneficiárias e 13,86% do valor total contratado no âmbito do BNDES PSI Projetos Transformadores, no período (R\$ 1.986.607.267,00).

Por fim, os dois contratos celebrados com o BNDES correspondem a 0,0954% em relação ao total de operações diretas (R\$ 288.593.479.343,00) realizadas pelo Banco no período (2012 a 2014).

Ambos tiveram, ainda, complementação de recursos pela Financiadora de Estudos e Projetos – FINEP. Compete destacar que a análise a ser apresentada a seguir considera as informações disponibilizadas pelo BNDES nas operações objeto de análise, que foram contratadas de forma direta pelo Banco.

De forma sintética, foram identificadas as seguintes falhas, apresentadas por contrato:

- a) Contrato nº 12.2.0206.1, de 19/11/2012, celebrado entre o BNDES e a empresa Six, em operação direta no valor de R\$ 266.666.400,00, complementado por operação indireta e financiamento Finep
- Não observação do limite de exposição a risco de crédito, definido pelo próprio BNDES;
  - Falha na transparência ativa do Banco com deficiência na divulgação de dados de contratos no Portal BNDES Transparente;
  - Celebração de garantia conjunta, adoção de garantia evolutiva associada com dispensa de garantia pessoal e baixo valor de garantia assegurado após a assinatura do contrato de financiamento;
  - Alteração no Quadro de Usos e Fontes do Projeto, demonstrando fragilidade no acompanhamento do projeto.
- b) Contrato nº 13.2.0416.1, de 19/09/2013, celebrado entre o BNDES e a empresa Biomm, em operação direta no valor de R\$ 73.556,752,00, complementado por operação indireta e financiamento Finep
- Não observação do limite de exposição a risco de crédito, definido pelo próprio BNDES, e informações insuficientes sobre o acompanhamento do projeto; e
  - Celebração de garantia conjunta, adoção de garantia evolutiva associada com dispensa de garantia pessoal e baixo valor de garantia assegurado após a assinatura do contrato de financiamento.

### 1.1.1.3 INFORMAÇÃO

#### **Identificação de falhas nos projetos em análise no presente trabalho, em atividade de fiscalização pela CGU, referente à complementação de recursos para os projetos por parte da Finep.**

##### **Fato**

Anteriormente ao presente trabalho, a Controladoria-Geral da União realizou atividade de fiscalização na Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP), tendo por objetivo verificar a regularidade de contratos de financiamento celebrados com as empresas Six Semicondutores S/A (atualmente Unitec Semicondutores S/A) e Biomm S/A, especialmente no que se refere à adequação das garantias aceitas pela FINEP. Tais contratos correspondem à complementação de recursos pela FINEP no âmbito dos projetos objeto do presente trabalho.

Os resultados da análise realizada constam do Relatório nº 201409568. Como resultado, foram identificadas as constatações a seguir, para as quais foram emitidas as correspondentes recomendações:

Item/Assunto	Recomendação
<i>[informações suprimidas por solicitação do BNDES, em função de sigilo, na forma do art. 1º da Lei Complementar n.º 105/2001 c/c art. 5º, X, da Constituição de 1988]</i>	
2.1.3. Fragilidades nas garantias aceitas pela FINEP em contratos de financiamento reembolsável (ambas)	<b>Recomendação 1: Fazer constar dos processos referentes aos contratos de financiamento reembolsável n.º 02.12.0505.00 e 02.13.0232.00 o anteprojeto das obras civis objeto dos financiamentos, bem como laudos, memoriais descritivos, especificações técnicas e orçamentos que demonstrem o valor total orçado das mesmas.</b>



Item/Assunto	Recomendação
	Recomendação 2: Fazer constar dos processos referentes aos contratos de financiamento reembolsável n.º 02.12.0505.00 e 02.13.0232.00 a relação descritiva detalhada dos equipamentos objeto dos financiamentos, acompanhada de documentação comprobatória dos valores informados na proposta.
	Recomendação 3: Fazer constar dos processos referentes aos contratos de financiamento reembolsável n.º 02.12.0505.00 e 02.13.0232.00 a motivação da Diretoria Executiva da FINEP para a dispensa da garantia fidejussória.
	Recomendação 4: Definir em normativo próprio os critérios a serem adotados nos casos de aceitação de garantia progressiva ou evolutiva em contratos de financiamento reembolsável, de forma a vincular as liberações de recursos ao montante de garantia devidamente constituída, mantendo os percentuais de 120% ou 130% sobre o saldo devedor do financiamento, conforme a N-OPE-003/09.
2.1.4. Fragilidades no acompanhamento dos contratos de financiamento reembolsável (ambas)	Recomendação 1: Levantar os montantes de recursos já liberados nos contratos de financiamento firmados pela empresa Six Semicondutores SA com a FINEP, BNDES e BDMG, com vistas a exigir da empresa financiada as providências necessárias para reforçar a garantia, se necessário, para que corresponda a 130% do total de saldo devedor dos três contratos.
	Recomendação 2: Considerando que o montante de recursos já liberados nos contratos de financiamento firmados pela empresa Biom SA com a FINEP, BNDES e BDMG é superior à garantia constituída, adotar as providências necessárias para adequar a cobertura da garantia contratual aos normativos internos.
	Recomendação 3: Normatizar a necessidade de acompanhamento conjunto de contratos com garantia utilizada por mais de um agente financeiro.
2.1.5. Impropriedades identificadas em prestação de contas parcial (Six)	Recomendação 1: Proceder ao estorno do valor de R\$ 30.000,00 na rubrica Obras Civas na próxima prestação de contas parcial do contrato de financiamento reembolsável n.º 02.12.0505.00.
	Recomendação 2: Formalizar em carta endereçada à empresa financiada a retificação de valores aprovados na primeira prestação de contas parcial do contrato de financiamento reembolsável n.º 02.12.0505.00, no que se refere ao valor de R\$ 1.272.610,60 considerado contrapartida não exigida, considerando o remanejamento financeiro aprovado.
	Recomendação 3: Exigir da empresa financiada documentação que comprove os serviços prestados pela empresa IBM relacionados na primeira prestação de contas parcial do contrato de financiamento reembolsável n.º 02.12.0505.00.
	Recomendação 4: Registrar na pasta do contrato de financiamento reembolsável n.º 02.12.0505.00 o valor correto de contrapartida já comprovada na terceira prestação de contas parcial.

Considerando o Relatório emitido, destacamos a existência de fragilidades de acompanhamento e prestação de contas; a celebração da garantia conjunta com dispensa de garantia pessoal, contrariando o disposto em normativo interno relativo à classificação de risco, *[informações suprimidas por solicitação do BNDES, em função de sigilo, na forma do art. 1º da Lei Complementar n.º 105/2001 c/c art. 5º, X, da Constituição de 1988]*.

Compete destacar a identificação de insuficiência das garantias celebradas de forma conjunta para BNDES, BDMG e FINEP, bem como a inexistência de imposição de sigilo para acesso a informações relativas à execução contratual, como a liberação de parcelas, na atividade de fiscalização realizada pela CGU-Regional/RJ na Finep, objeto do Relatório citado.

#### 1.1.1.4 INFORMAÇÃO

**Realização de operação mista de financiamento, no valor total de R\$ 266.666.400,00, como parte de projeto para implantação de empresa de semicondutores - objeto, condições e breve histórico.**

##### Fato

O contrato BNDES n.º 12.2.0206.1, foi firmado pelo BNDES e pela empresa Six Semicondutores S/A, inicialmente chamada Companhia Brasileira de Semicondutores e atualmente denominada Unitec



Semicondutores S/A, CNPJ 07.488.680/0001-83, em 19/11/2012, no valor de R\$ 201.806.600,00, no âmbito do BNDES PSI, tendo por objeto a implantação de empresa de projeto, fabricação e comercialização de circuitos integrados digitais, analógicos, de sinais mistos e híbridos, de 130/90 nanômetros, com a utilização de processo de fabricação CMOS (Complementary Metal Oxide Semiconductor).

Conforme informação do BNDES apresentada na Nota SUP AI nº 004/2015, de 28/05/2015, atualmente, o Brasil não possui nenhuma empresa que realize o ciclo completo de produção de semicondutores, conforme pretende a Unitec (antiga SIX Semicondutores).

De acordo com dados disponíveis no Relatório de Análise AI/DETIIC nº 009/2012 e ACE/DEIN nº 002/2012, o projeto teve o primeiro passo quando, em dezembro/2004, o Governo de Minas Gerais contratou a consultoria Tecnologia Infinita WS-INTECS para estudar a viabilidade de implantação de uma indústria de semicondutores em Minas Gerais, como projeto-âncora de um Pólo Industrial de microeletrônica.

Em 2005, após a elaboração do estudo, foi constituída a Companhia Brasileira de Semicondutores (CBS), controlada pela Tecnologia Infinita WS-Intecs Ltda, detentora de 99,99% das ações da companhia. Os sócios fundadores “dedicaram-se à estruturação do plano de negócios, negociações com potenciais investidores e articulação de incentivos com o governo”.

Em 2006, foi protocolado pedido de apoio financeiro no BNDES pela primeira vez, sendo verificada, entre outras coisas, a necessidade de atração de um investidor financeiro privado para compartilhamento de risco concentrado na BNDESPAR e no Governo de Minas Gerais, e de entrada na base acionária de um parceiro estratégico, que transferisse tecnologia, contribuísse para o acesso ao mercado e tivesse investimento relevante no projeto.

Em 2007, houve nova solicitação de financiamento, no entanto permaneciam as pendências apontadas. A partir daí, foram atraídos os novos investidores.

Houve, então, a busca por novos parceiros, destacando-se a entrada do Grupo EBX e a participação da Matec, construtora responsável pela construção da fábrica, no capital da empresa. Foi protocolada nova solicitação de apoio financeiro ao BNDES, com a entrega de consulta em 09/02/2011, seguindo-se de enquadramento em 14/02/2012, entrega do projeto em 22/02/2012, início da análise, e encaminhamento para decisão em 01/03/2012. A partir da análise, o BNDES estabeleceu como condição para a operação que fosse realizada subscrição, em um aumento de capital, de até 66.043 ações ordinárias, com direito a voto, ao preço unitário de US\$ 2.059,27, representando 33,0% do capital da beneficiária.



O projeto foi aprovado pela Decisão Dir. 206/2012-BNDES, em reunião de 13/03/2012, por decisão unânime da Diretoria, endossando parecer do relator, autorizando concessão de colaboração financeira para a Companhia Brasileira de Semicondutores S/A (CBS), no valor de US\$ 112.000.000,00 a serem convertidos em reais no terceiro dia útil anterior à assinatura do Acordo de Acionistas. No documento, a minuta de contrato, na cláusula terceira, definiu juros à taxa de 4,5% ao ano, prazo de 48 meses para utilização dos recursos e carência e de 72 meses para amortização, assim como disposto no Relatório de Análise.

O Contrato 12.2.0206.1 foi assinado em 19/11/2012, dispondo de carência de 48 meses (4 anos), com pagamento de 16 parcelas trimestrais, relativas aos juros. No entanto, estabeleceu juros de cinco por cento ao ano e amortização no período de 15/01/2017 a 15/12/2024, totalizando 96 meses (8 anos) de pagamentos em parcelas mensais e sucessivas. Embora divergentes da Decisão de Diretoria, em relação à taxa de juros e ao período para amortização, as condições observam os normativos dispostos na Resolução Dir nº 2346/2012-BNDES.

Os recursos disponibilizados devem ser utilizados em até 48 meses, a contar da assinatura do contrato, havendo possibilidade contratual de prorrogação do prazo. Em suma, o contrato conta com carência no período de 15/12/2012 a 15/12/2016 e amortização de 15/01/2017 a 15/12/2024, conforme disposto pelo BNDES na Nota SUP AI nº 002/2015, de 24/03/2015.

A diferença entre a taxa de juros disposta na Decisão de Diretoria e no Contrato foi questionada por meio do item 25 da Solicitação de Auditoria nº 201502184/03, sendo apresentada a seguinte resposta, por meio da Nota SUP AI nº 003/2015, de 13/04/2015:

A operação 4.001.082 foi aprovada no âmbito do produto FINEM – Linha de Inovação Tecnológica. Após a aprovação da operação, foram anunciadas medidas pelo Governo Federal, no âmbito do Plano Brasil Maior, que reforçaram o foco na promoção à inovação e no aumento da competitividade do país, prevendo o apoio a diversos setores, entre eles, o setor de TICs.

Uma das primeiras medidas anunciadas foi a Medida Provisória (MP) nº 564, que alterou a Lei nº 12.096/09, que autoriza a equalização pelo Tesouro Nacional de taxas de juros nas operações de financiamento no âmbito do Programa de Sustentação do Investimento (PSI), implicando na renovação do PSI, com alteração de algumas condições.

O Programa BNDES PSI passou a incluir o Subprograma “Projetos Transformadores”, cujo objetivo é “desenvolver os setores de alta intensidade de conhecimento e que apresentem ganhos de encadeamento”. Dentre as condições do Subprograma “Projetos Transformadores”, destacam-se o prazo estendido (até 144 meses de prazo total, incluindo carência de até 48 meses), possibilidade de importação de equipamentos de até 20% dos itens financiáveis e possibilidade de realização da operação mista (direta e indireta).

Em seguida à divulgação das condições do Subprograma “Projetos Transformadores”, a Beneficiária encaminhou correspondência ao BNDES solicitando alteração das condições das operações de financiamento direta e indireta aprovadas pelo BNDES. Além disso, visando adequar as condições aprovadas às diretrizes do subprograma e permitir um aumento da capacidade de pagamento, a empresa solicitou a readequação dos prazos da operação.

O pedido da empresa foi aprovado pelo Conselho Interministerial para Projetos Transformadores, e pela Diretoria do BNDES por meio da Dec. Dir. nº 1233/2012. Conseqüentemente, condições de prazos e taxas da operação foram alteradas.

A partir das informações apresentadas pelo Banco, há indicação de adequação das condições em função de mudanças no BNDES PSI, com a inclusão do subprograma Projetos Transformadores que apresentaria condições mais vantajosas para a Beneficiária, que, por sua vez, teria solicitado alteração nas condições aprovadas.



No âmbito do BNDES PSI é permitida a equalização em contratos, nos termos da Resolução nº 2.346/2012 - BNDES. O item 8.2 da Resolução dispõe que “Os Relatórios de Análise deverão indicar os encargos financeiros que serão equalizados pelo Tesouro Nacional conforme as condições estabelecidas em cada Subprograma”.

Todavia, não identificamos informação referente à equalização aplicada ao financiamento no Relatório de Análise AI/DETIIC nº 009/2012 e ACE/DEIN nº 002/2012. Tendo em vista a ausência da informação, solicitamos ao Banco apresentar o cálculo da equalização referente ao contrato e justificar a ausência da informação no Relatório de Análise, por meio do item 26 da Solicitação de Auditoria nº 201502184/03. A seguinte resposta foi apresentada, por meio da Nota SUP AI nº 003/2015, de 13/04/2015:

O custo financeiro do contrato foi fixado em Reais, com equalização na forma prevista na Resolução nº 2346/12. A taxa fixa de 5% a.a. é equalizada considerando o custo financeiro de TJLP, acrescida de 1,7% a.a.

Como detalhado na resposta ao item (25), a operação foi originalmente aprovada no âmbito do FINEM e não previa equalização da taxa de juros. Posteriormente, a colaboração financeira foi alterada para o programa PSI - Projetos Transformadores, por meio da Dec. Dir. nº 1233/2012.

A informação foi complementada por meio da Nota SUP AI nº 004/2015, de 28/05/2015:

Conforme identificado pela própria CGU, a Resolução nº 2.346/2012 dispõe que devem ser indicados os encargos financeiros que serão equalizados pelo Tesouro Nacional nos financiamentos no âmbito do BNDES PSI. Em resposta à solicitação de Auditoria nº 201502184/03, foi apresentada a Nota SUP AI nº 003/2015, que indicou os encargos financeiros que deverão ser equalizados pelo Tesouro Nacional, considerando as condições aprovadas pelo Conselho Monetário Nacional para o Subprograma BNDES PSI Projetos Transformadores: 'a taxa fixa de 5% a.a. deve ser equalizada considerando os encargos financeiros de TJLP, acrescida de 1,7% a.a.' Ressalte-se que estes parâmetros estão definidos na Portaria nº 357, expedida pelo Ministério da Fazenda em 15 de outubro de 2012, bem como na própria Resolução nº 2.346/2012. Ademais, constam explicitamente da Decisão de Diretoria que alterou as condições da concessão de crédito à Six Semicondutores.

A forma e periodicidade da apuração da equalização estão definidas em portarias expedidas pelo Ministério da Fazenda. Esta apuração depende não somente dos valores contratados, mas dos saldos médios diários relativos às operações ao amparo daquelas portarias. A memória de cálculo dependerá ainda da média geométrica das TJLP's dos períodos de apuração.

Conclui-se, portanto, que o cálculo da equalização não poderia constar do Relatório de Análise, posto ser possível realizá-lo apenas em momento posterior, com base em saldos devedores médios e valores de TJLP a serem conhecidos ao longo da vigência do Contrato de Financiamento.

Dessa forma, temos que o Relatório de Análise não apresentou o cálculo da equalização por não ser possível de verificá-lo antes do curso do contrato. O cálculo correspondente à equalização realizada até o final de 2014, no entanto, não foi apresentado.

Por fim, temos que, para a realização do projeto, além do ingresso de acionistas, a empresa obteve financiamentos de diferentes fontes, conforme quadro a seguir:

Agente	Contrato Firmado	Data do Contrato	Valor no Relatório de Análise BNDES	Valor Contratado
FINEP	02.12.0505.00	03/12/2012	US\$ 112 milhões	até R\$ 207.200.000,46
BNDES	12.2.0206.1	19/11/2012	US\$ 112 milhões	201.801.600,00
BDMG	156.750/12	Sem data	US\$ 36 milhões	64.864.800,00
				473.866.400,46



Na composição da operação, o Sistema BNDES, além de conceder financiamento, adquiriu participação na empresa, por meio da BNDESPAR, no valor de US\$ 136 milhões, relativos a 66.043 ações ordinárias, que representa 33,02% do capital social da Companhia. A previsão é de integralização ao longo dos anos, até 31/12/2015. O agente financeiro, por meio da BDMGTEC, também se tornou acionista, devendo integralizar US\$ 26.749.917,30 até 31/12/2015, correspondente a 12.990 ações, que representam 6,50% do capital da empresa.

Compete destacar que a operação teve alteração da composição societária no período de utilização de recursos, conforme item 1.1.1.5, a seguir.

### 1.1.1.5 CONSTATAÇÃO

**Descumprimento do limite de exposição a risco de crédito definido pelo Banco, em financiamento de R\$ 266.666.400,00 por meio de operação mista celebrada com empresa em fase pré-operacional, além de substituição do principal acionista privado, na fase de utilização de recursos, com impacto no cronograma de implementação do projeto.**

#### Fato

Conforme dados do Relatório de Análise AI/DETI n° 009/2012 e ACE/DEIN n° 002/2012, de 07/03/2012, a empresa Six Semicondutores, beneficiária do empréstimo, apresentou o seguinte controle acionário, no momento da contratação:

Controle Societário	Ações	Tipo	Participação
EBX Holding – Brasil	66.043	Ordinária	33,0%
BNDESPAR – Brasil	66.043	Ordinária	33,0%
BDMG – Brasil	12.990	Ordinária	6,5%
Matec – Brasil	12.140	Ordinária	6,1%
IBM – Estados Unidos	37.600	Preferencial	18,8%
WS-Intecs – Brasil	5.184	Ordinária	2,6%
Total	200.000	-	100,0%

Fonte: Relatório de Análise, pg 4.

Conforme a tabela apresentada, a composição acionária se dá por meio de ações ordinárias distribuídas entre seis empresas brasileiras, representando 81,2% do controle, e a totalidade de ações preferenciais para uma empresa dos Estados Unidos, representando 18,8% de participação. Tem como principal acionista privado a empresa EBX Holding.

