

# Relatório de Auditoria Anual de Contas



Presidência da República

Controladoria-Geral da União

Secretaria Federal de Controle Interno

## **Unidade Auditada: BANCO NACIONAL DES.ECONOMICO E SOCIAL**

Exercício: 2013

Processo: 00218.001241/2014-34

Município: Rio de Janeiro - RJ

Relatório nº: 201408092

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 201408092, e consoante o estabelecido na Seção III, Capítulo VII da Instrução Normativa SFC n.º 01, de 06/04/2001, apresentamos os resultados dos exames realizados sobre a prestação de contas anual apresentada pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES, consolidando e agregando as informações sobre programas e fundos geridos por unidades de sua estrutura: BNDES Participações S.A. - BNDESPAR (UJ consolidada), Agência Especial de Financiamento Industrial - FINAME (UJ consolidada) e Fundo de Garantia para a Promoção da Competitividade - FGPC (UJ agregada).

### **1. Introdução**

Os trabalhos foram realizados no período de 01/07/2014 a 08/08/2014, por meio de testes, análises e consolidação de informações coletadas ao longo do exercício sob exame e a partir da apresentação do processo de contas pela unidade auditada, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal.

Destaca-se que os exames realizados foram impactados de forma significativa em decorrência da não disponibilização de documentos e de informações solicitadas formalmente pela equipe de auditoria da CGU. Essa situação impactou na extensão e na profundidade dos exames realizados referentes ao item “Resultados Quantitativos e Qualitativos”. A alegação de sigilo por parte do banco com relação às informações a respeito de financiamentos concedidos ao setor privado e a entidades da Administração Pública Indireta está tratada em item específico deste relatório.



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

De acordo com o escopo de auditoria firmado por meio da Ata de Reunião, realizada em 27/11/2013, entre a Controladoria-Regional da União no Estado do Rio de Janeiro - CGU-Regional/RJ - e a Secretaria de Controle Externo da Administração Indireta no Rio de Janeiro - SecexEstataisRJ, foram efetuadas as análises a seguir:

- Conformidade das peças – verificação das peças exigidas nos incisos I e II do art. 13 da IN TCU nº 63/2010 com as normas que regem a sua elaboração.

- Resultados quantitativos e qualitativos – verificação da formalização, acompanhamento e cancelamento, pelo BNDES, de projetos de financiamento relacionados ao macroprocesso finalístico PN01, “Concessão de Apoio Financeiro”. Em função da alegação de sigilo, pelo banco, em relação aos projetos com entidades da Administração Pública Indireta e com o Setor Privado, a análise ficou restrita a projetos cujo cliente final é a Administração Pública Direta. Tendo em vista que a Área de Infraestrutura Social (AS) foi responsável, em 2013, por cerca de 98% dos desembolsos em projetos com a Administração Pública Direta, optamos por analisar projetos dessa área. Os projetos selecionados são relativos ao produto FINEM, que correspondeu ao maior volume de desembolso em 2013. Com relação ao FGPC, apresentação dos resultados alcançados pelo FGPC.

- Indicadores - avaliação dos indicadores utilizados pelo BNDES para aferir o desempenho da sua gestão, pelo menos, quanto à: completude; comparabilidade; confiabilidade; acessibilidade; e economicidade.

- Controles Internos - avaliação dos controles internos relacionados à condução do macroprocesso finalístico PN01, “Concessão de Apoio Financeiro”, na AS e no Departamento de Prioridade da Área de Planejamento - AP/DEPRI.

- Tecnologia da Informação – atualização das informações a respeito do Projeto AGIR (Ação para Gestão Integrada de Recursos), que tem por objetivo definir, implantar e implementar uma Solução de Gestão Integrada de Recursos para o BNDES, por intermédio de soluções tecnológicas e otimização dos processos de negócio.

- Auditoria Interna - avaliação da estrutura e atuação da Unidade de Auditoria Interna e verificação da presença, no parecer da Auditoria Interna, anexo ao processo de contas, de todos os elementos previstos no Anexo III da Decisão Normativa nº 132/2013.

- Conteúdo Específico - verificação da completude e veracidade das informações que Órgãos e entidades integrantes do Sistema de Comunicação de Governo do Poder Executivo Federal – SICOM devem prestar no Relatório de Gestão, conforme previsto na Parte B do Anexo II da Decisão Normativa TCU nº 127/2013.

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



- Atuação do TCU – verificação sobre o atendimento aos acórdãos e decisões efetuadas pelo TCU, no exercício sob exame, em que houve determinação expressa para acompanhamento pela CGU.
- Atuação da CGU - verificação da adequada e oportuna implementação das recomendações expedidas pela CGU-Regional/RJ em ações de controle realizadas junto à UJ, analisando as eventuais justificativas do gestor para o descumprimento, bem como as providências adotadas em cada caso.
- CGU-PAD – verificação da utilização, pelo BNDES, do CGU-PAD, sistema responsável pelo gerenciamento dos Procedimentos Administrativos Disciplinares instaurados por órgãos e entidades da Administração Pública Federal.

## **2. Resultados dos trabalhos**

### **2.1 Avaliação do CGU/PAD**

Incluímos a avaliação do Relatório de Correição considerando as seguintes questões de auditoria: Existe estrutura de pessoal e tecnológica capaz de gerenciar os procedimentos disciplinares instaurados e a devida utilização do sistema CGU-PAD na UJ? Consta do relatório de gestão informação da designação de um coordenador responsável pelo registro no Sistema CGU-PAD de informações sobre procedimentos disciplinares instaurados na unidade? A UJ está registrando as informações referentes aos procedimentos disciplinares instaurados no sistema CGU-PAD?

Conforme consta do Relatório de Gestão, a Resolução nº 1.248/2005 do BNDES disciplina a constituição de Comissões de Sindicância e Inquérito e aplicação de sanções disciplinares. Sobre o registro de informações no sistema CGU-PAD, em resposta à SA nº 201408092/01, a Área de Recursos Humanos do BNDES informou que não há normativo interno que regule o procedimento.

Observamos que a estrutura de pessoal e tecnológica do BNDES é suficiente para gerenciar os Procedimentos Administrativos Disciplinares instaurados. Ademais, há dois coordenadores-adjuntos responsáveis pela gestão do Sistema CGU-PAD no âmbito da unidade, bem como duas funcionárias com perfil de administradoras do sistema. Ademais, consta no relatório de Gestão informação no sentido de o BNDES atende regulamente ao disposto nos arts. 4º e 5º da Portaria nº 1.043, de 24 de julho de 2007, da CGU.

Por meio do Atendimento nº 01/2014, item 10, de 15/07/2014, o Banco informou a relação de processos disciplinares em curso na Unidade, instaurados antes e após a publicação da Portaria 1.043/2007. Após consulta no sistema CGU-PAD, observou-se que apenas os dois procedimentos relacionados a seguir foram devidamente registrados, situação considerada inadequada na ótica deste Órgão de Controle.



Número do Processo	Tipo	Data da Instauração
102013	Apuração Direta	11/10/2013
262013	Procedimento Disciplinar	06/12/2013

Neste ponto, cabe recordar que, nos termos do art. 4º do normativo em questão, devem ser registrados no Sistema CGU-PAD: (i) todos os procedimentos administrativos disciplinares instaurados na unidade (PADs e Sindicâncias) em curso, independentemente da data de instauração; (ii) todos os procedimentos disciplinares instaurados a partir de 24 de julho de 2007; (iii) os procedimentos disciplinares encerrados a partir de 2006.

Desta forma, encaminhou-se a SA 201408092/02, em 21/07/2014, solicitando esclarecimentos para a não inclusão dos demais processos administrativos, conforme determinação legal.

Em resposta, a Área de Recursos Humanos do BNDES – ARH informou por meio do Atendimento 04/2014, que o Sistema BNDES aderiu formalmente ao Sistema de Gestão de Processos Disciplinares – CGU-PAD no ano de 2013, de forma que os processos administrativos passaram a ser registrados no aludido sistema a partir dessa data. Registrou ainda que, em atenção à Solicitação de Auditoria nº 201408092/02, o Sistema BNDES imediatamente iniciou procedimento para atender ao disposto no art. 4º da Portaria nº 1.043, de 24 de julho de 2007. Sendo este posicionamento do BNDES adequado para a situação.

## 2.2 Avaliação do Parecer da Auditoria Interna

O órgão de controle interno optou por incluir a avaliação do parecer de auditoria interna, bem como analisou a atuação da auditoria em 2013, conforme acordo de definição de escopo celebrado com o TCU, considerando as seguintes questões de auditoria: (i) O parecer de auditoria interna contém todos os elementos previstos conforme consta na DN TCU 132/2013? (ii) - A estrutura e atuação da Unidade de Auditoria Interna são adequadas?

A metodologia consistiu na avaliação do Parecer de Auditoria Interna, encaminhado no processo de contas 00218.001241/2014-34. Para avaliar a estrutura e atuação da Auditoria Interna, procedemos à análise do cumprimento das atribuições definidas na Resolução nº 2.342/2012, da matriz de risco aplicada para elaboração do Plano Anual de Auditoria Interna (PAINT) 2014 e da adequação do conteúdo do Relatório Anual de Auditoria Interna (RAINT) 2013 ao estabelecido no PAINT/2013.

O BNDES possui unidade de Auditoria Interna (AT) constituída, administrativamente vinculada ao Conselho de Administração do banco, de acordo com o art. 26 do Estatuto do BNDES, aprovado pelo Decreto nº 4.418, de 11/10/2002.

Verificamos que o Parecer de Auditoria, anexo ao processo de contas, contempla todos os elementos previstos na DN TCU 132/2013.



Para avaliar as atribuições definidas na Resolução nº 2.342/2012 do BNDES, foram utilizadas as informações constantes do RAIN/2013, do PAINT/2014, das Atas das reuniões dos Conselhos Fiscais, Conselhos de Administração e Comitê de Auditoria e obtidas por meio de entrevista com a Auditoria Interna do BNDES. Neste ponto, observamos que a AT realiza todas as atividades listadas no normativo interno em referência.

Observamos, ainda, que o BNDES atendeu recomendação desta CGU, no sentido de que a AT realizasse a avaliação de risco dos processos da entidade e apresentasse no PAINT/2014 uma avaliação sumária acerca do risco dos objetos das ações de auditoria dos processos selecionados e sua relevância em relação à entidade, conforme determina o art. 2º da IN CGU nº 01, de 03/01/2007.

Com efeito, o BNDES elaborou uma matriz de riscos, instrumento pelo qual os processos foram classificados e divididos em risco baixo, risco médio e risco alto. Para tanto, definiu-se para cada um dos eixos o peso da sua pontuação e, para subsidiar a pontuação, foram descritos os seguintes itens: relevância e conteúdo do critério; insumos utilizados (fonte e periodicidade); métrica e escala; e atualizações necessárias.

A matriz elaborada subsidiou a escolha das ações de auditoria interna que serão realizadas no exercício de 2014. As atividades realizadas pela AT no exercício de 2013, constantes no RAIN/2013, estão relacionadas com aquelas planejadas no PAINT/2013 do BNDES. Algumas atividades não cumpridas foram justificadas, conforme previsto na Instrução Normativa SFC Nº 01, de 03/01/2007 e em jurisprudência do Tribunal de Contas da União.

Por fim, faz-se mister registrar que o assunto ora tratado encontra-se abordado de forma mais detalhada em item específico do presente relatório.

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

Optamos por incluir a avaliação do cumprimento dos acórdãos para a UJ considerando a seguinte questão de auditoria: caso haja uma determinação específica do TCU à CGU para ser verificada na Auditoria Anual de Contas junto à UJ, a mesma foi atendida?

A metodologia consistiu no levantamento de todos os acórdãos e decisões do TCU que emitiram determinações, notificações e recomendações para o BNDES no exercício 2013. O Quadro a seguir apresenta os resultados desse levantamento.

Acórdãos com determinação, notificação ou recomendação ao BNDES.

<b>ACÓRDÃO</b>	<b>DATA</b>
ACÓRDÃO 3693/2013 ATA 45 - PLENÁRIO	10/12/2013
ACÓRDÃO 3362/2013 ATA 48 - PLENÁRIO	04/12/2013
ACÓRDÃO 3049/2013 ATA 45 - PLENÁRIO	13/11/2013
ACÓRDÃO 2292/2013 ATA 33 - PLENÁRIO	28/08/2013
ACÓRDÃO 1815/2013 ATA 26 - PLENÁRIO	17/07/2013
ACÓRDÃO 1839/2013 ATA 26 - PLENÁRIO	17/07/2013
ACÓRDÃO 1083/2013 ATA 15 - PLENÁRIO	08/05/2013
ACÓRDÃO 0934/2013 ATA 13 - PLENÁRIO	17/04/2013



ACÓRDÃO 0935/2013 ATA 13 - PLENÁRIO	17/04/2013
ACÓRDÃO 0664/2013 ATA 10 - PLENÁRIO	27/03/2013
ACÓRDÃO 0576/2013 ATA 09 - PLENÁRIO	20/03/2013
ACÓRDÃO 0575/2013 ATA 09 - PLENÁRIO	20/03/2013
ACÓRDÃO 0314/2013 ATA 06 - PLENÁRIO	27/02/2013

Fonte: Consulta ao site do TCU, realizada em 10/07/2014.

Após, procedeu-se à leitura das peças a fim de identificar determinação expressa para que o Controle Interno se manifestasse, no intuito de analisar o conteúdo e verificação do atendimento do mesmo pela Entidade, conforme demonstrado a seguir.

#### Acórdãos do TCU 2013

Qtde de Acórdãos com determinações à UJ em 2013 <sup>(1)</sup>	Qtde de Acórdãos de 2013 com determinações à UJ em que foi citada a CGU <sup>(2)</sup>	Qtde de acórdãos de 2013 em que houve menção para a atuação da CGU atendidos integralmente	Qtde de acórdãos de 2013 em que houve menção para a atuação da CGU atendidos parcialmente	Qtde de acórdãos de 2013 em que houve menção para a atuação da CGU não atendidos
13	0	Não se aplica	Não se aplica	Não se aplica

Fonte: (1) Relatório de Gestão BNDES/2013; (2) Site do TCU.

Conforme se depreende, o TCU não expediu, no período compreendido entre 01/01/2013 e 31/12/2013, nenhum acórdão com determinação expressa para que o Controle Interno se pronunciasse quanto a sua aplicação.

Cabe destacar que a Prestação de Contas da Presidenta da República relativa ao exercício de 2013 foi apreciada pelo Tribunal de Contas da União (TCU), que emitiu, em 15/07/2014, parecer favorável à sua aprovação, com ressalvas, pelo Congresso Nacional. Em razão da análise do TCU, foram exaradas recomendações, das quais destacamos a seguinte, direcionada ao BNDES:

Ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, que amplie a transparência de sua política de dividendos, de modo a permitir a avaliação externa da capacidade econômico-financeira das instituições financeiras federais.

O cumprimento da recomendação pelo BNDES é avaliado pela CGU na prestação de contas da Presidente da República do exercício seguinte.

## 2.4 Avaliação do Cumprimento das Recomendações da CGU

Optamos por incluir a avaliação do cumprimento das recomendações emitidas pelo Controle Interno, considerando a seguinte questão de auditoria: a UJ mantém uma rotina de acompanhamento e atendimento das recomendações emanadas pela CGU, especialmente quanto à instauração de TCE, à apuração de responsabilidade, ao fortalecimento do controle interno administrativo?





A metodologia consistiu no levantamento de todas as recomendações pendentes de anos anteriores e daquelas emitidas durante a gestão de 2013, com posterior verificação do atendimento das mesmas. O Quadro a seguir mostra os resultados da análise.

Atendimento de recomendações da CGU

Qtde de Recomendações Pendentes (saldo inicial em 01/01/2013) (A)	Qtde de Recomendações Emitidas em 2013 (B)	Qtde de Recomendações atendidas integralmente (C)	Qtde de Recomendações canceladas (D)	Qtde de Recomendações Pendentes (saldo final: 31/12/2012) (E) = A+B-C-D
6	5	3	1	7

Fonte: Nota Técnica nº 2.857/2013/NAC-1/CGU-Rio de Janeiro/RJ/CGU-PR, de 20/12/2013.

O posicionamento da CGU, item a item, foi enviado ao BNDES por meio da Nota Técnica nº 2.857/2013/NAC-1/CGU-Rio de Janeiro/RJ/CGU-PR, de 20/12/2013, que considerou duas recomendações atendidas. A terceira recomendação atendida diz respeito à avaliação sumária acerca do risco dos objetos das ações de auditoria incluídas no PAINT, avaliada em item específico deste relatório.

Nota-se que uma recomendação, sobre a concessão de patrocínios pelo BNDES, foi cancelada, em virtude da análise realizada na auditoria de avaliação da gestão de 2012, em que foram emitidas três novas recomendações sobre o assunto.

Com relação às sete recomendações “pendentes” na coluna “E” do quadro anterior: i) três, sendo uma relativa a subcontratações de serviços de publicidade e duas relacionadas a despesas com festividade, correspondem a situações em que não foi possível realizar uma análise conclusiva, havendo necessidade de verificação, por meio de ações de controle específicas, para que seja formada a opinião da CGU quanto à sua implementação; ii) quatro, sendo três relacionadas a propostas e concessão de patrocínio e uma sobre indicadores de desempenho do BNDES, tiveram o prazo para atendimento prorrogado por solicitação do gestor.

Quanto às quatro recomendações ainda não atendidas pelo BNDES, a Unidade se comprometeu formalmente a atendê-las, solicitando um prazo maior para tanto.

Em síntese, verificou-se que 36% das 11 recomendações encaminhadas foram canceladas (uma recomendação) ou necessitam de verificação posterior por parte deste Órgão de Controle (três recomendações), 28% foram integralmente atendidas (três recomendações) e 36% ainda não foram atendidas pelo BNDES (quatro recomendações em que houve prorrogação do prazo de atendimento). No entanto, a Unidade se comprometeu formalmente a atendê-las, solicitando um prazo maior para tanto.

Desta forma, consideramos que a UJ possui uma rotina de acompanhamento adequada no que se refere ao atendimento das recomendações do Controle Interno.

## 2.5 Avaliação do Conteúdo Específico do Relatório de Gestão



A fim de atender ao estabelecido pela Corte de Contas, consideramos a seguinte questão de auditoria: as informações relativas às despesas com publicidade e propaganda, que devem ser prestadas por órgãos e entidades integrantes do Sistema de Comunicação de Governo do Poder Executivo Federal – SICOM, conforme previsto na Parte B do Anexo II da Decisão Normativa TCU nº 127/2013, são completas e verídicas?

Em relação ao demonstrativo analítico das despesas com publicidade e propaganda, verificamos que os valores informados na tabela nº 23, disposta no item 12.1.1 do Relatório de Gestão, a seguir, apresentavam discrepância em relação ao valor total gasto com publicidade informado na página da transparência do BNDES.

**Dotação orçamentária e despesas com ações de publicidade institucional, mercadológica e legal (Tabela 23 do Relatório de Gestão)**

Rubricas CTB 2012	Dotação	Pago
Publicidade Institucional - 3141.13.00.00-8	R\$ 39.906.846,87	R\$ 31.361.548,22
Publicidade Mercadológica - 3141.33.02.01-6	R\$ 28.244.910,10	R\$ 19.389.485,04
Publicidade Fundo Amazônia - 3126.65.30.05-2	*	R\$ 0,00
Publicidade Legal - 3141.12.03.00-2	R\$ 3.245.749,63	R\$ 2.736.837,13
<b>TOTAL</b>	<b>R\$ 71.397.506,60</b>	<b>R\$ 53.487.870,39</b>

Os gastos apresentados na página da transparência do BNDES referem-se apenas às despesas do banco com publicidade institucional e mercadológica, perfazendo um total de R\$50.764.516,31. Consoante se verifica na tabela acima, os gastos com publicidade institucional e mercadológica registrados no Relatório de Gestão somam R\$50.751.033,26.

