

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: 2012

Processo: 00218001080201306

Município: Rio de Janeiro - RJ

Relatório nº: 201306251

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 nº 201306251, e consoante o estabelecido na Seção III, Capítulo VII da Instrução Normativa SFC nº 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).

1. Introdução

Os trabalhos de campo conclusivos foram realizados no período de 17/06/2013 a 12/07/2013, 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. Nenhuma restrição foi imposta à realização dos exames.

2. Resultados dos trabalhos

Verificamos na prestação de contas da unidade a existência das peças e respectivos conteúdos exigidos pela IN TCU nº 63/2010 e pelas DNs TCU nº 119/2012 e 124/2012.

Em acordo com o que estabelece o Anexo IV da DN TCU nº 124/2012, e em face dos exames realizados, efetuamos as seguintes análises:



2.1 Avaliação da Conformidade das Peças

A fim de atender ao estabelecido pela Corte de Contas nesse item 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 119/2012, da DN TCU nº 124/2012 e da Portaria-TCU nº 150/2012?

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 2012. Além disso, o Relatório de Gestão e as demais peças contemplam os formatos e conteúdos obrigatórios nos termos da DN TCU nºs 119/2012 e 124/2012 e da Portaria-TCU nº 150/2012.

2.2 Avaliação dos Resultados Quantitativos e Qualitativos da Gestão

A fim de atender ao estabelecido pelo TCU nesse item, cujo objetivo é avaliar os resultados quantitativos e qualitativos da gestão, consideramos a seguinte questão de auditoria: (i) Houve eficácia e eficiência no cumprimento dos objetivos e metas planejados ou pactuados para o exercício?

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 metodologia da equipe de auditoria, para avaliação desse item, consistiu na análise dos resultados obtidos no macroprocesso “Concessão de Apoio Financeiro”, cujo principal produto é o apoio financeiro a entidades externas. O macroprocesso foi selecionado considerando o critério de relevância, além da vinculação à missão finalística da UJ.

Os resultados alcançados com o macroprocesso são mensurados a partir do volume de recursos desembolsados, que estão associados a 11 indicadores de desembolso e que atingiram o montante aproximado de R\$156 bilhões em 2012, valor 12% superior ao do ano anterior.

Selecionamos o indicador “Desembolso em Desenvolvimento Regional”, com a finalidade de avaliar seus resultados. O indicador tem como objetivo monitorar o volume de desembolso nas Regiões Norte e Nordeste e nos municípios classificados como de baixa renda na Política de Desenvolvimento Regional (PDR). Dessa forma, as operações são classificadas no âmbito do indicador com base na região ou município do investimento, independentemente do instrumento de financiamento.

O quadro a seguir apresenta, para o exercício de 2012, a meta prevista e o resultado atingido, relativos ao indicador.



Previsão x Execução Financeiras

Indicador	Unid. medida	Realizado 2012 (A)	Meta 2012 (B)	Performance (A/B)
Desembolso em Desenvolvimento Regional	R\$ mil	34.419.952	29.050.000	118.4 %

Fonte: Atendimento DERAT/AT nº 01/2013, de 14/06/2013.

Com relação ao resultado financeiro, os desembolsos relacionados ao indicador superaram a meta prevista. Ressaltamos que todos os outros 10 indicadores atingiram, pelo menos, 80% da meta prevista.

Com objetivo de verificar se os objetos contratados, de fato, foram destinados a projetos de investimentos que visavam ao desenvolvimento regional, selecionamos três operações que tiveram desembolso em 2012, e que correspondem ao valor contratado de R\$1.197.652.299,00, cerca de 1,66% do valor total contratado das operações classificadas como de “desenvolvimento regional”, que tiveram desembolso em 2012.

As três operações foram formalizadas com estados do Norte e Nordeste e foram enquadradas como operações de desenvolvimento regional de forma adequada, considerando a definição do banco quanto à localização dos investimentos.

No entanto, verificamos que parte do valor financiado por meio das operações da amostra se refere a refinanciamentos de dívidas decorrentes de contratos anteriores firmados com o BNDES. Consideramos que o valor refinanciado não deveria fazer parte do “desembolso em desenvolvimento regional”, aumentando seu resultado, pois se trata apenas de substituição da dívida original por outra, com condições mais favoráveis para o tomador do financiamento, o que não caracteriza novo investimento do BNDES em desenvolvimento regional. Apesar disso, considerando que o valor total desembolsado em 2012, relativo a refinanciamentos de operações de desenvolvimento regional, representou apenas 1,23% do total desembolsado no exercício, concluímos que a exclusão dos valores relativos a refinanciamentos não alteraria, de forma significativa, o resultado do indicador, apresentado pelo banco. Verificamos, ainda, que, do total de operações de crédito realizadas em 2012 (R\$156 bilhões desembolsados), apenas 0,31% do valor correspondeu a operações de refinanciamento.

Para avaliar a efetividade dos projetos financiados por meio das operações, exceto quanto à parcela relativa a refinanciamentos, o BNDES prevê que utilizará a metodologia do Quadro Lógico, que se baseia no acompanhamento da evolução de indicadores pré-determinados, que variam conforme a natureza de cada projeto, e se conclui com o término do prazo de vigência do contrato. A avaliação ainda não foi realizada, pois duas das três operações selecionadas, que envolvem a execução de projetos, ainda não foram concluídas. A terceira operação é 100% relativa a refinanciamento de dívidas.

Diante das análises realizadas, considerando apenas as metas de desembolso estabelecidas pelo banco, verificamos que os resultados previstos para 2012 foram alcançados. Entretanto, a verificação do impacto da atuação do banco no desenvolvimento regional somente será possível quando da avaliação, por meio da metodologia do Quadro Lógico, das operações realizadas.

Verificamos, também, o resultado da atuação do BNDES por meio das seguintes subsidiárias integrais: i) BNDES Participações S.A. (BNDESPAR), que investe em empresas nacionais via subscrição de ações e debêntures conversíveis; e ii) Agência



Especial de Financiamento Industrial (FINAME), que financia a compra de máquinas e equipamentos e a exportação de bens de capital e serviço.