O Risco de Crédito da Operação foi objeto de avaliação no Relatório de Análise. A classificação de Risco do Grupo Econômico e/ou Postulante e/ou do Projeto/Operação foi suprimida no documento disponibilizado. No documento, há informação indicando, entre as excepcionalidades da operação, a impossibilidade de cumprir os limites de exposição direta estabelecidos pela Resolução n° 1.817/2009.

A Resolução n° 1.817/2009 considera a necessidade de parâmetros para orientar a administração dos ativos de risco próprio do Sistema BNDES, limitar o grau de envolvimento financeiro com seus clientes e evitar a concentração na alocação dos recursos. Não identificamos, na norma, possibilidade de tal excepcionalidade.

Solicitamos ao BNDES informar a motivação para o não cumprimento do limite de exposição direta, previsto na Resolução BNDES n° 1.817/2009, por meio da Solicitação de Auditoria n° 201502184/01, obtendo a seguinte resposta, apresentada na Nota SUP AI n° 001/2015, de 02/03/2015:

Considerando tratar-se de empresa pré-operacional, optou-se pela classificação de risco abrangente. De acordo com a Resolução n° 1.817/2009, os limites máximos de exposição direta a risco corporativo de crédito, considerando um eventual envolvimento financeiro dinâmico seria de US\$ 88 milhões. Todavia, a própria Resolução n° 1.817/2009 veda a aplicação do envolvimento dinâmico para empresas pré-operacionais, a Diretoria do BNDES aprovou a excepcionalização da aplicação dos dispositivos da referida Resolução.



O Envolvimento Financeiro Dinâmico é conceituado, no art. 7º da Resolução nº 1.817/2009 do BNDES, da seguinte forma:

(...) o conceito de Envolvimento Financeiro Dinâmico (...) consiste em agregar os ativos e as fontes de recursos decorrentes da implementação do projeto à estrutura patrimonial da empresa, desde que existam mecanismos específicos, tais como:

I – aporte antecipado da contrapartida de recurso próprios previstos na execução do projeto;

II – cláusulas de retenção de lucros no montante necessário para garantir os recursos próprios previstos, desde que exista expectativa fundamentada de geração de caixa em montante capaz de financiar a implantação o projeto, a critério do BNDES, bem como cláusulas contratuais que contenham obrigação dos acionistas controladores de aportar recursos, na hipótese de as expectativas de lucros não se concretizarem;

III – seguro-garantia;

IV – aval ou fiança bancária; e/ou

V – garantia fidejussória corporativa de empresa ou grupo econômico de comprovada solidez financeira e/ou mecanismos equivalentes que, a critério do BNDES, mitiguem, de forma efetiva, os riscos que incidam durante a fase de construção ou execução física do projeto ou empreendimento.

Parágrafo único. O disposto neste artigo não é aplicável a empresas ou grupos econômicos que se encontrem em fase pré-operacional.

A manifestação apresentada pelo BNDES na Nota SUP AI nº 001/2015, de 02/03/2015, indica que a norma não previa aplicação de envolvimento dinâmico para empresas pré-operacionais, como evidenciado no parágrafo único do art. 7º da Resolução nº 1.817/2009, tendo a Diretoria excepcionalizado a aplicação dos dispositivos da Resolução.

Prosseguindo a análise, verificamos que houve alteração na composição acionária do grupo e mudança de nome da empresa, no curso da operação. As Demonstrações Financeiras publicadas, relativas a 31/12/2014 e 2013, apresentam a composição do capital social, contendo a saída da EBX Holding e o ingresso da Berbill S.A., empresa domiciliada no exterior, aberta em 09/01/2014. De acordo com o Parecer Técnico nº 074 Superintendência-Geral, emitido pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), em 12/03/2014, a Berbill é uma sociedade holding uruguaia, pertencente à empresa America Corporation International S.A.R.L., empresa holding do Grupo Corporación América. Foi mantida a mesma representação percentual. Com isso, a nova empresa passou a ser a maior acionista, em conjunto com a BNDESPAR.

No Relatório de Análise efetuado pelo BNDES, foi previsto processo de implantação da fábrica em 3 anos, iniciando no segundo trimestre de 2012 e encerrando em 2015. Seguindo-se de ramp-up da produção, que se estende até o fim de 2016. Todavia, compete informar que, na Nota AI/DETI nº 010/2014, de 06/08/2014, identificada como Nota de Acompanhamento, relacionada à Six Semicondutores, foi citada a alteração no prazo de execução do projeto, em função da reestruturação societária:

A SIX Soluções Inteligentes (empresa do grupo EBX) e a BNDESPAR, braço de participações acionárias do BNDES, possuíam, cada um, 33% de participação na companhia. Em função dos problemas financeiros que atingiram o grupo, a EBX optou por vender sua participação no projeto. Dessa forma, no início de 2014, o grupo argentino Corporación América adquiriu a totalidade da participação acionária da EBX no negócio, assumindo integralmente os compromissos de aportes futuros, os direitos e as obrigações da EBX.

O Grupo Corporación América é um conglomerado de empresas argentinas que atua, dentre outros setores, com telecomunicações e aeroportos em várias partes do mundo, inclusive no Brasil (aeroportos de Brasília e Natal), e são donos da empresa argentina Unitec Blue, que inaugurou em 2013 sua planta na cidade de Chascomús, a 120 quilômetros de Buenos Aires, especializada no encapsulamento de semicondutores.

(...)



O empreendimento foi iniciado em abril de 2012, após assinatura de acordo de acionistas e aprovação de linhas de financiamento pelo BNDES e FINEP. Desde então, os investimentos vem sendo realizados a contento, sem alterações relevantes com relação ao orçamento original. Quanto ao prazo de execução, o cronograma original deverá ser acrescido de 6 meses a 1 ano, em função da reestruturação societária da SIX, que culminou com a entrada do grupo Corporación América no negócio.

O Relatório de Acompanhamento AI/DETIC nº 023/2014, de 22/04/2014, já havia indicado atraso na conclusão do projeto, com data de conclusão original prevista para março de 2016 e alterada para junho de 2016. A análise de risco foi avaliada, mas não foi disponibilizada. Na ocasião, concluiu que a empresa realizava os investimentos previstos, embora tenha diminuído o ritmo em função de reestruturação societária. Indicou que as obrigações contratuais não financeiras têm sido cumpridas, mas não informou sobre a regularidade dos pagamentos de juros trimestrais previstos para o período de carência. Recomendou o acompanhamento da reestruturação societária e da retomada do curso normal do cronograma de investimentos, após concluído o processo de ingresso no novo acionista. Todavia, na Nota AI/DETIC nº 010/2014, de 06/08/2014, não há detalhamento sobre a retomada do cronograma de investimentos ou sobre a adimplência das obrigações financeiras.

A Resolução nº 2.682, de 21/12/1999, emitida pelo Conselho Monetário Nacional, estabelece a necessidade de classificação das operações por nível de risco. As normas internas do BNDES estabelecem a necessidade de análise técnica referente à classificação de risco das empresas que solicitam financiamento. Solicitamos a análise técnica referente à classificação de risco da postulante, por meio da Solicitação de Auditoria nº 201502184/01, obtendo a seguinte resposta, apresentada por meio da Nota SUP/AC nº 006/2015, de 27/02/2015:

(...) as análises técnicas referentes à classificação de risco das empresas [nome das empresas], estão protegidas por sigilo bancário nos termos do artigo 1º da Lei Complementar nº 105, de 10 de janeiro de 2001, bem como pelos artigos 6º, inciso III, 25 e demais dispositivos da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.

Ressaltamos que as classificações de risco são elaboradas utilizando-se as normas e metodologias de risco de crédito desenvolvidas pela Área de Crédito e aprovadas pelas instâncias decisórias do BNDES, sendo aplicáveis a todos os postulantes que pleiteiam seu apoio financeiro.

Considerando que a alteração na composição do quadro acionário resulta em necessidade de avaliação de risco, tendo em vista a mudança parcial da estrutura do tomador, com o financiamento em andamento, por meio da Solicitação de Auditoria nº 201402184/02, solicitamos ao BNDES informar se houve análise de nível de risco no momento da concessão/apresentação da solicitação de crédito e, caso positivo, informar a classificação do nível de risco referente ao contrato nos momentos de análise para a concessão e referente aos anos seguintes.

Em resposta, foi apresentada a seguinte informação, por meio da Nota SUP AI nº 002/2015, de 24/03/2015:

A análise de risco foi realizada durante a análise da operação, estando válida no momento da aprovação da colaboração financeira. O Comitê de Enquadramento e Crédito do BNDES revê as Classificações de Risco das Beneficiárias de colaboração financeira periodicamente, em atendimento ao disposto na Resolução nº 2.682, 21/12/1999.

As Classificações de Risco do Sistema BNDES expressam uma avaliação do BNDES a respeito da situação financeira das Postulantes ao crédito, deduzida a partir de informações obtidas pelo BNDES no exercício de sua atividade bancária. Desta feita, são classificadas como informação controlada e protegida por sigilo bancário, garantindo proteção à intimidade dos tomadores de crédito nesta instituição, no que diz respeito à privacidade de sua situação econômico financeira.

Tendo em vista a não disponibilização da análise de risco efetuada à época e nos anos seguintes ou informação sobre impacto pela alteração societária da empresa, não foi possível avaliar a conformidade da classificação de risco inicial e atual.

Outrossim, de forma a verificar o fluxo financeiro do financiamento, em relação à liberação de recursos pelo BNDES e o pagamento de juros previstos para o período de carência, pela Beneficiária, solicitamos ao Banco por meio da Solicitação de Auditoria nº 201502184/02, apresentar espelho referente ao Contrato, no tocante às liberações de valores e os pagamentos realizados pela empresa beneficiária, contendo dados relativos à liberação, valor, data da disponibilização, parcela de pagamento, data de vencimento, data de pagamento e valor.

A resposta foi apresentada por meio da Nota SUP AI nº 002/2015, de 24/03/2015, nos seguintes termos:

De acordo com o inciso II da Cláusula Sétima do Contrato de Financiamento, a Beneficiária deve utilizar o total do crédito no prazo de até 48 meses, contados da sua assinatura. O cronograma de liberações de crédito é definido conforme a execução físico-financeira do projeto apoiado.

O cronograma de pagamento (juros e principal) da colaboração financeira segue as condições previstas nas Cláusulas Terceira e Sexta do Contrato de Financiamento nº 12.2.0206.1. Assim, o prazo de carência está compreendido entre 15/12/2012 e 15/12/2016. Por sua vez, o prazo de amortização do principal se inicia em 15.01.2017 e se encerra em 15.12.2024.

As informações acerca de número de liberação, valores e datas das liberações de recursos, valores de parcelas e datas de pagamento atinam à execução financeira do projeto, podendo revelar a situação financeira da Beneficiária, cuja intimidade está protegida por sigilo bancário, nos termos do art. 1º da Lei Complementar nº 105, de 10 de janeiro de 2001 c/c o art. 5º, inciso X da Constituição da República Federativa do Brasil. Pelo exposto, estas informações não estão sendo fornecidas.

A resposta apresentada descreve dados da contratação, mas não disponibiliza dados relativos à execução, mesmo que apenas informando a regularidade da liberação de recursos ou dos pagamentos pela beneficiária. Não houve informação sobre o montante liberado e o cumprimento das obrigações financeiras pela tomadora do financiamento, em especial considerando a mudança de acionista em sua composição.

Pelo exposto, temos a contratação de operação de crédito voltada à inovação, para empresa em fase pré-operacional, sem observar os limites de exposição direta definidos pelo próprio Banco. Durante a fase inicial do projeto, referente à utilização de recursos, houve a saída do maior investidor privado, com impacto no cronograma do projeto e alterações no orçamento, não detalhadas no relatório de acompanhamento disponibilizado pelo Banco.

### **Causa**

Ausência de transparência na motivação da aplicação de excepcionalidades.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

O BNDES apresentou manifestação por meio da Nota SUP AI nº 04/2015, de 28/05/2015, apresentada em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201502184/04, conforme disposto a seguir.

No tocante à inexistência de previsão na Resolução nº 1.817/2009 para excepcionalidade referente ao limite de exposição direta:

O Estatuto do BNDES (Decreto Nº 4.418, de 11 de outubro de 2002) dispõe que compete à Diretoria aprovar as normas de operações e de administração do BNDES, mediante expedição dos regulamentos específicos.

Em geral, pela sua natureza, as excepcionalidades não estão previstas nos normativos. Trata-se de eventuais exceções cuja aprovação compete à mesma alçada que delibera sobre os normativos, qual seja, a Diretoria do BNDES.

Se presentes, as propostas de excepcionalidade deliberadas pela Diretoria do BNDES constam em capítulo específico dos Relatórios de Análise, com detalhamento completo sobre a norma que está sendo excepcionada e os motivos que justificam a exceção.

À época da aprovação da operação, a Resolução 1.817/2009 era o normativo interno do BNDES que tratava do estabelecimento de parâmetros utilizados para definição dos limites de exposição direta.

Considerando o caráter pré-operacional das empresas executoras dos projetos, cujo patrimônio e ativo seriam constituídos ao longo da implantação do projeto, a metodologia mais adequada para a definição do limite de exposição seria por Envolvimento Financeiro Dinâmico, que incorpora dados prospectivos para definição dos limites de exposição. No entanto, a Resolução 1.817/2009 vedava a utilização desta metodologia para empresas pré-operacionais.

Em face da impossibilidade de estabelecimento de limite pelos parâmetros e metodologias da citada Resolução, a Diretoria excepcionou a aplicação da mesma. Atualmente, a Resolução 1.817/2009 encontra-se revogada. O normativo vigente para estabelecimento de limite de exposição permite a utilização da metodologia de Envolvimento Financeiro Dinâmico para empresas pré-operacionais (Resolução 2.453/2013).

Sobre a análise de risco, foi apresentada a manifestação a seguir.

Embora a divulgação da classificação de risco das beneficiárias de colaboração financeira do BNDES esteja limitada em observância ao dever de sigilo bancário, as operações de financiamento em tela englobam projetos *greenfield*, classificados como transformadores, com alto risco tecnológico, conforme descrito nos Relatórios de Análise encaminhados a CGU.

Nesse sentido, as classificações de risco de ambas as operações refletem tal condição – podendo ser inferido situarem-se em níveis inferiores a BB-. Com base nessa inferência, julgamos factível que a CGU verifique a conformidade dos termos dos Contratos de Financiamento, sobretudo porque a taxa de juros do subprograma BNDES PSI Projetos Transformadores é fixa.

Após a aprovação pela Diretoria do BNDES, as Beneficiárias cumpriram as condições prévias à contratação e apresentaram os documentos comprobatórios que as habilitavam a contratar com o Banco. Ainda, deve-se atentar que a execução financeira dos projetos é fato extemporâneo à contratação das respectivas operações de crédito, posto que o objetivo das colaborações financeiras é apoiar a implementação daqueles. Dessa forma, a conformidade de contratações de operação de crédito de um projeto particular não dependerá da execução financeira dos mesmos.

Cabe ressaltar que o BNDES cumpre os normativos do Banco Central do Brasil e do Conselho Monetário Nacional no que diz respeito ao procedimento de classificação de risco de operações. Conforme relatado em Notas anteriores, a análise do nível de risco das Postulantes ao crédito foi realizada durante a tramitação da operação, estando válida no momento da aprovação da colaboração financeira. Além disso, clientes com exposição de crédito direta têm suas classificações de risco revistas periodicamente, seguindo o disposto na Resolução nº 2.682, 21/12/1999 do Conselho Monetário Nacional.

Ainda, de acordo com as normas que regem o BNDES PSI Projetos Transformadores, nenhum dos termos da contratação de operações depende do nível de risco do Beneficiário, sendo a taxa de juros fixa e os parâmetros de equalização vinculados ao porte dos Beneficiários. Trata-se de um subprograma que coaduna com a missão do BNDES e cuja política de precificação é horizontal e definida pelo Governo Federal.

Concluimos, portanto, que a documentação encaminhada à CGU permite a verificação da conformidade dos termos da contratação da operação de crédito, que não exige o conhecimento, pela CGU, acerca da classificação de risco específica ou da execução financeira do projeto.

Em relação à continuidade do projeto e sobre a metodologia de acompanhamento pelo Banco, foi informado:

Conforme apontado no Relatório de Acompanhamento AI/DETIC nº 023/2014 de 22/04/2014, apesar de ligeira alteração no cronograma do projeto, verificou-se que os investimentos estavam sendo realizados a contento, sem alterações relevantes. Quando solicitado pela CGU, este era o último registro de acompanhamento disponível para a operação.

Não obstante, a atividade de acompanhamento é realizada continuamente pelas equipes ao longo da vigência do Contrato de Financiamento, em especial durante a fase de utilização de recursos.

O acompanhamento dos projetos engloba, dentre outras atividades, o acompanhamento da documentação relativa à liberação dos recursos, visitas ao local de realização do projeto e a comprovação física e financeira de utilização dos recursos liberados pelo BNDES, de modo a acompanhar a evolução do projeto e a garantir que o seu objetivo seja alcançado, bem como o posterior acompanhamento de obrigações até a liquidação final da dívida.

A qualquer momento, a juízo do BNDES, a utilização do crédito poderá ser suspensa, desde que deixe de ser cumprida qualquer cláusula contratual; seja aplicada irregular, inadequada ou indevidamente qualquer importância recebida por conta do crédito; deixe de ser comprovada a devida aplicação de qualquer parcela, podendo ser exigida pelo BNDES sua devolução imediata.

Na etapa de acompanhamento, os investimentos do projeto são verificados por meio de um banco de dados composto por (i) todas as notas fiscais que identifiquem os itens adquiridos conforme as rubricas do Quadro de usos e fontes da etapa de análise, (ii) os respectivos comprovantes de pagamento dos investimentos totais relativos ao projeto e (iii) os comprovantes de registro dos bens adquiridos no Ativo da beneficiária. Esta base completa é utilizada para a seleção dos documentos para comprovação financeira do projeto, por meio de uma amostra direcionada de acordo com a análise da equipe técnica e abarcando grande parte do valor financiado e um componente aleatório para verificação de itens não identificados previamente. Para cada lançamento selecionado, se verificam as notas fiscais, o comprovante de pagamento e os respectivos registros contábeis. Nas visitas de acompanhamento ao local do projeto é atestada a efetiva aquisição dos bens e prestação dos serviços correspondentes às notas fiscais. Além disso, o BNDES costuma exigir a apresentação de contratos com empreiteiros, fornecedores, consultores, auditores externos, relatórios de progresso, entre outros documentos que subsidiem a atividade.

Na hipótese de não haver comprovação da totalidade dos gastos, por razões devidamente justificadas e sem restar comprometida a concretização do projeto apoiado, o saldo remanescente não é liberado para a Beneficiária e o valor do crédito não utilizado é cancelado.

Atualmente, o projeto de implantação da Unitec tem conclusão prevista para janeiro de 2016, com 84% de avanço físico. Além disso, a equipe realizou nova rodada de comprovação de gastos mediante verificação de notas fiscais e comprovantes de pagamento em abril de 2015.

Encaminhamos o Relatório Fotográfico de abril de 2015, demonstrando o avanço das obras de implantação do projeto. A perspectiva é de que a sala limpa esteja pronta para receber os equipamentos no segundo semestre de 2015.

O projeto tem recebido destaque na imprensa tendo em vista seu ineditismo e caráter inovador. O link abaixo traz um exemplo da boa repercussão do projeto.

<http://globo.com/rede-globo/mgtv-2a-edicao/t/edicoes/v/mg-se-destaca-no-cenario-internacional-com-industrias-de-ponta/4206348/>

Estamos certos de que, com as informações apresentadas, esta auditoria poderá ter segurança quanto à continuidade do projeto apoiado.

### **Análise do Controle Interno**

Pelas características do BNDES PSI Projetos Transformadores, há a possibilidade de apoio a empresas em fase pré-operacional, situação que, habitualmente, envolve maior risco para quem concede crédito.