A Unidade realizou nova avaliação dos dados indicados na página da transparência relativos ao exercício 2013, oportunidade em que evidenciou inconsistências pontuais, de forma que os valores pagos a título de publicidade institucional e publicidade mercadológica foram revistos, conforme se segue:

**Dotação orçamentária e despesas com ações de publicidade institucional, mercadológica e legal - valores reais**

Rubricas CTB 2012	Dotação	Pago
Publicidade Institucional - 3141.13.00.00-8	R\$ 39.906.846,87	R\$ 31.363.053,02
Publicidade Mercadológica - 3141.33.02.01-6	R\$ 28.244.910,10	R\$ 19.379.588,35
Publicidade Fundo Amazônia - 3126.65.30.05-2	*	R\$ 0,00
Publicidade Legal - 3141.12.03.00-2	R\$ 3.245.749,63	R\$ 2.736.837,13





TOTAL	R\$ 71.397.506,60	R\$ 53.479.478,50
-------	-------------------	-------------------

A Unidade ressaltou que os relatórios referentes aos meses de agosto, setembro e dezembro, relativos aos gastos com publicidade, foram devidamente corrigidos e os valores serão substituídos na página da transparência na internet.

Portanto, verificamos que, em que pese a correção dos valores despendidos com publicidade, os mesmos se mantêm discrepantes em relação àqueles informados no Relatório de Gestão. Desta forma, cabe deixar assente que os valores pagos a título de publicidade institucional e mercadológica foram informados, na tabela 23, item 12.1.1, do Relatório de Gestão, de forma inconsistente.

## 2.6 Avaliação da Conformidade das Peças

A fim de atender ao estabelecido pela Corte de Contas, consideramos as seguintes questões de auditoria: (i) A unidade jurisdicionada elaborou todas as peças a ela atribuídas pelas normas do Tribunal de Contas da União para o exercício de referência? (ii) As peças contemplam os formatos e conteúdos obrigatórios nos termos da DN TCU nº 127/2013, da DN TCU nº 132/2013 e da Portaria-TCU nº 175/2013?

A metodologia da equipe de auditoria consistiu na análise censitária de todos os itens que compõem o Relatório de Gestão e as peças complementares.

A prestação de contas do BNDES consolida as informações da BNDES Participações (BNDESPAR) e da Agência Especial de Financiamento Industrial (FINAME) e agrega a prestação de contas do Fundo de Garantia para a Promoção da Competitividade (FGPC).

A partir dos exames referentes ao processo, concluímos que a Unidade elaborou todas as peças a ela atribuídas pelas normas do Tribunal de Contas da União para o exercício de 2013. Além disso, o Relatório de Gestão e as demais peças contemplam os formatos e conteúdos obrigatórios nos termos da DN TCU nºs 127/2013 e 132/2013 e da Portaria TCU nº 175/2013, exceto pela inconsistência dos dados relativos aos valores pagos a título de publicidade institucional e mercadológica, conforme descrito no item 2.5 deste relatório.

## 2.7 Avaliação da Gestão de Tecnologia da Informação

A fim de atender ao escopo estabelecido pela Corte de Contas em conjunto com a CGU, neste item, buscou-se avaliar objetivamente a gestão de Tecnologia da Informação (TI) da UJ, especificamente no que tange ao andamento do Projeto AGIR em 2013.

A metodologia consistiu em atualizar as informações a respeito do Projeto AGIR - Ação para Gestão Integrada de Recursos, que tem por objetivo definir, implantar e implementar uma solução de gestão integrada de recursos para o BNDES (Solução Agir), por intermédio de soluções tecnológicas e otimização dos processos de negócio, considerando também os resultados obtidos no Acompanhamento Permanente da Gestão 2013.



Para tanto, foi encaminhada a Solicitação de Auditoria nº 201408092/01, em 09/07/2014, solicitando informações acerca do cronograma atualizado do Projeto AGIR, da estrutura vigente da Área de Tecnologia da Informação - ATI e do AGIR, entre 2012 e 2013, bem como do estágio atual de implantação do projeto, detalhando o que se encontra em produção e o que ainda se encontra pendente.

Observamos que os contratos celebrados pelo BNDES no âmbito do projeto AGIR ultrapassam o valor de R\$300 milhões, tendo sido executados, até dezembro de 2013, o montante de R\$111.683.673,78. Após implementado o AGIR, o custo estimado de manutenção é da ordem de R\$20 milhões anuais.

O Plano Diretor de Tecnologia da Informação - PDTI para o período de 2013-2015 foi concluído em dezembro de 2012, após recomendação específica da CGU, tendo sido elaborado pelas Áreas ATI e AGIR, com objetivo de orientar a aplicação dos recursos e processos de TI do BNDES de acordo com as definições estratégicas do Banco, da Área de TI e da Secretaria de Gestão do Projeto AGIR.

Sobre a situação atual dos principais Programas em execução no âmbito do Projeto AGIR, a saber, (i) Aplicativos de Mercado – PAM e (ii) Aplicativos Desenvolvidos – PAD, observamos que foi implementada mais uma série de soluções referentes à segunda e à terceira onda de implantação do PAM, bem como, em dezembro de 2013 ocorreu a primeira entrega de produtos no âmbito do PAD.

Finalmente, foi demonstrado pelo Banco os instrumentos de acompanhamento da execução do projeto, quais sejam: i) Relatórios de Acompanhamento Semanal (RAS); ii) acompanhamento pelo Escritório de Projetos Corporativos do Banco (AP/DEORÇ) e reporte periódico ao Comitê de Planejamento do BNDES; e iii) Trabalho da Auditoria Interna, conforme detalhamento específico em item próprio do presente relatório.

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

No PPA 2012-2015, o BNDES atua apenas como fonte de recursos, não havendo, portanto, ações ou programas de governo sob sua responsabilidade. Dessa forma, conforme acordado com o TCU, a avaliação da CGU, no que se refere aos resultados quantitativos e qualitativos do banco, será realizada por meio da análise da condução de um de seus macroprocessos finalísticos.

O macroprocesso selecionado foi o PN01, “Concessão de Apoio Financeiro”, cujo principal produto é o apoio financeiro a entidades externas. A escolha se deu com base nos critérios de: i) relevância, considerando a vinculação do macroprocesso à missão da UJ, qual seja, “promover o desenvolvimento sustentável e competitivo da economia brasileira, com geração de emprego e redução das desigualdades sociais e regionais”; e ii) materialidade, tendo em vista que os resultados alcançados com o macroprocesso, que são mensurados a partir do volume de recursos desembolsados, atingiram o montante aproximado de R\$190 bilhões em 2013, valor 22% superior ao do ano anterior.

O objetivo desta análise é responder à seguinte questão de auditoria: a formalização e o acompanhamento dos contratos de financiamento e o cancelamento dos pedidos de apoio financeiro seguem os procedimentos definidos pelo BNDES?



Em função da alegação de sigilo, pelo banco, quanto aos contratos firmados com entidades da Administração Pública Indireta e com o Setor Privado, a análise ficou restrita a contratos cujo cliente final é a Administração Pública Direta. A não apresentação dos documentos pelo banco impactou de forma significativa a extensão e profundidade dos exames realizados, referentes ao item “Resultados Quantitativos e Qualitativos”, caracterizando restrição de escopo dos trabalhos de auditoria, e será tratada em item específico deste relatório.

Em decorrência da restrição de escopo e considerando que a Área de Infraestrutura Social (AS) foi responsável, em 2013, por cerca de 98% dos desembolsos para a Administração Pública Direta, optamos por analisar contratos dessa área. Os projetos selecionados são relativos ao produto FINEM, forma de apoio direta, que é a realizada diretamente pelo BNDES, sem intermédio de uma instituição financeira. O FINEM foi o produto do banco que correspondeu ao maior volume de desembolso em 2013.

O valor total dos contratos da AS, vigentes e que tiveram desembolso em 2013, foi de R\$68.451.085.490,00 portanto o valor contratado da amostra selecionada para análise, de R\$284.173.807,00 relativo a três contratos, representa 0,42% desse total. Em relação ao valor desembolsado, a amostra representa 0,17% do valor total desembolsado pela AS em 2013 e cerca de 0,02% do valor total desembolsado pelo banco. Levando-se em conta apenas os desembolsos para a administração pública direta, a amostra corresponde a 0,24% do valor desembolsado pela AS e a 0,23% do desembolsado pelo banco. A pequena representatividade da amostra em relação aos totais contratado e desembolsado é decorrente da complexidade e grande quantidade de documentos e informações relacionados aos contratos, limitados, portanto, a três, nesse trabalho.

Com relação aos pedidos indeferidos, selecionamos operações que foram canceladas ou negadas no âmbito do Departamento de Prioridade da Área de Planejamento – AP/DEPRI ou do Comitê de Enquadramento, Crédito e Mercado de Capitais – CEC, e no âmbito da AS, de forma a verificar se os cancelamentos ocorreram de acordo com os normativos do banco. Nesse caso, a amostra também se restringiu aos pedidos de financiamento envolvendo administração pública direta, em razão da citada alegação de sigilo pelo banco.

As operações selecionadas representam 15% do total de cancelamentos no âmbito do AP/DEPRI e do CEC e 30% dos cancelamentos pela AS, considerando apenas os pedidos relacionados à administração pública direta.

O trabalho de auditoria abrangeu a verificação da adequação de todas as etapas da solicitação de apoio financeiro, que compreende as fases de enquadramento, análise, aprovação, contratação, liberação e acompanhamento. A verificação da execução física dos contratos não fez parte do escopo do trabalho.

Verificamos que todas as etapas do processo de concessão de financiamento das operações analisadas seguiram as Políticas Operacionais do BNDES e ocorreram de acordo com as Resoluções 665/87 (Disposições Aplicáveis aos Contratos do BNDES), 660/87 (Normas e Instruções de Acompanhamento) e 2201/2011 (Normas aplicáveis ao fluxo das operações diretas e indiretas não-automáticas do Sistema BNDES).

Entretanto, identificamos fragilidades e necessidade de aprimoramento relacionadas à avaliação do custo do projeto e da efetividade da atuação do BNDES, ainda realizadas



de forma muito incipiente, além de atrasos significativos no prazo de execução física dos contratos.

Com relação à avaliação de custos, considerando que já foi emitida recomendação, pela Coordenação-Geral de Auditoria da Área de Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior - SFC/DEDIC, a respeito de definição de critérios de análise de custo pelo banco e que o BNDES reconhece que a análise hoje é restrita a poucos itens e que está atuando no sentido de definir uma metodologia que seja aplicável à variedade de projetos financiados, optamos por não emitir nova recomendação a respeito do assunto.

Ressaltamos que a avaliação do custo do financiamento pelo BNDES tem importância fundamental, levando-se em conta sua missão. Por ser um banco de fomento e não uma instituição financeira privada, e por oferecer taxas de juros menores que as do mercado, o banco não pode se limitar a emprestar o dinheiro e recebê-lo de volta atualizado, ainda que o projeto seja concluído, mas deve possuir ferramentas de análise de custos adequadas e suficientes para garantir que todo o valor alocado seja realmente o montante necessário para o empreendimento financiado, contribuindo, assim, para ampliar as garantias de que os recursos do banco se destinam ao desenvolvimento econômico e social.

Quanto à avaliação da efetividade, o BNDES ainda não dispõe de indicadores para avaliar os resultados de cada um dos projetos e da linha de financiamento como um todo. Os contratos antigos, como os analisados nesse trabalho, não contam com nenhum mecanismo de avaliação do resultado da operação.

Apesar de o banco estar adotando medidas para avaliação dos resultados, ainda não é possível atestar, de forma global, a efetividade dos desembolsos. Entretanto, assim como no caso da avaliação de custo do financiamento, considerando que já foram emitidas, pela CGU, recomendações a respeito da definição de indicadores, optamos por não emitir nova recomendação.

Com relação ao cronograma, observamos atrasos significativos na execução dos contratos analisados. De fato, o cumprimento do prazo previsto no contrato não depende diretamente do banco e perpassa, muitas vezes, por dificuldades de gestão do ente público (no caso da administração pública direta), mas, ainda assim, afeta negativamente o atingimento dos objetivos do banco. Considerando a existência de políticas que incentivam o investimento em determinado setor, em determinado momento, a não conclusão dos projetos no prazo previsto faz com que a efetividade do investimento em tal setor não se verifique no prazo pretendido. No final de 2013, a meta de melhorar a atuação do banco junto aos clientes do setor público, contribuindo diretamente (via financiamento) e indiretamente (via procedimentos operacionais) para melhoria da gestão dos entes subnacionais, foi incorporada às metas da AS relacionadas aos seus objetivos estratégicos, o que pode vir a contribuir para reduzir os atrasos verificados.

Frisamos que a conclusão do nosso trabalho diz respeito somente aos pedidos de financiamento e contratos referentes à administração pública direta e que a amostra que fez parte do escopo deste trabalho, em especial com relação aos contratos, representa um percentual pequeno das operações do banco, pelas razões já expostas.



Adicionalmente, apresentamos os resultados relacionados ao Fundo de Garantia para a Promoção da Competitividade – FGPC, que é um fundo de natureza contábil, instituído pela Lei nº 9.531/1997 e regulamentado pelo Decreto nº 3.113/1999, vinculado ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior e gerido pelo BNDES.

O Fundo foi criado com a finalidade de prover recursos para garantir o risco das operações de financiamento realizadas pelo BNDES e pela FINAME, diretamente ou por intermédio de instituições repassadoras, a microempresas, empresas de pequeno porte e médias empresas exportadoras ou fabricantes de insumos que integrem o processo produtivo, ou de montagem e de embalagem de mercadorias destinadas à exportação.

Desde 2009, a partir do início da operacionalização do novo fundo garantidor (FGI), o FGPC deixou de conceder novas garantias e será extinto após a quitação de todas as operações realizadas com garantia por ele concedida. Em 31/12/2013, os valores das garantias prestadas totalizavam R\$29.036 mil.

As principais realizações relacionadas ao Fundo, em 2013, foram: i) a implantação das definições de como serão operacionalizadas as cobranças e devoluções das comissões de garantia no âmbito do Projeto FG6 (projeto de TI que tem por objetivo automatizar a cobrança e a devolução da comissão de garantia no estoque de operações); (ii) o início do novo projeto de TI, que desenvolverá o módulo do sistema de informática que permitirá o pagamento de honra de operações sub-rogadas que ficaram inadimplentes; e (iii) o aprimoramento do processo de concessão de provimento definitivo que ocasionou o incremento de 100% nos valores recuperados em 2013 em relação ao ano anterior.

O Relatório de Gestão/2013 também enfatizou a recuperação de créditos de 57 operações nos anos de 2012 e 2013, graças à possibilidade de os Agentes Financeiros renunciarem à garantia do Fundo, mediante o pagamento à vista dos valores honrados, atualizados pela taxa contratual, prevista na relação do BNDES com os Agentes Financeiros, conforme definido na Circular BNDES nº 10, de 05/03/2012.

Entre os destaques na condução dos macroprocessos finalísticos do banco, foi apontado, no Relatório de Gestão, o incremento da recuperação do FGPC por meio do encaminhamento de cartas aos Agentes Financeiros, solicitando informações acerca das operações cujas medidas judiciais apresentam indício de finalização, atividade conduzida pela Área de Crédito.

## **2.9 Avaliação dos Indicadores de Gestão da UJ**

O objetivo desta análise é responder a seguinte questão de auditoria: os indicadores de desempenho da gestão da UJ atendem aos seguintes critérios:

- (i) completude (capacidade de representar, com a maior proximidade possível, a situação que a UJ pretende medir e de refletir os resultados das intervenções efetuadas na gestão)?
- (ii) comparabilidade (capacidade de proporcionar medição da situação pretendida ao longo do tempo, por intermédio de séries históricas)?



(iii) confiabilidade (confiabilidade das fontes dos dados utilizados para o cálculo do indicador, avaliando, principalmente, se a metodologia escolhida para a coleta, processamento e divulgação é transparente e replicável por outros agentes, internos ou externos à unidade)?

(iv) acessibilidade (facilidade de obtenção dos dados, elaboração do indicador e de compreensão dos resultados pelo público em geral)?

(v) economicidade (razoabilidade dos custos de obtenção do indicador em relação aos benefícios para a melhoria da gestão da unidade)?

O mapa estratégico corporativo do BNDES está dividido em quatro perspectivas (Desenvolvimento Sustentável e Competitivo – DSC, Sustentabilidade Financeira – SF, Processos Internos – PI e Aprendizado e Competências – AC). Além do mapa estratégico corporativo, existe um mapa estratégico para cada uma das Unidades Fundamentais presentes na estrutura do banco. Cada perspectiva possui seus objetivos estratégicos e há indicadores relacionados a cada um dos objetivos estratégicos.

No caso da Área de Infraestrutura Social (AS), os objetivos estratégicos constantes de seu mapa estratégico e diretamente relacionados à missão do BNDES e ao processo de concessão de crédito são os seguintes:

DSC1 – Ampliar o apoio nos setores de mobilidade, saneamento e infraestrutura urbana.

DSC2 – Ampliar o apoio nos setores de saúde, educação e segurança.

DSC3 – Melhorar a gestão pública.

Os principais indicadores da AS, para o exercício de 2013, são os seguintes:

- Desembolso em desenvolvimento regional (associado ao DSC4 do mapa estratégico corporativo do banco, “Fomentar a inovação, a sustentabilidade socioambiental e o desenvolvimento regional”)
- Valor desembolsado para Gestão Pública
- Valor desembolsado para Infraestrutura Urbana
- Valor desembolsado para Mobilidade Urbana
- Valor desembolsado para Saneamento
- Valor desembolsado para Saúde, Educação e Segurança

Consideramos que os indicadores são úteis, em especial para medir a eficácia dos setores/programas cuja prioridade foi estabelecida pelo banco, e mensuráveis e atendem aos critérios avaliados.

Entretanto, como observado em exercícios anteriores, verificamos que os principais indicadores utilizados pela AS e pelo banco e relacionados à sua atividade finalística são indicadores de desembolso. Desde 2005, a CGU vem apontando a necessidade de elaboração de indicadores que permitam a efetiva avaliação do desempenho da gestão do BNDES, bem como do impacto nos diversos setores da sociedade afetados por suas intervenções.

Segundo informado no Relatório de Gestão, em 2013, foi dado prosseguimento à Etapa 3 do processo de implantação do Sistema de Monitoramento e Avaliação (M&A), que corresponde à capacitação das áreas operacionais e definição dos indicadores de efetividade. Concluída a formulação, baseada na metodologia Balanced Scorecard (BSC), de indicadores de efetividade corporativos relacionados a temas de políticas





públicas, foi iniciada, em 2013, a fase de testes. Atualmente, os indicadores do tema “Indústria” estão em fase de testes e aprimoramento das fórmulas de cálculo, o que envolve intensa manipulação de bases de dados não somente do BNDES, mas também de outras instituições como Ministério do Trabalho e Emprego, Secretaria de Comércio Exterior do MDIC e IBGE. Para que a terceira etapa seja concluída ainda é preciso que os indicadores de efetividade selecionados sejam aprovados pela Diretoria do BNDES.

O Relatório de Gestão informou que o prazo original para conclusão da Etapa 3, 31/03/2012, anteriormente adiado para 30/09/2013, foi novamente postergado, para 25/04/2014. Contudo, conforme esclarecido no Atendimento DERAT/AT nº 06/2014, de 31/07/2014, a consecução das atividades de teste dos indicadores vinha sendo realizada via tabulações especiais solicitadas ao IBGE, mas não foi possível prosseguir, pois o instituto apresentou dificuldades em atender às demandas técnicas do BNDES. Com isso, foi encaminhado projeto de utilização da Sala de Acesso Restrito do IBGE para a realização dos cálculos, sendo 28/11/2014 o novo prazo previsto para a conclusão da Etapa 3.

Ainda com relação à avaliação de efetividade, em 2013, o BNDES sofreu um processo de auditoria operacional do TCU, que teve por objetivo verificar os critérios e instrumentos empregados pelo Sistema BNDES na avaliação da efetividade de suas operações financeiras. O trabalho resultou no Acórdão 1839/2013 – Plenário, que expediu recomendações sobre o tema de monitoramento e avaliação, que, segundo informado no Atendimento DERAT/AT nº 06/2014, implicaram em ajustes conceituais no Sistema de M&A que vinha sendo desenvolvido. O Plano de Providências elaborado pelo BNDES (Nota AP/SUP nº 15 de 04/11/2013) foi encaminhado, via Ofício AT-115/2013, de 06/11/2013, ao TCU, contendo as tarefas de aprimoramento previstas e seu cronograma de realização.