Além disso, foram avaliados os resultados do Fundo de Garantia para a Promoção da Competitividade – FGPC, cujo gestor é o BNDES.

As subsidiárias não possuem estrutura e organograma próprios. Assim, o objeto social da BNDESPAR, definido em seu Estatuto Social, é concretizado pelas Áreas de Mercado de Capitais (AMC) e de Capital Empreendedor (ACE). Da mesma forma, os objetivos da FINAME, estabelecidos em seu Regulamento, são concretizados pelas Áreas de Operações Indiretas (AOI) e de Comércio Exterior (AEX).

Para as duas subsidiárias, assim como para o FGPC, não há macroprocessos finalísticos. Também não há metas previamente definidas para BNDESPAR e para o Fundo, situação que dificulta o posicionamento desta controladoria quanto à eficácia e eficiência no cumprimento dos objetivos e metas planejados ou pactuados para o exercício. Dessa forma, solicitamos que fossem apresentados os principais resultados alcançados por ambas no exercício de 2012, os quais sintetizamos a seguir.

No exercício de 2012, as operações da BNDESPAR resultaram em um lucro líquido de R\$298 milhões, enquanto que em 2011 o lucro líquido obtido foi de R\$4.308 milhões. Segundo informado pela AMC e pela ACE, esse resultado se deveu, em grande parte, ao decréscimo de R\$6.317 milhões do resultado com participações societárias, que reflete o desempenho das empresas que compõem o portfólio da empresa. O resultado foi atenuado pela redução de R\$2.081 milhões na tributação sobre o lucro. A redução apresentada no resultado de participações societárias é devida, principalmente, à (i) redução na receita com dividendos e juros sobre o capital próprio, (ii) resultado de equivalência patrimonial e (iii) à provisão para perdas por *impairment*.

Foram apresentadas pelo banco, as seguintes explicações para a queda no desempenho da BNDESPAR:

- A receita com dividendos e juros sobre o capital próprio reflete o desempenho das empresas que compõem a carteira de não coligadas da BNDESPAR, avaliadas ao valor justo. Em 2012, as três empresas que mais contribuíram para este resultado apresentaram uma receita de R\$1.559 milhões. Em 2011, as mesmas empresas se destacaram e contribuíram com uma receita de R\$2.806 milhões.
- Já o resultado de equivalência patrimonial apresentou uma redução R\$1.355 milhões na comparação entre 2011 e 2012, refletindo o desempenho das empresas que compõem a carteira de coligadas da BNDESPAR.
- A provisão para perdas por *impairment* foi constituída em consonância com os pronunciamentos do Comitê de Pronunciamentos Contábeis, CPC 01 (R1) – Redução no valor recuperável de Ativos e CPC 38 – Instrumentos Financeiros: Reconhecimento e Mensuração, como resultado da análise das evidências de *impairment* identificadas. Do total registrado em 2012, R\$608 milhões são oriundos da carteira de coligadas, avaliada pelo método de equivalência patrimonial, e R\$2.717 milhões da carteira de títulos e valores mobiliários disponíveis para venda, avaliada ao valor justo.

O mau desempenho reportado repercutiu de forma negativa no resultado dos indicadores econômico-financeiros da empresa, especialmente naqueles que retratam a lucratividade e a rentabilidade da BNDESPAR. Conforme consta do Relatório de Gestão, a queda no desempenho reflete os efeitos da crise financeira internacional, que afetou as empresas que compõem a carteira de participações da entidade.



Quanto à FINAME, no âmbito da Área de Operações Indiretas, o banco desembolsou, em 2012, aproximadamente R\$43,5 bilhões. O desembolso maior que o previsto (R\$43,8 bilhões) decorreu, conforme informado pela AOI, de melhorias nas condições financeiras do Programa de Sustentação do Investimento (PSI), que incentivou o aumento dos investimentos. O número de empresas beneficiadas em operações indiretas automáticas foi cerca de 73 mil, sendo 70% dos desembolsos destinados às pessoas físicas e às micro, pequenas e médias empresas.

Diferentemente da BNDESPAR, a FINAME teve um desempenho superior ao registrado no exercício de 2011, especialmente quanto à lucratividade, que alcançou 9,12% em 2012, bastante superior aos dois exercícios anteriores (-1,06% em 2011 e 1,02% em 2010), e reflete o crescimento do lucro líquido apurado no exercício.

O relatório dos auditores independentes acerca das demonstrações financeiras individuais e consolidadas do BNDES, que incluem suas subsidiárias integrais, relativo ao exercício de 2012, emitiu uma opinião com ressalva, com base nas informações a seguir, transcritas do Relatório de Gestão:

“(…) a administração do banco manteve registrado na conta de ajuste de avaliação patrimonial, no patrimônio líquido em 31 de dezembro de 2012, um ajuste negativo no montante de R\$2.380 milhões, líquido dos efeitos tributários, correspondente à perda de caráter permanente em certos investimentos em ações classificados na categoria disponível para venda, conforme requerido pela Resolução nº 4.175/12, do Conselho Monetário Nacional. As práticas contábeis adotadas no Brasil, aplicadas às instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil, que têm por objetivo a apresentação adequada da posição patrimonial e financeira, do desempenho operacional e dos fluxos de caixa, requerem que o ajuste negativo em ações considerados como perda de caráter permanente seja apropriado em despesa no período em que ocorrer. Em 31 de dezembro de 2012, o montante de perda considerado permanente, líquida dos efeitos tributários, mantido no patrimônio líquido é de R\$2.380 milhões. Consequentemente, o lucro líquido individual e consolidado do exercício e semestre, findos em 31 de dezembro de 2012, está aumentado em R\$2.380 milhões, após os efeitos tributários.”