Na manifestação apresentada, o BNDES expõe que o Estatuto do Banco atribui à Diretoria a competência para aprovar normas de operação e administração. Adiciona que, pela própria natureza, as excepcionalidades não estão previstas nos normativos. Conclui indicando que, atualmente, é possível utilizar a metodologia de envolvimento financeiro dinâmico para empresas pré-operacionais, a partir de Resolução editada em 2013, não disponibilizada na manifestação.

Assim, temos que a operação contratada não observou o limite de exposição de risco previsto nos normativos do Banco à época.

Segundo as informações apresentadas pelo BNDES, a Diretoria, de forma colegiada, pode autorizar condições excepcionais, mesmo sem a previsão normativa de tal possibilidade.



Entendemos que excepcionalidades, provavelmente não estariam previstas na norma, mas a hipótese de excepcionalizar as condições existentes deveria ser prevista e tais situações devem possuir marcação específica nos registros em sistema, de forma a permitir a fácil identificação de situações excepcionalizadas.

Em relação à continuidade do projeto, o BNDES apresentou manifestação indicando os procedimentos adotados para o acompanhamento, incluindo verificação de pagamentos e visitas ao local. De acordo com as informações, o projeto está em andamento. Não foram apresentadas informações financeiras, sob a alegação de sigilo. Dessa forma, não foi possível avaliar a compatibilidade entre os valores liberados e o andamento do projeto, bem como a respeito do cumprimento das obrigações financeiras por parte da beneficiária.

Em função da ausência de informações relativas à execução financeira do projeto, tendo em vista o sigilo, não foi possível avaliar a conformidade da operação de crédito, no tocante à compatibilidade entre o estágio atual do projeto e os recursos liberados, bem como em relação ao cumprimento das obrigações financeiras por parte da beneficiária. Tendo em vista o sigilo de informações, não foi avaliada a manutenção das condições contratuais entre o BNDES e a empresa, após o processo de substituição da maior acionista privada.

#### **Recomendações:**

Recomendação 1: Estabelecer normativo específico para a concessão de recursos nas linhas de inovação, que indiquem os parâmetros exigíveis de empresas que atuem no setor.

Recomendação 2: Dar transparência nos casos de excepcionalização dos parâmetros estabelecidos no(s) normativo(s) para linhas de inovação, para novos contratos celebrados pelo BNDES.

Recomendação 3: Em novas operações de concessão de crédito, fazer constar cláusula relativa à disponibilidade do sigilo das informações relativas à contratação e execução contratual para órgãos de controle.

Recomendação 4: Ao realizar atividade de acompanhamento, fazer constar do documento correspondente o registro das atividades realizadas, incluindo a comparação entre o estágio de execução identificado e o cronograma original, tanto sob aspectos físicos como financeiros.

#### **1.1.1.6 CONSTATAÇÃO**

##### **Falha na transparência ativa do Banco com deficiência na divulgação de dados de contratos no Portal BNDES Transparente.**

#### **Fato**

O Contrato nº 12.2.0206.1, foi firmado pelo BNDES e pela empresa Six Semicondutores S/A, em 19/11/2012, no valor de R\$ 201.806.600,00.

O BNDES dispõe de área em seu sítio institucional denominada BNDES Transparente, na qual realiza prestação de contas à sociedade, ressaltando a importância da transparência:

A transparência é um dos princípios que o BNDES preza no seu relacionamento com a sociedade. Como empresa pública e consciente de sua responsabilidade, o Banco tem buscado aproximar clientes e cidadãos de suas informações, cumprindo o princípio da publicidade.





De forma a verificar a prática de transparência ativa pelo Banco, por meio da disponibilização de informações dos contratos celebrados em sua página institucional, realizamos consulta para verificar a divulgação do contrato de financiamento celebrado entre a empresa e o BNDES, considerando o nome à época da contratação e a denominação atual, bem como o CNPJ, e não identificamos a operação, em “BNDES Transparente” – “Consulta às operações do BNDES”, no sítio do BNDES, apesar da consulta ter sido realizada mais de dois anos após a celebração.

Em virtude da não localização da divulgação do contrato de financiamento celebrado na página institucional do Banco, solicitamos a apresentação de justificativa, por meio da Solicitação de Auditoria nº 201502184/02, de 19/03/2015. A resposta foi apresentada na Nota SUP AI nº 002/2015, de 24/03/2015:

A data base do boletim de dados constantes no sítio do BNDES – “BNDES Transparente” é 23/02/2013. Não obstante o Contrato de Financiamento ter sido celebrado em 19/11/2012, o respectivo aditivo de compartilhamento de garantias foi celebrado apenas em 18/03/2013 e teve seu registro em cartório somente em 10/04/2013. Assim, tendo em vista que o aditivo encontrava-se pendente na data base de 23/02/2013, o *status* do Contrato de Financiamento nº 12.2.0206.1 nos sistemas do BNDES não era “Contratado” naquele momento.

A consulta inicial ao contrato celebrado com a empresa Six foi realizada em março de 2015, mais de 2 anos após a celebração do contrato e não havia informação divulgada. No mesmo período, houve consulta ao outro contrato objeto de análise (Contrato nº 13.2.0416.1), celebrado em 19/09/2013, data posterior à indicada pelo BNDES como referente à base dos dados constantes no BNDES Transparente. Como resultado, verificamos que as informações sobre esse outro contrato estavam disponíveis, contendo o seguinte texto no resultado da consulta: “os dados estão atualizados até o dia 30.09.2014. Operações contratadas após esta data não aparecerão na consulta”, situação conflitante com a data de 23/02/2013 informada.

## **Causa**

Falha pelo não carregamento dos dados relativos a contrato sob análise na atualização do sítio BNDES Transparente.

## **Manifestação da Unidade Examinada**

O BNDES apresentou manifestação por meio da Nota SUP AI nº 04/2015, de 28/05/2015, em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201502184/04, conforme disposto a seguir.

Cabe ressaltar que em abril de 2015, foi implantada uma nova plataforma de disponibilização de informações das operações do BNDES. Esta iniciativa busca tornar mais fácil a visualização de estatísticas de desembolso e consultas a operações por meio de painéis interativos, com mapas e gráficos. Outro benefício da nova plataforma é o mecanismo de carga (upload) das informações para o site do BNDES. Até então, a atualização era feita de forma manual, por meio de relatórios trimestrais gerados e verificados pelas equipes do Banco. Uma vez carregado para o site, o relatório referente ao trimestre era estático, o que impossibilitava eventuais atualizações, como contratações cuja assinatura tenha ocorrido no trimestre, mas cujo trâmite de registro tenha sido finalizado após a carga manual das informações.

Com a nova sistemática, as cargas mais atuais sobrescrevem aquelas realizadas anteriormente, proporcionando que as informações acerca das contratações sejam atualizadas periodicamente, independentemente do tempo decorrido entre a assinatura do contrato e seu registro.

## **Análise do Controle Interno**

Ao realizar nova consulta no sítio BNDES Transparente, em 27/03/2015, verificamos que não há informação, na tela de consulta, sobre a data base dos dados disponíveis. Em contrapartida, o contrato 12.2.0206.1, celebrado com a Six Semicondutores, atualmente denominada Unitec Semicondutores S.A. estava disponível.

Em 09/09/2015, verificamos que a consulta passou a apresentar informação sobre a data dos dados disponíveis:

Dados relativos a operações contratadas até 31.03.2015.

Última atualização do painel realizada em 31.08.2015.

A substituição da rotina manual trimestral pelo novo sistema de disponibilização dos dados, informado na manifestação apresentada pelo BNDES, representa avanço na gestão do Portal, pendente de demonstração pelo Banco da efetividade quanto à integral disponibilidade dos contratos celebrados, considerando a nova rotina adotada.

### **Recomendações:**

Recomendação 1: Implementar rotina de verificação das informações disponíveis no Portal BNDES Transparente em relação às operações financeiras contratadas e regularizar eventuais inconsistências.

### **1.1.1.7 CONSTATAÇÃO**

**Celebração de garantia conjunta; adoção de garantia evolutiva associada com dispensa de garantia pessoal; e baixo valor de garantia assegurado após a assinatura de contrato de financiamento para instalação de fábrica de semicondutores.**

#### **Fato**

A operação celebrada com a empresa Six Semicondutores S.A., atualmente Unitec Semicondutores S.A., objeto do contrato 12.2.0206.1, apresentou apenas garantias reais, com a seguinte composição:

Item de Garantia	Valor em Dólar
Terreno	US\$ 2,531 milhões
Obras Cíveis	US\$ 140,0 milhões
Equipamentos	US\$ 215,0 milhões

Fonte: Relatório de Análise AI/DETI n° 009/2012 e ACE/DEIN n° 002/2012, de 07/03/2012.

O contrato celebrado com o BNDES prevê a constituição pela empresa beneficiária de garantias conjuntas em favor dos credores – BNDES, BDMG e FINEP – em montante correspondente a, no mínimo, 130% do valor do crédito, sendo composta pela propriedade fiduciária sobre máquinas e equipamentos a serem adquiridos pela beneficiária e hipoteca, em primeiro grau, sobre o imóvel de propriedade da beneficiária onde será instalada a sua Unidade Industrial.

A garantia conjunta foi formalizada por meio da Escritura de Aditivo n° 1 ao Contrato n° 12.2.0206.1, celebrado em 18/03/2013 e registrada em cartório, na qual constam os três credores como beneficiários.

Nos termos contratados junto ao BNDES, a constituição da garantia deve ocorrer até o final do prazo de utilização do valor a ser liberado pelo Banco, indicado como 48 meses, passível de prorrogação. Assim, constitui-se em garantia não disponível no momento da assinatura do contrato, cuja constituição integral não constitui pré-requisito para a liberação de recursos.



Considerando o disposto, apresentamos as fragilidades identificadas na operação, em relação à análise, cobertura e constituição da garantia, organizadas por tópicos: utilização de garantia conjunta, sem aparo legal; garantia evolutiva em descompasso com a liberação de recursos e dispensa de garantia pessoal, deixando o Banco descoberto em caso de não evolução do projeto em sua fase inicial; e baixo valor de garantia obtido, após cerca de 28 meses da assinatura do contrato, considerando Relatório de Acompanhamento emitido pelo BNDES. Detalharemos esses pontos a seguir.

#### *a) Utilização de Garantia Conjunta*

Sabe-se que a hipoteca consiste em uma garantia real constituída sobre bem imóvel, dada pelo devedor ou por terceiro, ficando o imóvel hipotecado vinculado ao pagamento da dívida, sendo admitida a constituição de mais de uma hipoteca sobre um mesmo imóvel, conforme previsto no Código Civil, *verbis*:

Art. 1.476. O dono do imóvel hipotecado pode constituir outra hipoteca sobre ele, mediante novo título, em favor do mesmo ou de outro credor.

Art. 1.477. Salvo o caso de insolvência do devedor, o credor da segunda hipoteca, embora vencida, não poderá executar o imóvel antes de vencida a primeira.

Nota-se que, havendo pluralidade de hipotecas sobre um mesmo imóvel, a lei estabelece a constituição da garantia em diferentes graus, com privilégio dos credores anteriores sobre os credores posteriores.

Em relação à alienação fiduciária, também não há possibilidade de concessão do mesmo bem para múltiplas garantias, em graus diversos.

No entanto, a Escritura de Aditivo nº 1 ao Contrato nº 12.2.0206.1, estabeleceu hipoteca conjunta referente ao terreno, compreendendo todas as construções, instalações, máquinas, equipamentos e quaisquer outras acessões e/ou pertenças se incorporarem ao imóvel, à exceção de máquinas e equipamentos adquiridos com recursos do Finame, enquanto onerado em favor dos agentes financeiros da Agência Especial de Financiamento Finame. Estabeleceu, também, propriedade fiduciária conjunta “das máquinas e equipamentos a serem adquiridos com recursos desta operação, com valor global mínimo de R\$ 387.129.000,00”.

Conforme registro no item 2.1.3 do Relatório CGU nº 201409568, referente à análise de concessão de crédito à beneficiária pela Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP), a análise de garantia conjunta pela área jurídica da Financiadora indicou que a admissão das garantias conjuntas sobre obrigações diversas afastaria o Princípio da Indivisibilidade, intrínseco à garantia real, pelo qual cada credor tem direito a executar o bem como um todo isoladamente, satisfazendo-se até o limite do seu crédito, independentemente do disposto em contrato.

Dessa forma, uma cláusula contratual que vinculasse a garantia apenas à proporção de uma dívida, ou estipulando que a execução só poderia ocorrer de forma conjunta pelos credores, teria força apenas obrigacional, fora do âmbito da garantia real.

Assim, como forma de mitigar os riscos inerentes à garantia conjunta, a hipoteca foi constituída em favor da FINEP, do BNDES e do BDMG, em primeiro grau, por meio de um aditivo aos contratos de financiamento celebrados com os agentes financiadores, que estabeleceu a atuação conjunta das instituições, assegurando que nenhum dos credores tenha isoladamente preferência na execução da

garantia ou no recebimento de valores, no caso de inadimplemento das empresas financiadas em qualquer um dos contratos celebrados. Além disso, foi prevista cláusula de vencimento antecipado nos contratos de financiamento na hipótese de constituição de outra hipoteca sobre o mesmo bem, salvo anuência expressa da FINEP, BNDES e BDMG, e de obrigação de notificação entre credores na hipótese de incidência de qualquer das causas de vencimento contidas nos respectivos contratos de financiamento.

Não identificamos análise jurídica referente à previsão legal de celebração de garantia conjunta, nos documentos disponibilizados pelo BNDES. Dessa forma, encaminhamos a Solicitação de Auditoria nº 201502184/02, na qual solicitamos ao BNDES apresentar a análise jurídica referente às garantias contratuais, efetuada antes da operação, e informar, caso não tenha sido submetido ao departamento jurídico a operação.

Em resposta, foi apresentada a Nota SUP AI nº 002/2015, de 24/03/2015, na qual foram informadas as garantias da operação e a análise referente a cada garantia, os condicionantes à contratação, condições à liberação de recursos, informações sobre análises de certidões relativas à beneficiária, à proprietária do terreno e certidões relativas ao imóvel. Todavia, não foi informado se houve análise jurídica referente às garantias contratuais.

No caso específico, temos que o risco identificado na operação conjunta de garantias em diferentes graus seria o não reconhecimento da existência da garantia e/ou a inviabilidade de sua execução.

-----

*b) Aceitação de garantia progressiva ou evolutiva sem condicionar as liberações de recursos ao montante de garantia já constituído e dispensa de garantia pessoal*

O Relatório de Análise prevê a existência de excepcionalidade na dispensa do índice de 130% de garantias reais durante o período de utilização do recurso, indicando que a então postulante não teria condições de atender ao índice mínimo de cobertura da dívida naquele período, propondo a dispensa da constituição desse índice e a inclusão de obrigação especial da beneficiária para constituir o índice de garantias reais até o fim do período.

O contrato celebrado prevê na Cláusula Sétima – Obrigações Especiais da Beneficiária:

XV – atingir, até o final do período de utilização dos recursos referido no inciso II desta Cláusula, a relação de garantias reais/colaboração financeira no nível de, no mínimo, 130% (cento e trinta por cento), e mantê-la durante o período de vigência deste contrato;

Essa previsão tem amparo no Regulamento Geral de Operações do BNDES (RGO), aprovado pela Resolução nº 1.467/2007, que dispõe sobre a possibilidade de constituição da garantia de forma evolutiva, sem exigência de ser realizada em harmonia com as liberações:

Art. 21 As garantias da colaboração financeira consistem, cumulativa ou alternativamente, em:

I – hipoteca;

II – penhor;

III – alienação fiduciária ou propriedade fiduciária;

(...)

Parágrafo 1º - Nas hipóteses dos incisos I a III, o valor da garantia deve corresponder, no mínimo a 130% (cento e trinta por cento) do valor da colaboração financeira, exceto se regulamento específico estabelecer índice diverso para as operações por ele regidas.

Parágrafo 2º - Se ocorrer impossibilidade de a garantia referida no parágrafo anterior equivaler, na data da formalização da operação, aos percentuais previstos nesse parágrafo ou no regulamento específico, o BNDES poderá admitir que a complementação respectiva seja atingida até a conclusão do empreendimento objeto da colaboração financeira.

Tendo em vista a exposição do Banco na concessão de recursos para o projeto enquanto não se constitui a garantia correspondente nos contratos analisados, solicitamos ao Banco apresentar a especificação dos critérios para adoção de garantia progressiva ou evolutiva, nos contratos analisados, por meio da Solicitação de Auditoria nº 201502184/01. Em resposta, foi apresentada a seguinte informação, por meio da Nota SUP AI nº 001/2015, de 02/03/2015:

Conforme previsto no Parágrafo 2º, Artigo 21 do Regulamento Geral de Operações (RGO), na impossibilidade de a garantia equivaler, na data da formalização da operação, ao percentual mínimo de 130%, o BNDES poderá admitir que a complementação respectiva seja atingida até a conclusão do empreendimento objeto da colaboração financeira. Deste dispositivo decorre a modalidade de garantia progressiva ou evolutiva, na qual a complementação do índice mínimo, vis a vis o valor da colaboração financeira, ocorre ao longo da execução do projeto, com base nos investimentos em ativos fixos (obras civis, benfeitorias, equipamentos, entre outros) incorporados ao terreno dado em garantia.

Como critérios gerais para admissão da garantia evolutiva tem-se que:

a) a garantia real progressiva ou evolutiva somente deverá ser adotada quando abranger toda a unidade industrial, inclusive os equipamentos mais relevantes, indispensáveis ao funcionamento da referida unidade; e

b) para efeito de agregação dos bens à garantia inicial, devem ser considerados no cálculo do índice garantia real/colaboração financeira apenas os itens classificados no Ativo Imobilizado da empresa.

Ressalte-se que nos casos de garantia evolutiva, o BNDES pode, sempre que entender pertinente, requerer a vistoria e reavaliação desta garantia após a conclusão do projeto.

Ao solicitar a norma interna que permitiu a dispensa de comprovação do índice mínimo de garantias durante o prazo de utilização ao BNDES, foi informado, no mesmo documento:

Por tratar-se de projeto *greenfield*, em que os únicos ativos da empresa serão justamente aqueles futuramente adquiridos com os recursos financiados e aportados ao projeto, a empresa não poderia garantir o atendimento de índice mínimo de cobertura da dívida de 130% a qualquer tempo durante todo o período de utilização, conforme previsto no parágrafo 1º do Art 21 do Regulamento Geral de Operações (RGO).

De fato, embora o valor do terreno, somado aos investimentos previstos em infraestrutura (US\$ 140 milhões) e investimentos em equipamentos (US\$ 215 milhões) implique em índice de garantia superior a 130% do valor dos financiamentos ao fim do período de utilização, a empresa não possuirá propriedade fiduciária dos equipamentos imediatamente após a realização dos investimentos, em função dos prazos para entrega habituais na indústria (entre 6 meses e 1 ano).

Nesse sentido, considerando que a aquisição desses equipamentos é necessária à execução o projeto, a Diretoria do BNDES aprovou, excepcionalmente, a dispensa do cumprimento do índice de garantia mínimo de 130% do valor do saldo devedor só ocorrerá ao final do prazo de utilização. Dessa forma, foi incluída como obrigação especial da Beneficiária no Contrato de Financiamento atingir, até o final do período de utilização dos recursos, a relação garantias reais/colaboração financeira no nível de, no mínimo, 130% (cento e trinta por cento) e mantê-la durante o período de vigência do Contrato.

Cabe destacar que, além da garantia ser progressiva/evolutiva, houve dispensa de garantia pessoal no projeto, como excepcionalidade no Relatório de Análise, cujas condições foram aprovadas pela Diretoria do Banco, embora o RGO indique que as garantias devem ser, cumulativamente, reais e pessoais.

Art. 23 As garantias das operações com entidades sob controle de capital privado são, cumulativamente: I – reais: oferecidas pelo Beneficiário ou terceiros; e

II – pessoais: oferecidas por pessoas físicas ou jurídicas detentoras do controle direto ou indireto do Beneficiário, ou outras pessoas jurídicas, integrantes do mesmo grupo econômico.