## **2.10 Avaliação dos Controles Internos Administrativos**

O objetivo desta análise é responder a seguinte questão de auditoria: os controles internos administrativos asseguram razoavelmente o atingimento dos objetivos estratégicos da UJ, considerando os elementos “ambiente de controle”, “avaliação de risco”, “atividades de controle”, “informação e comunicação” e “monitoramento”, do sistema de controles internos da UJ?

Nossa análise avaliou os controles internos relacionados à condução do macroprocesso finalístico PN01, “Concessão de Apoio Financeiro”, no âmbito da Área de Infraestrutura Social – AS, e do Departamento de Prioridade da Área de Planejamento - AP/DEPRI.

A estrutura de governança e controle do BNDES, representada pela atuação conjunta do Conselho de Administração, Conselho Fiscal, Comitê de Auditoria e Diretoria, é definida em seu Estatuto Social, que estabelece as respectivas formas de atuação e competências. A estrutura é complementada pela atuação da Unidade de Auditoria Interna (AT), vinculada ao Conselho de Administração do BNDES, e pelo Departamento de Controles Internos, AGR/DECOI, vinculado à Área de Gestão de Riscos.



O AGR/DECOI possui, em linhas gerais, as atribuições de promover o desenvolvimento contínuo do ambiente de controles internos; analisar os principais processos da organização por meio de atividades, tais como verificação de conformidade e avaliações de controles internos, de modo a identificar oportunidades de aprimoramento; e disseminar a cultura de controle no banco.

Adicionalmente, existe a figura dos comitês, que tratam os assuntos de forma colegiada, sendo que dois deles apresentam escopo de atuação com maior vinculação aos assuntos relativos a controles internos e a gestão de riscos: o Comitê Gerencial, composto por todos os Superintendentes do BNDES, que possui, entre as suas atribuições, apreciar propostas concernentes a políticas operacionais, de crédito, corporativas e assuntos de caráter estratégico e corporativo do BNDES; e o Comitê de Gestão de Riscos (CGR), composto pelo Presidente, Vice-Presidente e Diretores, que possui, entre as suas atribuições, acompanhar o ambiente regulatório relativo à gestão de riscos e controles internos do banco.

Com base na análise de documentos e em entrevistas, concluímos que os aspectos desejáveis relacionados a cada um dos elementos do sistema de controle interno, quais sejam, ambiente de controle, avaliação de risco, atividades de controle, informação e comunicação e monitoramento, são observados em sua maioria.

Sendo assim, podemos inferir, com razoável probabilidade, que há suficiência de controles internos relacionados ao macroprocesso finalístico avaliado, nas áreas AS e AP/DEPRI, para o atingimento dos objetivos estratégicos.

Por fim, registramos que o Relatório de Gestão informou, no que diz respeito a controles internos, que, em 2013, foi iniciada a construção de uma metodologia que tem por objetivo fornecer um indicador sobre a efetividade do sistema de controles internos do banco, tomando por base o resultado do conjunto de trabalhos realizados em determinado período e a abrangência de tais trabalhos. Solicitamos ao BNDES informar em que estágio se encontra a definição da metodologia, esclarecendo como funciona. A Área de Gestão de Riscos apresentou a resposta, anexa ao Atendimento DERAT/AT nº 07/2014, classificando as informações como reservadas. Consideramos que a definição do indicador será útil para avaliar o sistema de controles internos do banco.

## **2.11 Ocorrência com dano ou prejuízo**

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

## **3. Conclusão**

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, 23 de outubro de 2014.



---

**Achados da Auditoria - nº 201408092****1 GESTÃO OPERACIONAL****1.1 AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS****1.1.1 SISTEMA DE INFORMAÇÕES OPERACIONAIS****1.1.1.1 INFORMAÇÃO****Informações acerca do projeto AGIR.****Fato**

A fim de atender ao escopo estabelecido pela Corte de Contas em conjunto com a CGU, neste item, buscou-se avaliar objetivamente a gestão de Tecnologia da Informação (TI) da UJ, especificamente no que tange ao andamento do Projeto AGIR em 2013.

A metodologia consistiu em atualizar as informações a respeito do Projeto AGIR - Ação para Gestão Integrada de Recursos, que tem por objetivo definir, implantar e implementar uma solução de gestão integrada de recursos para o BNDES (Solução Agir), por intermédio de soluções tecnológicas e otimização dos processos de negócio, considerando também os resultados obtidos no Acompanhamento Permanente da Gestão 2013.

Para tanto, foi encaminhada a Solicitação de Auditoria nº 201408092/01, em 09/07/2014, solicitando informações acerca do cronograma atualizado do Projeto AGIR, da estrutura vigente da Área de Tecnologia da Informação - ATI e do AGIR, entre 2012 e 2013, bem como do estágio atual de implantação do projeto, detalhando o que se encontra em produção e o que ainda se encontra pendente.

O projeto AGIR, em andamento na Unidade desde 2005, previsto no planejamento estratégico vigente da instituição, é coordenado pela chamada Secretaria de Gestão do Projeto AGIR (AGIR), criada em 2006. A AGIR conta com a participação de empresas de prestação de serviços de assessoria e com empregados de diversos setores do banco.

Após pesquisa de mercado realizada pelo Banco, por meio da Concorrência ACO nº 01/2005, contratou-se a empresa Accenture do Brasil Ltda., a fim de prestar assessoria



técnica no contexto do projeto, que foi dividido em duas etapas. A primeira etapa, de definição da solução, foi concluída em 2007. Desde então, o BNDES tem atuado na etapa de execução do projeto, juntamente com a referida empresa, recontratada em 2009, por meio de inexigibilidade, e com dois consórcios de empresas contratados em 2011 e 2012.

Em 2012 entendeu-se adequado estruturar um Plano que englobasse as ações de Tecnologia a serem realizadas pelas duas unidades, sendo a Área de Tecnologia de Informação (ATI) responsável por manter operacionais os ambientes tecnológicos em produção, executar projetos de desenvolvimento e implantar diversos programas de financiamento nestes ambientes, enquanto o Projeto AGIR responsabilizar-se-ia por definir e implementar os novos ambientes tecnológicos e sistemas de suporte aos processos de negócio.

Gradativamente, à medida que sejam realizadas as entregas finais esperadas com a execução do Projeto AGIR, cuja previsão de término é janeiro de 2016, ocorrerá a desmobilização da Secretaria de Gestão do Projeto AGIR, já que se trata de estrutura organizacional temporária dedicada à execução do Projeto. Esta será a etapa de transição e finalização, a partir da qual a ATI voltará a ser a única unidade no BNDES relacionada à Tecnologia da Informação.

Os contratos celebrados pelo BNDES no âmbito do projeto AGIR ultrapassam o valor de R\$300 milhões. Conforme informado pelo Banco, por meio do Atendimento 07/2014, até dezembro de 2013 foi executado o montante de R\$111.683.673,78. Após implementado o AGIR, o custo estimado de manutenção é da ordem de R\$20 milhões anuais.

Com a finalidade de conferir foco à atuação da área de TI, apresentando estratégias e traçando planos de ação para implantá-las, o planejamento de TI constitui um processo de gestão norteador para a execução das ações.

O Tribunal de Contas da União (TCU) tem enfatizado a importância da utilização do planejamento como ferramenta de gestão, especialmente após a publicação da Instrução Normativa SLTI nº 04/2010, que em seu artigo 4º estabelece que: *“Art. 4º As contratações de que trata esta Instrução Normativa deverão ser precedidas de planejamento, elaborado em harmonia com o PDTI, alinhado ao planejamento estratégico do órgão ou entidade.”*

Adicionalmente, a CGU solicitou ao BNDES, através do Ofício nº 29.952/2012/NAC1/CGU-Regional/RJ/CGU-PR, de 09/10/2012, a elaboração de um plano diretor de tecnologia da informação que registrasse o alinhamento do planejamento de TI com a estratégia do BNDES, com as especificações de plataformas de hardware e software em uso no Banco; o inventário de necessidades; o plano de metas e ações; o plano de investimentos e serviços e equipamentos; a proposta orçamentária de TI; e o processo de revisão do planejamento de TI.

Assim, em dezembro de 2012, foi elaborado pelas Áreas ATI e AGIR, o PDTI - Plano Diretor de Tecnologia da Informação para o período de 2013-2015, com objetivo de orientar a aplicação dos recursos e processos de TI do BNDES, de acordo com as definições estratégicas do Banco, da Área de TI e da Secretaria de Gestão do Projeto AGIR. O documento está alinhado às orientações estratégicas da Organização, a saber:



Planejamento corporativo e objetivos estratégicos do BNDES para o período 2013-2015 e Planejamento e objetivos estratégicos da Área de TI e da Secretaria de Gestão do Projeto AGIR para o período 2013-2015.

No exercício 2013, a estrutura organizacional da Área de TI manteve-se praticamente a mesma existente em 2012, à exceção de pequenas alterações realizadas no Departamento de Sistemas 2 (DESYS2) e no Departamento de Gestão de TI (DEGESP), com a transferência da gerência de Gestão de Demandas do DESYS2 para o DEGESP e a especialização de uma gerência do DESYS2 na implementação de linhas de financiamento do BNDES. Adicionalmente foram transferidos 06 analistas de suporte do AGIR para a ATI com o objetivo de viabilizar que a sustentação da infraestrutura relacionada ao PAD (Programa de Aplicativos Desenvolvidos) fosse feita pela ATI.

O Projeto teve sua execução dividida em duas etapas. A Etapa 1 encerrou-se com a elaboração e aprovação pela Diretoria do BNDES de um Plano de Implementação, que passou a ser o guia para a execução da Etapa 2. Ao final da Etapa 1, ficou clara a necessidade de revisão de todos os processos do Banco e a substituição dos sistemas e da infraestrutura que suportava o BNDES. Dada a sua abrangência e complexidade, a Etapa 2 do Projeto AGIR, iniciada em agosto de 2007, e que representa a implementação e implantação da referida Solução AGIR, foi entendida como uma Jornada, representada por um conjunto de dez programas interligados, os quais, por sua vez, contemplam um grupo de projetos complementares.

Segue um detalhamento referente à situação atual dos principais Programas em execução no âmbito do Projeto AGIR, a saber, (i) Aplicativos de Mercado – PAM e (ii) Aplicativos Desenvolvidos – PAD.

(i): Aplicativos de Mercado (PAM):

Com o objetivo de implementar softwares de mercado para suportar os Macroprocessos/ Processos da plataforma de serviços compartilhados do BNDES, este programa teve início em outubro de 2009, com a contratação do Consórcio Visão, formado pelas empresas Indra e Politec (esta absorvida pela Indra em 2011), que venceu a licitação ofertando ao BNDES o software líder de mercado (ERP da SAP). Seu término está previsto para setembro de 2014 (OCS nº 211/2009).

Em dezembro de 2011, foi implementada sua primeira onda, que contemplou processos financeiros e contábeis. Em 2013 e até o momento em 2014, foi implementada mais uma série de soluções referentes à segunda e à terceira onda de implantação. Um importante marco é que, uma vez que entrou em operação o Portal do Empregado, todos os empregados do Banco passaram a ter contato direto e a utilizar a nova solução.

(ii) Aplicativos Desenvolvidos (PAD):

Com o objetivo de implementar soluções sob medida para apoiar os Macroprocessos/ Processos da plataforma de negócios do BNDES, este programa teve início em abril de 2012, com a contratação do Consórcio Interagir, liderado pela empresa Powerlogic. Seguiram-se as atividades da fase de Planejamento, a execução dos pilotos e, em setembro de 2012, iniciou-se a fase de implantação dos processos e desenvolvimento dos aplicativos da Onda 1. O término do Contrato está previsto para abril de 2016 (OCS nº 28/2012).



Em dezembro de 2013 ocorreu a primeira entrega, chamada Colabore, com a implantação da nova plataforma de colaboração, que visa trazer novas possibilidades de comunicação, interatividade e compartilhamento de informações entre os empregados do Banco. A esta implantação seguiu-se o Portal Corporativo (Nova Intranet), que compõe o núcleo da gestão do conhecimento do BNDES. Para agosto de 2014 está prevista a implantação dos projetos Entidades, Apoio à Deliberação, Informações Centrais, Credenciais e Acesso, e Papéis e Grupos. No final de 2014 devem ser parcialmente implantadas soluções para os processos Concessão de Apoio Financeiro (FINEM), Desenvolvimento de Produtos (FINEM) e Gestão de Risco de Crédito. No escopo das entregas subsequentes estão projetos tais como Garantias, Itens Financiáveis e Portal de Negócios.

Impende registrar que o Banco apresentou os Relatórios de Acompanhamento Semanal (RAS) gerados em 2013, referentes ao acompanhamento da execução do Projeto AGIR como um todo. Realiza-se semanalmente uma reunião específica de apresentação do andamento do Projeto AGIR (fundamentalmente sobre o PAM e o PAD) ao Diretor e à assessoria da DIR6 que conta com a participação dos principais executivos envolvidos com a execução do Projeto.

Em paralelo, além do monitoramento citado anteriormente, a Unidade informou que o Projeto AGIR foi acompanhado pelo Escritório de Projetos Corporativos do Banco (AP/DEORÇ) e reportado periodicamente ao Comitê de Planejamento do BNDES.

Em relação ao acompanhamento do projeto por parte da Auditoria Interna do BNDES, durante o exercício 2013, foi elaborado o Relatório AT-013/2013, de 19/12/2013, com o objetivo de avaliar o processo Gerenciar Mudanças de TI, implantado em julho de 2010, sob a gestão da Gerência do Processo de Engenharia de Software do departamento de Implantação da Área de Tecnologia de Informação (ATI/DEIMP/GPES).

Como resultado da análise, a auditoria observou que as atividades verificadas estavam adequadas, com as ressalvas mencionadas a seguir, para as quais foram elaborados planos de ação com prazo de implementação definido.

<b>Constatação</b>	<b>Plano de Ação</b>	<b>Prazo para implementação</b>
Requisição de mudança emergencial sem evidência de homologação pelo Comitê de mudanças.	Aprimoramento do processo de elaboração da pauta de reunião do Comitê de mudanças com a implementação de um novo relatório.	Imediato
Requisições de mudança sem aprovação para implantação.	1- Desativação da característica utilizada no módulo gerenciar mudanças da ferramenta Remedy (software utilizado para automatizar o processo Gerenciar Mudanças); 2- Alteração do procedimento de manutenção das configurações da ferramenta Remedy; 3- Verificação das regras de aprovação configuradas no Remedy.	1- Imediato 2- Imediato 3- Imediato
Problemas no registro do status de fechamento de requisições de mudança.	1- Definição da estratégia de tratamento das inconsistências por meio da análise da situação atual de toda a base de requisição de mudanças;	Imediato





	2- Correção do status de fechamento por parte dos responsáveis pelas requisições de mudanças que apresentavam o problema;	20/01/2014
	3- Informação sobre os casos de erro no status de fechamento das requisições de mudança, solicitando sua correção, juntamente com outros pedidos de correção já enviados semanalmente;	Imediato
	4- Análise da melhor forma de solucionar os problemas de inconsistências e de inexistência de status de fechamento por parte da ATI, com apoio do fornecedor da ferramenta Remedy.	30/04/2014

## 1.1.2 EFETIVIDADE DOS RESULTADOS OPERACIONAIS

### 1.1.2.1 INFORMAÇÃO

#### **Análise da adequação de pedidos e de contratos de financiamento aos normativos do banco.**

#### **Fato**

Os projetos financiados pelo BNDES estão distribuídos por 13 áreas do banco, além do Gabinete da Presidência. O quadro a seguir apresenta o valor total do desembolso em 2013, por área e por natureza do cliente final.

Desembolso do BNDES em 2013, por área e por natureza do cliente final

Área	Desembolso por área (R\$)	Natureza do cliente final	Desembolso por área e natureza do cliente final (R\$)
Área Agropecuária e de Inclusão Social	370.153.809	Administração pública direta	96.127.127
		Administração pública indireta	19.118.726
		Setor privado	254.907.955
Área de Capital Empreendedor	173.810.099	Setor privado	173.810.099
Área de Comercio Exterior	15.141.935.013	Setor privado	15.141.935.013
Área de Estruturação de Projetos	11.388.895	Setor privado	11.388.895
Área de Infraestrutura	30.258.923.215	Administração pública direta	101.037.300
		Administração pública indireta	4.616.327.179
		Setor privado	25.541.558.737
Área de Infraestrutura Social	17.828.719.194	Administração pública direta	12.361.230.416
		Administração pública indireta	3.639.514.049
		Setor privado	1.827.974.729
Área de Insumos Básicos	16.875.959.795	Administração pública direta	5.000.000
		Administração pública indireta	4.226.371.803
		Setor privado	12.644.587.992



Área	Desembolso por área (R\$)	Natureza do cliente final	Desembolso por área e natureza do cliente final (R\$)
Área de Meio Ambiente	145.337.010	Administração pública direta	40.485.734
		Administração pública indireta	2.677.620
		Setor privado	102.173.656
Área de Operações Indiretas	95.068.375.700	Administração pública direta	49.896.303
		Administração pública indireta	2.327.241.110
		Setor privado	92.691.238.288
Área de Pesquisa e Acompanhamento Econômico	2.783.101	Administração pública indireta	17.250
		Setor privado	2.765.851
Área de Planejamento	1.640.884	Setor privado	1.640.884
Área Industrial	14.532.614.962	Administração pública indireta	1.951.959.070
		Setor privado	12.580.655.891
Área Internacional	841.080	Setor privado	841.080
Gabinete da Presidência	6.552.360	Administração pública indireta	633.264
		Setor privado	5.919.096
<b>TOTAL</b>	<b>190.419.035.117</b>	<b>TOTAL</b>	<b>190.419.035.117</b>

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria com base na resposta à Solicitação de Auditoria 201400353/02.

Em função da alegação de sigilo, pelo banco, em relação aos contratos com entidades da Administração Pública Indireta e com o Setor Privado, a análise da CGU se restringiu a contratos cujo cliente final é a Administração Pública Direta. Dessa forma, considerando que a Área de Infraestrutura Social (AS) foi responsável, em 2013, por cerca de 98% dos desembolsos para a Administração Pública Direta, optamos por analisar contratos dessa área.

A amostra foi definida com base nos seguintes critérios: i) foi escolhido o produto FINEM, que correspondeu a 95% do volume total de desembolsos da AS, em 2013, e a 99,9% do total de desembolsos da AS para a Administração Pública Direta, no mesmo período; ii) foi selecionada a linha de financiamento “Saneamento Ambiental e Recursos Hídricos”, em função de haver contratos dessa linha acompanhados por três departamentos distintos da AS, quais sejam, Departamento de Gestão Pública - DEGEP, Departamento de Saneamento Ambiental – DESAM e Departamento de Mobilidade e Desenvolvimento Urbano – DEURB e da consequente possibilidade de verificar a atuação de mais de um departamento na condução de projetos de natureza semelhante; e iii) foi selecionado o maior valor contratado de cada departamento. Como resultado, obtivemos a amostra contendo os três contratos detalhados no quadro a seguir. Os três contratos foram realizados sob a forma de apoio direta e o valor total contratado foi de R\$284.173.807.

Pelo fato de os contratos selecionados terem sido assinados em 2008, a análise de sua formalização se torna intempestiva para o processo de contas de 2013 e dificultada em razão da atualização de normas nesse período. Entretanto, considerando o período muito longo entre os pedidos de financiamento e a conclusão do projeto, inclusive com atrasos significativos no cronograma de execução, conforme tratado adiante, e, em virtude da vigência e da realização de desembolsos em 2013, optamos por analisá-los, também



com a intenção de avaliar a atuação do banco ao longo de um período maior de execução do contrato.

#### Amostra de contratos de financiamento para análise de resultados

Depto	Projeto	Contrato	Data da Contratação	Nome do cliente final	Valor contratado (R\$)	Valor desembolsado em 2013 (R\$)
DEGEP	1721253	08.2.0042.1	14/04/2008	Estado do Acre	60.759.000	2.427.726
DESAM	1740666	08.2.0408.1	06/06/2008	Município de Sete Lagoas	72.939.000	15.980.800
DEURB	1712365	08.2.0523.1	04/07/2008	Estado de Santa Catarina	150.475.807	11.236.101
<b>TOTAL</b>					<b>284.173.807</b>	<b>29.644.627</b>

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria com base na resposta à Solicitação de Auditoria 201400353/05.