Solicitamos ao banco que informasse se, apesar do caráter impositivo da Resolução nº 4.175/12, foi realizada alguma análise pelo BNDES a respeito do risco e dos possíveis efeitos negativos que poderiam advir da forma de contabilização definida pela resolução, apresentando a documentação correspondente. O Superintendente da Área Financeira informou, na Nota AF/SUP nº 05/2013, de 09/08/2013, o seguinte:

“Do ponto de vista da Administração do BNDES, a análise a posterior dos efeitos da Resolução não indica que tenham ocorrido efeitos financeiros negativos. A repercussão na imprensa não foi técnica strictu sensu, recaindo sobre especulações sobre o potencial de geração de receita fiscal para o Governo.”

Não foram apresentados documentos que evidenciem a análise a posterior realizada pelo banco, citada na Nota AF/SUP nº 05/2013. O Superintendente discorreu, ainda, sobre a inaplicabilidade da análise prévia pelo banco, considerando o papel de regulador realizado pelo CMN, e destacou que a ressalva constante da opinião dos auditores independentes não se refere a erro ou a descumprimento de normativo, mas sim à excepcionalização concedida ao BNDES. Ressaltamos que as duas considerações são inegáveis e não foram questionadas pela CGU e entendemos que a realização de avaliação de risco financeiro para situações com possíveis impactos patrimoniais, como foi o caso da alteração determinada pelo normativo, constitui uma boa prática que pode ser adotada pelo banco.



Com relação ao FGPC, também não há programas do PPA sob sua responsabilidade. O Fundo apenas contribui para operacionalização de duas ações vinculadas ao programa temático nº 2047 (Micro e Pequenas Empresas) e ao programa de apoio à gestão nº 2121 (Programa de Gestão e Manutenção do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior).

O Fundo foi criado em 1997, com o objetivo de prover recursos para garantir parte do risco de operações realizadas pelo BNDES e pela FINAME, diretamente ou por intermédio de agentes financeiros, com as micro e pequenas empresas e com as médias empresas da cadeia exportadora. 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 2012, a atuação do FGPC consistiu na gestão da carteira ativa, principalmente: (i) no pagamento de honras de aval em atraso; (ii) na recuperação de valores honrados pelo Fundo; e (iii) na busca por soluções de TI para tratamento da cobrança adicional e a devolução parcial da comissão de garantia. Conforme destacado no Relatório de Gestão, uma das principais realizações da gestão do FGPC em 2012 está relacionada à evolução do Projeto FG6, cuja conclusão está prevista para 2013. Foi processado o estoque de cerca de 20.000 contratos e foram concluídas duas etapas do projeto: identificação dos contratos a serem tratados e o levantamento dos respectivos valores. Além do Projeto FG6, também foi destacada a consolidação das normas do FGPC pela emissão da Circular BNDES nº 10, de 05/03/2012.

2.3 Avaliação dos Indicadores de Gestão da UJ

A fim de atender ao estabelecido pelo TCU nesse item, consideramos a seguinte questão de auditoria: os indicadores da unidade jurisdicionada 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 reprodutível 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 BNDES possui indicadores corporativos, que cobrem as diferentes perspectivas do seu mapa estratégico. Além do mapa estratégico corporativo, existe um mapa estratégico para cada uma das Unidades Fundamentais presentes na estrutura do banco. Assim como na visão corporativa, todos os demais mapas estratégicos também possuem seus indicadores, distribuídos pelas quatro perspectivas.

O Relatório de Gestão apresentou informações dos 13 indicadores considerados pela Área de Planejamento – AP como os principais utilizados para medir os resultados da gestão. A metodologia da equipe de auditoria consistiu na análise de dois desses indicadores, os quais estão apresentados no quadro seguinte.



Dados dos Indicadores Analisados –BNDES

Nome do Indicador	Área da Gestão	Relacionado ao Macroprocesso Finalístico	Descrição do Indicador	Fórmula de Cálculo
Desembolso em capacidade produtiva	Resultados Quantitativos e Qualitativos	Sim	Total de desembolso em capacidade produtiva	Somatório de desembolsos dos programas, linhas e fundos destinados ao desenvolvimento sócioambiental
Desembolso em desenvolvimento regional	Resultados Quantitativos e Qualitativos	Sim	Total de desembolso em desenvolv. regional	Somatório de desembolsos dos programas, linhas e fundos destinados ao desenvolvimento regional, assim entendido o desembolso para operações nas regiões Norte, Nordeste e em municípios classificados como de baixa renda na Política de Desenvolvimento Regional (PDR).

Fonte: Relatório de Gestão.

Consideramos que os indicadores selecionados são úteis e mensuráveis e atendem aos critérios avaliados, dispostos no quadro a seguir.

Características dos Indicadores Analisados –BNDES

NOME DO INDICADOR	COMPLETUDE	COMPARABILIDADE	ACESSIBILIDADE	CONFIABILIDADE	ECONOMICIDADE
Desembolso em capacidade produtiva	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Desembolso em desenvolv. regional	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria.

Com relação aos demais indicadores de desempenho corporativos, observamos que são, em sua maioria, indicadores de desembolso, úteis para medir a eficácia daqueles setores/programas cuja prioridade foi estabelecida pelo banco. Entretanto, conforme vem sendo apontado pela CGU desde 2005, a importância do BNDES no contexto das políticas públicas do Governo Federal requer da instituição não só a simples apuração de desembolsos, mas sim a elaboração de indicadores mais relevantes, que permitam a efetiva avaliação do desempenho de sua gestão e a tomada de decisões, bem como o impacto e a percepção nos diversos setores da sociedade afetados por suas intervenções.

Em 2012, foi dado prosseguimento à Etapa 3 do processo de implantação do Sistema de Monitoramento e Avaliação (M&A), que consistiu na formulação, baseada na metodologia Balanced Scorecard (BSC), de indicadores de efetividade corporativos, que se encontram em fase de testes. A formulação e implantação do Sistema de M&A é atribuição do Departamento de Avaliação, Inovação e Conhecimento (DEINCO) da Área de Planejamento.