Parágrafo Único - As condições para dispensa de garantias reais e/ou pessoais a que se refere o “caput” desse artigo, ou para sua substituição por fiança ou aval de instituição financeira, cuja situação econômico-financeira lhe confira grau de notória solvência, serão fixadas em Resolução da Diretoria do BNDES.

Tendo em vista o disposto, solicitamos ao Banco o detalhamento da motivação e/ou documentos apresentados pela Postulante que tenham justificado a dispensa de garantia pessoal, bem como do embasamento normativo que permitiu ao BNDES realizar essa dispensa, por meio da Solicitação de Auditoria nº 201502184/01. Em resposta, foi apresentada a seguinte informação, por meio da Nota SUP AI nº 001/2015, de 02/03/2015:

Por tratar-se de projeto em setor de elevada importância estratégica para o País de acordo com as diretrizes do Governo Federal, refletidas na Política Industrial desde 2003 e reafirmadas pelo Programa Brasil Maior, embora a empresa não atendesse aos requisitos e condições estabelecidos na Resolução nº 1.573/2008 para a dispensa da garantia pessoal, foi aprovada pela Diretoria do BNDES a dispensa dessa garantia para a operação, em caráter excepcional, de modo a viabilizar a estruturação da operação. O êxito desse projeto permitirá uma mudança de paradigma no setor de microeletrônica brasileiro, com redução da dependência tecnológica, aumento da competitividade da indústria nacional, geração de empregos qualificados e redução do déficit comercial em componentes eletrônicos.

Por outro lado, os riscos inerentes à realização do projeto são muito superiores aos percebidos em iniciativas empresariais tradicionais. De fato, o ineditismo do projeto enseja riscos tecnológicos e de mercado bastante elevados.

Considerando os fatores acima e, ainda, levando em conta que os negócios dos acionistas não possuíam presença no segmento de semicondutores (à exceção da IBM, parceira tecnológica), o projeto apresentado ao BNDES contemplava estrutura em que o fluxo de caixa gerado pelo próprio projeto seria responsável pelo repagamento da dívida e remuneração dos acionistas, isolando o risco do projeto.

Com base na estrutura apresentada inicialmente, foram negociados três principais mitigantes de risco: contrato de construção com valor fixo, evitando o risco de sobrepreço, risco durante a construção assumido pelo construtor e, por último, participação da parceira tecnológica IBM como sócia do projeto, reduzindo o risco tecnológico da operação.

Embora haja previsão normativa para a dispensa de garantia real e/ou pessoal, a informação apresentada indica que o caso específico, em que houve dispensa de garantia pessoal, não observou os requisitos e condições estabelecidos na Resolução nº 1.573/2008 conforme resposta do próprio BNDES, caracterizando-se, portanto, como excepcionalidade ao normativo.

Inserir o texto da Resolução.

Dessa forma, tem-se a possibilidade normativa de realização de garantia progressiva ou evolutiva e de dispensa de garantia pessoal, não obstante a exposição do Banco ao risco durante a fase inicial do projeto. No caso da dispensa de garantia pessoal, foi citada a existência de norma interna que prevê a possibilidade, no entanto a empresa não atenderia aos requisitos e condições, sendo aprovada a dispensa pela Diretoria do BNDES, em caráter excepcional.

Houve, então, a contratação de financiamento com previsão de liberação de recursos sem o atingimento da garantia real e com dispensa de garantia pessoal, podendo deixar o Banco descoberto em caso de não evolução do projeto da forma prevista durante a fase inicial, correspondente à utilização dos recursos.

c) Ausência de detalhamento de equipamentos a serem adquiridos e que comporão a garantia e exposição a risco em função do pequeno valor garantido cerca de 28 meses da assinatura do contrato.

O Relatório de análise indica que será realizado investimento de US\$ 215 milhões em equipamentos importados sem similar nacional, indicando que o valor se refere “integralmente à aquisição e reforma de equipamentos usados, pois o mercado de equipamentos novos de semicondutores é direcionado para as tecnologias mais recentes”.

[informações suprimidas por solicitação do BNDES, em função de sigilo, na forma do art. 1º da Lei Complementar n.º 105/2001 c/c art. 5º, X, da Constituição de 1988].

Não foi apresentada na documentação disponibilizada pelo Banco documento em que conste lista de equipamentos a serem adquiridos no curso do projeto, mesmo que com relações de alternativas de equipamentos, considerando a existência de diferentes possibilidades pela beneficiária. Dessa forma, por meio da Solicitação de Auditoria nº 201502184/01, solicitamos cópia da lista de equipamentos apresentada pela Postulante na Etapa de Análise, bem como dos laudos de avaliação dos bens móveis aceitos na garantia fiduciária. Em resposta, por meio da Nota SUP AI nº 001/2015, de 02/03/2015, foi apresentada a seguinte informação:

Como garantia a referida operação de financiamento foi constituída hipoteca do terreno no qual será implantada a fábrica, compreendendo, ainda, todas as construções, instalações, máquinas, equipamentos e quaisquer outras acessões e/ou pertenças que, na vigência dos Contratos de Financiamento, se incorporarem ao imóvel.

Atualmente, o projeto encontra-se na fase de edificação, para a qual foi celebrado um contrato de empreitada a preço global. De acordo com este contrato, até a conclusão da obra civil, o risco de sinistro recai sobre o construtor, que deverá concluir e entregar a edificação pelo preço global contratado (*EPC turn key lump sum*).

Neste momento, uma parcela dos equipamentos encontra-se adquirida, mas não entregue e, portanto, não se encontra em posse da Beneficiária. Portanto, não há quaisquer equipamentos incorporados ao imóvel concedido como garantia, motivo pelo qual não há apólice para tais bens.

Solicitamos, também, as apólices de seguro contratadas para os bens constitutivos da garantia, obtendo, no mesmo documento, a seguinte resposta:

Tendo em vista a modalidade de garantia evolutiva e conforme cláusula quinta da Escritura de Aditivo Nº 1 ao Contrato Nº 12.2.0206.1, a propriedade fiduciária será constituída sobre máquinas e equipamentos a serem adquiridos com recursos do financiamento, no valor global mínimo de R\$ 387.129.000,00.

Ainda, por tratar-se de aquisição de um pacote de soluções que variam conforme o fornecedor a ser escolhido, na Etapa de Análise ainda não havia a definição exata dos equipamentos a serem adquiridos, apenas a estimativa do valor a ser investido, baseada na tecnologia de processo a ser implantada nesta fábrica.

De acordo com o parágrafo quarto da cláusula quinta da Escritura de Aditivo Nº 1 ao Contrato Nº 12.2.0206.1, a Beneficiária está obrigada a comunicar aos credores o recebimento dos bens, mediante carta, registrada em cartório, que passará a fazer parte integrante do Contrato de Financiamento. Atualmente, uma parte dos equipamentos encontra-se adquirida, mas não entregue e, portanto, ainda não se encontra em posse da Beneficiária.

Pelos motivos acima expostos, na modalidade de garantia evolutiva não são elaborados laudos de avaliação dos bens móveis dados em garantia, dado que estes são adquiridos em momento posterior à etapa de análise.

Seu valor de mercado é presumido pelo valor de aquisição, verificado pelos documentos fiscais apresentados pelas beneficiárias, sendo possível a sua reavaliação a qualquer tempo, conforme previsto no parágrafo primeiro da referida cláusula. (grifo nosso)

Por fim, solicitamos cópia dos laudos, memoriais descritivos, especificações técnicas e orçamentos que demonstrem o valor total orçado das obras, sendo apresentada a seguinte resposta, no mesmo documento:

Os laudos, memoriais descritivos, especificações técnicas e orçamentos para o projeto constam das propostas elaboradas pelos fornecedores consultados pela Beneficiária durante processo de cotação. Estes documentos não serão fornecidos por conterem informações protegidas por sigilo bancário, nos termos do art. 1º da Lei Complementar nº 105, de 10 de janeiro de 2011 c/c o art. 5º, inciso X da Constituição da República Federativa do Brasil, obtidas no âmbito de uma relação bancária pertencentes à esfera da privacidade das empresas envolvidas, com potencial de revelar informações relativas às condições comerciais negociadas entre a Beneficiária e seus fornecedores.

Assim, temos que a garantia foi constituída pelo terreno, construção e máquinas e equipamentos. Quanto ao terreno, há valor de avaliação indicado e constituição de garantia conjunta.

Sobre os equipamentos, houve a indicação pela Beneficiária do valor previsto. A garantia não foi incorporada até o momento, visto que não houve, ainda, a entrega dos equipamentos, ao passo que foi indicado pelo BNDES que é considerado valor garantido o indicado em nota fiscal, sendo possível a realização de avaliação pelo Banco.

Não identificamos a realização pelo Banco, na análise de garantias, de consideração quanto à depreciação dos equipamentos, bem como sobre a real possibilidade de execução de garantia, considerando a existência de atratividade para os equipamentos, caso haja necessidade de venda, tendo em vista os destaques sobre a inovação do projeto e a inexistência de equipamentos nacionais similares.

Tendo em vista a não disponibilização de dados relativos ao projeto de construção, sob a consideração de sigilo da informação, e a ausência de lista de equipamentos a serem adquiridos no âmbito do projeto, não foi possível obter segurança razoável referente à conformidade dos valores desses itens em relação aos indicados pela Beneficiária no projeto de investimento.

Considerando a contratação realizada em 19/11/2012 e o prazo de utilização de recursos previsto como 48 meses, após cerca de 28 meses da assinatura do contrato, tem-se como garantia constituída o terreno, visto que a obra está em andamento e os equipamentos estão em fase de aquisição.

Não foram disponibilizadas informações sobre as liberações de recursos já realizadas, sob a alegação de sigilo, de forma que não é possível quantificar a diferença entre o montante liberado e o valor considerado como garantido.

## **Causa**

Contratação com excepcionalidades às regras usualmente aplicadas pelo Banco.

## **Manifestação da Unidade Examinada**

O BNDES apresentou manifestação por meio da Nota SUP AI nº 04/2015, de 28/05/2015, em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201502184/04, conforme disposto a seguir.

Em primeiro lugar, cabe esclarecer que a utilização de garantia hipotecária conjunta há muito se encontra pacificada no BNDES.

De fato, a conclusão pela sua legalidade consta de parecer jurídico do BNDES de 1976, que reconhece a validade, a oportunidade e a segurança jurídica de adotar o instrumento de hipoteca conjunta entre credores.



Tal parecer é considerado plenamente atual pelo corpo jurídico do BNDES, sendo o instrumento contratual resultante do referido parecer, até os dias de hoje, frequentemente usado, já tendo sido formalizado por praticamente todas as Instituições Financeiras nacionais, além de algumas internacionais, inclusive assessoradas por grandes escritórios de advocacia, sem que sua validade jurídica tenha sido questionada.

O objetivo do instrumento é estabelecer que a atuação dos credores em relação às dívidas garantidas é sempre conjunta, assegurando que cada credor não tenha isoladamente qualquer preferência na execução da garantia ou no recebimento dos valores devidos na hipótese de inadimplemento da Beneficiária em relação aos financiamentos concedidos pelas diferentes instituições.

A seguir, destacamos trechos daquele parecer:

'(...) Portanto, em resumo, entendemos legal a constituição de hipoteca do mesmo grau, a favor de credores conjuntos, desde que:

- a) seja efetivada no mesmo instrumento;
- b) haja prévio e expresso acordo dos credores quanto à eventual execução e aplicação dos consequentes recursos, e
- c) tenha o devedor hipotecário anuído com a solidariedade ativa convencionalizada entre os credores conjuntos.

A viabilidade da constituição de hipotecas de mesmo grau a credores conjuntos, em seguida a certa perplexidade momentânea dos juristas, já vem se impondo de certo tempo para cá.

O Banco do Brasil, representando o Tesouro Nacional, como garantidor das obrigações assumidas pela (empresa) perante a International Finance Corporation - IFC já a havia também admitido em circunstâncias parecidas, como se vê da escritura de 29 de maio de 1973, cuja cópia me foi encaminhada. E é auspicioso que assim seja, uma vez que a crescente complexidade dos negócios na vida moderna reclama a contínua adaptação e extensão dos instrumentos jurídicos disponíveis e a criação de novos. No caso, a fórmula sufragada pelo parecer vem obviar o relacionamento - de outra forma ameaçado de esbarrar no impasse - do BNDE com outras instituições congêneres que, a exemplo do IFC, e do próprio BNDES, se acham, por seus estatutos ou políticas, vinculadas à necessidade de obtenção de garantias para suas operações, que não se inscrevam, em solidez ou preferência, abaixo das concedidas a outros credores.'

Tem-se, portanto, que por tratar-se de mecanismo bastante usual e cuja validade foi reconhecida em parecer jurídico anterior, não foi realizado um parecer jurídico específico para a operação em tela.

Aproveitamos para encaminhar cópia do referido parecer e minuta do instrumento contratual derivado. Em complemento, ressaltamos que não houve dispensa de garantias reais para as operações em tela. Houve dispensa, em caráter excepcional ao previsto na Resolução 1.573/2007, para prestação de garantia pessoal.

Como destacado na Nota SUP AI 001/2015, a implantação da fábrica de semicondutores é um projeto inserido em setor de elevada importância estratégica para o País, de acordo com as diretrizes do Governo Federal, refletidas na Política Industrial desde 2003 e reafirmadas pelo Programa Brasil Maior.

A Diretoria do BNDES aprovou, em caráter excepcional, a dispensa de garantia pessoal para a operação, de modo a viabilizar a estruturação da operação.

Deve-se considerar que os acionistas nacionais privados não possuíam presença no segmento de semicondutores e que IBM foi convidada pelo grupo de empreendedores iniciais a participar do projeto pelo conhecimento tecnológico, contribuindo ainda com sua expertise mercadológica.

Ressalte-se, ainda, que o êxito desse projeto permitirá uma mudança de paradigma no setor de microeletrônica brasileiro, com redução da dependência tecnológica, aumento da competitividade da indústria nacional, geração de empregos qualificados e redução do déficit comercial em componentes eletrônicos.

Importante frisar que a dispensa de garantia pessoal nas operações em tela tem, de fato, caráter excepcional. Do total de contratações no BNDES PSI Projetos Transformadores realizadas entre 2012 e abril de 2015, apenas estas duas operações contaram com tal dispensa.

Em relação à garantia real, a possibilidade de que o atingimento do percentual mínimo de 130% ocorra até a conclusão do projeto está prevista em normativo. O acompanhamento do projeto é realizado periodicamente e as liberações de recursos são realizadas por etapas, contra a apresentação de comprovação da execução físico-financeira.

Ainda, ao longo da fase de utilização, é exigido o aporte prévio de recursos próprios (equity) ao projeto, garantindo níveis de alavancagem considerados adequados. Atuando de maneira *pari passu*, a constituição da garantia real evolutiva do projeto em tela excede os valores liberados, sendo o índice atual de 105%, quando considerados o valor dos ativos constituídos (a custo histórico) e os saldos devedores globais.

Especificamente em relação à lista de equipamentos a serem adquiridos e da exposição a risco em relação ao percentual de garantia observado após mais de 24 meses, foi apresentada a seguinte informação:

Como destacado na Nota SUP AI 001/2015, durante a fase de análise não era possível a apresentação de uma lista definitiva de equipamentos. Sua definição dependia da transferência de tecnologia (IBM) para uma empresa a ser constituída (Six). Somente após a conclusão desta etapa, a empresa poderia especificar os equipamentos a serem adquiridos.

Ainda, como o próprio desenrolar do projeto comprovou, a possibilidade de uma gama de soluções possíveis abre espaço para oportunidades de aquisição como a ocorrida em leilão de recuperação judicial da LFoundry.

O avanço físico do projeto encontra-se em 84%, com estrutura civil finalizada e sala limpa em estágio avançado. Enquanto parte dos equipamentos de apoio já se encontra instalada, os equipamentos adquiridos em leilão (70% do total previsto) serão internalizados após a conclusão da sala limpa, tendo em vista a exigência de elevado grau de pureza do ambiente para sua instalação. Como os recursos liberados até o momento são compatíveis com o estágio atual do projeto, o valor atual das garantias supera o valor desembolsado, visto que os desembolsos ocorreram *pari passu* à realização do projeto.

O avanço da construção pode ser constatado no Relatório Fotográfico, anexo a presente Nota.



Figura 2 - Fachada da Planta e Sala Limpa (Abril/2015)

Desta forma, temos que a garantia constituída até o momento não é apenas o terreno, mas edificação incorporada ao mesmo, em estágio avançado de construção e que dispõe de tecnologias de produção, incluindo a sala limpa de 5.000 m<sup>2</sup>, únicas no Brasil.

Concluimos, portanto, que o valor garantido após mais de 24 meses de assinatura do contrato é compatível com a exposição de crédito decorrente do financiamento.

Adicionalmente, a conclusão de que não há proteção suficiente ao patrimônio investido do Banco não encontra respaldo nas informações apresentadas pelo BNDES ou nos fatos narrados neste Relatório Preliminar.

Ressalte-se que, ao final do projeto, terá sido constituído um pacote de garantias que deve ser entendido em conjunto, consistindo de uma fábrica de semicondutores em operação, com seu terreno, edificações e equipamentos garantindo o financiamento.

Como destacado anteriormente, de acordo com o Regulamento Geral de Operações (RGO), ao final do projeto o índice de garantias deve atingir 130%. Este patamar aplicável aos financiamentos do BNDES, definido acima dos saldos devedores dos contratos de financiamento, tem fundamento na política de crédito do Sistema BNDES, considerando fatores que, em geral, afetam os valores recuperáveis das garantias, como parâmetros de risco e de exequibilidade.

## **Análise do Controle Interno**

Na manifestação apresentada, o BNDES informa que a garantia conjunta é questão pacificada no âmbito do Banco, tendo como base parecer emitido em 1976. Menciona, ainda, a utilização de garantia conjunta por outras instituições, inclusive internacionais. A respeito do tema, não identificamos situação prática em que foi necessário acionar a garantia constituída de forma conjunta, assim como não foram apresentados casos pelo Banco.

No tocante à dispensa de garantia, temos que houve a dispensa de garantia pessoal e o estabelecimento de garantia real evolutiva, devendo-se atingir 130% do valor financiado ao final da fase de implantação da fábrica. Foi destacado que a implantação da fábrica de semicondutores está alinhada às diretrizes do Governo Federal, refletidas na Política Industrial desde 2003 e reafirmadas pelo Programa Brasil Maior, destacando-se os benefícios do projeto para o país. A Diretoria, em caráter excepcional, aprovou a dispensa de garantia pessoal para viabilizar a estruturação da operação.

Foi destacada a exigência de realização do aporte prévio de recursos próprios ao projeto, garantindo níveis de alavancagem considerados adequados. Ao que destacamos que o próprio BNDES, por meio da BNDESPar é um dos participantes do projeto, realizando, também, aporte de capital.

Houve destaque para existência de previsão normativa para o atingimento do percentual mínimo de 130% até a conclusão do projeto, como destacamos no fato, além de informar que atualmente o índice é de 105%.

As fotos recentes, apresentadas pelo BNDES, indicam o andamento do projeto, ao passo que a manifestação apresentada informa que os recursos liberados até o momento são compatíveis com o estágio atual do projeto e que as garantias superam o valor desembolsado.

No tocante à aprovação da concessão do financiamento sem que houvesse lista de equipamentos que seriam adquiridos, temos que a situação é considerada adequada pelo Banco, no contexto do projeto.

A inexistência de lista inicial de equipamentos na aprovação do projeto, em função da existência de diferentes opções que poderiam ser adotadas pela empresa, assim como a ausência de informações em relação aos equipamentos adquiridos ou relatórios de medição da obra, resultou na impossibilidade de identificar o valor já utilizado e comprovado pela beneficiária, assim como não foi possível verificar a compatibilidade entre os valores utilizados para a aquisição de equipamentos com relação ao inicialmente previsto.

Adicionalmente, a imposição de sigilo referente à disponibilização de informações relativas à liberação de recursos e a supressão parcial de dados apresentados nos relatórios de acompanhamento inicialmente disponibilizados impossibilitam a verificação de compatibilidade entre a liberação de recursos e a evolução do projeto, bem como do valor atual da garantia.