O valor total dos contratos da AS, vigentes e que tiveram desembolso em 2013, foi de R\$68.451.085.490, portanto o valor total contratado da amostra representa 0,42% desse valor.

Em relação ao valor desembolsado, a amostra representa 0,17% do valor total desembolsado pela AS em 2013 e cerca de 0,02% do valor total desembolsado pelo banco. Levando-se em conta apenas os desembolsos para a administração pública direta, a amostra corresponde a 0,24% do valor desembolsado pela AS e a 0,23% do desembolsado pelo banco.

Com relação aos pedidos indeferidos, selecionamos, além dos três contratos citados anteriormente, operações que foram canceladas no âmbito do Departamento de Prioridade da Área de Planejamento – AP/DEPRI ou do Comitê de Enquadramento, Crédito e Mercado de Capitais – CEC, e no âmbito da AS, de forma a verificar se os cancelamentos ocorreram de acordo com os normativos do banco.

De acordo com o Relatório de Gestão/2013, o índice de indeferimento dos pedidos formulados no exercício foi de 46%, englobando os cancelamentos pelo AP/DEPRI (14%) e as negativas do CEC (32%), sendo as principais causas dos indeferimentos:

- Preenchimento incorreto ou insuficiente do roteiro de Consulta Prévia;
- Não encaminhamento de informações/documentos solicitados;
- Solicitação de pleitos com valores inferiores ao exigido para apoio na modalidade direta ou indireta não automática;
- Conceito cadastral da postulante insuficiente;
- Pleitos não aderentes às políticas de financiamento na Linha/Programa solicitado; e
- Porte financeiro insuficiente frente ao financiamento pleiteado.

As causas dos indeferimentos não foram apresentadas segundo o critério “natureza do beneficiário” (se setor privado, administração pública indireta ou administração pública direta), pois, segundo informado na Nota AP/DEPRI nº 16/2014, não é possível extrair automaticamente esta informação do Sistema de Operações do banco.

Em 2013, foram processados 832 pedidos pelo AP/DEPRI. Deste total, 118 projetos foram cancelados pelo próprio departamento ou houve desistência por parte do proponente e 714 foram submetidos à apreciação do CEC, que deliberou pelo deferimento de 443 projetos e pelo indeferimento de 271.



Pedidos indeferidos em 2013 pelo AP/DEPRI e pelo CEC

<b>Setor</b>	<b>Natureza do Beneficiário</b>	<b>Número de pedidos indeferidos em 2013</b>
<b>AP/DEPRI</b>	Setor privado	104
	Administração Pública Indireta	5
	Administração Pública Direta	9
<b>Total de pedidos cancelados no âmbito do AP/DEPRI (negados pelo DEPRI ou desistência do proponente)</b>		<b>118</b>
<b>CEC</b>	Setor privado	251
	Administração Pública Indireta	9
	Administração Pública Direta	11
<b>Total de pedidos indeferidos pelo CEC</b>		<b>271</b>

Fonte: Nota AP/DEPRI nº 16/2014 e Atendimento DERAT/AT nº 06/2014

No universo de pedidos indeferidos pelo AP/DEPRI e pelo CEC, 95% correspondem a pedidos do setor privado e da administração pública indireta e apenas 5% correspondem a pedidos da administração pública direta.

Além dos pedidos negados, em 2013, pelo AP/DEPRI e pelo CEC, foram canceladas, no mesmo período, 26 operações no âmbito da AS, sendo 16 do setor privado e administração pública indireta e 10 da administração pública direta, conforme informado no Atendimento DERAT/AT nº 09/2014.

Os quadros a seguir indicam as operações canceladas selecionadas em nossa amostra para análise, que também se restringiu a operações envolvendo administração pública direta, em razão da alegação de sigilo pelo banco.

Amostra de operações canceladas pelo AP/DEPRI ou pelo CEC:

Número da operação	Nome completo do cliente final
3918446/0001	Município de São José dos Pinhais
4216133/0001	Município de Sete Lagoas
4378277/0001	Município de Curitiba

Amostra de operações canceladas pela AS:

Número da operação	Nome completo do cliente final
1440118/0001	Município de Campinas
5167638/0001	Município de Porto Alegre
5167639/0001	Município de Porto Alegre

As operações selecionadas representam 15% do total de cancelamentos, no âmbito do AP/DEPRI e CEC e 30% dos cancelamentos pela AS, considerando apenas os pedidos relacionados à administração pública direta.

O trabalho de auditoria abrangeu a verificação da adequação de todas as etapas da solicitação de apoio financeiro, que compreende as fases de enquadramento, análise, aprovação, contratação, liberação e acompanhamento. A verificação da execução física dos contratos não fez parte do escopo deste trabalho.



Em linhas gerais, as etapas do processo de concessão de crédito seguem o seguinte fluxo: o enquadramento se inicia com o recebimento da Consulta Prévia, documento no qual são descritas as características básicas do candidato ao financiamento e do empreendimento. O AP/DEPRI realiza uma avaliação técnica inicial acerca da adequação do pleito aos produtos, programas, fundos e linhas de financiamento disponíveis nas Políticas Operacionais do BNDES. Se necessário, é solicitada análise da Área de Crédito – AC, abrangendo a classificação de risco, o conceito cadastral e margem do postulante para operar com o banco. Em seguida, caso todas as informações solicitadas para a fase de enquadramento tenham sido apresentadas, o AP/DEPRI elabora a Instrução de Enquadramento e submete à deliberação do CEC. No caso de acolhimento pelo CEC, o postulante tem um prazo para apresentar o projeto e a documentação complementar necessária para a análise da operação pela área operacional responsável, que analisa, negocia com o cliente e estrutura a operação, elaborando o Relatório de Análise (RAn), que é submetido à Diretoria do BNDES. Caso a operação seja aprovada, a área operacional elabora o instrumento contratual e dá início às liberações de crédito e ao acompanhamento físico e financeiro do projeto.

Com relação aos contratos 08.2.0042.1, 08.2.0408.1 e 08.2.0523.1, analisamos os seguintes documentos:

- Consulta Prévia;
- Instrução de Enquadramento;
- Análise da Área de Crédito;
- Análise do CEC;
- Relatório de Análise da área operacional;
- Aprovação da Diretoria;
- Contrato e aditivos e Informações Padronizadas (IPs) que embasaram a formalização dos aditivos;
- Documentos de suporte às liberações realizadas em favor do cliente final - verificação do cumprimento dos requisitos previstos na cláusula contratual “condições de utilização do crédito”, para a primeira parcela do crédito (primeiro desembolso) e para a última parcela desembolsada em 2013, de cada contrato;
- Relatórios e Notas de acompanhamento e fiscalização do projeto; e
- Cronograma físico e financeiro atualizado.

Verificamos que as etapas de enquadramento, análise, aprovação, contratação, liberação e acompanhamento das três operações analisadas seguiram as Políticas Operacionais do BNDES e ocorreram de acordo com as Resoluções 665/87 (Disposições Aplicáveis aos Contratos do BNDES), 660/87 (Normas e Instruções de Acompanhamento) e 2201/2011 (Normas aplicáveis ao fluxo das operações diretas e indiretas não-automáticas do Sistema BNDES, no âmbito dos produtos FINEM, Project Finance, Empréstimo Ponte e Subscrição de Valores Mobiliários em Ofertas Privadas), alterada pelas Resoluções 2241/2012 e 2533/2013. As dúvidas e questionamentos que surgiram, ao longo do trabalho, a respeito do processo de concessão de crédito envolvendo os três contratos analisados, foram esclarecidos pelo BNDES.

Apesar de as etapas do processo de concessão de crédito estarem aderentes aos normativos do banco sobre o assunto, identificamos fragilidades e necessidade de aprimoramento relacionadas à avaliação do custo do projeto e da efetividade da atuação do BNDES, ainda realizadas de forma muito incipiente, além de atrasos significativos no prazo de execução física dos contratos.



Com relação aos custos, nos três casos específicos analisados, que são contratos assinados em 2008, não identificamos, nos documentos apresentados, nenhuma evidência de que tenha sido realizada avaliação quanto à compatibilidade entre o valor financiado e o custo de mercado para realização dos projetos.

O Relatório de Acompanhamento da Execução de Programa de Governo nº 08/2013, de 14/05/2013, elaborado pela SFC/DEDIC, sobre o Financiamento à Modernização da Administração Tributária e dos Setores Sociais Básicos – BNDES PMAT, apontou a necessidade de definição, pelo banco, de critérios de análise de custos dos projetos básicos das propostas de financiamento, com vistas a evitar situações de sobrepreço. O Relatório de Demandas Especiais RDE 00190.01872/2009-41 (Praia Grande/SP), que gerou a NT 2011/DEDIC/SFC/DE/CGU-PR, de 06/09/2010, já havia identificado ocorrência de sobrepreço em contrato de financiamento do banco.

Quanto à análise sobre o valor das obras financiadas, o BNDES informou, na Nota AS/DEPOS nº 02/2013, de 07/01/2013, que, apesar de considerar que os projetos por ele financiados contam com uma grande variedade de objetos, o que tornaria difícil elaborar um sistema referencial de custos abrangente, revisou seus procedimentos de análise de custos, de forma a, inclusive, torná-los mais transparentes. Para tanto, foi criado um Grupo de Trabalho que propôs uma metodologia que pudesse servir de instrumental para análise dos custos dos bens, obras e serviços financiados, considerando os aspectos geográficos, complexidade e valor desses itens. Esse posicionamento do banco constou do Relatório de Acompanhamento da Execução de Programa de Governo nº 08/2013 e da Nota de Instrução nº 768/DEDIC/DE/SFC/CGU-PR, de 09/05/2013, sobre a auditoria no Município de Praia Grande. Esta última concluiu que: “Quanto à mitigação de novas ocorrências de sobrepreço, o banco mais recentemente informou que está prestes a implementar rotina sistematizada de análise de custos de obras, o que, em tese, minimizará novas falhas.”

Solicitamos informações atualizadas sobre o estágio atual da implementação das ferramentas de análise de custos da AS citadas na Nota AS/DEPOS nº 02/2013. A resposta foi apresentada por meio da Nota SUP/AS 007/2014, de 29/05/2014, do Superintendente da AS:

“Primeiro, é importante frisar que trata-se de uma experiência piloto da Área de Infraestrutura Social (AS) para tratamento da questão de custos, sob um prisma gerencial, tendo como objetivos básicos: a) consolidar as métricas existentes; e b) homogeneizar as práticas de análise da área.

Conforme destacado na Nota AS/DEPOS nº 02/2013, de 07/01/2013, o processo de Análise Gerencial de Custos utilizar-se-á de duas ferramentas principais:

- a) o Guia Operacional de Análise de Custos; e
- b) a Plataforma de TI para alimentação de dois bancos de dados: “Projetos Financiados” e “Referenciais Externos de Custos”.

O Guia Operacional de Análise de Custos teve sua primeira versão disponibilizada em maio de 2013 para toda a Área de Infraestrutura Social (AS), com a realização de um seminário interno para discussão da metodologia de análise gerencial de custos. Desde então, o referido guia passou por revisões, tendo sido disponibilizada uma segunda versão em setembro de 2013, a qual se encontra vigente no momento.





A Plataforma de TI encontra-se em implantação. Esse projeto passou por uma readequação do escopo original, tendo em vista a dificuldade de tratamento e homogeneização das informações, bem como por considerar que sua versão original era muito ambiciosa. A alimentação do banco de dados “Projetos Financiados” está em curso, e utilizará informações pregressas de projetos já financiados pelo BNDES, o que vem demandando uma sistematização prévia, pois os projetos apresentam características muito diferentes entre si.

Atualmente estão sendo cadastrados quatro grupos principais: rodovias, edificações, saneamento ambiental e mobilidade urbana. Estima-se que a alimentação dos dados referentes aos dois primeiros grupos (rodovias e edificações) esteja concluída em dezembro de 2014, sendo então disponibilizada para todos os usuários da AS.”

Sobre a forma e o momento em que é realizada, atualmente, pela AS, a análise de custos dos projetos financiados, o Superintendente da AS apresentou as seguintes considerações, também por meio da Nota SUP/AS 007/2014:

“A análise de custos tem caráter gerencial e visa comparar o custo médio da intervenção a ser apoiada com o custo médio de outras intervenções já apoiadas pelo Banco (ou com os custos médios apurados com base em referenciais de mercado existentes). Essa análise é feita no momento de aprovação dos projetos.

Após a solicitação de documentação de custos ao Beneficiário, a equipe da AS – a mesma equipe responsável pela análise dos projetos – busca verificar a coerência dos dados apresentados (em especial, identificar as possíveis incongruências gerais nos orçamentos apresentados), bem como realiza uma análise comparativa (com referenciais internos e externos). Nesse ponto, a montagem do banco de dados, mencionada no item acima, será de grande importância para aprimoramento da análise, hoje ainda restrita a poucos itens comparáveis.

Caso as equipes de análise da AS se defrontem com diferenças em relação aos referenciais adotados, haverá um trabalho adicional junto aos beneficiários no sentido de demandar justificativas para as variações encontradas. Essas justificativas, se aceitas, são registradas nos documentos de análise; se rejeitadas, podem redundar em algum tipo de limitação do financiamento.

Registre-se que a capacidade de análise de equipes técnicas é ainda limitada. Poucos técnicos na AS tem expertise sólida para análise de custo, uma vez que a maior parte dos funcionários do BNDES tem formação generalista, centrada em finanças e em estruturação de operações (itens muito demandados nas atividades do Banco).

Considerando: a) que já foi emitida recomendação pela SFC/DEDIC a respeito de definição de critérios de análise de custo pelo banco; b) que o BNDES está atuando com vistas a definir uma metodologia que seja aplicável à variedade de projetos financiados pelo banco; e c) que o BNDES reconhece que o banco de dados será de grande importância para o aprimoramento da análise, hoje restrita a poucos itens comparáveis; optamos por não emitir nova recomendação a respeito do assunto.

Quanto à avaliação da efetividade, o BNDES ainda não dispõe de indicadores para avaliar os resultados de cada um dos projetos e da linha de financiamento como um todo. Os contratos antigos, como os analisados nesse trabalho, não contam com nenhum mecanismo de avaliação do resultado das operações.



Nesse sentido, o Relatório de Acompanhamento da Execução de Programa de Governo nº 08/2013, da SFC/DEDIC, recomendou ao banco adotar indicadores de efetividade e quadros lógicos, que permitam aferir o grau de execução dos objetivos. Além disso, recomendação para definição de indicadores de efetividade pelo banco já havia sido emitida pela CGU-Regional/RJ, conforme descrito no item “Indicadores” deste relatório.

Dessa forma, solicitamos que a AS informasse como é realizada, atualmente, a avaliação da efetividade dos projetos acompanhados pela área, que se manifestou por meio da Nota SUP/AS 007/2014, :

“Primeiramente, é importante ressaltar que a medição da efetividade de projetos e de programas deve ser uma diretriz corporativa da instituição. Historicamente, o BNDES tem sua métrica de resultados direcionada para o desembolso de recursos e a implantação dos projetos, sendo muito recente a introdução da questão de efetividade na agenda corporativa da instituição.

A Área de Infraestrutura Social (AS) foi uma das primeiras áreas do BNDES a buscar conhecer a metodologia do Quadro Lógico (QL). Ao longo dos anos de 2010 e 2011, a AS instituiu um Grupo de Trabalho (GT) – formado apenas por técnicos da área – com objetivo de conhecer a ferramenta e analisar a viabilidade de sua implantação nas operações da área.

Esse GT concluiu pela conveniência de introduzir o QL como forma de monitoramento da execução físico-financeira e da avaliação dos resultados dos investimentos realizados. Foi definido, ainda, que o QL a ser utilizado pela AS teria quatro níveis de complexidade:

. Alvo Estratégico: São os impactos esperados como resultados da operação, que integram a missão do desenvolvimento às estratégias dos clientes, e podem ser medidos por indicadores de efetividade.

. Objetivos da Operação: São os efeitos diretos obtidos com os investimentos, medidos por meio de indicadores de efetividade e eficácia.

. Produtos e Serviços: São os bens e serviços entregues com a operação, medidos por indicadores de eficácia e eficiência.

. Atividades: São os itens de investimento que produzem os bens e serviços, medidos por meio do acompanhamento físico-financeiro da operação.

Os parâmetros de monitoramento e avaliação deveriam ser definidos na fase de análise da operação de crédito, e medidos até após a execução dos projetos, de modo a contribuir para uma melhor percepção do efeito da ação do Banco e proporcionar lições aprendidas a serem usadas em um processo de melhoria dos processos e dos produtos.

(...)

Em que pese alguns projetos aprovados a partir de 2012 terem adotado a ferramenta de monitoramento do QL, o fato é que a quase totalidade dos projetos



acompanhados ainda está em fase de liberação de recursos e de execução das obras, não tendo entrado em operação efetiva, ou seja, há poucas mensurações efetuadas.

Mesmo considerando o fato de a experiência ser muito recente, a AS vem constatando que a implementação da metodologia de QL, com o objetivo de medir a efetividade, é muito mais complexa do que o esperado.

Já se visualiza, por exemplo, uma dificuldade em unificar os indicadores setoriais. Essa dificuldade decorre: a) da grande diversidade dos projetos apoiados dentro do mesmo setor (e linha de financiamento); e b) do processo de pactuação dos indicadores com os beneficiários. Com relação a esse último ponto, a AS vem pactuando os indicadores a cada operação de crédito, uma vez que a definição dos indicadores – assim como sua obrigatoriedade – não faz parte do escopo das Linhas de Financiamento do Banco, sendo uma obrigação adicional imposta a cada operação específica. Essa negociação com cada cliente (e em cada operação de crédito) torna crítica a uniformização dos indicadores setoriais, bem como a comparabilidade dos projetos.

Por outro lado, há dificuldades operacionais na própria obtenção dos dados, o que é agravado por alguns fatores: a) pela impossibilidade do BNDES gerar mensurações próprias (dados primários e mensurações próprias); b) pela irregularidade, não confiabilidade e até mesmo inexistência de fontes secundárias independentes; e c) pela fragilidade de alguns beneficiários que, não raro, são incapazes de fornecer dados confiáveis, de forma regular.

Sendo assim, apesar de individualmente os QLS estarem sendo gradualmente preenchidos pelas Gerências Operacionais ainda não é possível fazer uma análise mais profunda e agregada dos indicadores obtidos por essa iniciativa da Área de Infraestrutura Social em função até mesmo da precariedade de alguns dados coletados.

Em síntese, há hoje no âmbito da AS um consenso de que será necessária uma revisão da metodologia para redefinição de um processo mais simples, porém mais robusto e factível, de análise da efetividade da nossa atuação.”

Concluimos que, apesar de o banco estar adotando medidas para avaliação dos resultados dos projetos, ainda não é possível atestar, de forma global, a efetividade dos desembolsos. Assim, como no caso da avaliação de custo do financiamento, considerando que já foram emitidas recomendações a respeito da definição de indicadores, optamos por não emitir nova recomendação.

Com relação ao cronograma, observamos atrasos significativos na execução dos contratos analisados. O quadro a seguir apresenta o prazo original previsto nos contratos, para utilização do total do crédito. Em todos os casos, o prazo original foi ultrapassado há mais de dois anos, visto que os três contratos continuam vigentes.

Prazo original para utilização do total do crédito

<b>Contrato</b>	<b>Data de assinatura</b>	<b>Prazo para utilização do crédito</b>
08.2.0042.1	14/04/2008	14/04/2010 (24 meses)



08.2.0408.1	06/06/2008	06/06/2011 (36 meses)
08.2.0523.1	04/07/2008	04/01/2012 (42 meses)

Fonte: Contratos

De acordo com a Nota SUP/AS 010/2014, 38% dos projetos acompanhados pela AS apresentam atraso na sua execução física em relação ao prazo de utilização do crédito originalmente pactuado no instrumento de financiamento.

Solicitamos que o banco se manifestasse sobre a possibilidade e a forma de o BNDES atuar no sentido de agilizar/estimular a execução/conclusão dos projetos nos prazos acordados. A resposta foi apresentada por meio da Nota SUP/AS 012/2014:

“A Área de Infraestrutura Social, de acordo com os normativos do BNDES, atua acompanhando a execução dos projetos apoiados, bem como diligencia junto aos beneficiários o cumprimento da finalidade e das obrigações pactuadas, visando à observância dos prazos contratualmente fixados.”