A Nota AP/DEINCO 23/2012, de 21/12/2012, apresentou a Proposta de Metodologia para o M&A Corporativo, da qual constam os indicadores sugeridos para avaliar a contribuição do BNDES relacionada aos seguintes temas de políticas públicas: Indústria (19 indicadores); Infraestrutura (13 indicadores); Infraestrutura Social e Urbana (19 indicadores); Inclusão Social e Produtiva (12 indicadores). Entretanto, os indicadores contidos na referida nota ainda não são o resultado final do trabalho e necessitam de aprovação da Diretoria do BNDES, o que está previsto para ocorrer até 30/09/2013. A aprovação dos indicadores de efetividade pela Diretoria marca a conclusão da Etapa 3 do processo de implantação do Sistema.

Para as subsidiárias BNDESPAR e FINAME, verificamos que:

- BNDESPAR: a subsidiária não possui indicadores de gestão/corporativos específicos para sua atividade, estando seus objetivos incorporados aos indicadores do BNDES.

- FINAME: conforme verificado durante a auditoria de avaliação da gestão de 2011, a Área de Operações Indiretas informou que, visando a otimizar os recursos humanos disponíveis, foi estabelecido um índice de produtividade por funcionário. Analisamos este indicador sob os aspectos relacionados nas questões de auditoria.

Dados dos Indicadores Analisados – FINAME

Nome do Indicador	Área da Gestão	Relacionado ao Macroprocesso Finalístico	Descrição do Indicador	Fórmula de Cálculo
Índice de produtividade por funcionário	Gestão de Pessoas	Sim	Mede o índice de produtividade por funcionário na aprovação de operações via FINAME	Total de operações aprovadas via FINAME no período dividido pelo número de empregados utilizados no mesmo período no exame das propostas de financiamento encaminhadas ao BNDES.

Fonte: Atendimento 01/2013, de 14/06/2013, da GEATE/DERAT/AT.

Consideramos que os indicadores selecionados são úteis e mensuráveis e atendem aos critérios avaliados dispostos no quadro a seguir.

Características dos Indicadores Analisados – FINAME

NOME DO INDICADOR	COMPLETUDE	COMPARABILIDADE	ACESSIBILIDADE	CONFIABILIDADE	ECONOMICIDADE
Índice de produtividade por funcionário	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria.

No que tange ao FGPC, são utilizados três indicadores institucionais, apresentados no Relatório de Gestão do Fundo: Relação honras de aval pagas no exercício/honras de aval devidas no exercício anterior; Alavancagem; e Percentual de recuperação. Os indicadores foram analisados na auditoria de avaliação da gestão de 2011, quando foi verificado que atendem aos critérios de completude, comparabilidade, acessibilidade, confiabilidade e economicidade.

Além dos indicadores de desempenho da gestão, o banco possui indicadores econômico-financeiros, obtidos a partir dos demonstrativos contábeis. No Relatório de Gestão/2012, foram apresentados os indicadores econômico-financeiros do BNDES, da BNDESPAR, da FINAME e do Sistema BNDES (consolidado), relativos aos exercícios de 2010, 2011 e 2012.



2.4 Avaliação da Gestão de Pessoas

A fim de atender ao estabelecido pelo Tribunal de Contas da União neste item consideramos as seguintes questões de auditoria: (i) A gestão de pessoas possui processos de trabalho que buscam a adequabilidade da força de trabalho da unidade frente às suas atribuições? (ii) Os setores responsáveis observaram a legislação aplicável à remuneração, cessão e requisição de pessoal? (iii) Os setores responsáveis observaram a legislação aplicável à admissão de pessoal? (iv) Os registros pertinentes no sistema contábil e nos sistemas corporativos obrigatórios estão sendo lançados de forma tempestiva? (v) Os controles internos administrativos relacionados à gestão de pessoas são consistentes?

A metodologia da equipe de auditoria foi diferenciada conforme o item. Quanto à força de trabalho foi realizada análise nas informações prestadas no Relatório de Gestão da Unidade. Quanto à remuneração de pessoal, foi analisada a regularidade e a aderência às normas de uma amostra do pagamento plano de saúde aos empregados e seus dependentes. Quanto aos registros no sistema corporativo, foi realizada uma análise censitária dos registros de admissão, aposentadoria, reforma ou pensão no Sistema de Avaliação e Registro de Atos de Admissão e Concessões (Sisac).

Força de Trabalho:

A unidade apresentou em seu Relatório de Gestão quadro da força de trabalho apurada em 31/12/2012, contendo 2.814 empregados, o que corresponde a 96% da lotação autorizada, que é de 2.933 empregados.

Durante o exercício, 105 empregados foram desligados do banco, sendo 102 empregados de carreira e três empregados com contratos temporários. A maior parte dos desligamentos ocorreu em função de aposentadoria e o BNDES adotou as medidas adequadas para recompor o quadro de pessoal, tendo realizado concurso público em 2011 e em 2012. Em 2012, 171 empregados de carreira e quatro temporários ingressaram no banco.

Força de trabalho do BNDES em 31/12/2012

Tipologias dos cargos	Lotação		Ingressos no exercício	Egressos no exercício
	Autorizada	Efetiva		
1. Empregados em cargos efetivos (1.1 + 1.2)	2.933	2.814	171	102
1.1. Membros de poder e agentes políticos	Não se aplica	Não se aplica	Não se aplica	Não se aplica
1.2. Empregados de carreira (1.2.1+1.2.2+1.2.3+1.2.4)	Não se aplica	2814	171	102
1.2.1. Empregados de carreira vinculada ao órgão	Não se aplica	2.806	171	102
1.2.2. Empregados de carreira em exercício descentralizado	Não se aplica	Não se aplica	Não se aplica	Não se aplica
1.2.3. Empregados de carreira em exercício provisório	Não se aplica	Não se aplica	Não se aplica	Não se aplica
1.2.4. Empregados requisitados de outros órgãos e esferas	Não se aplica	8	0	0
2. Empregados com contrato temporário	Não se aplica	39	4	3
3. Empregados sem vínculo com a administração pública	Não se aplica	Não se aplica	Não se aplica	Não se aplica



4. Total de empregados (1+2+3)		2.853	175	105
--------------------------------	--	-------	-----	-----

Observações:

Item 1 - Limite máximo do quantitativo de empregados do quadro de pessoal das empresas do Sistema BNDES autorizado por Meio da Portaria nº 16 DEST/MPOG, de 19 de abril de 2011. O quantitativo máximo de 2.933 engloba empregados de carreira e contratados transitórios (item 2).