Compete destacar a existência de amparo normativo no âmbito do BNDES para a adoção da sistemática de garantia evolutiva, como já destacado. Entendemos, todavia, que a utilização de garantia evolutiva associada à dispensa de garantia pessoal, realizada pelo Banco para viabilizar a operação, conjugada à utilização de garantia conjunta com outras instituições participantes do projeto representam situações não usuais e, em conjunto, aumentam a exposição a risco pelo Banco.



Assim, temos que o projeto avaliado, estratégico em termos de políticas governamentais, como destacado pelo BNDES, observou excepcionalidades aprovadas pela Diretoria do Banco, representando condições não usuais se comparadas aos normativos da instituição.

Considerando características dos projetos financiáveis pela linha BNDES PSI Projetos Transformadores, conforme apresentado pelo Banco, entendemos ser necessário conjunto normativo específico, que reconheça o risco ampliado do investimento em inovação, definindo as exigências compatíveis e os mecanismos para mitigar os riscos, uma vez que tais contratações abrangem condições diferentes das previstas pelo conjunto normativo existente.

Além disso, há necessidade de identificação nos sistemas corporativos do Banco de excepcionalidades aprovadas em análise de concessão de recursos, de forma a permitir a fácil identificação no conjunto de dados gerados pelo BNDES.

### **Recomendações:**

Recomendação 1: Atualizar o parecer jurídico referente à possibilidade de utilização de garantia conjunta.

Recomendação 2: Fazer constar dos sistemas corporativos do BNDES, para novos contratos celebrados, marcador indicando quando o contrato ou operação decorre de aprovação com excepcionalidades, contendo, ainda, detalhamento quanto ao tipo de excepcionalidade adotada.

### **1.1.1.8 CONSTATAÇÃO**

#### **Alteração no Quadro de Usos e Fontes do Projeto elaborado para a fábrica de semicondutores, com impacto no valor das garantias decorrentes de variação cambial.**

#### **Fato**

Para a análise e aprovação da operação realizada com a Six, atualmente Unitec, a empresa elaborou Quadro de Usos e Fontes relativo ao projeto. Inicialmente, a informação não foi disponibilizada no Relatório de Análise AI/DETIIC nº 009/2012 e ACE/DEIN nº 002/2012, de 07/03/2012. Assim, por meio da Solicitação de Auditoria nº 201502184/01, de 24/02/2015, solicitamos a disponibilização do Quadro de Usos e Fontes do projeto e eventuais atualizações.

Em resposta, o BNDES, por meio da Nota SUP AI nº 001/2015, de 02/03/2015, encaminhou o Quadro de Usos e Fontes apresentado durante a fase de análise do projeto e a revisão apresentada pela empresa, em dezembro de 2014.

As fontes são compostas basicamente pela obtenção de recursos por financiamento bancário, junto ao BNDES, BDMG e FINEP, que permaneceram inalterados, além do ingresso de capitais (equity), no montante de R\$ 583,3 milhões. O quadro inicial apresentava inconsistência, ao somar R\$ 538,2 milhões, mas indicar R\$ 583,3 milhões; situação corrigida no quadro revisado, com a inclusão de uma das empresas societárias e a indicação do valor de R\$ 45,0 milhões.

Quanto à utilização de recursos, observamos as seguintes diferenças:

Item	QUF original	QUF dez/2014	Diferença	%
Construção	257,7	348,7	91,00	35,31%
Equipamentos	387,4	227	-160,40	-41,40%
Aquisição de tecnologia	161	146,8	-14,20	-8,82%
Estudos e Projetos	8,3	8,3	0,00	0,00%
Mão de Obra	152,5	90,7	-61,80	-40,52%
Despesas Pré-operacionais	84,9	230,3	145,40	171,26%



O quadro apresenta aumento significativo no custo de construção, em 35,31%, ao passo que os equipamentos tiveram o valor reduzido em 41,40%. Há diferenças em outros itens, em especial quanto aos gastos com mão de obra (-40,52%) e despesas pré-operacionais (171,26%). O total do valor de usos foi mantido, nos dois momentos, totalizando R\$ 1.051,8 milhões.

Tendo em vista as alterações, por meio da Solicitação de Auditoria nº 201502184/03, de 07/04/2015, solicitamos apresentar breve histórico referente à alteração de valores (a), informar se o BNDES efetua análise/aprovação referente às alterações (b) e avaliar os impactos em relação à alteração no valor de equipamentos, inclusive em relação à garantia contratual (c). A resposta foi apresentada por meio da Nota SUP AI nº 003/2015, de 13/04/2015:

- a) as principais alterações são devidas à oscilação do dólar. De fato, a oscilação da moeda estrangeira implicou em um aumento dos custos de construção do projeto, que passaram de aproximadamente R\$ 257 milhões para R\$ 350 milhões. Esse aumento foi compensado pela redução dos investimentos em equipamentos que, apesar do aumento do dólar, foram adquiridos pela SIX em leilão de empresa em recuperação judicial por valores inferiores ao originalmente previsto. As outras alterações foram devidas a extensão do prazo inicial de construção da fábrica em função das dificuldades do Grupo X, gerando maiores despesas operacionais, e a revisão orçamentária usual em projetos dessa complexidade, gerando redução na rubrica Aquisição de Tecnologia e leve aumento na rubrica mão de obra.
- b) o acompanhamento do projeto está sendo realizado em consonância com as Normas e Instruções para Acompanhamento do BNDES. O BNDES acompanha os projetos regularmente e, no caso da SIX Semicondutores, não foram identificados desvios que necessitassem de aprovação.
- c) com relação às garantias da operação, primeiramente, cabe esclarecer que não houve modificação relevante com relação ao plano originalmente analisado. Especificamente a respeito dos equipamentos, deve-se destacar que a maior parte dos equipamentos foi adquirida em leilão judicial de empresa em processo falimentar na França. O processo de leilão judicial, exigências ao comprador e complexidade da transação (que envolvia outros fatores como manutenção de fábrica na França por um período de tempo) resultaram em valor global abaixo do valor de mercado dos bens adquiridos. Por outro lado, deve-se destacar que o aumento da cotação do dólar implicou em maiores custos de produção e, conseqüentemente, maior valor da fábrica hipotecada. Levando-se em conta o pacote de garantias do financiamento (hipoteca do imóvel onde está sendo instalada a fábrica e a propriedade fiduciária sobre as máquinas e equipamentos adquiridos) conclui-se que as garantias globais estão preservadas.

Em princípio, temos que não foi informado se o BNDES efetua análise/aprovação em relação a alterações em Quadros de Usos e Fontes. Pela resposta apresentada, temos que o Banco entendeu não ser necessário realizar aprovação de alterações.

No tocante aos equipamentos, foi observada diminuição do valor inicialmente estimado, justificada pelo processo de leilão. Por ocasião da verificação do projeto pelo BNDES, o Relatório de Análise registra que “Serão investidos US\$ 215 milhões em equipamentos importados sem similar nacional, 37% do total. Ressalta-se que esse valor refere-se integralmente à aquisição e reforma de equipamentos usados, pois o mercado de equipamentos novos de semicondutores é direcionado para as tecnologias mais recentes”.

No documento, foi citada como excepcionalidade o financiamento a equipamentos importados usados, sem similar nacional, em valor superior a R\$ 200 milhões. Não identificamos a indicação do valor de mercado dos equipamentos, havendo indicação que o valor depende da alternativa a ser escolhida pela empresa e que “o valor de mercado é presumido pelo valor da aquisição”.

Tendo em vista a variação significativa em itens de uso, parte como resultante de variação cambial, e considerando a ausência de lista detalhada de equipamentos na análise do projeto e a utilização do projeto de construção em dólar, sem o estabelecimento da necessidade de proteção contra a variação cambial, entendemos haver fragilidade no processo de análise do quadro de usos e fontes e na condução do projeto pelo BNDES, no tocante à segurança da compatibilidade do valor aprovado com a necessidade para o projeto e ao estabelecimento de condições para a segurança de equilíbrio do valor da execução, visto que sem a compra de equipamentos abaixo do custo inicial previsto, o aumento do custo da obra decorrente da variação cambial poderia inviabilizar a operacionalização do projeto.

Cabe destacar que a construção da unidade fabril é realizada por empresa sócia do projeto, a MATEC, conforme demonstração financeira publicada pela Unitec Semicondutores S.A. (antiga Six) referente ao exercício de 2014. Na nota explicativa 15 do documento, denominada “Compromissos assumidos”, é informado que o valor do contrato com a Matec é de USD 143 milhões, dos quais 30% estão fixos ao câmbio de R\$ 1,8018 e os 70% restantes serão convertidos ao câmbio da data do faturamento.

Assim, identificamos que houve alteração significativa no Quadro de Usos e Fontes durante a execução do projeto. Todavia, não há informação a respeito nos Relatórios de acompanhamento disponibilizados pelo BNDES.

### **Causa**

Utilização do Quadro de Usos e Fontes como documento para análise na concessão de recursos, sem registro de acompanhamento sobre as alterações realizadas no curso da execução contratual.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

O BNDES apresentou manifestação por meio da Nota SUP AI nº 04/2015, de 28/05/2015, em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201502184/04, conforme disposto a seguir.

Em nossa opinião, faz-se necessário esclarecer que a condução do projeto não é realizada pelo BNDES, sendo uma atribuição da Beneficiária e executora do projeto que, por sua vez, conta com financiamento do BNDES.

Ressalte-se que do ponto de vista da análise de viabilidade econômica, baseada no modelo de negócios a ser adotado por esta companhia, a variação cambial pode ser considerada neutra, tendo em vista que a moeda funcional para empresas que operam no mercado de semicondutores é o dólar norte americano e, dessa forma, tanto as receitas quanto os principais insumos e investimentos previstos no plano de negócios estão sujeitos à variação cambial e não inviabilizariam a operação do projeto.

Em geral, ao longo da implantação de empreendimentos *greenfield*, há riscos de aumento de custos, inclusive aqueles decorrentes de variação cambial. Note-se, entretanto, que compete ao executor do projeto a mitigação deste risco e o suporte em caso de sobrecustos - o Art. 34, II das disposições aplicáveis aos contratos do BNDES obriga a Beneficiária a suprir, mediante aumentos de capital em dinheiro, as insuficiências que ocorrerem na realização de recursos necessários à execução do projeto. Trata-se, portanto, de risco que recai sobre o Beneficiário da colaboração financeira e que é acompanhado pelo BNDES em todos os casos.

Caso a beneficiária opte pela solicitação de suplementação de recursos ao BNDES, ela deve apresentar novo pleito, o qual é submetido aos mesmos trâmites de um projeto original, incluindo nova análise da operação e submissão à aprovação da Diretoria do BNDES. A utilização dos desembolsos suplementares tem início após a comprovação do emprego da integralidade dos recursos da operação original. Este tem sido o caso de alguns projetos apoiados pelo BNDES, sem prejuízo à conclusão dos mesmos. No entanto, deve-se frisar que os beneficiários dos projetos ora auditados não solicitaram financiamento suplementar ao BNDES.

Além do narrado acima, reiteramos a informação da Nota SUP AI nº 003/2015, pois no caso do projeto da Unitec, a variação nos itens de uso não gerou impacto no CAPEX global, tendo em vista a redução dos investimentos em equipamentos, adquiridos pela companhia em leilão.



## **Análise do Controle Interno**

O Quadro de Usos e Fontes é um importante documento na avaliação do BNDES sobre a concessão de recursos para projeto de financiamento. Apresenta informação de forma sintética sobre o emprego de recursos por item. Entende-se que deve guardar compatibilidade com o projeto apresentado, visto que demonstra a destinação dos recursos a serem obtidos.

Por se tratar de projeto e, no caso específico ainda tem o fato de ser inovador, sem similar, entendemos que pode haver variação na alocação de recursos, porém em nível razoável. Em caso de alterações significativas, como as observadas no projeto, cabe ao BNDES buscar as justificativas para as alterações e avaliar a pertinência, com o correspondente registro em Relatório de Acompanhamento. Inserir a perda decorrente do não registro de acompanhamento.

Como destacado pelo BNDES, compete à empresa beneficiária a execução do projeto. Destacamos, no entanto, que se trata de financiamento a projeto de interesse estratégico, como informado pelo Banco, e com equalização pelo Tesouro Nacional. Tendo em vista o fundamental interesse de ver o projeto concluído e os benefícios projetados sendo usufruídos pela sociedade, há importância ainda maior para acompanhar a execução e identificar potenciais riscos por fatores externos.

No caso em tela, foi explicitado que as transações no segmento de semicondutores ocorrem em dólares, sendo essa informação conhecida já na avaliação do projeto. De acordo com o relatório de análise, a aquisição de equipamentos poderia ter variação, uma vez que considerou que a empresa poderia adotar diferentes opções. A variação realmente ocorreu, reduzindo o valor necessário. Este efeito era possível, porém de probabilidade não mensurada. Já o contrato de construção tinha valor definido e seria executado por empresa sócia no projeto. Sendo de valor conhecido e sem proteção contra variação cambial, poderia ter inviabilizado o projeto. Entendemos que os efeitos da variação cambial são riscos que podem ser identificados tanto na avaliação como no acompanhamento da execução e sinalizados ao beneficiário, a quem cabe optar pela adoção dos mecanismos de proteção adequados.

### **Recomendações:**

Recomendação 1: Comparar o projeto inicial com a situação identificada na execução do Contrato nº 12.2.0206.1, firmado com a Six Semicondutores S.A. (atualmente Unitec Semicondutores S.A.), no tocante à utilização dos recursos do financiamento, emitindo posicionamento sobre a manutenção ou não das características econômico-financeiras do projeto original e a respeito dos fatores que ocasionaram a mudança na composição, registrando o resultado em processo/documento específico.

#### **1.1.1.9 INFORMAÇÃO**

**Realização de operação mista de financiamento, no valor total de R\$ 99.659.967,00, como parte de projeto para implantação de empresa de desenvolvimento, produção e comercialização de insulina e outros biofármacos.**

##### **Fato**

O contrato BNDES nº 13.2.0416.1, foi firmado pelo BNDES e pela empresa Biomm S.A., CNPJ 04.752.991/0001-10, em 19/09/2013, no valor de R\$73.556.752,00, no âmbito do BNDES PSI, tendo por objeto a implantação de uma unidade industrial biofarmacêutica para desenvolvimento, produção e comercialização de insulina e outros biofármacos, em Nova Lima/MG. O valor foi complementado por meio de operação indireta não automática.



De acordo com dados disponíveis no Relatório de Análise ACE/DEGEP 001/2013 e AI/DEFARMA 003/2013, de 02/04/2013, a BNDESPAR é acionista da Biommm desde a sua criação, em 2001, como resultado da cisão da Biobras S.A. Na ocasião, houve a venda do controle acionário da Biobras para a Novo Nordisk, que assumiu a planta industrial da Biobras, ao passo que os ativos não operacionais (laboratórios de pesquisa e desenvolvimento localizados em Montes Claros e as patentes de obtenção de insulina recombinante) foram transferidos para a Biommm. Conforme descrito no Relatório de Análise, a Biommm se comprometeu contratualmente a não atuar na comercialização de insulina no mercado nacional, América Latina e Caribe, durante um período de cinco anos após a alienação dos ativos industriais. Como a transação ocorreu em 2001, a empresa não possui mais o impedimento.

A empresa Novo Nordisk posteriormente paralisou a produção de insulina na fábrica brasileira, dando outra utilização à planta industrial da Biobras.

O projeto objeto do financiamento corresponderia ao primeiro projeto privado no Brasil de produção de fármaco com base na rota de biotecnologia moderna.

Conforme descrito no documento, o projeto teve início em 10/10/2011, com enquadramento em 02/05/2012, entrega do projeto e início da análise em 27/06/2012, seguidos de revalidação do enquadramento, em 28/11/2012, e encaminhamento para decisão, em 03/04/2013.

O atraso para enquadramento da operação foi justificado pela necessidade de entrada de novos investidores, além da inclusão dos credores Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais (BDMG) e Financiadora de Estudos e Projetos (Finep).

Um dos novos investidores desistiu durante a etapa de análise, sendo necessário o aumento da participação do BDMG e dos sócios fundadores no futuro aumento de capital da companhia.

O projeto foi aprovado pela Decisão Dir. 416/2013-BNDES, em reunião de 09/04/2013, por decisão unânime da Diretoria, endossando parecer do relator e autorizando concessão de colaboração financeira para a Biommm S.A., no valor de R\$ 73.556.752,00.

O Relatório de Análise prevê a migração da empresa do segmento tradicional da BM&F Bovespa para o segmento Bovespa Mais, indicando que neste há regras mais rígidas de governança, de forma a atender o objetivo institucional da BNDESPAR de promover a democratização e o fortalecimento do mercado de capitais. Tal condição foi atendida, conforme verificação no sítio da Bovespa ([www.bmfbovespa.com.br](http://www.bmfbovespa.com.br)).

O Contrato celebrado com o BNDES estabeleceu juros de 3,5% ao ano. Foram previstos pagamentos trimestrais durante quatro anos, seguido de pagamento mensal para amortização, por 96 meses.

Os recursos disponibilizados devem ser utilizados em até 48 meses, a contar da assinatura do contrato, havendo possibilidade contratual de prorrogação do prazo.

Foi observada diferença na taxa de juros no contrato em relação ao Relatório de Análise, no qual foi indicada taxa de 5,0% a.a., justificada pela mudança no parâmetro da taxa de juros, com diminuição, para operações contratadas a partir de 01/05/2013, em atenção ao disposto na Resolução nº 2.427/2013, de 14/05/2013, conforme informado pelo BNDES na Nota SUP AI nº 004/2015, de 28/05/2015.



Conforme possibilidade prevista na Resolução nº 2.346/2012 – BNDES, o contrato teve equalização, com parâmetros definidos no Relatório de Análise. Conforme informado pelo BNDES na Nota SUP AI nº 004/2015, de 28/05/2015, o cálculo da equalização somente é possível em momento posterior, com base em saldos médios e valores de TJLP a serem conhecidos ao longo da vigência do contrato de financiamento.

Em resumo, temos que a operação foi realizada na modalidade mista, sendo parte dos recursos contratados de forma direta junto ao BNDES e outra por meio de operação indireta não automática, realizada por meio de agente financeiro (BDMG), somando R\$ 99.659.967,00. Houve, ainda, a obtenção de financiamento junto à Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP), conforme quadro a seguir:

Agente	Contrato Firmado	Data do Contrato	Valor Contratado (R\$)
FINEP	03.10.0260.00	19/09/2013	70.437.995,99
BNDES	13.2.0416.1	19/09/2013	73.556.752,00
BDMG	171.398/13	19/09/2013	26.103.215,00
			170.097.962,99

Na composição da operação, o Sistema BNDES, além de conceder financiamento, teve indicada a subscrição, em aumento de capital, de 1.656.827 ações ordinárias da Biommm S.A. pela BNDESPAR, com preço unitário de R\$ 11,53 por ação, correspondente ao exercício do direito de preferência sobre a participação acionária, totalizando R\$ 19.103.215,31, com o objetivo de apoio ao Plano de Negócios da Companhia.

#### 1.1.1.10 INFORMAÇÃO

**Fluxo de análise do projeto da Biommm e existência de termos de compromissos firmados entre a CVM e Executivos da Biommm para extinção de processos sancionadores, em relação ao não envio de convocações para realização de Assembleia Geral Ordinária, sem menção ao fato no Relatório de Análise emitido pelo BNDES.**

##### **Fato**

Trata-se de empresa em fase pré-operacional. O projeto foi inicialmente apresentado ao BNDES em 10/10/2011.

A operação foi objeto de enquadramento em 02/05/2012, com entrega de projeto e início da análise em 27/06/2012. Houve nova revalidação do enquadramento em 28/11/2012.