De fato, o cumprimento do prazo previsto no contrato não depende diretamente do banco e perpassa, muitas vezes, por dificuldades de gestão do ente público (no caso da administração pública direta), mas, ainda assim, afeta negativamente o atingimento dos objetivos do banco.

Considerando a existência de políticas que incentivam o investimento em determinado setor, em determinado momento, a não conclusão dos projetos no prazo previsto faz com que a efetividade do investimento em tal setor não se verifique no prazo pretendido.

Na prática, como não há restrição orçamentária no banco, inclusive o contingenciamento não está entre as causas de indeferimentos de pedidos de financiamento, não é necessário priorizar um projeto em detrimento de outro, então não se verifica a situação indesejada de o banco ter deixado de apoiar um projeto em lugar de outro projeto com execução atrasada.

Segundo informado na Nota SUP/AS 004/2014, de 05/05/2014, um dos objetivos estratégicos da AS, “Melhorar a Gestão Pública”, ganhou um novo contorno no final de 2013, passando a abranger uma meta de melhorar a atuação do banco junto aos clientes do setor público, contribuindo diretamente (via financiamento) e indiretamente (via procedimentos operacionais) para melhoria da gestão dos entes subnacionais. Acreditamos que a execução dessa meta pode contribuir para reduzir os atrasos verificados.

Com relação às operações canceladas, verificamos, com base nos documentos apresentados, que os cancelamentos ocorreram de acordo com os normativos do banco e foram ocasionados pela não apresentação de documentos pelos postulantes, tanto na esfera do DEPRI quanto da AS, conforme resumido a seguir:

- Operações 3918446/0001, 4216133/0001 e 4378277/0001 - canceladas antes da instrução de enquadramento, após envio de cartas aos postulantes com solicitação de informações adicionais e não recebimento dos documentos solicitados.



- Operação 1440118/0001 - aprovada pela Diretoria em 18/05/2006, mas o município não apresentou à STN os documentos necessários à análise do pedido de verificação de limites para a realização da operação, razão pela qual a STN, em 2013, arquivou o pleito. Em seguida, a operação, aprovada e não contratada, foi cancelada por decurso de prazo para sua formalização, considerando a decisão da STN e a defasagem do projeto.

- Operações 5167638/0001 e 5167639/0001 - canceladas na fase de apresentação de projeto, pois o município não obteve o licenciamento ambiental necessário a tempo de se enquadrar no cronograma imposto pelo Ministério das Cidades, tendo em vista tratar-se de investimento relativo ao Programa de Aceleração do Crescimento - PAC.

### 1.1.2.2 CONSTATAÇÃO

#### **Restrição aos trabalhos da Controladoria-Geral da União pela negativa de acesso a documentos.**

##### **Fato**

No decorrer do presente trabalho, foram efetuados questionamentos e solicitações de informação ao BNDES a respeito de operações realizadas com entes públicos e privados.

Dentre as informações solicitadas, destacam-se:

- Informações sobre quais operações de financiamento foram solicitadas e indeferidas pelo BNDES, detalhando informações sobre os postulantes e sobre os motivos do indeferimento; e
- Informações e documentos (contratos, aditivos, relatórios de acompanhamento, etc.) sobre algumas operações de crédito específicas.

Em resposta, o BNDES restringiu o acesso da CGU a documentos, com alegação de sigilo bancário, com base no disposto na Lei Complementar nº 105/2001. A não apresentação dos documentos pelo banco impactou de forma significativa a extensão e profundidade dos exames realizados, referentes ao item “Resultados Quantitativos e Qualitativos”, caracterizando restrição de escopo dos trabalhos de auditoria.

Em função da alegação de sigilo, pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES, quanto a pedidos e contratos de financiamento relativos a entidades da administração pública indireta e ao setor privado, a análise ficou restrita a pedidos e a contratos cujo cliente final é a administração pública direta, que representaram somente 7% dos desembolsos do banco em 2013.

A seguir, relacionamos os pedidos de informação da CGU que não foram atendidos ao longo deste trabalho, em função da alegação de sigilo, e a resposta correspondente, apresentada pelo banco:

#### **1) Solicitação de Auditoria nº 201400353/05, de 02/04/2014 – item 2:**

Listar as solicitações de apoio do exercício de 2013 da Área de Infraestrutura Social não aprovadas, detalhando as informações constantes da tabela a seguir para cada uma delas.



Caso não seja possível identificar as solicitações apenas da Área de Infraestrutura Social, listar todas as solicitações de 2013 não aprovadas.

**Resposta apresentada no e-mail da Auditoria Interna do BNDES - AT, de 14/04/2014 (complemento da resposta apresentada no Atendimento DERAT/AT nº 09/2014, de 09/04/2014):**

“Seguem as justificativas da Área de Planejamento do BNDES para a oposição de sigilo quanto a informações sobre operações envolvendo pessoas jurídicas de direito privado não aprovadas pelo Comitê de Enquadramento, Crédito e Mercado de Capitais (CEC), no âmbito da resposta ao item 2 da Solicitação de Auditoria nº 201400353/05:

A Controladoria-Geral da União solicita o fornecimento de informações sobre operações que não foram aprovadas pelo Comitê de Enquadramento, Crédito e Mercado de Capitais (CEC) no exercício de 2013, abrangendo, entre outros dados, o nome do postulante e o valor solicitado.

Conforme a orientação jurídica institucional no âmbito do BNDES, os postulantes de apoio financeiro do Banco desfrutam do direito à privacidade, do qual decorre a proteção do sigilo bancário, em relação a seus dados e informações, inclusive no que se refere às suas operações.

Tal direito deve ser observado pelo BNDES até que se verifique uma situação que na forma da lei permita a quebra do sigilo bancário ou até que esses dados se tornem públicos.

No presente caso, a identificação das operações relativas a pessoas de direito privado que não foram aprovadas pelo CEC teria o condão de violar a intimidade dos postulantes, uma vez que tais informações não chegaram a se tornar públicas e pertencem à esfera da privacidade.

Assim, nesse particular, a despeito do dever de colaborar com as auditorias dos órgãos de controle, a que se sujeita o BNDES, entendemos que prevalece o dever de opor sigilo bancário, na forma da Lei Complementar nº 105/2001.”

**2) Solicitação de Auditoria nº 201400353/06, de 10/04/2014 – item 1:**

Listar as solicitações de apoio não aprovadas pelo Departamento de Prioridade em 2013, detalhando as informações constantes da tabela a seguir para cada uma delas.

**Resposta apresentada no Atendimento DERAT/AT nº 11/2014, de 14/04/2014:**

“Em atendimento ao presente item, a Área de Planejamento do BNDES – AP informou o que se segue:

(...)

Já no que se refere às pessoas jurídicas de direito privado, a Área de Planejamento do BNDES – AP entende que as operações encontram-se submetidas ao sigilo





bancário imposto pela LC 105/2001, seguindo a mesma justificativa referente à resposta ao item 2 da Solicitação de Auditoria nº 201400353/05.”

### 3) Solicitação de Auditoria nº 201400353/06, de 10/04/2014 – item 2:

Apresentar os processos de financiamento dos seguintes projetos, contendo toda a sua documentação, inclusive as informações sobre as operações (desembolsos) e fiscalizações já realizadas em cada um deles.

Depto OPE	Número Projeto	Nome Completo do Cliente Final
DESAM	3280646	(...)
DESAM	3792014	(...)
DESAM	1740666	Município de Sete Lagoas

### Resposta apresentada na Nota Técnica AS/DESAM nº 016/2014, de 16/04/2014:

“Em atendimento, servimo-nos do presente para encaminhar DVD-R com os documentos discriminados a seguir, observado o sigilo bancário previsto na Lei Complementar nº 105/2001:

(...)”

Com relação aos Projetos 3280646 e 3792014, foram encaminhados apenas os contratos e os aditivos.

### 4) Solicitação de Auditoria nº 201400353/08, de 14/04/2014 – item 2:

Apresentar os processos contendo toda a documentação referente às seguintes operações canceladas em 2013:

(...)

b) Canceladas pela Área de Infraestrutura Social – AS:

Número da operação	Nome completo do cliente final
1440118/0001	Município de Campinas
3296608/0008	(...)
4307762/0006	(...)
5167638/0001	Município de Porto Alegre
5167639/0001	Município de Porto Alegre

### Resposta apresentada na Nota Técnica AS/DESAM nº 019/2014, de 25/04/2014 (a respeito do Projeto 4307762/0006):

“Tendo em vista que a (...) é uma pessoa jurídica de direito privado e, por isso, os documentos internos referentes à operação de crédito estão protegidos pelo sigilo bancário previsto na Lei Complementar nº 105/2001, servimo-nos da presente para esclarecer o seguinte:

(...)”



**Resposta apresentada na Nota Técnica AS/DEGEP nº 037/2014, de 25/04/2014 (a respeito do Projeto 3296608/0008):**

“No que toca a (...), esta é uma sociedade de economia mista e, por isso, os documentos internos referentes à operação de crédito estão protegidos pelo sigilo bancário previsto na Lei Complementar nº 105/2001. Isso posto, servimo-nos da presente para esclarecer o seguinte:  
(...)”

As respostas apresentadas nas duas notas técnicas resumem os fatos que levaram ao cancelamento das operações. Entretanto, por serem informações coletadas e produzidas a partir de documentação não disponibilizada para esta Controladoria, tal situação não nos permite confirmá-las externamente, nem mesmo correlacioná-las com dados oriundos de fontes independentes do setor que as elaborou. Desse modo, não podemos considerá-las suficientes para emissão de opinião.

**5) Solicitação de Auditoria nº 201400353/09, de 17/04/2014 – item 2:**

Para os Projetos 3280646 e 3792014, apresentar, em complemento à resposta do item 02 da SA 201400353/06, os seguintes documentos:

- Consulta Prévia;
- Instrução ou Lista de Enquadramento (elaborada pelo Departamento de Prioridade);
- Análise da Área de Crédito (incluindo a Classificação de Risco e a proposta de limite de crédito);
- Análise do Comitê de Enquadramento e Crédito;
- Relatório de Análise da área operacional;
- Aprovação da Diretoria;
- Documentos dos desembolsos (comprovantes de liberação e verificação do cumprimento dos requisitos);
- Relatórios de acompanhamento e fiscalização do projeto; e
- Cronograma físico e financeiro atualizado.

**Resposta apresentada na Nota Técnica AS/DESAM nº 020/2014, de 29/04/2014:**

“Em atendimento, servimo-nos da presente para esclarecer que, com relação às operações de crédito que têm como beneficiárias a (...) e a (...), considerando que são pessoas jurídicas de direito privado, titular do direito fundamental à intimidade/privacidade, o BNDES está obrigado a observar os ditames da Lei Complementar nº 105/2001 (Lei do Sigilo Bancário), a qual determina às instituições financeiras o dever de guardar sigilo em suas operações ativas, passivas e serviços prestados.”

Com relação à alegação de sigilo bancário por parte do BNDES, apresentamos o posicionamento da CGU:

De acordo com o inciso II do Art. 74 da Constituição Federal – CF, de 1988, cabe à CGU, como órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo Federal, comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal,



bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado. A oposição de sigilo à CGU restringe de forma relevante a comprovação e a avaliação previstas no referido artigo.

Já a Lei nº 10.180/2001, em seu Art. 26, estabelece que nenhum processo, documento ou informação poderá ser sonegado aos servidores dos Sistemas de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal, no exercício das atribuições inerentes às atividades de registros contábeis, de auditoria, fiscalização e avaliação de gestão. E, em seu § 3º, define que o servidor deverá guardar sigilo sobre dados e informações pertinentes aos assuntos a que tiver acesso em decorrência do exercício de suas funções, utilizando-os, exclusivamente, para a elaboração de pareceres e relatórios destinados à autoridade competente, sob pena de responsabilidade administrativa, civil e penal.

O BNDES utiliza recursos majoritariamente públicos nas operações de apoio financeiro a entidades públicas e privadas. Ao contrário da maioria dos bancos, o BNDES não persegue somente o lucro. Ademais, o banco atua com juros inferiores aos praticados no mercado, o que, muitas vezes, é determinante ao sucesso de projetos empresariais. Portanto, o BNDES desempenha atividade de fomento público, na medida em que oferece benefícios e estímulos não oferecidos pelo mercado e para setores previamente definidos, como, por exemplo, verifica-se na Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2014 (Lei n.º 12.919/2013).

Assim, uma operação de financiamento realizada pelo BNDES merece tratamento específico em relação à Lei Complementar n.º 105/2001, de forma que as informações necessárias à atuação da CGU sejam compartilhadas pelo banco, em face do mandamento constitucional que determina ao Órgão de Controle Interno a fiscalização da administração pública federal direta e indireta, quanto aos aspectos de legalidade, legitimidade e economicidade, e considerando o dever de prestar contas a que devem se submeter todos os órgãos e entidades da administração pública federal, inclusive o BNDES.

Com relação ao tomador do empréstimo, em banco oficial de fomento, subvencionado com recursos públicos, ao se beneficiar, no âmbito de uma política pública indutora da atividade econômica, deveria estar ciente de que a administração pública direta e indireta, incluídos, portanto, os bancos públicos, regem-se pelo princípio da publicidade e pelo dever de prestar contas, por força da Constituição Federal, apesar do dever de sigilo bancário, cuja aplicação precisa ser harmonizada com a norma constitucional.

Dessa forma, é poder-dever dos órgãos de controle, no exercício de sua missão constitucional, exercer controle administrativo sobre as operações realizadas pelo BNDES, por meio de compartilhamento de informações consideradas sigilosas, com o objetivo de verificar se os recursos do erário estão sendo regularmente aplicados, com base, principalmente, nos princípios constitucionais da impessoalidade, da isonomia, da publicidade e da moralidade, sendo este conjunto de princípios o norte a ser perseguido pelo administrador.



No contexto de um trabalho de auditoria realizado pelo Órgão de Controle Interno do Poder Executivo Federal, a alegação do BNDES ainda parece mais inadequada, tendo em vista que o acesso a informações protegidas por sigilo legal, no que se refere ao tratamento dessas informações, se transfere para a responsabilidade da CGU e seus servidores devidamente identificados, respondendo esses na esfera administrativa, cível e penal, conforme previsão da Lei nº 10.180/2001. Ademais, em instância última, a CGU, antes da publicação de seus relatórios em transparência ativa, submete o conteúdo desses registros para que o auditado oponha sigilo, garantindo uma nova camada de proteção aos dados e informações, desde que devidamente sustentado no âmbito normativo.

Especificamente com relação ao exercício de 2013, 46% dos pedidos de financiamento foram indeferidos pelo BNDES, dos quais 95% correspondem a pedidos do setor privado e da administração pública indireta e apenas 5% correspondem a pedidos da administração pública direta. Quanto ao valor desembolsado, as operações com o setor privado e a administração pública indireta corresponderam a 93% do total, ou seja, aproximadamente R\$177bilhões, contra 7% de desembolsos para operações com a administração pública direta. Sendo assim, a materialidade e relevância das operações para as quais o banco alegou sigilo são inegavelmente maiores do que das operações envolvendo o setor público, o que indica o alto grau de restrição imposto ao trabalho avaliativo da CGU.

Também cabe registrar que existe processo em andamento na 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.

Com a finalidade de contextualizar a questão em tela, parece também relevante registrar a sentença recém-proferida (18/08/2014) nos autos da Ação Civil Pública nº 60410-24.2012.4.01.3400, em curso na 20ª Vara Federal do TRF-1. Ali, o MPF pleiteou o seu acesso às informações sobre os financiamentos concedidos pelo banco e teve seu pedido julgado procedente, como podemos ver no excerto a seguir:

“2) JULGO PROCEDENTE O PEDIDO para condenar o réu na obrigação de fazer, consistente em tornar públicas, nos termos da Lei nº 12527/2012, todas as atividades de financiamento e apoio a programas, projetos, obras e serviços de entes públicos ou privados, que envolvam recursos públicos, realizadas por si ou por intermédio de outras pessoas jurídicas por ele instituídas, a exemplo da BNDESPAR, relativas aos últimos 10 anos, além das que vierem a ser realizadas doravante, (...)”

## **Causa**

Entendimento da presidência do BNDES, nos termos das competências definidas pelos Incisos V e X do Art.17 do Anexo do Decreto nº 4.418, de 11/10/2002, conforme a orientação jurídica institucional no âmbito do próprio banco, de que as informações e documentos relacionados a pedidos e a contratos de financiamento da administração pública indireta e do setor privado estão protegidos por sigilo bancário, em face da Lei Complementar nº 105/2001, e, portanto, não podem ser compartilhados com a CGU, no



exercício de sua função constitucional como órgão de controle interno do Poder Executivo.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

A Área de Infraestrutura Social – AS, se manifestou por meio da Nota SUP/AS 013/2014, de 05/09/2014, do Superintendente da Área:

“As informações, documentos e os dados solicitados são de titularidade dos Beneficiários que são pessoas jurídicas de direito privado, os quais têm direito à privacidade/intimidade, conforme previsão constitucional (artigo 5º, inciso X da CRFB). A obrigação de resguardar o sigilo bancário também se aplica ao BNDES, no âmbito de sua atuação como instituição financeira, não obstante se tratar de pessoa jurídica integrante da administração pública indireta da União (artigo 1º, caput, e inciso I do § 1º, da Lei Complementar nº 105/2001). Assim, o BNDES somente poderá proceder à quebra do sigilo em face do requerimento de autoridade legalmente autorizada.

Não obstante a relevância das atribuições e dos poderes que competem à CGU, por força da Lei nº 10.683/2003, em seu artigo 17, de atuar na defesa do patrimônio público, no controle interno, na auditoria pública, na correição, na prevenção e no combate à corrupção, nas atividades de ouvidoria e no incremento da transparência da gestão no âmbito da administração pública federal, à CGU deve ser oposto sigilo, pois a Lei Complementar nº 105/2001 não a contemplou no rol de legitimados para a quebra do sigilo bancário.

A despeito dos Acórdãos do TCU citados na referida Solicitação de Auditoria, tais decisões administrativas não podem se sobrepor a decisões da mais alta corte da justiça brasileira, cujo entendimento é no sentido de que o TCU não possui poderes para determinar a quebra de sigilo bancário (vide decisões proferidas pelo STF em Mandados de Segurança: MS 22.801-6/DF e MS 22.934/DF).

Este posicionamento encontra-se em consonância com o entendimento da Área Jurídica do BNDES, conforme consolidado na Nota AJ/COJIN nº020/2014, de 11/07/2014.

Por fim, no que tange à sentença proferida nos autos da Ação Civil Pública nº 60410-24.2012.4.01.3400, em trâmite na 20ª Vara Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal, a mesma foi publicada em 03/09/2014, de forma que ainda não ocorreu o seu trânsito em julgado, estando em curso o prazo para recurso.”

A Área de Planejamento se manifestou por meio da Nota AP/DEJUP nº 029/2014, de 05/09/2014:

“A presente Nota se restringirá à análise dos fatos relatados na Solicitação de Auditoria em questão que são pertinentes às manifestações emitidas pela Área de Planejamento do BNDES.

No que concerne especificamente à Área de Planejamento, o Anexo da Solicitação de Auditoria nº 201408092/07 relata o não atendimento do item 2 da Solicitação



de Auditoria nº 201400353/05, de 02 de abril de 2014, e do item 1 da Solicitação de Auditoria nº 201400353/06, de 10 de abril de 2014.

O item 2 da Solicitação de Auditoria nº 201400353/05 refere-se à listagem das solicitações de apoio financeiro da Área de Infraestrutura Social que não foram aprovadas no exercício de 2013 (número da solicitação, nome do solicitante, CNPJ do solicitante, valor solicitado, forma de apoio, produto e linha de financiamento). Tal requisição foi respondida pela Área de Planejamento especificamente no que se refere à listagem das operações não aprovadas pelo Comitê de Enquadramento, Crédito e Mercado de Capitais (CEC).

Por sua vez, o item 1 da Solicitação de Auditoria nº 201400353/06 refere-se à listagem das solicitações de apoio financeiro que não foram aprovadas pelo Departamento de Prioridade no exercício de 2013 (número da solicitação, nome do solicitante, CNPJ do solicitante, valor solicitado, forma de apoio, produto e linha de financiamento).