Item 1.2.1 - Empregados admitidos através de seleção pública sob o regime celetista.

Item 2 - Empregados contratados sob o regime celetista, por prazo vinculado ao mandato do presidente do BNDES.

Fonte: Relatório de Gestão de 2012.

Consideramos que a força de trabalho do banco e as ações relacionadas à manutenção de seu pessoal estão adequadas às suas necessidades.

Verificamos, também, da análise do quadro 108 do Relatório de Gestão, que a população está bem distribuída por faixas etárias e 82% do seu quadro está abaixo de 50 anos, não apresentando risco de descontinuidade em função de aposentadoria no médio prazo de grande quantidade de empregados.

A partir dos dados do Relatório de Gestão, verificamos a existência de 40 empregados cedidos, sendo 16 para exercício de cargo em comissão e 24 para outras situações previstas em leis específicas. O total de empregados afastados é de 63, que representa pouco mais de 2% dos empregados efetivos e engloba, além dos cedidos, 11 empregados em licença remunerada e 12 em licença não remunerada. Selecionamos seis empregados cedidos em 2012 para verificação da comprovação da regularidade da cessão e dos ressarcimentos referentes ao exercício de 2012. Verificamos que as cessões estão de acordo com a Resolução 1.056/2003 do banco e que, para os dois empregados da amostra cedidos com ônus para a cessionária, não existem dívidas dessa natureza. Os outros quatro empregados da amostra foram cedidos para as Associações de empregados (AF's), com ônus para o BNDES, e as cessões estão de acordo o estabelecido pelo Acordo Coletivo/2010.

Ao final de 2012 o BNDES possuía oito empregados requisitados. Selecionamos para análise quatro deles e verificamos que as requisições estão de acordo com a Resolução 1.056/2003. Destacamos que, considerando as amostras das auditorias de avaliação da gestão dos últimos três anos, analisamos os processos correspondentes aos oito empregados que atualmente estão requisitados e concluímos que todos eles foram considerados adequadas ao estabelecido na Resolução 1.056/2003.

Remuneração de pessoal – análise do pagamento do plano de saúde dos empregados e seus dependentes

Selecionamos para análise a regularidade do pagamento pelo BNDES do plano de saúde dos empregados e seus dependentes durante o exercício de 2012.

Verificamos que o Plano de Saúde é operado pela Fundação de Assistência e Previdência Social do BNDES (Fapes) e os termos da concessão do benefício estão definidos no Regulamento do Plano de Assistência e Saúde (RAS). A Fapes utiliza o sistema "Benner Saúde", parametrizado com base no referido regulamento, para processamento das contas do plano e possui procedimento de controle específico para análise e conferência das informações para o processamento dos reembolsos aos empregados do banco.

O BNDES e suas subsidiárias patrocinam o Fundo de Assistência Médica e Social (Fams), criado com a finalidade de oferecer aos seus participantes e dependentes assistência médico-hospitalar e odontológica. Os recursos recebidos pelo Fams são



administrados pela Fapes, que é responsável pela elaboração do orçamento anual e pelo detalhamento dos custos operacionais necessários ao Fams. A antecipação do pagamento dos benefícios é efetuada pelo BNDES com base nos orçamentos apresentados pela Fapes, que presta contas dos custos incorridos mensalmente, através de Demonstrativo de Prestação de Contas.

A Área de Recursos Humanos (ARH) informou que, após a apresentação da prestação de contas pela Fapes, a unidade competente dos Mantenedores realiza a análise dos documentos da prestação de contas e, caso não haja irregularidade, emite carta aprovando as contas. Caso a prestação de contas seja rejeitada, caberá ao Mantenedor assinalar prazo de 30 dias para que as divergências sejam sanadas, quando possível, procedendo-se inclusive à imediata devolução dos recursos que não foram regularmente aplicados.

Foi apresentada a documentação referente à aprovação da prestação de contas do Fams em dezembro/2012 e a ARH informou que durante o exercício não foi identificada nenhuma irregularidade/impropriedade nas prestações de contas dos recursos repassados para o Fundo.

Sistema Corporativo (Sisac)

Com relação ao cadastramento no Sistema de Avaliação e Registro de Atos de Admissão e Concessões (SISAC/TCU), verificamos que todos os atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadoria, reforma e pensão emitidos em 2012 foram cadastradas pela UJ no prazo de 60 dias, conforme determina o 7º da IN TCU nº 55/2007.

Registros de atos no Sisac.

Quantidade de atos de admissão, concessão, de aposentadoria, reforma e pensão emitidos em 2012	Quantidade de atos cujo prazo do art. 7º da IN 55 foi atendido
171	171

Fonte: Relatório de Gestão 2012 e Sisac.

Controles internos administrativos

Verificamos que o componente “Ambiente de Controle” é adequado, tendo em vista que existem documentos que disciplinam e formalizam os procedimentos operacionais e as rotinas relacionados à gestão de pessoas.

O componente “Avaliação de Risco” foi analisado no âmbito da Área de Gestão de Riscos (AGR) e foi considerado parcialmente adequado, conforme tratado em item específico deste relatório. A análise foi realizada no âmbito da AGR em função dessa ser a área responsável por centralizar o mapeamento e avaliação de risco no banco. Já os “Procedimentos de Controle” foram considerados adequados aos riscos mapeados na área.