Há informação divulgada no sítio da CVM indicando a celebração de termos de compromisso, no valor de R\$ 130 mil, para extinguir processos sancionadores envolvendo executivos da Biommm, referentes ao não envio de edital de convocação da Assembleia Geral Ordinária (AGO) da empresa e por ter elaborado as demonstrações financeiras da companhia de forma intempestiva, entre outros pontos. Foi firmado termo de compromisso em 07/08/2012.

Não identificamos, no Relatório de Análise elaborado pelo BNDES, qualquer menção à apuração da CVM.



### 1.1.1.11 CONSTATAÇÃO

**Contratação de operação sem observar o limite de exposição a risco de crédito, definido pelo próprio BNDES, e informações insuficientes em relação ao acompanhamento do projeto pelo BNDES, envolvendo R\$ 99.659.967,00, em operação mista.**

#### Fato

No tocante ao Contrato nº 13.2.0416-1, o Relatório de Análise ACE/DEGEP 001/2013 e AI/DEFARMA 003/2013, de 02/04/2013, apresentou o seguinte controle acionário da empresa, no momento da contratação:

Controle Societário	Posição 31/01/2013 (Rel. Análise)	Quadro societário futuro (Rel. Análise)	Posição 31/12/2014 (Demonstr. Financeiras)
Grupo TMG	-	21,0%	21,66%
Fundos FAMA Investimentos	16,9%	10,1%	-
Grupo Mares Guia (Bio Participações)	24,8%	17,6%	17,75%
BNDESPAR	14,4%	14,4%	13,99%
Grupo Emrich (EMVEST)	16,1%	11,5%	9,93%
BDMGTEC	-	8,7%	8,13%
Grupo Gaetani (Elbrus e Gama Participações)	8,4%	5,0%	5,43%
Acionistas remanescentes / Outros Acionistas	19,4%	11,7%	23,11%
Total	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: Relatório de Análise, pg 5 e 6, e Demonstrações Financeiras 2014.

O Relatório de Análise não apresentou informação referente ao capital social da empresa em 31/01/2013. A partir das demonstrações financeiras relativas aos exercícios de 2013 e 2014, verificamos capital social de R\$ 168.584 mil, em 2014; R\$ 157.776 mil, em 2013; e R\$ 13.050 mil, em 2012. Há, ainda, reserva de capital de R\$ 17.972 mil, em 2012, valor reduzido em R\$ 12 mil e R\$ 5.594 mil; seguido de R\$ 12.366 mil, nos anos de 2013 e 2014.

Na nota explicativa nº 1 que acompanha as Demonstrações Financeiras do exercício de 2013, foi informado que o quadro de acionistas da Companhia estava sofrendo alterações devido ao processo de capitalização iniciado no mês de dezembro. O aumento de capital foi homologado em 30/01/2014. O Risco de Crédito da Operação foi objeto de avaliação no Relatório de Análise elaborado pelo BNDES. A classificação de Risco do Grupo Econômico e/ou Postulante e/ou do Projeto/Operação foi suprimida no documento disponibilizado.

A Resolução nº 2.682, de 21/12/1999, emitida pelo Conselho Monetário Nacional, estabelece a necessidade de classificação das operações por nível de risco. As normas internas do BNDES estabelecem a necessidade de análise técnica referente à classificação de risco das empresas que solicitam financiamento. Solicitamos a análise técnica referente à classificação de risco da postulante, por meio da Solicitação de Auditoria nº 201502184/01, obtendo a seguinte resposta, apresentada por meio da Nota SUP/AC nº 006/2015, de 27/02/2015:

(...) as análises técnicas referentes à classificação de risco das empresas [nome das empresas], estão protegidas por sigilo bancário nos termos do artigo 1º da Lei Complementar nº 105, de 10 de janeiro de 2001, bem como pelos artigos 6º, inciso III, 25 e demais dispositivos da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.

Ressaltamos que as classificações de risco são elaboradas utilizando-se as normas e metodologias de risco de crédito desenvolvidas pela Área de Crédito e aprovadas pelas instâncias decisórias do BNDES, sendo aplicáveis a todos os postulantes que pleiteiam seu apoio financeiro.



Por meio da Solicitação de Auditoria nº 201402184/02, solicitamos ao BNDES informar se há análise de nível de risco no momento da concessão/apresentação da solicitação de crédito e, caso positivo, informar a classificação do nível de risco referente ao contrato nos momentos de análise para a concessão e referente aos anos seguintes.

Em resposta, foi apresentada a seguinte informação, por meio da Nota SUP AI nº 002/2015, de 24/03/2015:

A análise do nível de risco foi realizada previamente ao enquadramento da operação, estando válida no momento da aprovação da colaboração financeira. O Comitê de Enquadramento e Crédito do BNDES revê as Classificações de Risco das Beneficiárias de colaboração financeira periodicamente, em atendimento ao disposto na Resolução nº 2.682, 21/12/1999.

As Classificações de Risco do Sistema BNDES expressam uma avaliação do BNDES a respeito da situação financeira das Postulantes ao crédito, deduzida a partir de informações obtidas pelo BNDES no exercício de sua atividade bancária. Desta feita, são classificadas como informação controlada e protegida por sigilo bancário, garantindo proteção à intimidade dos tomadores de crédito nesta instituição, no que diz respeito à privacidade de sua situação econômico financeira.

Tendo em vista a não disponibilização da análise de risco efetuada à época e nos anos seguintes, não é possível avaliar sobre a conformidade da classificação de risco inicial e atual, em relação aos normativos do Banco.

No Relatório de Análise, há informação indicando, entre as excepcionalidades da operação, a impossibilidade de cumprir os limites de exposição direta estabelecidos pela Resolução nº 1.817/2009.

A Resolução nº 1.817/2009 considera a necessidade de parâmetros para orientar a administração dos ativos de risco próprio do Sistema BNDES, limitar o grau de envolvimento financeiro com seus clientes e evitar a concentração na alocação dos recursos. Não identificamos, na norma, possibilidade de tal excepcionalidade.

Solicitamos ao BNDES informar a motivação para o não cumprimento do limite de exposição direta, previsto na Resolução BNDES nº 1.817/2009, por meio da Solicitação de Auditoria nº 201502184/01, obtendo a seguinte resposta, apresentada na Nota SUP AI nº 001/2015, de 02/03/2015:

Considerando que a situação econômico-financeira da Biomm é compatível com uma empresa em estágio pré-operacional, optou-se pela classificação de risco abrangente. Apesar de estar vigente, a Resolução nº 2.392/2013, em seu Artigo 31, dispõe que os limites de exposição permaneceriam sendo calculados nos termos da Resolução nº 1.817/2009 até que o Comitê de enquadramento e Crédito do BNDES aprovasse nova classificação de risco para as companhias.

Portanto, no caso da operação de financiamento à Biomm, quando da etapa de análise da Operação, ainda se aplicavam os parâmetros da Resolução nº 1.817/2009.

Note-se que, considerando os limites máximos de exposição a risco corporativo de crédito estabelecidos pela Resolução nº 1.817/2009 e uma eventual aplicação da metodologia de envolvimento financeiro dinâmico, o limite máximo de exposição direta com a Beneficiária seria de R\$ 54 milhões. Todavia, a própria Resolução nº 1.817/2009 vedava a aplicação da metodologia de envolvimento financeiro dinâmico para os casos de empresas pré-operacionais, como o da Biomm. Portanto, não havia metodologia prevista em qualquer normativo para o cálculo do limite de exposição da Beneficiária, razão pela qual foi proposta a excepcionalização da aplicação dos dispositivos da referida Resolução.

Assim, temos que a operação contratada não observou o limite de exposição de risco previsto nos normativos do Banco vigentes à época, tendo a Diretoria excepcionalizado a aplicação dos dispositivos da Resolução, por alegada inexistência de enquadramento nas normas vigentes, não sendo possível analisar as motivações e critérios, em função do sigilo.

Outrossim, de forma a verificar o fluxo financeiro do financiamento, em relação à liberação de recursos pelo BNDES e o pagamento de juros previstos para o período de carência, pela Beneficiária, solicitamos ao Banco por meio da Solicitação de Auditoria nº 201502184/02, que apresentasse espelho referente ao Contrato, no tocante às liberações de valores e os pagamentos realizados pela empresa beneficiária, contendo dados relativos à liberação, valor, data da disponibilização, parcela de pagamento, data de vencimento, data de pagamento e valor.

A resposta foi apresentada por meio da Nota SUP AI nº 002/2015, de 24/03/2015, nos seguintes termos:

De acordo com o inciso II da Cláusula Sétima do Contrato de Financiamento, a Beneficiária deve utilizar o total do crédito no prazo de até 48 meses, contados da sua assinatura. O cronograma de liberações de crédito é definido conforme a execução físico-financeira do projeto apoiado.

O cronograma de pagamento (juros e principal) da colaboração financeira segue as condições previstas nas Cláusulas Terceira e Sexta do Contrato de Financiamento nº 13.2.0416.1. Assim, o prazo de carência está compreendido entre 15.10.2013 e 15.10.2017. Por sua vez, o prazo de amortização do principal se inicia em 15.11.2017 e se encerra em 15.10.2025.

As informações acerca de número de liberação, valores e datas das liberações de recursos, valores de parcelas e datas de pagamento atinam à execução financeira do projeto, podendo revelar a situação financeira da Beneficiária, cuja intimidade está protegida por sigilo bancário, nos termos do art. 1º da Lei Complementar nº 105, de 10 de janeiro de 2001 c/c o art. 5º, inciso X da Constituição da República Federativa do Brasil. Pelo exposto, estas informações não estão sendo fornecidas.

Deve ser registrado que as liberações de recursos e o pagamento do financiamento seguem as sistemáticas descritas acima.

A resposta apresentada descreve dados da contração, mas não disponibiliza dados relativos à execução. Não houve informação sobre o montante liberado e o cumprimento das obrigações financeiras pela tomadora do financiamento, sob a informação de sigilo bancário.

No tocante ao acompanhamento do projeto, no contexto da presente auditoria, foram disponibilizados tão somente dois documentos pelo BNDES: um relatório de acompanhamento e uma nota de acompanhamento, ambos de 2014.

O Relatório de Acompanhamento AI/DEFARMA nº 009/2014, de 12/03/2014, apresentou diversas informações referentes à liberação de recursos e ao andamento do projeto, no entanto teve a supressão de parte dos dados, a exemplo dos campos “situação da beneficiária”, “saldo devedor do contrato em 11/03/2014” e “exposição total do BNDES (com Biommm) em 11/03/2014”, que foram apresentados sem o preenchimento.

*[informações suprimidas por solicitação do BNDES, em função de sigilo, na forma do art. 1º da Lei Complementar n.º 105/2001].*

A classificação de risco foi suprimida do relatório. No entanto, consta a seguinte informação, relevante para a análise dos riscos envolvidos:

*[informações suprimidas por solicitação do BNDES, em função de sigilo, na forma do art. 1º da Lei Complementar n.º 105/2001 c/c art. 5º, X, da Constituição de 1988].*

Em relação ao trecho do relatório, compete destacar o disposto em parágrafo de ênfase do Relatório dos Auditores Independentes sobre as demonstrações financeiras da Biommm, referentes ao exercício de 2014, emitido pela Ernst & Young Auditores Independentes S.S.:

Sem ressaltar nossa opinião, chamamos a atenção para a Nota Explicativa nº 1 às demonstrações financeiras, que indica que a Companhia e suas controladas ainda não estão gerando receitas decorrentes de suas operações. As demonstrações financeiras foram preparadas considerando a continuidade normal

dos negócios da Companhia e de suas controladas. A recuperação dos valores registrados no ativo não circulante depende do sucesso das operações futuras da Companhia e suas controladas bem como a Companhia e suas controladas dependem do suporte financeiro dos acionistas e/ou recursos de terceiros até que suas operações se tornem rentáveis. A falta dos referidos recursos financeiros levantaria sérias dúvidas quanto à continuidade dos negócios da Companhia e de suas controladas.

Uma vez que os dados e os critérios da projeção não foram disponibilizados, não foi possível avaliar o cenário considerado, especialmente considerando a necessidade de aprovação do registro do medicamento pela ANVISA e a exposição à variação cambial.

Sobre o acompanhamento do Projeto, o Relatório de Acompanhamento AI/DEFARMA nº 009/2014, de 12/03/2014, apresenta informação indicando que a execução física apresentou 3% de percentual realizado. A data de conclusão do projeto, na previsão original era abr/2016, tendo sido atualizada para set/2016, em função de demora na realização do aumento de capital e na contratação e liberação dos recursos dos financiamentos, com atraso no início da execução física. No documento, foi informado que a primeira liberação de recursos ocorreu em janeiro/2014, ou seja, cerca de três meses após a assinatura do contrato de financiamento.

O Relatório de Acompanhamento concluiu que: “Em função da demora na contratação dos financiamentos e realização do aumento de capital, está previsto um atraso de 5 meses no cronograma original. Quanto à execução financeira, o G.Ac. verificou que os recursos foram empregados corretamente, em consonância com os objetivos propostos para a Operação.”

No documento, foi recomendado “Realizar nova visita de acompanhamento até 31/05/2014, quando espera-se que a parcela de crédito liberada estará totalmente utilizada”.

O outro documento de acompanhamento disponibilizado foi a Nota AI/DEFARMA nº 017/2014, de 06/08/2014, que apresentou apenas informações sobre o cronograma do projeto e indicou que a empresa está em situação regular com os órgãos de fiscalização ambiental, fiscal e previdenciária. Não há registro a respeito da execução física e financeira.

Dessa forma, não obtivemos registro que demonstre a realização da nova visita recomendada no Relatório de Acompanhamento.

As informações apresentadas informam o atraso no andamento do projeto com aumento de 5 meses no prazo previsto para a conclusão e indicam a compatibilidade de execução com os recursos liberados.

Pelo exposto, temos a contratação de operação de crédito voltada à inovação, para empresa em fase pré-operacional, sem observar os limites de exposição direta definidos pelo próprio Banco, com situações concretas se apresentando no curso do processo, como o atraso.

## **Causa**

Realização de operação de crédito sem observar normas internas de exposição a risco e com aplicação de excepcionalidades não previstas na norma, a partir de aprovação da Diretoria do Banco.

Insuficiência de análise da execução do projeto na atividade de acompanhamento, haja vista a ausência de dados com maior precisão relativos a alterações no orçamento inicial, compatibilidade entre a liberação de recursos e o estágio de implementação do projeto, em relação ao cronograma inicialmente previsto, apesar de indicação da necessidade de alteração no prazo.

## **Manifestação da Unidade Examinada**

O BNDES apresentou manifestação por meio da Nota SUP AI nº 04/2015, de 28/05/2015, em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201502184/04, conforme disposto a seguir.

No tocante à inexistência de previsão na Resolução nº 1.817/2009 para excepcionalidade referente ao limite de exposição direta:

Assim como justificado no item VI, a época da aprovação desta operação, a Resolução 1.817/2009 era o normativo interno do BNDES que tratava do estabelecimento de parâmetros utilizados para definição dos limites de exposição direta.

Considerando o caráter pré-operacional das empresas executoras dos projetos, cujo patrimônio e ativo seriam constituídos ao longo da implantação do projeto, a metodologia mais adequada para a definição do limite de exposição seria por Envolvimento Financeiro Dinâmico, que incorpora dados prospectivos para definição dos limites de exposição. No entanto, a Resolução 1.817/2009 vedava a utilização desta metodologia para empresas pré-operacionais.

Em face da impossibilidade de estabelecimento de limite pelos parâmetros e metodologias da citada Resolução, a Diretoria excepcionou a aplicação da mesma. Atualmente, a Resolução 1.817/2009 encontra-se revogada. O normativo vigente para estabelecimento de limite de exposição permite a utilização da metodologia de Envolvimento Financeiro Dinâmico para empresas pré-operacionais (Resolução 2.453/2013).

Sobre a análise de risco, foi apresentada a manifestação a seguir.

Registre-se que nas Notas SUP/AC nº 006/2015 e SUP AI nº 002/2015, foi ratificado que a classificação de risco foi realizada e que é revista periodicamente, em linha tanto com os normativos internos do BNDES quanto com o disposto na Resolução nº 2.682 do Conselho Monetário Nacional.

As classificações de risco são realizadas conforme modelos adotados pela Área de Crédito do BNDES e expressam uma avaliação deste banco acerca da situação financeira das Postulantes ao crédito. Reiteramos que no nosso entendimento, esta informação é protegida por sigilo bancário, entendimento este amplamente respaldado pela prática das instituições do Sistema Financeiro Nacional. Não obstante, a conformidade é verificada pelo supervisor do sistema (Banco Central do Brasil) para o qual as instituições bancárias encaminham relatório com as classificações de risco de suas operações.

Portanto, o acesso da CGU à classificação de risco não é condição necessária para verificação da conformidade no atendimento aos normativos internos e externos, conforme justificado no item I.

Destacamos trecho apresentado em relação ao item citado:

Ainda, de acordo com as normas que regem o BNDES PSI Projetos Transformadores, nenhum dos termos da contratação de operações depende do nível de risco do Beneficiário, sendo a taxa de juros fixa e os parâmetros de equalização vinculados ao porte dos Beneficiários. Trata-se de um subprograma que coaduna com a missão do BNDES e cuja política de precificação é horizontal e definida pelo Governo Federal.

Concluimos, portanto, que a documentação encaminhada à CGU permite a verificação da conformidade dos termos da contratação da operação de crédito, que não exige o conhecimento, pela CGU, acerca da classificação de risco específica ou da execução financeira do projeto.

Em relação à indicação de não realização de visita no prazo indicado no Relatório de Acompanhamento AI/DEFARMA nº 009/2014, de 12/03/2014, que recomendou realizar nova visita de acompanhamento até 31/05/2014:



Quanto à realização de nova visita técnica ao empreendimento, discordamos da constatação tendo em vista tratar-se de uma recomendação feita pela equipe de acompanhamento com base em uma previsão. Sujeita à disponibilidade das equipes, a visita foi realizada em 06/06/2014, seguindo o curso normal de acompanhamento.  
(...)

Em 06/06/2014, a equipe de acompanhamento realizou visita ao empreendimento. Embora não tenha sido realizada na data indicada no R.Ac. AI/DEFARMA 09/2014, tratava-se de uma recomendação da própria equipe com previsão de data para nova visita. A visita estava, naturalmente, sujeita a disponibilidade e agenda das equipes.

### **Análise do Controle Interno**

Temos que a operação contratada não observou o limite de exposição de risco previsto nos normativos do Banco à época. A partir das informações apresentadas pelo BNDES, temos que a Diretoria, de forma colegiada, pode autorizar condições excepcionais, mesmo sem a previsão normativa de tal possibilidade.

Entendemos que excepcionalidades, como o próprio nome indica, provavelmente não estariam previstas na norma, mas a hipótese de excepcionalizar as condições existentes deveria ser registrada e tais situações devem possuir marcação específica nos registros em sistema, de forma a permitir a fácil identificação dessas situações, gerando informação útil para verificar a necessidade de rever o normativo ou a prática de excepcionalizar.

No tocante à classificação de risco, temos que há normativo interno que indica o procedimento para avaliação e classificação. Em função da informação de sigilo, não ocorrendo a disponibilização da classificação inicial e da realizada no ano seguinte, não foi possível verificar se as classificações realizadas seguiram os normativos do Banco. Outrossim, cabe registrar que a taxa de juros aplicável no BNDES PSI Projetos Transformadores não depende da classificação de risco, tendo sido celebrada de acordo com o normativo que rege a linha de financiamento.

Em relação ao acompanhamento do projeto, o primeiro relatório de acompanhamento indicou que houve demora na liberação da primeira parcela e sinalizou o consequente atraso no cronograma, em cinco meses. Concluiu sugerindo a realização de nova visita até 31/05/2014, quando já deveriam ter finalizado a aplicação de recursos relativos à primeira parcela. O outro documento de acompanhamento disponibilizado foi uma Nota, emitida em 06/08/2014, na qual são apresentadas informações relativas ao projeto, mas não há informações relativas à execução física e financeira. Dessa forma, foi sinalizada a não realização de visita no prazo indicado.