Em ambas as requisições, a Área de Planejamento forneceu as informações solicitadas sobre pessoas jurídicas de direito público.

Entretanto, no que diz respeito às demais pessoas, a Área de Planejamento invocou em sua resposta à CGU a orientação jurídica institucional do BNDES sobre a incidência do dever de sigilo bancário, nos seguintes termos:

*Conforme orientação jurídica institucional no âmbito do BNDES, os postulantes de apoio financeiro do Banco desfrutam do direito à privacidade, do qual decorre a proteção do sigilo bancário, em relação a seus dados e informações, inclusive no que se refere às suas operações.*

*Tal direito deve ser observado pelo BNDES até que se verifique uma situação que na forma da lei permita a quebra do sigilo bancário ou até que esses dados se tornem públicos.*

*No presente caso, a identificação das operações relativas a pessoas de direito privado que não foram aprovadas pelo CEC teria o condão de violar a intimidade dos postulantes, uma vez que tais informações não chegaram a se tornar públicas e pertencem à esfera da privacidade.*

*Assim, nesse particular, a despeito do dever de colaborar com as auditorias dos órgãos de controle, a que se sujeita o BNDES, entendemos que prevalece o dever de opor sigilo bancário, na forma da Lei Complementar nº 105/2001.*

A esse respeito, a equipe técnica da CGU registra no Anexo da Solicitação de Auditoria nº 201408092/07 posicionamento contrário à oposição de sigilo bancário, apresentando seus argumentos.

Ocorre que não houve qualquer alteração no entendimento institucional do BNDES sobre a sua sujeição aos ditames da LC 105/2001 e os contornos do dever de sigilo bancário que lhe é imposto. Nesse sentido, o BNDES tem o dever de zelar pelas informações pertencentes à esfera da privacidade daqueles que





postulam o seu apoio financeiro, por mais relevantes e nobres que sejam as funções ou as finalidades do requisitante. Tal dever somente pode ser afastado nas hipóteses previstas na LC 105/2001.

Portanto, recomenda-se que sejam ratificadas as respostas apresentadas pela Área de Planejamento ao item 2 da Solicitação de Auditoria nº 201400353/05 e ao item 1 da Solicitação de Auditoria nº 201400353/06, na medida em que ambas permanecem inteiramente aderentes à orientação jurídica institucional do BNDES.”

Em resposta ao Relatório Preliminar, o BNDES apresentou as considerações a seguir, por meio da Nota Conjunta GP nº 011/2014, AJ/COJIN nº 024/2014 e AGR nº 03/2014, de 22/09/2014:

“A presente Nota volta-se à avaliação do conteúdo do Relatório de Auditoria Anual de Contas referente ao exercício de 2013 (“Relatório”), elaborado pela equipe da Controladoria Regional da União no Estado do Rio de Janeiro (CGU-Regional/RJ), em atendimento às normas que disciplinam o exercício do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, e submetido ao BNDES por meio da correspondência eletrônica anexa.

Em linha com reunião realizada entre representantes do BNDES e da CGU-Regional/RJ, no dia 16/09/2014, nas dependências do BNDES, no Rio de Janeiro, serão abordados/indicados, nos tópicos a seguir, os pontos do Relatório considerados, pelo BNDES, como suscetíveis de esclarecimento e/ou objeção.

### **1. Restrições de Escopo por Sigilo e Histórico das Auditorias Realizados no BNDES**

O primeiro ponto identificado na Constatação 1.1.2.2 (páginas 30 e 31) diz respeito aos "contratos" e "aditivos" no rol de documentos negados pelo BNDES, sob a alegação de sigilo bancário. Ocorre que, para todas as operações solicitadas, não houve negativa por parte do BNDES em fornecer contratos e aditivos. O próprio relatório menciona exemplo em que algumas informações sobre operações com entidades privadas e da administração indireta foram negadas, mas os respectivos contratos e aditivos foram fornecidos (vide último parágrafo do item 3, página 32).

Outra questão importante foi identificada na mesma Constatação 1.1.2.2 (página 38, parágrafos 3º e 4º), na qual é afirmado, pela equipe da CGU-Regional/RJ, que a redução de escopo do trabalho de auditoria de contas no BNDES é recorrente, assim como o suposto impasse sobre a questão de oposição de sigilo bancário à CGU (tema que estaria, inclusive, sob análise da Advocacia Geral da União – AGU). Apesar de o relatório informar que, desde 2006, a menção à redução de escopo do trabalho de auditoria de contas da CGU é recorrente, a simples análise dos relatórios de auditoria anual de contas referentes aos exercícios de 2010, 2011 e 2012 revela que não houve qualquer tipo de restrição de escopo em decorrência do não fornecimento de informações pelo BNDES. Da mesma forma, esses relatórios não relatam qualquer tipo de impasse entre BNDES e CGU em relação ao tema (sigilo bancário).



Somado a isso, constata-se que não há, atualmente, qualquer recomendação em acompanhamento feito pela CGU relacionada ao tema destacado no presente Relatório, o que demonstra a inexistência de reiteraões sobre a questão da oposição de sigilo.

## **2. Aspectos Relacionados ao Dever de Sigilo por Instituição Financeira Pública**

No bojo da Constatação 1.1.2.2 (páginas 34 a 39 do Relatório) a CGU-Regional/RJ expõe posicionamento no sentido de que o BNDES não pode opor, aos órgãos de controle, o sigilo bancário estabelecido na Lei Complementar nº 105, de 10 de janeiro de 2001, devendo apresentar à CGU todos os documentos e informações solicitados.

Esse posicionamento, em síntese, tem como fundamento o fato de o BNDES utilizar recursos majoritariamente públicos em sua atividade, impedindo, dessa forma, sua equiparação às demais instituições financeiras, já que não atuaria no regime de plena concorrência.

Porém, conforme restará demonstrado adiante, não é adequada a premissa de que a origem dos recursos possui o condão de descaracterizar o exercício pelo BNDES da atividade econômica de intermediação de crédito, afastando-o da livre concorrência e da sujeição à regulação do Sistema Financeiro, na qual o dever de sigilo está inserido.

No intuito de tornar a comunicação entre BNDES e CGU mais eficaz e, assim, aumentar a chance de entendimento entre as instituições quanto ao tema do sigilo bancário, acredita-se que, na medida do possível, deve ser utilizada uma linguagem técnica, evitando-se o emprego de certos termos na acepção comumente utilizada pelo senso comum, tais como “recursos públicos” e “fomento”, pois essa prática muitas vezes faz com que as palavras ganhem um sentido muito mais amplo do que a linguagem técnica admite.

Acredita-se que essa seja a principal causa da dificuldade de entendimento entre BNDES e CGU quanto ao tema. Logo, com a apresentação dos esclarecimentos técnicos a seguir, tem-se a expectativa de superar qualquer mal-entendido.

Nesse sentido, é preciso especial cuidado com afirmações peremptórias no sentido de que o BNDES utiliza recursos públicos em seus financiamentos ou de que realiza atividade de fomento, não lhe sendo aplicável o regime do artigo 1º da LC 105/2001. Isso porque, embora no senso comum tais assertivas sejam aceitáveis, em um debate técnico, como deve ser o que gira em torno do sigilo bancário, não o são.

Primeiramente, o BNDES, ao explorar sua atividade finalística, seja captando, intermediando ou aplicando recursos financeiros próprios ou de terceiros, deve, necessariamente, ser classificado como instituição financeira, nos termos estabelecidos pelos artigos 1º, IV, e 17, caput, da Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964, abaixo transcritos:



*Art. 1º O sistema Financeiro Nacional, estruturado e regulado pela presente Lei, será constituído:*

*(...)*

*IV - do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico;*

*(...)*

*Art. 17. Consideram-se instituições financeiras, para os efeitos da legislação em vigor, as pessoas jurídicas públicas ou privadas, que tenham como atividade principal ou acessória a coleta, intermediação ou aplicação de recursos financeiros próprios ou de terceiros, em moeda nacional ou estrangeira, e a custódia de valor de propriedade de terceiros.*

Pode-se inferir, dessa norma, que o BNDES integra o Sistema Financeiro Nacional, sendo este formado por pessoas jurídicas públicas ou privadas, que desenvolvam como atividade principal a captação, intermediação e aplicação de recursos próprios ou de terceiros. Ou seja, a natureza pública ou a origem dos recursos captados não é fator determinante para caracterizar uma sociedade como instituição financeira. Portanto, deve ser o exercício dessas atividades o que define se lhes deve, ou não, ser aplicável a regulação do Sistema Financeiro.

O BNDES é uma empresa pública exploradora de atividade econômica, possuindo regime jurídico híbrido, sofrendo a incidência de normas de direito público nos aspectos ligados ao controle administrativo e de normas de direito privado quando se trata do exercício de sua atividade econômica, conforme dispõem os artigos 70 e 173, § 1º, da Constituição da República, *in verbis*:

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

*Art. 173. (...)*

*§1º A lei estabelecerá o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, dispondo sobre:*

*II - a sujeição ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários;*

Assim, em que pese o fato de o BNDES ser uma empresa pública federal, devendo observar o princípio da publicidade e prestar contas à sociedade e aos órgãos de controle, quando no exercício de sua atividade econômica, deve sujeitar-se ao regime jurídico próprio das empresas privadas, não sendo aceitável, por expressa disposição constitucional, a existência de privilégios ou desvantagens que dificulte a livre concorrência ou o exercício de suas atividades estatutárias.

Nesse contexto, em observância ao acima citado artigo 173, § 1º, II, da Constituição da República, a Lei Complementar nº 105/2001, em seu artigo 1º, caput, e § 1º, afirma que o dever de preservar o sigilo sobre informações cuja



divulgação tem o potencial de violar a privacidade de terceiros, notadamente, daquelas obtidas no âmbito de uma relação bancária, é imposto a toda e qualquer instituição financeira, abrangendo, portanto, as públicas, *in verbis*:

*Art. 1º As instituições financeiras conservarão sigilo em suas operações ativas e passivas e serviços prestados.*

*§ 1º São consideradas instituições financeiras, para os efeitos desta Lei Complementar:*

*I – os bancos de qualquer espécie;*

Desse modo, na qualidade de instituição financeira, independentemente de ser uma empresa cuja única acionista e controladora é a União ou da fonte dos recursos, está o BNDES, quando explora a atividade econômica de intermediação de crédito, obrigado a preservar o sigilo sobre dados obtidos em decorrência de sua atividade bancária.

Cabe destacar que a inclusão das instituições financeiras públicas no rol da referida Lei Complementar justifica-se pelo fato de que o sigilo não visa a proteger as informações produzidas pelo BNDES na qualidade de entidade integrante da Administração Pública Federal, mas sim as informações pessoais, comerciais e profissionais do potencial tomador do crédito, as quais são obtidas em decorrência de sua atividade econômica e encontram proteção no direito à intimidade, previsto no artigo 5º, X, da Constituição da República.

É certo que o sigilo bancário não é absoluto, haja vista que a própria Lei Complementar nº 105/2001, que estabelece o dever de as instituições financeiras opô-lo, estabelece hipóteses em que as informações poderão ser fornecidas, ainda que sigilosas.

Porém, analisando essas hipóteses de exceção, percebe-se que o legislador não concedeu à CGU o direito de ter acesso a informações protegidas pelo sigilo bancário.

O entendimento aqui exposto encontra amparo na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal - STF, que, no julgamento do Mandado de Segurança nº 22.801-6/DF, entendeu que, por encontrar fundamento no direito à intimidade, previsto no artigo 5º, X, da Constituição da República, o sigilo bancário só pode ser quebrado nos exatos termos previstos na Lei Complementar nº 105/2001, cuja a Ementa é a que segue:

*Mandado de Segurança. Tribunal de Contas da União. Banco Central do Brasil. Operações financeiras. Sigilo.*

*1. A Lei Complementar nº 105, de 10/1/01, não conferiu ao Tribunal de Contas da União poderes para determinar a quebra de sigilo bancário de dados constantes do Banco Central do Brasil. O legislador conferiu esses poderes ao Poder Judiciário (art. 3º), ao Poder Legislativo Federal (art. 4º), bem como às Comissões Parlamentares de Inquérito, após prévia aprovação do pedido pelo Plenário da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do plenário de suas respectivas comissões parlamentares de inquérito (§§ 1º e 2º do art. 4º).*



*2. Embora as atividades do TCU, por sua natureza, verificação de contas e até mesmo o julgamento das contas das pessoas enumeradas no artigo 71, II, da Constituição Federal, justifiquem a eventual quebra de sigilo, não houve essa determinação na lei específica que tratou do tema, não cabendo a interpretação extensiva, mormente porque há princípio constitucional que protege a intimidade e a vida privada, art. 5º, X, da Constituição Federal, no qual está inserida a garantia ao sigilo bancário.*

*3. Ordem concedida para afastar as determinações do acórdão nº 72/96 – TCU – 2ª Câmara (fl.31), bem como as penalidades impostas ao impetrante no Acórdão nº 54/97 – TCU – Plenário.*

Importante frisar que não se está a afirmar que o BNDES não deva ser transparente com relação ao seu funcionamento e/ou prestar contas de sua atuação, mas, somente, que a sua exclusão do regime imposto pela Lei Complementar nº 105/2001 não é o meio mais adequado para alcançar tal finalidade, pois resultará na divulgação de informações privadas de terceiros, prejudicando o exercício de sua atividade econômica, em flagrante violação ao já mencionado artigo 173, §1º, II, da Constituição da República.

Não bastassem os argumentos apresentados, é preciso esclarecer que, do ponto de vista técnico, o BNDES aplica recursos próprios ou de terceiros em seus financiamentos, não sendo correta a afirmação de que se vale de recursos genuinamente públicos, aqueles previstos no orçamento da União.

Na realidade, o BNDES assim como qualquer outra instituição financeira, realiza operações ativas, nas quais concede crédito, e passivas, nas quais capta recursos por meio de operações de crédito.

Segundo o Código Civil, em seu artigo 586, mútuo é o empréstimo de coisas fungíveis, ficando o mutuário obrigado a restituir ao mutuante o que dele recebeu em coisa do mesmo gênero, qualidade e quantidade.

Nas operações de captação de recursos (operações de crédito passivas) são realizadas por uma espécie de mútuo, o mútuo feneratício (mútuo de dinheiro), por meio do qual ocorre a transferência em definitivo da titularidade dos recursos, mediante a promessa da restituição do valor emprestado acrescido dos juros convencionado.

Dessa forma, mesmo quanto aos recursos captados pelo BNDES junto ao Tesouro Nacional mediante a celebração de operações de crédito passivas, assim como qualquer outra fonte que siga mesma lógica, tais recursos ao ingressarem nos cofres do BNDES, devem, tecnicamente, ser qualificados, na forma do artigo 17 da Lei 4595/1964, como recursos próprios, e não entendidos como “recursos públicos”.

Quando o BNDES amortizar e/ou quitar o saldo devedor da dívida constituída a partir dessas captações, devolverá para a União, não os mesmos recursos que originalmente tomou, mas do mesmo gênero, qualidade e quantidade. De sorte que, tecnicamente, somente nesse momento deixarão de ser recursos próprios do BNDES para voltarem a ser recursos públicos.



O equívoco de se tratar de forma indistinta os recursos próprios do BNDES e os recursos públicos, entendidos estes como os constantes do orçamento da União ou de algum fundo público, está no fato de isto equivaler a desconsiderar a personalidade jurídica do BNDES, fazendo uma confusão patrimonial entre instituição financeira pública controlada (BNDES) e controladora (União).

Como a desconsideração da personalidade jurídica consiste em medida extrema, apenas permitida nos termos previstos no artigo 50 do Código Civil, seria forçoso concluir no sentido da impossibilidade da adoção da tese defendida pela CGU.

Não se pode confundir as pessoas do BNDES e da União, nem tampouco tratar seus patrimônios como um só, sob pena de se chegar a equivocada conclusão de que o BNDES, mesmo quando desenvolve sua atividade econômica, deve respeitar a mesma regulação aplicável à União, o que impossibilitaria aquele de atingir o fim para o qual foi constituído, desconsiderando por completo o disposto no artigo 173, §1º, da CF.

Por outro lado, a utilização pela CGU do termo fomento também requer um maior rigor técnico, sob pena de se chegar a conclusões equivocadas. Segundo esse órgão, como o BNDES faz atividade de fomento, concedendo condições diferenciadas do mercado, isso necessariamente nos levaria à conclusão de que os beneficiários de seus financiamentos não fazem jus à privacidade e/ou abriam mão dela, daí a não aplicabilidade do 1º da Lei Complementar n.º 105/2001 às operações do BNDES.

O termo fomento é tão amplo, que pode assumir diferentes significados a depender do contexto. Por isso, o seu uso deve ser evitado em um debate técnico, já que nesse tipo de discussão, dentro do possível, devem ser utilizados termos unívocos.

A atividade de fomento pode ser desenvolvida pelo Estado por diferentes meios: desonerações tributárias, financiamentos, subvenções. Qualquer forma de atuação estatal que troca a coação pela indução de comportamentos pode ser enquadrada em fomento.

De fato, o BNDES é um dos instrumentos do Governo Federal para fomentar o desenvolvimento econômico e social do País. Nessa linha, o BNDES faz fomento por intermédio de um meio específico, qual seja, mediante a concessão de crédito. Até este ponto, BNDES e CGU estão de acordo.

Todavia, o fato de o BNDES fazer fomento por meio da concessão de crédito não quer dizer que não esteja sujeito às mesmas regras que todas as demais instituições financeiras, públicas ou privadas, que exercem essa mesma atividade econômica.

Em outras palavras, afirmar que o BNDES faz fomento não guarda qualquer correlação lógica com o entendimento de que não se aplica a este Banco o artigo 1º da LC 105/2001, pois o fator determinante para aplicação do dever de sigilo é o desenvolvimento da concessão de crédito.





Portanto, não é correto afirmar que todo aquele que toma recursos no BNDES, mesmo sem ter dado qualquer manifestação nesse sentido, renunciou ou perdeu a proteção do sigilo sobre os seus dados. A Lei Complementar 105/2001 não faz qualquer previsão nesse sentido.

Além do exposto, cumpre informar que se encontra em andamento, na Advocacia-Geral da União – AGU, processo provocado pela própria CGU, que visa a dirimir a controvérsia existente na imposição de sigilo, por parte do BNDES, ao Conselho Deliberativo do FAT - CODEFAT, sobre as operações com recursos desse Fundo. Dessa forma, tendo em vista a possibilidade de interferência no caso em tela, entende-se recomendável aguardar a conclusão desse processo.

Por fim, no que se refere à Ação Civil Pública nº 60410-24.2012.4.01.3400, em tramitação na 20ª Vara Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal, cabe ressaltar que houve a extinção do processo sem exame do mérito no que tange ao pedido que obrigava o BNDES a repassar à CGU os documentos e informações solicitados. Além disso, não se pode olvidar que é uma decisão proferida em 1º grau de jurisdição, passível de recurso, inexistindo, portanto, o trânsito em julgado.

### **3. Ações Desenvolvidas pelo BNDES em prol do Controle Público e da Transparência**

O BNDES atende, permanentemente, a auditorias e requisições dos diversos órgãos de controle e fiscalização, tendo completa consciência do seu dever de colaborar com tão nobre e imprescindível missão institucional a eles reservada pelo Estado democrático brasileiro. O Banco tem por rotina atender a todas as requisições realizadas por tais órgãos de controle, trabalhando, inclusive, lado a lado com suas equipes de auditoria, em Brasília e no Rio de Janeiro, no que se refere a esclarecimentos técnicos sobre suas operações. Nesse sentido, entre janeiro/2011 e setembro/2014 foram recebidas mais de 2.200 requisições de informações, sendo 868 delas provenientes da CGU e 958 do TCU. Todas foram devidamente atendidas, respeitando-se, contudo, os limites impostos pela disciplina do sigilo bancário, estabelecida pela Lei Complementar nº 105/2001.

Não obstante seu ânimo em colaborar plenamente com o nobre mister republicano a cargo dos órgãos de controle, o respeito à disciplina do sigilo bancário impõe ao BNDES uma obrigação legal, que é, inclusive, supervisionada por outras instituições do Estado brasileiro, tal como o Banco Central do Brasil (BACEN). Além disso, a não observância estrita da lei, no que toca ao dever de sigilo, sujeitaria o BNDES e seus agentes a graves sanções de natureza civil, administrativa e penal.