O componente “Informação e Comunicação” foi considerado adequado, tendo em vista que existem indicadores que monitoram a gestão de recursos humanos, bem como processos para acompanhamento da legislação de pessoal atualizada e de orientações normativas de órgãos centrais.

O componente “Monitoramento” também foi considerado adequado, pois as recomendações da Auditoria Interna, CGU e TCU são acompanhadas e atendidas de forma suficiente.



Apesar da possibilidade de melhorias na avaliação de risco, em apoio ao trabalho realizado pela AGR, consideramos o sistema de controles internos em gestão de pessoal adequado.

2.5 Avaliação da Situação das Transferências Voluntárias

A fim de atender ao estabelecido pelo TCU nesse item, consideramos as seguintes questões de auditoria: os controles internos administrativos relacionados à gestão das transferências da UJ estão instituídos de forma: (i) a identificar o alcance dos objetivos definidos nos respectivos instrumentos? (ii) a identificar gargalos na análise da prestação de contas dos convenientes ou contratados? (iii) a identificar dificuldades na execução do planejamento para a fiscalização da execução do objeto da avença, inclusive quanto à utilização de verificações físicas e presenciais?

A metodologia da equipe de auditoria consistiu na análise dos procedimentos adotados pelo banco, relativos ao acompanhamento e à fiscalização de uma amostra das transferências vigentes no exercício de 2012.

Transferências Concedidas 2012

Quantidade total de transferência no exercício	Volume de recursos total de transferência no exercício (R\$)	Quantidade avaliada	Volume de Recursos Avaliados (R\$)	Quantidade em que foi detectada alguma irregularidade	Volume dos recursos em que foi detectada alguma irregularidade
15	36.774.369,51	2	4.474.879,54	0	0

Fonte: Equipe de Auditoria e Relatório de Gestão BNDES 2012.

Nove entre os 15 instrumentos de transferência informados no quadro anterior são denominados pelo BNDES como “Acordos de Cooperação Técnica” e/ou “Acordos de Cooperação Técnica e Financeira”, e possuem natureza semelhante à dos convênios (acordo de vontades buscando a realização de uma finalidade em comum). Mas tanto esses Acordos quanto os Convênios formalizados pelo BNDES não são regulados pela Portaria Interministerial nº 507, de 24/11/2011, pois não envolvem a transferência de recursos financeiros oriundos do Orçamento Fiscal ou da Seguridade Social da União. A Resolução de Diretoria nº 2451/2013-BNDES, de 25/06/2013, aprovou as normas gerais aplicáveis aos convênios, acordos e cooperação, ajustes e instrumentos congêneres do Sistema BNDES.

Apesar do termo “Financeira”, tais Acordos não são a fonte jurídica de repasses de recursos. Eles apenas preveem um procedimento especial de relacionamento do BNDES com entidades que se proponham a ser parceiras na prospecção, elaboração e análise de projetos, grupo de projetos, planos de ação ou programas, que são os produtos finais destes Acordos.

Tais produtos, então, são objeto de “Contratos de Concessão de Colaboração Financeira Não Reembolsável”, previstos nos normativos do BNDES, estes sim fonte jurídica de repasse de recursos, uma vez que estabelecem os recursos comprometidos, a finalidade a ser alcançada, as obrigações das partes, as condições para a liberação de recursos e a prestação de contas dos recursos recebidos, tudo de acordo com os normativos que estabelecem os procedimentos operacionais regulares e finalísticos do BNDES.

Em virtude desta diferenciação, os valores informados no campo “volume de recursos total de transferência no exercício” dizem respeito aos valores liberados por força dos



“Contratos de Concessão de Colaboração Financeira Não Reembolsável” celebrados para apoio financeiro aos produtos derivados dos “Acordos de Cooperação Técnica e Financeira”. Os valores constantes dos “Acordos de Cooperação Técnica e Financeira” expressam apenas um planejamento, que não gera comprometimento de recursos sem a correspondente celebração posterior dos Contratos.

Com o fim de avaliar a situação das transferências concedidas pelo BNDES, em relação ao acompanhamento por parte da Unidade, selecionamos o Convênio 11.2.0996.1, firmado com o Banco do Nordeste - BNB, para apoiar projetos culturais, de pessoas jurídicas sem fins lucrativos, e o Acordo 10.2.2024.1, firmado com o Instituto Camargo Correa (ICC), com objetivo de promover o empreendedorismo e a geração de trabalho e renda, investindo na estruturação de grupos produtivos e na formação e qualificação para o trabalho. Os valores globais previstos para os instrumentos de transferência são, respectivamente, R\$16 milhões e R\$50 milhões, sendo, em cada caso, 50% de responsabilidade do BNDES e 50% relativos à contrapartida da conveniente/entidade parceira.

A comprovação da execução física dos projetos contratados no âmbito do Convênio 11.2.0996.1 é atribuição do Banco do Nordeste. Assim, seguindo as atribuições instituídas pelo Convênio, a análise da prestação de contas é realizada a partir do material de acompanhamento enviado pelo BNB, que engloba Relatórios de Execução Físico-Financeira, planilhas de acompanhamento, contratos, extratos de pagamentos e recibos. Não foi realizada nenhuma prestação de contas ou fiscalização *in loco* no ano de 2012. A primeira liberação referente ao contrato ocorreu em julho/2012 e, durante os meses seguintes, a equipe do BNB contratou os projetos culturais com os vencedores do Edital, mantendo o BNDES informado quanto ao andamento dos projetos. Segundo informações da Área Industrial, gestora do Convênio, em janeiro de 2013, foi realizada a fiscalização *in loco* no Banco do Nordeste, com análise da prestação de contas referente à utilização desses recursos, verificação de todos os contratos e comprovação do repasse dos recursos aos beneficiários. Foram ainda realizadas visitas a alguns contemplados pelo Edital, tendo sido comprovada a boa utilização dos recursos.