Na manifestação, o BNDES informou que houve visita em 06/06/2014, mas não apresentou o documento correspondente ou novas informações sobre o estágio de execução física do projeto ou o resultado de verificação de conformidade em relação aos recursos da primeira parcela. Entende-se a necessidade de adequação das visitas à agenda da equipe, considerando-se a disponibilidade de pessoal, mantido o acompanhamento do projeto pelo Banco. No entanto, não foram apresentados documentos relativos à visita informada pelo BNDES e seus resultados, ao passo que a Nota emitida em 06/08/2014 relativa ao acompanhamento do projeto não apresentou informações sobre a execução física e financeira.



Dessa forma, temos a contratação de operação de crédito com excepcionalidade aprovada pela Diretoria em relação ao limite de exposição a risco, além de informações insuficientes no tocante à continuidade de acompanhamento do projeto, cujos documentos permitiriam evidenciar a realização de visita posterior ao Relatório de Acompanhamento AI/DEFARMA nº 009/2014, de 12/03/2014, e informar sobre a conformidade de gastos, andamento da execução do projeto e alterações no cronograma previsto.

#### **Recomendações:**

Recomendação 1: Manter registro atualizado referente ao acompanhamento de projetos em execução, fazendo constar documentos oficiais relativos às análises realizadas, identificando, a cada documento, se houve a verificação do estágio de execução física e de execução financeira, bem como a respeito da adequação dos gastos realizados e a forma de verificação.

#### **1.1.1.12 INFORMAÇÃO**

**Celebração de garantia conjunta; adoção de garantia evolutiva associada com dispensa de garantia pessoal; e baixo valor de garantia evidenciado em contrato de financiamento para implantação de uma unidade industrial biofarmacêutica.**

#### **Fato**

O presente registro guarda similaridade com o apresentado no item 1.1.1.7, no qual foram registradas as pertinentes recomendações, preservando-se, no presente registro, as características específicas do contrato e a manifestação apresentada pelo Banco.

A operação celebrada com a empresa Biommm S.A., consubstanciada no contrato nº 13.2.0416.1, apresentou apenas garantias reais, com a seguinte composição:

Item de Garantia	Relatório de Análise	Representatividade
Terreno	R\$ 31.032 mil	11,97%
Obras Civis	R\$ 64.043 mil	24,70%
Equipamentos	R\$ 164.193 mil	63,33%
Total	R\$ 259.268 mil	100,00%

Fonte: Relatório de Análise, pg 36. Representatividade – elaborado pela equipe.

O Relatório de Análise ACE/DEGEP 001/2013 e AI/DEFARMA 003/2013, de 02/04/2013, estabeleceu apenas garantia real, correspondente a garantia conjunta entre BNDES, FINEP e BDMG, constituindo-se de hipoteca conjunta, em primeiro grau, compartilhada entre os credores, referente a imóveis onde será instalada a unidade industrial biofarmacêutica da Biommm, com lotes avaliados em R\$ 31.032 mil; e propriedade fiduciária conjunta sobre as máquinas e equipamentos a serem adquiridos pela postulante com recursos do projeto, a serem instalados no imóvel mencionado, no valor global mínimo de R\$ 164.193 mil.

A garantia conjunta foi formalizada por meio da Escritura de Aditivo nº 1 ao Contrato nº 13.2.0416.1, celebrada em 19/09/2013 e registrada em cartório, na qual constam os três credores como beneficiários.

Há indicação de constituição da garantia até o final do prazo de utilização do valor a ser liberado pelo Banco, indicado como 48 meses. Foi proposto e aprovado pela Diretoria, que a Biommm seja dispensada da comprovação do alcance do índice de garantia mínimo de 130% para cobertura da dívida, durante o prazo de utilização do recurso. Assim, trata-se de garantia não disponível no momento da assinatura do contrato, de forma que sua constituição integral não é pré-requisito para a liberação de recursos.





Considerando o disposto, apresentamos as fragilidades identificadas na operação, em relação à garantia, considerando a análise realizada pelo Banco, a cobertura pretendida e a efetiva constituição da garantia, organizadas por tópicos: formalização de garantia conjunta; garantia evolutiva em descompasso com a liberação de recursos e dispensa de garantia pessoal, deixando o Banco descoberto em caso de não evolução do projeto em sua fase inicial; e baixo valor de garantia obtido, após mais de 24 meses da assinatura do contrato. Além disso, há impossibilidade de verificar a compatibilidade de valor referente às obras civis e aos equipamentos, em virtude de sigilo alegado pelo Banco.

#### *a) Utilização de Garantia Conjunta*

Sabe-se que a hipoteca consiste em uma garantia real constituída sobre bem imóvel, dada pelo devedor ou por terceiro, ficando o imóvel hipotecado vinculado ao pagamento da dívida, sendo admitida a constituição de mais de uma hipoteca sobre um mesmo imóvel, conforme previsto no Código Civil, *verbis*:

Art. 1.476. O dono do imóvel hipotecado pode constituir outra hipoteca sobre ele, mediante novo título, em favor do mesmo ou de outro credor.

Art. 1.477. Salvo o caso de insolvência do devedor, o credor da segunda hipoteca, embora vencida, não poderá executar o imóvel antes de vencida a primeira.

Nota-se que, havendo pluralidade de hipotecas sobre um mesmo imóvel, a lei estabelece a constituição da garantia em diferentes graus, com privilégio dos credores anteriores sobre os credores posteriores.

No entanto, a Escritura de Aditivo nº 1 ao Contrato nº 13.2.0416.1, estabeleceu hipoteca conjunta referente ao terreno, compreendendo todas as construções, instalações, máquinas, equipamentos e quaisquer outras acessões e/ou pertenças se incorporarem ao imóvel, durante a vigência dos contratos de financiamento, excetuadas máquinas e equipamentos adquiridos com recursos do Sistema Finame, enquanto onerados em favor dos agentes financeiros da Agência Especial de Financiamento Industrial - Finame. Estabeleceu, também, propriedade fiduciária conjunta “das máquinas e equipamentos a serem adquiridos com recursos desta operação, com valor global mínimo de R\$ 164.193.000,00”.

Em relação à alienação fiduciária, também não há possibilidade de concessão do mesmo bem para múltiplas garantias, em graus diversos.

Uma cláusula contratual que vinculasse a garantia apenas à proporção de uma dívida, ou estipulando que a execução só poderia ocorrer de forma conjunta pelos credores, teria força apenas obrigacional, fora do âmbito da garantia real.

Assim, como forma de mitigar os riscos inerentes à garantia conjunta, a hipoteca foi constituída em favor da FINEP, do BNDES e do BDMG, em primeiro grau, por meio de um aditivo aos contratos de financiamento celebrados com os agentes financiadores, que estabeleceu a atuação conjunta das instituições, assegurando que nenhum dos credores tenha isoladamente preferência na execução da garantia ou no recebimento de valores, no caso de inadimplemento das empresas financiadas em qualquer um dos contratos celebrados.



Não identificamos análise jurídica referente à previsão legal de celebração de garantia conjunta, nos documentos disponibilizados pelo BNDES. Dessa forma, encaminhamos a Solicitação de Auditoria nº 201502184/02, na qual solicitamos ao BNDES apresentar a análise jurídica referente às garantias contratuais, efetuada antes da operação, e informar, caso não seja submetido ao departamento jurídico.

Em resposta, foi apresentada a Nota SUP AI nº 002/2015, de 24/03/2015, na qual foram informadas as garantias da operação e a análise referente a cada garantia, os condicionantes à contratação, condições à liberação de recursos, informações sobre análises de certidões relativas à beneficiária, à proprietária do terreno e certidões relativas ao imóvel. Todavia, não foi informado se houve análise jurídica referente às garantias contratuais.

No caso específico, temos que a realização de garantia conjunta em mesmo grau corresponderia ao não reconhecimento da existência da garantia e/ou a inviabilidade de sua execução.

-----

*b) Aceitação de garantia progressiva ou evolutiva sem condicionar as liberações de recursos ao montante de garantia já constituído e dispensa de garantia pessoal*

O Relatório de Análise prevê a existência de excepcionalidade na dispensa do índice de 130% de garantias reais durante o período de utilização do recurso, indicando que a então postulante não teria condições de atender ao índice mínimo de cobertura da dívida naquele período, propondo a dispensa da constituição desse índice durante o prazo de utilização dos recursos.

Foi estabelecida a necessidade de a empresa atingir a constituição de garantias reais de, no mínimo 130% (cento e trinta por cento) do valor financiado, bem como a manutenção durante o período de vigência do contrato, na Escritura de Aditivo nº 1 ao Contrato nº 13.2.0416.1.

O Regulamento Geral de Operações do BNDES (RGO), aprovado pela Resolução nº 1.467/2007, dispõe sobre a possibilidade de constituição da garantia de forma evolutiva, sem exigência de ser realizada em harmonia com as liberações:

Art. 21 As garantias da colaboração financeira consistem, cumulativa ou alternativamente, em:

I – hipoteca;

II – penhor;

III – alienação fiduciária ou propriedade fiduciária;

(...)

Parágrafo 1º - Nas hipóteses dos incisos I a III, o valor da garantia deve corresponder, no mínimo a 130% (cento e trinta por cento) do valor da colaboração financeira, exceto se regulamento específico estabelecer índice diverso para as operações por ele regidas.

Parágrafo 2º - Se ocorrer impossibilidade de a garantia referida no parágrafo anterior equivaler, na data da formalização da operação, aos percentuais previstos nesse parágrafo ou no regulamento específico, o BNDES poderá admitir que a complementação respectiva seja atingida até a conclusão do empreendimento objeto da colaboração financeira.

Tendo em vista a exposição do BNDES na concessão de recursos para o projeto enquanto não se constitui a garantia correspondente nos contratos analisados, solicitamos ao Banco apresentar a especificação dos critérios para adoção de garantia progressiva ou evolutiva, nos contratos analisados, por meio da Solicitação de Auditoria nº 201502184/01. Em resposta, foi apresentada a seguinte informação, por meio da Nota SUP AI nº 001/2015, de 02/03/2015:

Conforme previsto no Parágrafo 2º, Artigo 21 do Regulamento Geral de Operações (RGO), na impossibilidade de a garantia equivaler, na data da formalização da operação, ao percentual mínimo de 130%, o BNDES poderá admitir que a complementação respectiva seja atingida até a conclusão do empreendimento objeto da colaboração financeira. Deste dispositivo decorre a modalidade de garantia progressiva ou evolutiva, na qual a complementação do índice mínimo, vis a vis o valor da colaboração financeira, ocorre ao longo da execução do projeto, com base nos investimentos em ativos fixos (obras civis, benfeitorias, equipamentos, entre outros) incorporados ao terreno dado em garantia.

Como critérios gerais para admissão da garantia evolutiva tem-se que:

a) a garantia real progressiva ou evolutiva somente deverá ser adotada quando abranger toda a unidade industrial, inclusive os equipamentos mais relevantes, indispensáveis ao funcionamento da referida unidade; e

b) para efeito de agregação dos bens à garantia inicial, devem ser considerados no cálculo do índice garantia real/colaboração financeira apenas os itens classificados no Ativo Imobilizado da empresa.

Ressalte-se que nos casos de garantia evolutiva, o BNDES pode, sempre que entender pertinente, requerer a vistoria e reavaliação desta garantia após a conclusão do projeto.

Ao solicitar a norma interna que permitiu a dispensa de comprovação do índice mínimo de garantias durante o prazo de utilização ao BNDES, foi informado, no mesmo documento:

A garantia real da operação será constituída na modalidade evolutiva, conforme autoriza a regra do Parágrafo 2º do Artigo 21 do regulamento Geral de Operações do BNDES – RGO, de forma que o índice de garantia mínimo de 130% do valor da colaboração financeira seja atingido até a conclusão do projeto.

Ocorre que, principalmente durante a fase inicial do Projeto, na qual os principais desembolsos são referentes a itens como consultorias e projetos, preparação do local da obra e despesas pré-operacionais, a Beneficiária não teria condições de atender ao índice mínimo de garantia de 130% do valor da dívida, pois a constituição dos ativos ocorrerá em momento posterior. Ainda assim, o índice de garantias mínimo de 130% deve ser alcançado até o final do prazo de utilização do Contrato.

Em virtude disso, a Diretoria do BNDES aprovou, excepcionalmente, que a Biommm fosse dispensada da comprovação do alcance do índice de garantia mínimo de 130% para cobertura da dívida durante o prazo de utilização de recursos.

Destaque-se que foi estipulada à Biommm, no Aditivo nº 01 ao Contrato (constituição de garantia real conjunta), a obrigação de atingir, até o final do período de utilização dos recursos, a relação de garantias reais/saldo devedor dos instrumentos de financiamento celebrados entre a Biommm e os credores BNDES, FINEP e BDMG, no nível mínimo de 130% (cento e trinta por cento), e mantê-la durante o período de vigência do Contrato.

Cabe destacar que, além da garantia ser progressiva/evolutiva, houve dispensa de garantia pessoal no projeto, como excepcionalidade, embora o RGO indique que as garantias devem ser, cumulativamente, reais e pessoais:

Art. 23 As garantias das operações com entidades sob controle de capital privado são, cumulativamente:

I – reais: oferecidas pelo Beneficiário ou terceiros; e

II – pessoais: oferecidas por pessoas físicas ou jurídicas detentoras do controle direto ou indireto do Beneficiário, ou outras pessoas jurídicas, integrantes do mesmo grupo econômico.

Parágrafo Único - As condições para dispensa de garantias reais e/ou pessoais a que se refere o “caput” desse artigo, ou para sua substituição por fiança ou aval de instituição financeira, cuja situação econômico-financeira lhe confira grau de notória solvência, serão fixadas em Resolução da Diretoria do BNDES.

Tendo em vista o disposto, solicitamos ao Banco o detalhamento da motivação e/ou documentos apresentados pela Postulante que tenham justificado a dispensa de garantia pessoal, bem como do embasamento normativo que permitiu ao BNDES realizar essa dispensa, por meio da Solicitação de Auditoria nº 201502184/01. Em resposta, foi apresentada a seguinte informação, por meio da Nota SUP AI nº 001/2015, de 02/03/2015:

As hipóteses de dispensa de garantias nas operações de financiamento do BNDES estão previstas na Resolução nº 1.573/2008.

Embora a Beneficiária não atendesse aos requisitos e condições estabelecidos na Resolução nº 1.573/2008, foi negociada durante na fase de análise a dispensa de garantias pessoais para a operação, considerando a estrutura societária da Companhia.

É importante ressaltar que o acionista que futuramente terá a maior participação societária no capital societário da Empresa (Fundo TMG Capital), por ser um fundo de investimento em participações, possuía restrição à prestação de garantias pessoais e que outros dois acionistas do futuro bloco de controle (Biopart e Emvest) possuirão participações societárias relativamente pequenas (inferiores a 20%, individualmente).

À vista disso, dado o mérito do projeto e a sua importância estratégica para o País, a Diretoria do BNDES aprovou a dispensa da constituição de garantias pessoais nesta operação. Cabe destacar que a Biom é companhia aberta, listada no segmento Bovespa Mais, possuindo bons padrões de governança e transparência da Companhia.

Como mitigante do risco de crédito, foi inserida no Contrato cláusula de desempenho que estabelece limites para indicadores financeiros que deverão ser mantidos pela Beneficiária durante a vigência do Contrato. Na hipótese de descumprimento dos covenants financeiros, deverão ser constituídas garantias bancárias ou pessoais em que os garantidores assumam a qualidade de devedores solidários e principais pagadores de todas as obrigações do Contrato.

Embora haja previsão para a dispensa de garantia real e/ou pessoal, a informação apresentada indica que o caso específico, em que houve dispensa de garantia pessoal, não observou os requisitos e condições estabelecidos na Resolução nº 1.573/2008, caracterizando-se, portanto, como excepcionalidade ao normativo.

Dessa forma, tem-se a possibilidade normativa de realização de garantia progressiva ou evolutiva e de dispensa de garantia real, não obstante a exposição do Banco ao risco durante a fase inicial do projeto. No caso da dispensa de garantia real, foi citada a existência de norma interna que prevê a possibilidade, no entanto a empresa não atenderia aos requisitos e condições, sendo aprovada a dispensa pela Diretoria do BNDES, em caráter excepcional.

Houve, então, a contratação de financiamento com previsão de liberação de recursos sem o atingimento da garantia real e com dispensa de garantia pessoal, deixando o Banco descoberto em caso de não evolução do projeto da forma prevista durante a fase inicial do projeto, correspondente à utilização dos recursos.

-----

c) Ausência de detalhamento de equipamentos a serem adquiridos e que comporão a garantia, não disponibilização de dados relativos às obras civis, exposição a risco em função do pequeno valor garantido após mais de 18 meses da assinatura do contrato e não consideração de fatores que possam impactar no valor das garantias.

O Relatório de análise indica que será realizado investimento de R\$ 164.193 mil em equipamentos. O item “Engenharia, Equipamentos e Aspectos Regulatórios” foi suprimido do documento disponibilizado, assim como o “Resumo do Quadro de Usos e Fontes”.

Consta informação referente a “Obras Civis, Montagens e Instalações”, que itens relacionados à obra civil somam R\$ 33.861 mil e os itens de montagem e instalações somam R\$ 30.182 mil. Somados, correspondem a R\$ 64.043 mil, conforme o valor de Obras Civis indicado no quadro de garantia. Não identificamos análise que demonstre a compatibilidade entre o valor informado para obras e sua compatibilidade com o preço de mercado, no Relatório de Análise disponibilizado pelo BNDES.

Assim, por meio da Solicitação de Auditoria nº 201502184/01, solicitamos apresentar cópias dos laudos, memoriais descritivos, especificações técnicas e orçamentos que demonstrem o valor total orçado das obras, obtendo a seguinte resposta, apresentada na Nota SUP AI nº 001/2015, de 02/01/2015:

Os laudos, memoriais descritivos, especificações técnicas e orçamentos para o projeto constam das propostas elaboradas pelos fornecedores consultados pela Beneficiária durante processo de cotação.

Estes documentos não estão sendo fornecidos por se tratar de informações protegidas por sigilo bancário, nos termos do art. 1º da Lei Complementar nº 105, de 10 de janeiro de 2001 c/c o art. 5º, inciso X da Constituição da República Federativa do Brasil, obtidas no âmbito de uma relação bancária pertencentes à esfera da privacidade das empresas envolvidas, com potencial de revelar informações relativas às condições comerciais negociadas entre a Beneficiária e seu fornecedor.

Dessa forma, não é possível avaliar a compatibilidade do valor referente a Obras Civis, indicado como garantia.

No Relatório de Análise, o item referente a comentários sobre os “Usos” do Quadro de Usos e Fontes teve suprimidas informações relacionadas a “Despesas Pré-Operacionais”, “Outros”, “Máquinas e Equipamentos Nacionais” e “Máquinas e Equipamentos Importados (sem similar nacional)” e “Itens não Financiados”.

As máquinas e equipamentos encontram correspondente na garantia “Equipamentos”, pelo valor de R\$ 164.193 mil, sendo o maior item em valor de garantia. Não identificamos análise que demonstre a compatibilidade entre o valor informado para obras e sua compatibilidade com o preço de mercado, no Relatório de Análise disponibilizado pelo BNDES.

Dessa forma, por meio da Solicitação de Auditoria nº Auditoria nº 201502184/01, solicitamos apresentar cópias da lista de equipamentos apresentada pela postulante na etapa de análise, bem como dos laudos de avaliação dos bens móveis aceitos na garantia fiduciária. Por meio da Nota SUP AI nº 001/2015, de 02/01/2015, foram disponibilizadas a lista de equipamentos nacionais e a lista de equipamentos importados, além da seguinte informação:

Tendo em vista a modalidade de garantia evolutiva e conforme cláusula sexta da Escritura de Aditivo nº 1 ao Contrato Nº 13.2.0416.1, a propriedade fiduciária será constituída sobre máquinas e equipamentos a serem adquiridos com recursos do financiamento, no valor global mínimo de R\$ 164.193.000,00.