Ciente, portanto, desse aparente conflito, o BNDES tem empreendido inúmeros esforços e ações internas, com envolvimento direto da Alta Administração, no especial sentido de organizar e tratar o conjunto de informações e documentos referentes às suas operações, de forma que o fornecimento desses dados às equipes de auditoria possa ocorrer, no futuro, de forma mais célere e abrangente, o que, acredita-se, contribuirá sobremaneira para o desempenho pleno das atribuições institucionais reservadas aos órgãos de controle externo da União.



Vale informar, a propósito, que já se encontra em andamento, no âmbito interno do BNDES, projeto voltado à identificação de medidas que possam sanar tal aspecto crítico ao bom relacionamento que se pretende desenvolver/manter com os órgãos encarregados do controle. O trabalho encontra-se em fase de diagnóstico e, dentre outras ações, pretende apontar para a necessidade de revisão de processos e práticas documentais adotadas pelo BNDES, na atualidade.

Merece menção, por fim, o fato de, em procedimento pioneiro no sistema bancário brasileiro, o BNDES disponibiliza à sociedade brasileira, por meio de seu *site*, informações individualizadas sobre suas operações contratadas<sup>i</sup>, bem como as condições e critérios utilizados pelo Banco para concessão de colaboração financeira<sup>ii</sup> e dados/estatísticas setoriais relacionados aos seus produtos e programas. Somado a isso, por iniciativa própria, o BNDES leva a registro público, junto a cartórios de títulos e documentos ou de registros gerais de imóveis, os contratos que celebra, tornando, por consequência, de conhecimento público e irrestrito informações relevantes a respeito das operações que realiza, tais como beneficiários, finalidade do apoio, taxas de juros cobradas e objetivos dos projetos apoiados.

#### **4. Conclusão**

Por todo o exposto e considerando (i) a ausência de histórico relevante, com a CGU, de casos de “restrição de escopo” por oposição de sigilo bancário pelo BNDES; (ii) a existência de controvérsia jurídica acerca da possibilidade de o BNDES opor sigilo bancário à CGU ainda pendente de solução; e (iii) a constatação de que já existem, no âmbito interno do BNDES, ações voltadas ao tratamento e mitigação da questão, recomenda-se que sejam consideradas pela CGU-Regional/RJ as seguintes sugestões:

- a) avaliar os pontos que foram objeto de esclarecimento e/ou objeção, no âmbito desta Nota, promovendo, caso julgue adequado, os pertinentes registros e emendas no texto final do Relatório de Auditoria Anual de Contas referente ao exercício de 2013;
- b) reconsiderar a “recomendação” constante da página 39 do Relatório citado, com o intuito de, ao menos, ajustar seu texto a algo que possa ser atribuído à ação exclusiva do BNDES, tal como a revisão interna de processos e sistemas, visando a possibilitar que os trabalhos de auditoria dos órgãos de controle externo sejam realizados de forma mais célere e abrangente, em respeito à missão institucional e prerrogativas legais a eles reservadas.”

#### **Análise do Controle Interno**

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. O argumento foi o de submissão do BNDES ao dever de sigilo bancário decorrente do artigo 1º da Lei Complementar nº 105, de 10/01/2001. (Fonte: Anexo I ao Relatório nº 189099 - Exercício 2006, pág. 114).



Desde o Relatório nº 189099 - Exercício 2006, a menção à redução de escopo é situação recorrente. Com isso, e após a finalização deste trabalho de auditoria de contas, ter-se-ão oito relatórios com constatada redução de escopo decorrente do impasse, apenas nas ações de Auditoria Anual de Contas (como exemplo de outros relatórios que apresentaram tal restrição, temos aqueles relativos às Ordens de Serviço nº 189944, nº 201119, nº 207730, nº 209288, nº 212138, nº 218959 e nº 218040).

Outra informação recorrente, nesse período, é a de que a resolução do impasse depende de pronunciamento da AGU, por meio de sua Câmara Conciliadora, sem previsão para pronunciamento daquele órgão de consultoria jurídica da União.

Além da inadequação da oposição de sigilo bancário aos órgãos de controle, há a situação de restrição de informações aos próprios detentores dos recursos constitucionalmente repassados ao banco, como no caso do Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT. Em análise do Exercício de 2009 (Relatório de AAC nº 246756), esta CGU já identificou que o BNDES opusera sigilo bancário ao Conselho Deliberativo do FAT - CODEFAT e à Coordenação-Geral de Recursos do FAT - CGFAT.

Com relação à Ação Civil Pública nº 60410-24.2012.4.01.3400, em curso na 20ª Vara Federal do TRF-1, de fato ainda não ocorreu o trânsito em julgado, mas a sentença recém-proferida vai ao encontro do atual movimento em direção à transparência e ao controle social sobre a administração pública. O MPF pleiteou o seu acesso às informações em tela, requerendo, também, a mesma concessão ao TCU e à CGU, tendo saído vitorioso em suas argumentações, com exceção do pleito relativo aos órgãos de controle externo e interno, mas apenas por questão de ilegitimidade ativa para postular em nome do TCU e da CGU:

“Ressalte-se, contudo, que apesar disso não pode postular em nome da Controladoria Geral da União e do Tribunal de Contas da União, que possuem suas próprias representações, o que os capacita para buscar, por si próprios, os direitos inerentes às suas atribuições, não cabendo tal mister ao Ministério Público Federal.

Portanto, quanto ao pedido de condenação do réu na obrigação de repassar à Controladoria-Geral da União e ao Tribunal de Contas da União as informações que lhe forem requisitadas, em procedimentos de suas competências, declaro a ilegitimidade ativa do autor.”

O BNDES, ao insistir nas restrições de informações, mantém a maior parte dos recursos públicos envolvidos nas operações de financiamento, sob sua responsabilidade, insuscetíveis de análise pelo Órgão de Controle Interno do Poder Executivo Federal.

Em face da necessária complementação de nosso entendimento sobre a questão, tendo em vista a manifestação da UJ ao relatório preliminar, constante da Nota Conjunta GP nº 11/2014, AJ/COJIN nº 024/2014 e AGR nº 03/2014, de 22/09/2014, apresentamos, a seguir, as considerações decorrentes do exame dos principais pontos apresentados pela unidade examinada em sua manifestação.

Inicialmente, cumpre destacar que esta Controladoria-Geral relacionou no campo “Fato” da presente constatação as informações e documentos solicitados no decorrer do trabalho, como os contratos, aditivos e relatórios de acompanhamento e fiscalização,



dentre outros documentos necessários para uma avaliação e formação de opinião acerca da regularidade das operações selecionadas.

Isto posto, é fato que os contratos e aditivos das operações com a administração direta e indireta foram disponibilizados, contudo, não foram franqueados outros documentos e informações sobre as operações e respectivas fiscalizações efetuadas pelo próprio banco, que permitiriam à CGU opinar, à luz das técnicas de auditoria, sobre a regularidade das operações, caracterizando-se, a situação, como uma restrição ao trabalho da CGU.

Sobre a afirmação de que nos trabalhos anteriores da CGU não houve a imposição de restrição de acesso a informações, é necessário esclarecer que os trabalhos de auditoria anual de contas relativos aos anos de 2010 e 2011, conforme conteúdos previstos pelas Decisões Normativas TCU nº 110/2010 e nº 117/2011, respectivamente, tiveram como escopo, no que tange ao item correspondente à avaliação dos resultados da gestão, a descrição e análise do grau de implementação das ações sob a responsabilidade do BNDES no Plano Plurianual (PPA) 2008-2011, bem como a avaliação da adequabilidade das metas físicas e financeiras, da análise crítica do gestor constante do relatório de gestão e dos motivos para o não atingimento das respectivas metas.

Por sua vez, a auditoria anual de contas de 2012, sob a égide da DN TCU nº 124/2012, representou o início de uma mudança no foco do trabalho da CGU, ampliando o escopo de avaliação da atividade finalística dos órgãos e entidades, ao manifestar-se sobre os resultados da gestão. No caso do BNDES, isto foi executado por meio da seleção e análise do macroprocesso finalístico do banco “Concessão de Apoio Financeiro”, visando responder à seguinte questão de auditoria: “Houve eficácia e eficiência no cumprimento dos objetivos e metas físicas e financeiras planejados ou pactuados para o macroprocesso finalístico selecionado?”

No PPA 2012-2015, o BNDES atua apenas como fonte de recursos, não havendo, portanto, ações ou programas de governo sob sua responsabilidade. Dessa forma, a equipe de auditoria desta Controladoria, à época, avaliou os resultados obtidos no macroprocesso “Concessão de Apoio Financeiro”, cujo principal produto era o apoio financeiro a entidades externas e selecionou o indicador “Desembolso em Desenvolvimento Regional”, com a finalidade de avaliar seus resultados, para, dessa forma, poder responder à aludida questão de auditoria. Para tanto, foram selecionadas três operações formalizadas com estados do Norte e Nordeste, ou seja, entes públicos (administração pública direta), financiamentos estes não considerados sigilosos pelo banco.

No caso das contas de 2013, concernentes ao presente relatório, observa-se a continuidade da ampliação do foco para avaliação da atividade principal das UJs, pois a regulação do trabalho de auditoria anual de contas, por meio da DN TCU nº 132/2013, previu que as unidades técnicas do Tribunal propusessem, em comum acordo com os respectivos órgãos de controle interno, ajustes no escopo da auditoria anual de contas de todas as UJ. Dessa forma, os representantes dos Órgãos de Controle acordaram, em reunião realizada na sede do TCU no Rio de Janeiro, que a manifestação da CGU a respeito do Item “Resultados Quantitativos e Qualitativos” ocorreria, novamente, sobre um macroprocesso finalístico do banco, ação que não foi plenamente executada conforme constatado no presente relatório.



Ademais, interessante destacar que a oposição de sigilo foi verificada pela CGU em pelo menos dois trabalhos de acompanhamento da gestão realizados, respectivamente, no primeiro e segundo semestres de 2013, por meio das Ordens de Serviço nº 201301469 e nº 201308709. Os pedidos não atendidos pelo banco buscavam informações sobre operações não aprovadas relacionadas ao produto “Finem Direto” e sobre determinada operação relativa ao fortalecimento de estrutura de capital de empresa privada realizada pela BNDESPar. A alegação de sigilo foi apresentada pelo banco por meio da Nota AP/DEJUP nº 06/2013, de 27/05/2013, e da Nota Técnica AMC/DEPAC 1 nº 012/2013, de 07/02/2013.

De acordo com a nota conjunta GP/COJIN/AGR, a CGU teria entendido que o BNDES não realiza atividade econômica e nem está sujeito à regulação do sistema financeiro. Como em nenhum trecho deste relatório a CGU firmou tal entendimento, em vão o banco empreendeu, em sua nota, o esforço argumentativo de provar que o BNDES realiza atividade econômica e que está sujeito à regulação do sistema financeiro. Não sendo necessário, portanto, manifestarmos a respeito do assunto.

É mister apontar ainda o equívoco havido na manifestação do BNDES ao asseverar que *“do ponto de vista técnico, o BNDES aplica recursos próprios ou de terceiros em seus financiamentos, não sendo correta a afirmação de que se vale de recursos genuinamente públicos, aqueles previstos no orçamento da União”*. “Próprio” não antagoniza “público”. A correlação antagônica correta é o confronto “público” versus “privado”, assim como “próprio” se contrapõe a “de terceiros”, no caso.

O banco alega que os recursos por ele empregados não seriam “públicos” porque seriam “próprios”. Para tal, engendra argumentação jurídica em que o Tesouro Nacional e o BNDES figurariam como partes de um contrato de mútuo feneratício. Nesse passo, alega que os recursos deixariam de ser públicos ao ingressarem no Banco, ante a transferência definitiva da titularidade daqueles recursos.

Em que pese a construção fulcrada no Código Civil, a analogia ao contrato de mútuo feneratício é indevida. Refutamo-la apresentando, como exemplo argumentativo, o caso do Fundo de Amparo ao Trabalhador, que tem pelo menos 40% de seus recursos repassados ao Banco em virtude do disposto no § 1º do art. 239 da Constituição Federal. Logo, não há como comparar o mandamento constitucional — fruto da vontade do povo brasileiro, manifestada por meio de seus representantes, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte — e a livre manifestação de vontade das partes em um contrato.

Sem prejuízo dessas considerações, rerepresentamos a disposição de nossa Lei Maior que expressamente arrola as entidades da administração indireta entre aquelas que serão fiscalizadas pelo Sistema de Controle Interno (art. 70), discriminando, o mais amplamente possível, os obrigados a prestar contas em seu parágrafo único:

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

**Parágrafo único.** Prestará contas **qualquer pessoa** física ou jurídica, **pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros,**



**bens e valores públicos ou pelos quais a União responde**, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária. (g.n.)”

Não se confunde a personalidade jurídica de direito “privado” com a origem “pública” dos recursos. E estes “*dinheiros, bens e valores*” são passíveis de fiscalização pelo controle interno quando utilizados, arrecadados, guardados, gerenciados ou administrados por quaisquer pessoas físicas ou jurídicas, ainda que nem mesmo integrem a Administração Pública; pois assim quer a Carta Política.

Quanto à utilização do termo fomento, de fato pode assumir diferentes significados, entretanto neste caso específico, não resta dúvida de que o termo foi utilizado com o mesmo sentido que o próprio banco o utiliza em seu Planejamento Estratégico Corporativo 2009/2014, no qual elegeram a inovação, o desenvolvimento local e regional e o desenvolvimento socioambiental como os aspectos mais importantes do fomento econômico no contexto atual, e que devem ser promovidos e enfatizados em todos os empreendimentos apoiados pelo banco. Fomento, na situação em questão, se refere a qualquer ação do governo que tenha a finalidade de promover o desenvolvimento do país, de uma região, ou ainda, dos mais diversos setores. E o banco realiza a atividade de fomento por meio de concessão de crédito. Dessa forma, considerando que tanto a CGU quanto o BNDES utilizam o termo com o mesmo sentido, não visualizamos por que razão ele não possa ser aplicado ao debate técnico.

Ao contrário do que o banco alega, a atividade de fomento por ele realizada difere das demais instituições financeiras cuja principal finalidade é alcançar o lucro. Os recursos concedidos pelo BNDES em suas operações de financiamento são, em sua maior parte, públicos e as taxas de juros negociadas são inferiores às que prevalecem no mercado, oferecidas pelas demais instituições financeiras, uma vez que subsidiadas, em sua maioria, pelo Tesouro Nacional. Sendo assim, o BNDES não compete no mercado em igualdade de condições com outras instituições financeiras, que, de fato, atuam no regime de livre concorrência.

Diante dos fatos, resta evidente que a atuação do BNDES no fomento ao desenvolvimento econômico e social, na execução de uma política pública com recursos majoritariamente públicos, merece tratamento que deve harmonizar o dever constitucional de prestar contas e as especificidades da Lei Complementar 105/2001 e, portanto, as operações realizadas pelo banco devem submeter-se ao regime jurídico administrativo e à consequente avaliação plena pelos órgãos de controle.

Com relação ao processo que envolve oposição de sigilo a respeito de recursos do FAT, cabe registrar que está há sete anos tramitando na AGU, sem informação sobre movimento processual recente que sugira previsão para conclusão.

Por fim, quanto à Ação Civil Pública citada, conforme exposto, de fato ainda não transitou em julgado e a sentença proferida permitiu o acesso às informações apenas ao MPF, postulante da ação. Entretanto, a sentença da 20ª Vara Federal do TRF1 figura no corpo do relatório para ilustrar recente entendimento a respeito da necessidade de atuação dos órgãos de controle sobre os procedimentos adotados pelo BNDES.

Consideramos que a transparência deve ocorrer de forma ativa e deve ser perseguida pelo BNDES, principalmente em se tratando de compartilhamento de informações entre o banco e a CGU, como órgão de controle, e não de quebra de sigilo.





## **Recomendações:**

Recomendação 1: Reavaliar a posição do BNDES quanto ao sigilo imposto à CGU, de forma a permitir o acesso às informações necessárias ao cumprimento da missão constitucional do Órgão de Controle Interno do Poder Executivo Federal.

## **2 CONTROLES DA GESTÃO**

### **2.1 CONTROLES INTERNOS**

#### **2.1.1 ATUAÇÃO DA AUDITORIA INTERNA**

##### **2.1.1.1 INFORMAÇÃO**

### **Avaliação do parecer e da atuação da Auditoria Interna**

#### **Fato**

O órgão de controle interno optou por incluir a avaliação do parecer de auditoria interna considerando as seguintes questões de auditoria: (i) O parecer de auditoria interna contém todos os elementos previstos conforme consta na DN TCU 132/2013?; e (ii) A estrutura e atuação da Unidade de Auditoria Interna são adequadas?

A metodologia consistiu na avaliação do Parecer de Auditoria Interna, encaminhado no processo de contas 00218.001241/2014-34. Para avaliar a estrutura e atuação da Auditoria Interna, procedemos à análise do cumprimento das atribuições definidas na Resolução nº 2.342/2012, da matriz de risco aplicada para elaboração do Plano Anual de Auditoria Interna (PAINT) 2014 e da adequação do conteúdo do Relatório Anual de Auditoria Interna (RAINT) 2013 ao estabelecido no PAINT/2013.

#### **1- Dos elementos previstos na DN TCU 132/2013**

O BNDES possui unidade de auditoria interna constituída, administrativamente vinculada ao Conselho de Administração do banco, de acordo com o art. 26 do Estatuto do BNDES, aprovado pelo Decreto nº 4.418, de 11/10/2002. O Parecer de Auditoria, anexo ao processo de contas, contempla:

- a) a demonstração de como a área de auditoria interna está estruturada; como é feita a escolha do titular; qual o posicionamento da unidade de auditoria na estrutura da UJ;
- b) a capacidade de os controles internos administrativos da unidade identificarem, evitarem e corrigirem falhas e irregularidades, bem como de minimizarem riscos inerentes aos processos relevantes da unidade;
- c) as rotinas de acompanhamento e de implementação, pela UJ, das recomendações da auditoria interna;
- d) a existência ou não de sistemática e de sistema para monitoramento dos resultados decorrentes dos trabalhos da auditoria interna;
- e) como se certifica de que a alta gerência toma conhecimento das recomendações feitas pela auditoria interna e assume, se for o caso, os riscos pela não implementação de tais recomendações;
- f) a sistemática de comunicação à alta gerência, ao conselho de administração e ao comitê de auditoria sobre riscos considerados elevados decorrentes da não implementação das recomendações da auditoria interna pela alta gerência;
- g) a execução do plano de trabalho do exercício de referência das contas.



Desta forma, verificamos que o parecer de auditoria interna continha todos os elementos previstos na DN TCU 132/2013.

## 2 – Da estrutura e atuação da Unidade de Auditoria Interna

### I - Análise do cumprimento das atribuições definidas na Resolução nº 2.342/2012.

Para avaliar as atribuições definidas na Resolução nº 2.342/2012, foram utilizadas as informações constantes do RAIN/2013, do PAINT/2014, das Atas das reuniões dos Conselhos Fiscais, Conselhos de Administração e Comitê de Auditoria e obtidas por meio de entrevista com a Auditoria Interna do BNDES. Verificamos que a AT realiza todas as atividades listadas na Resolução nº 2.342/2012, de 25/09/2012, da Diretoria do BNDES conforme apresentado a seguir.

a) coordenar, controlar e manter registros dos atendimentos, no âmbito do Sistema BNDES, aos diversos órgãos de controle e fiscalização.

A atividade é realizada pelo Departamento de Relacionamento e Atendimento aos Órgãos Externos de Controle – DERAT/AT, que possui controles organizados em planilhas e bancos de dados para coordenar o atendimento aos diversos órgãos de controle e fiscalização. Existe previsão para utilização do módulo de auditoria do SAP, implementado pelo Projeto Agir, apenas como repositório de dados, que será alimentado paralelamente aos controles já existentes no DERAT.

b) acompanhar as atividades de auditoria independente nas empresas integrantes do Sistema BNDES, bem como nos fundos e programas por elas administrados.