Com relação ao Acordo 10.2.2024.1, o acompanhamento das transferências realizadas por força do Contrato de Concessão de Colaboração Financeira Não Reembolsável celebrados em conformidade com o Acordo de Cooperação Técnica e Financeira é atribuição do parceiro co-financiador, conforme metodologia previamente acordada. O Departamento de Economia Solidária da Área de Agropecuária e Inclusão Social do BNDES - AGRIS/DESOL acompanha o cumprimento das obrigações contratadas e fiscaliza *in loco* os projetos por seleção de amostra, sendo esse um dos mecanismos de avaliação do cumprimento das atribuições do parceiro. Em 2012, foram realizadas três visitas *in loco* a projetos beneficiados pelo Acordo. O resultado do trabalho do AGRIS/DESOL é registrado nos Relatórios de Acompanhamento (RAc), sendo o de agosto de 2012 o mais recente. Os projetos apoiados se encontram em diferentes fases de execução. Durante a execução dos projetos, são realizadas prestações de contas parciais dos grupos apoiados para o ICC. Estas prestações de contas são implementadas no portal de acompanhamento online desenvolvido para a gestão do Acordo, com upload de notas fiscais e outros documentos, que são analisados pelo BNDES no próprio portal. Além disso, o ICC elabora um relatório de execução, que avalia o Plano Anual de Investimento (PAI) do Acordo e que também serve de subsídio para o acompanhamento pelo BNDES.

No exercício de 2012 não foram instaurados processos de Tomadas de Contas Especiais (TCE) relacionadas às transferências.



Verificamos que a gestão das transferências no BNDES observa os normativos do banco relativos ao acompanhamento e prestação de contas de recursos. Com relação à estrutura de controle para o seu gerenciamento, tendo em vista que cada instrumento de transferência é gerido pela área afim do banco, eventualmente há acúmulo de demanda no AGRIS/DESOL, conforme verificado na auditoria de contas/2011 e descrito no Relatório de Gestão/2012. A área era responsável por nove acordos vigentes em 2012, três a mais do que em 2011. Entretanto, tais transferências se inserem na atividade finalística do DESOL, qual seja, a de conceder apoio financeiro não reembolsável a projetos com aptidão para a geração de trabalho e renda. Sendo assim, e considerando a informação do Relatório de Gestão, de que o acúmulo de demanda é solucionado ao longo do tempo, consideramos que o aumento no número de transferências caracteriza um fator positivo para a instituição.

No que diz respeito aos controles internos administrativos, foram verificados, com base nos exames efetuados e nas informações prestadas pelo BNDES, aspectos pertinentes ao ambiente de controle, avaliação de riscos, procedimento de controle, informação/comunicação e Monitoramento. Tal análise consistiu na atribuição de pontuação a cada um destes quesitos, segundo sistemática desta controladoria. Como resultado, considerando o conjunto dos aspectos avaliados, concluímos que os controles internos relacionados à gestão das transferências são adequados.

2.6 Avaliação da Regularidade dos Processos Licitatórios da UJ

A fim de atender ao estabelecido pela Corte de Contas, neste item foram consideradas as seguintes questões de auditoria: (i) os processos licitatórios e as contratações feitas por inexigibilidade e dispensa de licitação, realizados na gestão 2012, foram regulares? (ii) os critérios de sustentabilidade ambiental foram utilizados na aquisição de bens e na contratação de serviços e obras? (iii) os controles internos administrativos relacionados à atividade de compras e contratações estão instituídos de forma a mitigar os riscos?

A metodologia empregada pela equipe de auditoria foi diferenciada conforme o item. Para a análise da regularidade dos processos licitatórios, dispensas e inexigibilidades foram selecionadas amostras de acordo com os critérios de materialidade, relevância e criticidade. No que tange à verificação da utilização de critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens e na contratação de serviços e obras, foram selecionados, de acordo com os mesmos critérios, dois processos licitatórios, destacando-se as aquisições e contratações relacionadas à tecnologia da informação (TI) e obras, a fim de propiciar uma análise e relatoria mais setORIZADA e precisa das possíveis constatações e/ou boas práticas levantadas.

a) Licitações

A amostra abrangeu dois processos, no valor de até R\$22.560.094,92 (vinte e dois milhões, quinhentos e sessenta mil e noventa e quatro reais e noventa e dois centavos), referentes ao Pregão eletrônico nº 27/2012, cujos objetos foram a contratação serviço de suporte técnico e atualização de software dos aplicativos IBM que compõem a Plataforma de Integração Tecnológica do BNDES, e ao Pregão eletrônico nº 35/2012, cujo objeto foi a contratação de empresa seguradora no mercado nacional para emissão de apólice de seguro de responsabilidade civil de conselheiros, diretores e administradores - D&O (*Directors & Officers*), do BNDES, suas subsidiárias e controladas, sediadas no Brasil ou exterior.



Processos licitatórios de 2012

Quantidade de processos licitatórios	Volume de recursos dos processos licitatórios (R\$)	Quantidade avaliada	Volume de recursos avaliados (R\$)	Quantidade em que foi detectada alguma irregularidade	Volume dos recursos em que foi detectada alguma irregularidade (R\$)
58	87.020.396,03	2	22.560.094,92	0	17.401.800,00

Fonte: Atendimento nº 02/2013, de 15/03/2013, em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201301469/01, referente à auditoria de acompanhamento da gestão de 2013.

A regularidade dos pregões foi analisada em seus aspectos formais.

Em relação ao Pregão nº 27/2012, cujo valor da contratação foi de R\$ 5.158.294,92 (cinco milhões, cento e cinquenta e oito mil, duzentos e noventa e quatro reais e noventa e dois centavos), não foram identificadas irregularidades no certame.

Na contratação do seguro D&O, identificamos a oportunidade de adoção de critérios que permitam aferir com maior fidedignidade o limite máximo de garantia da apólice contratada. O assunto foi abordado em ponto específico deste relatório. Ressaltamos que a questão do risco moral, inerente a contratos de seguro, não foi tratada nesta auditoria por possuir forte cunho subjetivo.