A lista de equipamentos foi apresentada pela Beneficiária durante a etapa de análise e uma cópia está sendo remetida em anexo. Naquele momento não haviam sido definidos os fornecedores, sendo o valor global dos equipamentos uma estimativa da empresa acerca do valor a ser investido.

Pelos motivos expostos, na modalidade de garantia evolutiva não são elaborados laudos de avaliação dos bens móveis dados em garantia, dado que são adquiridos em momento posterior à análise. Seu valor de mercado é presumido pelo valor de aquisição, verificados pelos documentos fiscais apresentados pelas beneficiárias, sendo possível a sua reavaliação a qualquer tempo, conforme previsto no parágrafo primeiro da referida cláusula.

As listas de equipamentos disponibilizadas correspondem a planilhas com a identificação da empresa e relação de equipamentos descrita de forma genérica e agrupada, sem detalhamento que permita identificar suas características e correspondentes opções no mercado, como: “Sistema de pesagem de matérias primas, composto de cabines de fluxo laminar, balanças de piso e bancada e etiquetadoras”, “Bombas de transferência para os sistemas de fermentação”, “Equipamentos de laboratório”, “Sistema de centrifugação” e “Equipamentos para planta piloto e laboratórios”. Para nenhum dos itens consta o valor estimado pela empresa para a aquisição.

Dessa forma, não foram disponibilizados documentos que indiquem a realização de levantamento de preços na etapa de projeto e, conseqüentemente, não é possível verificar a compatibilidade de equipamentos que serão adquiridos com o valor praticado no mercado, em função da ausência de descrição de equipamentos.

Cabe destacar a informação de presunção do valor de mercado pelos documentos fiscais apresentados, não indicando a possibilidade de realização de pesquisa, pelo próprio Banco, para confirmar a compatibilidade do valor de compra com o praticado no mercado.

Como resultado, não foi possível obter evidências de compatibilidade entre o valor indicado para a aquisição de máquinas e equipamentos a serem dados em garantia na operação.

Solicitamos, também, as apólices de seguro contratadas para os bens constitutivos da garantia, obtendo, no mesmo documento, a seguinte resposta:

Como garantia a referida operação de financiamento foi constituída hipoteca do terreno no qual será implantada a fábrica, compreendendo, ainda, todas as construções, instalações, máquinas, equipamentos e quaisquer outras acessões e/ou pertenças que, na vigência dos Contratos de Financiamento, se incorporarem ao imóvel.

Considerando que as obras civis foram iniciadas em janeiro de 2015, até o presente momento não foi contratado seguro.

Neste momento, uma parcela dos equipamentos encontra-se encomendada, mas não entregue e, portanto, não se encontra em posse da Beneficiária. Portanto, não há quaisquer equipamentos incorporados ao imóvel dado em garantia, motivo pelo qual não há apólice para tais bens.

A obrigatoriedade da contratação de seguro consta da cláusula oitava da Escritura de Aditivo nº 1 ao Contrato nº 13.2.0416.1, que determina a obrigação da beneficiária de manter todos os bens onerados pela propriedade fiduciária e compreendidos na hipoteca devidamente segurados. O parágrafo primeiro da cláusula quinta estipula que a hipoteca compreende, além do terreno, todas as construções, instalações, máquinas, equipamentos e quaisquer outras acessões e/ou pertenças que se incorporarem ao imóvel, na vigência dos contratos de financiamento, se incorporam ao imóvel, exceto as máquinas e equipamentos adquiridos com recursos do Sistema Finame, enquanto onerados em favor dos agentes financeiros da Agência Especial de Financiamento Industrial – FINAME.

Assim, temos que a garantia foi constituída pelo terreno, construção e máquinas e equipamentos. Quanto ao terreno, há valor de avaliação indicado e constituição de garantia conjunta. As obras não tiveram a disponibilização da cotação realizada pela empresa, sendo alegado sigilo. Sobre os equipamentos, houve a indicação pela Beneficiária do valor previsto, mas não foram apresentados dados que demonstrem a compatibilidade entre o valor indicado pela empresa e o que se pretende adquirir, em especial pela falta de detalhamento e valor no projeto inicial. A garantia não foi incorporada até o momento, visto que não houve, ainda, a entrega dos equipamentos.

Não identificamos a realização pelo Banco, na análise de garantias, de consideração quanto à depreciação dos equipamentos, bem como sobre a real possibilidade de execução de garantia, especialmente em relação à existência de mercado consumidor para a compra das máquinas e equipamentos usados, caso necessário.

Temos, ainda, que não foi possível obter segurança razoável referente à conformidade dos valores de Obras Civis e Equipamentos, em relação aos indicados pela Beneficiária no projeto de investimento e que constituirão parte significativa da garantia da operação (88,03%).

Considerando a contratação realizada em 19/09/2013 e o prazo de utilização de recursos previsto como 48 meses, após mais de 18 meses, tem-se como garantia constituída o terreno e a obra em andamento, visto que os equipamentos estão em fase de aquisição. Dessa forma, atualmente, não há indício de proteção suficiente ao patrimônio investido do Banco. Não foram disponibilizadas informações sobre as liberações de recursos já realizadas, sob a alegação de sigilo, de forma que não é possível quantificar a atual diferença entre o montante liberado e o valor considerado como garantido.

### **Manifestação da Unidade Examinada:**

O BNDES apresentou manifestação por meio da Nota SUP AI nº 04/2015, de 28/05/2015, em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201502184/04.

Em relação à dispensa de garantia e a correspondente previsão normativa:

Houve dispensa, em caráter excepcional ao previsto na Resolução 1.573/2007, para prestação de garantia pessoal.

Como destacado na Nota SUP AI 001/2015, a implantação da fábrica de insulina recombinante é um projeto inserido em setor de elevada importância estratégica para o País, de acordo com as diretrizes do Governo Federal e refletidas na Política Industrial.

A Diretoria do BNDES aprovou, em caráter excepcional, a dispensa de garantia pessoal para a operação, de modo a viabilizar a estruturação da operação.

Deve-se considerar que o principal acionista da Beneficiária (Fundo TMG Capital) possuía limitação estatutária para prestação de garantias fidejussórias, observando a Instrução CVM Nº 391, que vedava a prestação de fiança, aval, aceite, ou coobrigações sob qualquer outra forma por parte dos fundos.

À vista disso, dado o mérito do projeto e a sua importância estratégica para o País, a Diretoria do BNDES aprovou a dispensa da constituição de garantias pessoais nesta operação. Cabe destacar que a Biommm é companhia aberta, listada no segmento Bovespa Mais, possuindo bons padrões de governança e transparência da Companhia.

Importante frisar que a dispensa de garantia pessoal nas operações em tela tem, de fato, caráter excepcional. Do total de contratações no BNDES PSI Projetos Transformadores realizadas entre 2012 e abril de 2015, apenas estas duas operações contaram com tal dispensa.

Em relação à contratação de financiamento com previsão de liberação de recursos sem o atingimento da garantia real e com dispensa de garantia pessoal:

A possibilidade de que o atingimento do percentual mínimo de 130% ocorra até a conclusão do projeto está prevista em normativo. O acompanhamento do projeto é realizado periodicamente e as liberações de recursos são realizadas por etapas, contra a apresentação de comprovação da execução físico-financeira.

Ainda, ao longo da fase de utilização, é exigido o aporte prévio de recursos próprios (*equity*) ao projeto, garantindo níveis de alavancagem considerados adequados. Atuando de maneira *pari passu*, a constituição da garantia real evolutiva do projeto da Biommm excede os valores liberados, sendo o índice atual de 108%, quando considerados o valor dos ativos constituídos (a custo histórico) e os saldos devedores globais.

No tocante à realização de levantamento de preços na etapa de projeto e à possibilidade de verificar a compatibilidade de equipamentos que serão adquiridos com o valor praticado no mercado:

A avaliação do orçamento pela equipe técnica será feita em duas etapas complementares e indissociáveis. Na fase de análise da operação, considerando o Quadro de Usos e Fontes do projeto, as equipes técnicas verificam a razoabilidade do orçamento e a adequação deste ao escopo do empreendimento, com base principalmente no conhecimento setorial adquirido no próprio apoio ao respectivo setor econômico e naquele decorrente de seu acompanhamento na mídia e em publicações especializadas.

Na etapa de acompanhamento do contrato de financiamento, a análise do orçamento original é refinada com a verificação e comprovação detalhada e rigorosa dos gastos efetuados pela beneficiária. São consultadas notas fiscais, comprovantes de pagamento e respectivos registros contábeis. Conforme antes mencionado, na hipótese de não haver comprovação da totalidade dos gastos, por razões devidamente justificadas e sem restar comprometida a concretização do projeto apoiado, o saldo remanescente não é liberado para a beneficiária e o valor do crédito não utilizado é cancelado.



Especificamente em relação à a informação de presunção do valor de mercado pelos documentos fiscais apresentados:

É certo que, dentre as atividades de acompanhamento realizadas, a comparação pelo BNDES de valores de aquisição de bens e serviços pelos Beneficiários do crédito com valores praticados no mercado não é uma exigência normativa.

Há que se considerar o volume de financiamentos concedidos pelo BNDES e a prática já adotada de verificação de documentos fiscais e de pagamento. De fato, presume-se que a relação comercial entre estes entes privados (beneficiária e seus fornecedores) seja realizada a preços de mercado. Ressalte-se tratar-se de financiamento a empreendimento, sujeito à incidência de taxa de juros e reembolso total do principal pelo tomador do crédito.

Nesse sentido, tal precaução, ainda que levasse ao aumento de compliance, pode não apresentar relação custo-benefício vantajosa, não sendo operacionalizável considerando a atual estrutura das áreas operacionais do BNDES.

Por fim, em relação à análise de garantias no tocante ao efeito de depreciação e à existência de mercado consumidor para a compra das máquinas e equipamentos usados, caso necessário:

Ao final do projeto, terá sido constituído um pacote de garantias que deve ser entendido em conjunto, consistindo de uma fábrica em operação, com seu terreno, edificações e equipamentos garantindo o financiamento.

Como destacado anteriormente, de acordo com o Regulamento Geral de Operações (RGO), ao final do projeto o índice de garantias deve atingir 130%. Este patamar aplicável aos financiamentos do BNDES, definido acima dos saldos devedores dos contratos de financiamento, tem fundamento na política de crédito do Sistema BNDES, considerando fatores que, em geral, afetam os valores recuperáveis das garantias, como parâmetros de risco e de exequibilidade.

Pondere-se adicionalmente, o fato de que as garantias em tela subsistirão ao longo da amortização do Contrato de Financiamento. Dessa maneira, ainda que sua natureza de ativo fixo pressuponha incidir depreciação, esta acontecerá concomitantemente à redução gradual do saldo devedor ao longo do tempo, mantendo os indicadores de cobertura.

Em relação à existência de mercado consumidor para eventual venda de máquinas e equipamentos usados, cabe lembrar que o projeto tem por objetivo uma planta de produção de fármacos de base biotecnológica – no caso específico, insulina.

Nesse sentido, ainda que no presente caso o conjunto de equipamentos esteja ajustado para a produção específica de um produto (insulina), sua aplicação individual não se restringe a este processo produtivo. Tem-se, por exemplo, que os biorreatores podem ser empregados em plantas cujo processo produtivo englobe a etapa de fermentação (*upstream*). Equipamentos de formulação e envase podem ser utilizados em processo produtivo de medicamentos a serem administrados na forma líquida, como oncológicos e vacinas. A própria sala limpa é um ativo necessário para a industrialização de uma vasta gama de medicamentos. Se necessário, estes equipamentos podem ser ajustados (*setting*) ou adaptados (*retrofit*) para utilização em processos produtivos diversos.

### **Análise do Controle Interno:**

Na manifestação apresentada, o BNDES informa que a garantia conjunta é questão pacificada no âmbito do Banco, tendo como base parecer emitido em 1976. Menciona, ainda, a utilização de garantia conjunta por outras instituições, inclusive internacionais. A respeito do tema, não identificamos situação prática em que foi necessário acionar a garantia constituída de forma conjunta, assim como não foram apresentados casos pelo Banco.

No tocante à dispensa de garantia, temos que houve a dispensa de garantia pessoal e o estabelecimento de garantia real evolutiva, devendo-se atingir 130% até a conclusão do projeto, bem como a previsão normativa. Foi destacado se tratar projeto inserido em setor de elevada importância estratégica para o País, de acordo com as diretrizes do Governo Federal e refletidas na Política Industrial. A Diretoria, em caráter excepcional, aprovou a dispensa de garantia pessoal para viabilizar a estruturação da operação.



Foi destacada a exigência de realização do aporte prévio de recursos próprios ao projeto, garantindo níveis de alavancagem considerados adequados. De forma adicional, foi informado que a liberação de recursos acompanha a evolução do projeto, indicando-se o índice atual de 108%, quando considerados o valor dos ativos constituídos (a custo histórico) e os saldos devedores globais.

No entanto, a imposição de sigilo referente à disponibilização de informações relativas à liberação de recursos e a insuficiência de informações sobre o estágio do projeto, especialmente no tocante à execução física e financeira, impossibilitam a verificação de compatibilidade entre a liberação de recursos e a evolução do projeto, bem como do valor atual da garantia.

A ausência de lista de equipamentos é considerada como não sendo empecilho para a análise do projeto, de acordo com a manifestação apresentada. Explicitando-se que há verificação em duas etapas, uma na aprovação do projeto e outra durante a execução, de forma a comprovar a compatibilidade dos gastos a partir das notas fiscais.

A partir das informações apresentadas, temos que a avaliação ocorre de forma ampla, na primeira etapa, baseada no Quadro de Usos e Fontes apresentado pela empresa, considerando-se a experiência do Banco e os dados que possuem em relação ao segmento envolvido. Não há análise específica da compatibilidade entre o projeto apresentado e os equipamentos adquiridos ou serviços prestados para viabilizar a sua execução.

Em relação à utilização dos valores indicados em notas fiscais como parâmetro para a comprovação do gasto sem a previsão de verificação de compatibilidade dos valores com os aplicáveis no mercado, o Banco destacou o volume de financiamentos concedidos, bem como se tratar de financiamento a empreendimento sujeito à incidência de taxa de juros e “reembolso total do principal pelo tomador do crédito”. Sobre o fato, temos que, embora haja pagamento de parcelas pelo tomador, responsável pelo reembolso do principal além de parte dos juros, há, a equalização do financiamento pelo Tesouro Nacional, bem como a característica de realização da contratação com taxas de juros inferiores às praticadas no mercado, levantando-se a questão sobre a competência e a viabilidade da análise, ainda que por amostragem, da compatibilidade entre os valores gastos e os praticados no mercado, tanto para equipamentos como para serviços, em financiamentos que envolvam equalização pelo Tesouro Nacional.

Compete ressaltar a existência de amparo normativo no âmbito do BNDES para a adoção da sistemática de garantia evolutiva, como já destacado. Entendemos, todavia, que a utilização de garantia evolutiva associada à dispensa de garantia pessoal, realizada pelo Banco para viabilizar a operação, conjugada à utilização de garantia conjunta com outras instituições participantes do projeto representam situações não usuais e, em conjunto, aumentam a exposição a risco pelo Banco.

Assim, temos que o projeto avaliado, estratégico em termos de políticas governamentais, como destacado pelo BNDES, observou excepcionalidades aprovadas pela Diretoria do Banco, representando condições não usuais se comparadas aos normativos da instituição.

Considerando características dos projetos financiáveis pela linha BNDES PSI Projetos Transformadores, conforme apresentado pelo Banco, entendemos ser necessário conjunto normativo específico, que reconheça o risco ampliado do investimento em inovação, definindo as exigências compatíveis e os mecanismos para mitigar os riscos, uma vez que tais contratações abrangem condições diferentes das previstas pelo conjunto normativo existente.

Além disso, há necessidade de identificação nos sistemas corporativos do Banco de excepcionalidades aprovadas em análise de concessão de recursos, de forma a permitir a fácil identificação no conjunto de dados gerados pelo BNDES.

### 1.1.1.13 INFORMAÇÃO

**Estabelecimento de obrigatoriedade de disponibilização de demonstrações financeiras auditadas e da manutenção de índices de desempenho, porém, com medição apenas durante a amortização contratual, não assegurando garantia ao investimento na fase de aplicação de recursos.**

#### Fato

O contrato 13.2.0416.1, celebrado com a Biommm, em atenção à proposta no item 5.2 do Relatório de Análise, referente a mitigantes do risco de crédito, estabeleceu a obrigatoriedade de cumprimento de índices específicos.

O inciso IX da Cláusula Sétima estabeleceu a necessidade de manter índices apurados anualmente em balanço auditado por empresa de auditoria independente registrada na Comissão de Valores Mobiliários, considerando o primeiro ano de vigência do contrato em que haja incidência de 12 parcelas de amortização e a partir do exercício seguinte ao anterior. Como a amortização só terá início em 15/01/2017, apenas a partir de 2018 será possível efetuar a verificação dos índices estabelecidos pelo BNDES.

Do Relatório de Análise, foi disposto que, na hipótese de descumprimento dos *covenants* financeiros, deverão ser constituídas garantias bancárias ou pessoais em que os garantidores assumam a qualidade de devedores solidários e principais pagadores de todas as obrigações do contrato, alinhadas com o disposto no inciso X da Cláusula Sétima.

Embora indique possibilidade de instrumentos para assegurar o valor investido pelos credores, tais condicionantes somente serão verificadas após o início da amortização, não protegendo o investimento no período de utilização de recursos, abrangido pela carência contratual.

Adicionalmente, o inciso X da Cláusula Sétima do Contrato estabeleceu para a empresa a obrigatoriedade de apresentar anualmente ao BNDES, até 30 de junho, suas demonstrações financeiras consolidadas auditadas (com relatório de recomendações) por empresa de auditoria independente registrada na CVM, durante a vigência do Contrato. As demonstrações auditadas e publicadas, referentes aos exercícios de 2013 e 2014 da Biommm foram disponibilizadas em atenção ao item 16 da Solicitação de Auditoria nº 201502184/02.

No Relatório de Acompanhamento AI/DEFARMA nº 009/2014, de 12/03/2014, consta análise econômico-financeira apresentando os principais indicadores financeiros da Biommm, porém sem realizar a verificação de desempenho estabelecida no inciso IX da Cláusula Sétima do *[informações suprimidas por solicitação do BNDES, em função de sigilo, na forma da Lei n.º 12.527/2011]*.

O Relatório de Acompanhamento apresentou os seguintes indicadores:

Indicadores	Valores em R\$ mil			
	Set/2013	Dez/2012	Dez/2011	Dez/2010
Ativo Total	33.121	8.328	12.550	4.907
Patrimônio Líquido	(30.201)	(21.995)	(8.758)	(4.061)
Dívida Líquida*	43.073	24.434	14.233	5.501
Receita Operacional Líquida	-	-	-	877
EBITDA	(6.224)	(11.703)	(3.892)	(4.053)
Lucro Líquido	(8.750)	(14.140)	(4.675)	(4.273)

\*Corresponde a Empréstimos mais Financiamentos mais Debêntures menos Disponibilidades e Aplicações Financeiras.  
Fonte: Relatório de Acompanhamento AI/DEFARMA nº 009/2014, de 12/03/2014, pg 5.

Considerada a baixa garantia contratual integralizada até o momento, fica demonstrada a exposição dos credores ao risco atualmente, visto que o patrimônio líquido constitui passivo a descoberto e a dívida líquida supera o ativo total. A situação pode ser agravada caso a empresa tenha problemas na execução do projeto nos termos previstos, bem como em caso de atrasos que comprometam o início de sua operação.

### III – CONCLUSÃO

Em face dos exames realizados, somos de opinião que a Unidade Gestora deve adotar medidas corretivas com vistas a elidirem os pontos ressaltados nos itens: 1.1.1.5, 1.1.1.6, 1.1.1.7, 1.1.1.8 e 1.1.1.11.

Rio de Janeiro/RJ, 27 de setembro de 2016.

#### Equipe Técnica

**Nome:**

**Cargo:** AUDITOR FEDERAL DE FINANÇAS E CONTROLE

**Assinatura:**