No RAIN/2013 foi listada a Análise das Demonstrações Contábeis como uma das atividades realizadas, cujo resultado consta das Notas AT 01/2013 e 02/2013. Além disso, consta do item 7 do Anexo 1 do PAINT/2014 a previsão de ação de auditoria no processo PSC02 Contabilidade: Revisão Auditores Independentes, em que está previsto “analisar as variações dos saldos das principais contas das demonstrações contábeis e emitir parecer sobre a adequação dos procedimentos de auditoria executados pela empresa de auditoria independente”.

c) acompanhar e manter registro das recomendações decorrentes de trabalhos da auditoria independente nas empresas integrantes do Sistema BNDES, bem como nos fundos e programas por elas administrados.

A AT acompanha as recomendações da auditoria independente por meio dos trabalhos descritos no item b.

d) coordenar, controlar e manter registros das recomendações e/ou determinações, no âmbito do Sistema BNDES, dos diversos órgãos de controle e fiscalização.

Os Anexos II e III do RAIN/2013 contêm os registros das recomendações/determinações da Controladoria Geral da União (CGU) e do Tribunal de Contas da União (TCU). A atividade de coordenação, controle e registro das recomendações e/ou determinações é realizada pelo DERAT/AT, por meio de planilhas e bancos de dados.



Em relação a essa atividade, a AT informou que não há previsão de utilização do SAP como ferramenta de coordenação e controle desses registros, sendo necessário acompanhar a adequação do sistema, conforme os trabalhos forem executados, para que a agilidade e os tempos de resposta exigidos pelos órgãos de controle e fiscalização não sejam comprometidos.

e) acompanhar, controlar e manter registro do cumprimento das recomendações e determinações decorrentes dos órgãos de controle: Idem ao item d.

f) acompanhar e registrar as auditorias realizadas pelos órgãos de controle.

O Departamento de Relacionamento e Atendimento aos Órgãos Externos de Controle – DERAT acompanha as auditorias realizadas pelos órgãos de controle. Os registros do acompanhamento são feitos em controles internos do departamento e existe previsão para que sejam inseridas as informações desses controles no SAP. Entretanto não foi feito nenhum trabalho piloto para utilização do SAP nos trabalhos do DERAT e a AT informou que será necessário acompanhar a adequação do novo sistema às suas atividades, para que a agilidade e os tempos de resposta exigidos não sejam comprometidos.

g) elaborar o Plano Anual de Atividades da Auditoria Interna (PAINT) submetendo-os às Diretorias e Conselhos Fiscais e de Administração, ou órgãos equivalentes, das empresas integrantes do Sistema BNDES, bem como, no que couber, aos órgãos de controle, nos termos das normas e da legislação vigentes: A AT elabora o PAINT de acordo com a legislação vigente.

h) elaborar o Relatório Anual das Atividades de Auditoria Interna (RAINT): A AT elabora o RAINTE de acordo com a legislação vigente.

i) elaborar parecer semestral sobre a Ouvidoria do Sistema BNDES, de acordo com os normativos do BACEN.

O Anexo VI do RAINTE/2013 contém os Relatórios da Ouvidoria relativos aos 1º e 2º semestre de 2013 e a AT elaborou dois pareceres, de 30/07/2013 e 04/02/2014, sobre os esses relatórios. Os pareceres concluíram que a atuação da Ouvidoria no semestre e o conteúdo do Relatório da Ouvidoria se encontram adequados ao estabelecido da Resolução do Conselho Monetário Nacional – CMN nº 3.849/2010 e na Circular do Banco Central do Brasil – Bacen nº 3.503/2010, que dispõem sobre a instituição de componente organizacional de ouvidoria pelas instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil. A AT destacou o acompanhamento do processo de formalização de procedimentos pela Ouvidoria, que segue na pauta da unidade. A previsão para conclusão e aprovação do Regulamento é o primeiro semestre de 2014.

j) elaborar parecer anual a compor a Prestação de Contas Anual, em conformidade com os normativos do TCU e da CGU: A AT realiza a atividade de acordo com as normas vigentes.

k) prestar apoio aos Conselhos Fiscais, aos Conselhos de Administração, ao Comitê de Auditoria ou órgãos equivalentes, das empresas integrantes do Sistema BNDES.



A AT participa das reuniões dos Conselhos Fiscais, dos Conselhos de Administração, do Comitê de Auditoria das empresas integrantes do Sistema BNDES.

l) avaliar os procedimentos relativos às atividades desempenhadas e sua conformidade aos normativos estabelecidos.

Para esse item, foi verificado se a AT possui procedimentos que formalizem as atividades de auditoria realizadas pelo DEAUD. A AT apresentou três documentos que formalizam os procedimentos realizados pelo departamento: PI03.6.010 Planejar os Trabalhos da Auditoria Interna; PI03.6.020 Executar os Trabalhos da Auditoria Interna; e PI03.6.030 Monitorar os Trabalhos da Auditoria Interna.

m) examinar e avaliar os processos de planejamento, desenvolvimento, das estruturas lógica, física, ambiental, organizacional, de controle, segurança e proteção de ativos (sistemas de informação, equipamentos, informações e base de dados), aquisição e teste de sistemas aplicativos, visando à qualidade de controles internos sistêmicos e a observância das melhores práticas técnicas em todos os níveis gerenciais.

As ações listadas no PAINT/2014 abrangem o exame e avaliação dos processos listados nesse item, de acordo com a priorização realizada pela Matriz de Planejamento.

n) examinar e avaliar os componentes significativos das Demonstrações Contábeis das empresas que compõem o Sistema BNDES bem como dos Fundos e Programas administrados pelo Banco, no que concerne à adequação dos registros e procedimentos contábeis, sistemática dos controles internos, observância de normas e regulamentos aplicáveis: Idem ao item b.

o) elaborar parecer semestral sobre a atuação da auditoria independente.

Os pareceres do exercício de 2013 foram elaborados e estão inseridos na Nota de Auditoria – 02/2013, de 07/08/2013 (Parecer da AT referente aos procedimentos executados pela empresa KPMG Auditores Independentes, no âmbito de sua auditoria das demonstrações contábeis do Sistema BNDES de 30/06/2013) e na Nota de Auditoria – 01/2014, de 14/02/2014 (Parecer da AT referente aos procedimentos executados pela empresa KPMG Auditores Independentes, no âmbito de sua auditoria das demonstrações contábeis do Sistema BNDES de 31/12/2013). O conteúdo dos pareceres emitidos pela AT não foi avaliado.

p) examinar e avaliar a eficiência e eficácia dos procedimentos adotados para apuração, pagamento e recuperação de tributos.

O Relatório AT 05/2014 se refere à auditoria tributária das empresas do sistema BNDES, por meio da qual foram revistas as contribuições do PIS e COFINS referentes ao mês de junho de 2013. Essa auditoria estava prevista no PAINT/2013. Além disso, no PAINT/2014 está prevista auditoria no processo PSC02 Contabilidade: Tributária, com o objetivo de avaliar a adequação das bases de cálculo dos tributos e contribuições e verificar as compensações e os recolhimentos efetuados.

q) avaliar o risco de não conformidades porventura constatadas.



Nos relatórios da AT referentes aos trabalhos realizados em 2013 foram identificados os riscos em todas as constatações apresentadas. A AT informou que procura avaliar os impactos prováveis das constatações realizadas, categorizá-los e reportá-los no sumário executivo dos relatórios de auditoria. A avaliação de impacto é feita pelos auditores e discutido com os gestores dos processos aditados. A categorização e nomenclatura são feitos conforme documento elaborado pela AT na época da implantação do sumário executivo.

r) registrar e acompanhar as recomendações porventura efetuadas.

As ações de auditoria são realizadas pelo Departamento de Auditoria (DEAUD), que é o responsável por registrar e acompanhar as recomendações efetuadas. O registro e acompanhamento são feitos por ferramentas como sistema de arquivos do Windows e Lotus Notes. O DEAUD informou que hoje extrai os relatórios de acompanhamento do sistema de banco de dados existente atualmente e obrigatoriamente de três em três meses faz um acompanhamento de todas as recomendações. O relatório informa, ainda, quantas vezes a data para o atendimento da recomendação foi reprogramada.

Após testes pilotos realizados em 2013, ficou estabelecido que todas as gerências do DEAUD passarão a utilizar o SAP para o registro dos trabalhos de auditoria. Tal processo se iniciará com um trabalho por gerência para que as equipes técnicas possam se adaptar ao novo ambiente e, posteriormente, possam estender o uso do SAP a todos os novos trabalhos. O DEAUD informou que pretende que todos os trabalhos de auditoria do PAINT de 2014 sejam registrados no SAP ao longo do ano.

s) elaborar a proposta orçamentária da Unidade Fundamental, acompanhando a execução do orçamento.

A AT apresentou o orçamento proposto de 2014, que contém a previsão de despesas com diárias e passagens. As demais despesas da área (treinamentos, folha de pagamentos) são centralizadas pela Área de Recursos Humanos (ARH).

II) Análise da matriz de risco aplicada para elaboração do Plano Anual de Auditoria Interna (PAINT) 2014.

Conforme consta do Relatório CGU 201315760 (OS 201211516), para o PAINT/2014, o BNDES elaborou uma matriz de riscos, com base em 50 temas relacionados aos macroprocessos mapeados pelo AGIR e identificados pela AT como relevantes, mas que não atenderia integralmente ao recomendado, por não explicitar a avaliação sumária acerca do risco dos objetos das ações de auditoria dos processos selecionados, ou seja, a razão pela qual o assunto envolve um risco e que, portanto, levou o tema a ser selecionado para ser verificado em 2014.

A fim de reavaliar a questão, e com o objetivo de verificar o embasamento da pontuação do risco constante do Anexo I do PAINT/2014, solicitamos a documentação que subsidiou a análise de risco dos quatro processos listados a seguir:

- Item 3: PAN05 Gestão de risco de crédito: classificação de risco. Pontuação: 330 – Alto.
- Item 4: PN01 Concessão de Apoio Financeiro: Indireta. Pontuação: 283 – Alto.



- Item 11: PN01 Concessão de Apoio Financeiro: Direta/Análise. Pontuação: 248 – Médio.
- Item 19: PSC 06 Administração: Convênios. Pontuação: 86 – Baixo.

A matriz de riscos elaborada pela AT contém os seguintes eixos:

- 1) Histórico da AT;
- 2) Tempo desde a última auditoria;
- 3) Risco específico;
- 4) Relevância;
- 5) Vulnerabilidade;
- 6) Risco de continuidade;
- 7) Risco operacional;
- 8) Regulação externa; e
- 9) Materialidade.

Para cada um dos eixos foi definido o peso da sua pontuação e, para subsidiar a pontuação, foram descritos os seguintes itens: relevância e conteúdo do critério; insumos utilizados (fonte e periodicidade); métrica e escala; e atualizações necessárias. Com base nessas definições, os 50 processos mapeados pelo AGIR (Ação para Gestão Integrada de Recursos) foram pontuados, sendo a pontuação máxima 400 (maior risco) e a pontuação mínima zero (menor risco).

Assim, os processos foram divididos em risco baixo (pontuação na matriz entre 0 e 133), risco médio (pontuação na matriz entre 134 e 266) e risco alto (pontuação na matriz entre 267 e 400).

A matriz elaborada subsidiou a escolha das ações de auditoria interna que serão realizadas no exercício de 2014. Desse modo, em que pese o processo de elaboração da matriz poder ser aprimorado por meio da coleta de mais informações junto às áreas envolvidas no processo avaliado, consideramos que a recomendação emitida quando da avaliação do PAINT/2013 foi atendida.

III) Análise da adequação do conteúdo do Relatório Anual de Auditoria Interna (RAINT) 2013 ao estabelecido no PAINT/2013.

Conforme consta do Relatório 201315759, as atividades realizadas pela AT no exercício de 2013, constantes no RAINTE/2013, estão relacionadas com aquelas planejadas no PAINT/2013 do BNDES. Algumas atividades não cumpridas foram justificadas, conforme prescreve a Instrução Normativa SFC Nº 01, de 03/01/2007 e a jurisprudência do Tribunal de Contas da União.







i

ii



**Certificado:** 201408092

**Processo:** 00.218.001.241/2014-34

**Unidade(s) auditada(s):** BANCO NACIONAL DES.ECONOMICO E SOCIAL; BNDES - PARTICIPACOES S/A (Consolidada); AGENCIA ESP.DE FINANC. INDUSTRIAL (Consolidada); e FUNDO DE GAR.P/PROMOC.DA COMPETITIVIDADE±FGPC (Agregada)

**Ministério supervisor:** Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio-MDIC

**Município (UF):** Rio de Janeiro/RJ

**Exercício:** 2013

1. Foram examinados os atos de gestão praticados entre 01/01 e 31/12/2013 pelos responsáveis pelas áreas auditadas, especialmente aqueles listados no artigo 10 da Instrução Normativa TCU nº 63/2010.

2. Os exames foram efetuados por seleção de itens, conforme escopo do trabalho informado no Relatório de Auditoria Anual de Contas inserido neste processo, em atendimento à legislação federal aplicável às áreas selecionadas e atividades examinadas, e incluíram os resultados das ações de controle, realizadas ao longo do exercício objeto de exame, sobre a gestão das unidades auditadas.

3. As seguintes constatações subsidiaram a certificação dos agentes do Rol de Responsáveis:

- Nome da Unidade consolidada ou agregada - nº da OS: BNDES/OS nº 201408092
- Descrição sumária da constatação: Item 1.1.2.2 -Restrição aos trabalhos da Controladoria-Geral da União pela negativa de acesso a documentos.

4. Diante dos exames realizados e da identificação denexo de causalidade entre os atos de gestão de cada agente e as constatações mencionadas, proponho que o encaminhamento das contas dos integrantes do Rol de Responsáveis, disponível nas folhas 02 a 18 do processo, seja conforme indicado a seguir:

CPF do agente público	Cargo ou função	Avaliação do órgão de Controle Interno	Fundamentação da avaliação do Controle Interno
***.831.808-**	Presidente do BNDES	<b>Regular com ressalvas</b>	Item 1.1.2.2 do Relatório de Auditoria nº 201408092

CPF do agente público	Cargo ou função	Avaliação do órgão de Controle Interno	Fundamentação da avaliação do Controle Interno
Demais integrantes do Rol de Responsáveis		<b>Regularidade</b>	Considerando o escopo do Relatório de auditoria, não foram identificadas irregularidades com participação determinante destes agentes.

Rio de Janeiro/RJ, 23 de outubro de 2014.

**Chefe da Controladoria Regional da União/RJ**



**Paracer:** 201408092

**Processo:** 00.218.001.241/2014-34

**Unidade Auditada:** Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social; BNDES – Participações S/A (Consolidada); Agência Especial de Financiamento Industrial (Consolidada); e Fundo de Garantia para Promoção da Competitividade (Agregada)

**Ministério Supervisor:** Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior - MDIC

**Município/UF:** Rio de Janeiro - RJ

**Exercício:** 2013

Em conclusão aos encaminhamentos sob a responsabilidade da Controladoria-Geral da União quanto à prestação de contas do exercício de 2013 da Unidade acima referenciada, expresso opinião sobre o desempenho e a conformidade dos atos de gestão referentes ao Exercício de 2013, a partir dos principais registros e recomendações formuladas pela equipe de auditoria.

2. O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) é uma empresa pública federal, sendo o principal instrumento de execução da política de Investimento do Governo Federal em diversos segmentos da economia, incluindo as dimensões social, regional e ambiental.

3. Os principais assuntos abordados no escopo de auditoria foram a análise da gestão da tecnologia da informação, a verificação da atuação da Auditoria Interna, a avaliação dos resultados quantitativos e qualitativos da gestão, bem como dos indicadores de gestão da Unidade, e o exame quanto à suficiência dos controles internos do BNDES no que tange ao macroprocesso finalístico “Concessão de Apoio Financeiro”.

4. No que tange à gestão de Tecnologia da Informação (TI) do Banco, buscou-se avaliar especificamente o andamento e a atuação da Auditoria Interna no que concerne ao Projeto AGIR<sup>1</sup>, no ano de 2013. Foi verificado que o Banco possui instrumentos adequados de acompanhamento da execução do projeto como os Relatórios de Acompanhamento Semanal

---

<sup>1</sup> Projeto AGIR - Ação para Gestão Integrada de Recursos, que tem por objetivo definir, implantar e implementar uma solução de gestão integrada de recursos para o BNDES por intermédio de soluções tecnológicas e otimização dos processos de negócio.

(RAS), o acompanhamento pelo Escritório de Projetos Corporativos do Banco (AP/DEORÇ) e o reporte periódico ao Comitê de Planejamento do BNDES.

5. Com relação à atuação da Auditoria Interna, observou-se que o Banco atendeu recomendação desta CGU, no sentido de que aquela Unidade realizasse a avaliação de risco dos macroprocessos mapeados pelo AGIR. Dessa forma, foi apresentado no PAINT/2014 uma avaliação sumária acerca do risco dos objetos das ações de auditoria dos processos selecionados e sua relevância em relação à entidade, conforme determina o art. 2º da IN CGU nº 01, de 03/01/2007.

6. No que se refere aos resultados quantitativos e qualitativos do Banco, foi realizada análise da condução do macroprocesso finalístico “Concessão de Apoio Financeiro”, cujo principal produto é o apoio financeiro aos setores público e privado. Objetivou-se, dessa forma, a verificação da formalização e o acompanhamento dos contratos de financiamento, além de observar se o cancelamento dos pedidos de apoio financeiro seguem os procedimentos definidos pelo BNDES.

7. No entanto, em função da alegação de sigilo, pelo Banco, quanto aos contratos firmados com entidades da Administração Pública Indireta e com o Setor Privado, a análise ficou restrita a contratos cujo cliente final é a Administração Pública Direta. Nesse sentido, a não apresentação dos documentos pelo Banco impactou de forma significativa a extensão e profundidade dos exames realizados, referentes ao item “resultados quantitativos e qualitativos”, caracterizando restrição de escopo dos trabalhos de auditoria.

8. De todo modo, nos testes possíveis de serem realizados no referido macroprocesso, foram identificadas fragilidades e necessidade de aprimoramento relacionadas à avaliação do custo do projeto e do resultado da operação.

9. Em relação aos indicadores de gestão, considera-se que esses são úteis, em especial para medir a eficácia dos setores/programas cuja prioridade foi estabelecida pelo Banco, mensuráveis e atendem aos critérios avaliados. Entretanto, como observado em exercícios anteriores, os principais indicadores utilizados pelo Banco, relacionados à sua atividade finalística, são indicadores de desembolso. Dessa forma, a CGU vem apontando a necessidade de elaboração de instrumentos de mensuração que permitam a efetiva avaliação do desempenho da gestão, bem como do impacto nos diversos setores da sociedade afetados por sua atuação. Cabe



ressaltar, ainda, que o BNDES vem aprimorando o Sistema de Monitoramento e Avaliação (M&A) de forma a suprir esse demanda.

10. Quanto aos controles internos administrativos, concluiu-se que os aspectos desejáveis relacionados a cada um dos elementos avaliados (ambiente de controle, avaliação de risco, atividades de controle, informação e comunicação, e monitoramento), referentes ao macroprocesso finalístico “Concessão de Apoio Financeiro”, foram observados.

11. Assim, em atendimento às determinações contidas no inciso III, art. 9º da Lei n.º 8.443/92, combinado com o disposto no art. 151 do Decreto n.º 93.872/86 e inciso VI, art. 13 da IN/TCU/ n.º 63/2010 e fundamentado no Relatório de Auditoria, acolho a proposta expressa no Certificado de Auditoria conforme quadro a seguir:

<b>CPF</b>	<b>Cargo</b>	<b>Proposta de Certificação</b>	<b>Fundamentação</b>
***.831.808-**	Presidente do BNDES	<b>Regular com Ressalvas</b>	Item 1.1.2.2 do Relatório de Auditoria n.º 201408092
Demais integrantes do Rol de Responsáveis		<b>Regularidade</b>	Considerando o escopo do Relatório de auditoria n.º 201408092, não foram identificadas irregularidades com participação determinante destes agentes.

12. Desse modo, o processo deve ser encaminhado ao Ministro de Estado supervisor, com vistas à obtenção do Pronunciamento Ministerial de que trata o art. 52, da Lei n.º 8.443/92, e posterior remessa ao Tribunal de Contas da União.

Brasília/DF, 31 de outubro de 2014.

Diretora de Auditoria da Área Econômica