Do exposto, consideramos que os processos licitatórios examinados encontram-se regulares quanto aos aspectos avaliados.

b) Dispensas de licitação

Para a análise das dispensas de licitação, selecionamos dois processos (Dispensas de Licitação 03/2012 e 04/2012), cujo volume de recursos correspondeu a 52,3% do total contratado nesta modalidade no exercício de 2012, conforme quadro a seguir:

Dispensas de licitação de 2012

Quantidade total Dispensas	Volume total de recursos de dispensas (R\$)	Quantidade avaliada	Volume de recursos avaliados (R\$)	Quantidade em que foi detectada alguma irregularidade	Volume dos recursos em que foi detectada alguma irregularidade (R\$)
45 ⁽¹⁾	9.886.478,39	2	5.426.806,12	0	0

(1) Somente as que tiveram edital publicado no DOU.

Fonte: Atendimento nº 02/2013, de 15/03/2013, em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201301469/01, referente à Auditoria de Acompanhamento da Gestão; Relatório de Gestão e IP 06/2011, de 22/12/2011.

O escopo da análise abrangeu: a verificação da regularidade da caracterização da situação emergencial ou calamitosa que justificou a dispensa e a verificação da regularidade da escolha do fornecedor e da justificativa do preço.

As duas contratações selecionadas se referem a serviços para auxiliar no processo de desestatização do IRB-Brasil Re e foram baseadas no inciso IV do art. 24 da Lei 8.666/93, que trata de dispensa em caráter emergencial.

Embora consideremos que o procedimento adotado pelo BNDES, nos casos específicos analisados, não permitiu a participação de possíveis empresas aptas a prestarem os serviços, esse fato não significa necessariamente que as propostas dessas empresas seriam mais vantajosas para o BNDES, motivo pelo qual não foi possível



concluir pela não economicidade do procedimento. Além disso, ressaltamos a aprovação do segundo estágio da privatização do IRB Brasil Re pelo TCU e a previsão expressa sobre a necessidade de ampla pesquisa constante do Manual de Contratação Direta, bem como a proximidade da entrada em vigor do Regulamento de Licitações, que contemplará os itens sugeridos pela CGU como propostas de melhoria do processo de contratação.

c) Inexigibilidades de licitação

No que se refere às inexigibilidades, analisamos os Contratos OCS nº 122/2012 (patrocínio para a realização do evento "*Brazil and the World in 2022: Forecasting critical uncertainties*"), nº 152/2012 (patrocínio para a realização de turnê do músico Gilberto Gil – “Concerto de Cordas e Máquinas de Ritmo”) e nº 151/2012 (adicionais de licença dos produtos Software AG instalados no *mainframe* do BNDES):

Inexigibilidades de licitação de 2012

Quantidade de inexigibilidades	Volume de recursos de inexigibilidades (R\$)	Quantidade avaliada	Volume de recursos avaliados (R\$)	Quantidade em que foi detectada alguma irregularidade	Volume dos recursos em que foi detectada alguma irregularidade (R\$)
140 ⁽¹⁾	60.470.277,65	3	13.194.842,26	2	2.216.678,56

(1) Inclui as ações de patrocínio.

Fonte: Atendimento nº 02/2013, de 15/03/2013, em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201301469/01, referente à auditoria de acompanhamento da gestão de 2013.

O escopo da análise abrangeu a regularidade das concessões de patrocínio, à luz da IN SECOM/PR nº 01/2009 e da jurisprudência do TCU sobre o assunto, e a regularidade das aquisições de bens e serviços por meio de inexigibilidades de licitação, à luz da Lei de Licitações.

O exame da amostra de patrocínios revelou as seguintes falhas: fragilidade nos regulamentos de patrocínio do banco, caracterizada pela ausência de previsão de critérios objetivos para a seleção de projetos, pela inadequação da divulgação dos resultados da seleção de projetos, pela insuficiência da análise do orçamento e da respectiva prestação de contas financeira, e, em uma das ações analisadas, pela inclusão de contrapartida incompatível com seus objetivos.

Já o objeto da OCS nº 151/2012 fez-se necessário, de acordo com o banco, por causa da troca de seu *mainframe*; o BNDES não informou a destinação a ser dada ao *mainframe* substituído, que se encontra desativado em seu *data center*. Em relação à aquisição de adicionais de licença, não foram identificadas irregularidades no processo.

Com base nas análises realizadas sobre as inexigibilidades que compuseram a amostra, consideramos que o BNDES deve alterar seus normativos referentes à concessão de patrocínio a fim de aprimorá-los e também adequá-los à IN SECOM/PR nº 01/2009.

d) Compras sustentáveis

Para verificação da utilização dos critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens e contratação de serviços, analisamos o edital do Pregão Eletrônico 25/2012 e da Tomada de Preços 02/2011.

Compras sustentáveis



Área	Quantidade de processos de compra na gestão 2012	Quantidade de processos de compra selecionados para avaliação (A+B+C)	Quantidade de processos (dos avaliados) dispensados de aplicar a legislação de compras sustentáveis (A)	Quantidade de processos (dos avaliados) em conformidade com a legislação de compras sustentáveis (B)	Quantidade de processos (dos avaliados) em desconformidade com a legislação de compras sustentáveis (C)
TI	16	1	1	0	0
Obras	11	1	0	1	0

Fonte: Consulta ao Siasg e Atendimento nº 12/2013.

Verificamos que na Tomada de Preços 02/2011, cujo objeto foi a contratação de empresa especializada para o desenvolvimento de Anteprojeto e Projetos Básicos e Executivos de Arquitetura e Complementares para a obra de reforma do auditório Arino Ramos Ferreira, houve a previsão, no subitem 4.2 do Projeto Básico, de que os projetos deveriam ser elaborados considerando a minimização do impacto ambiental, o correto uso dos serviços públicos (água, esgoto, coleta de lixo, energia e transporte), o emprego de técnicas e equipamentos que reduzam o consumo de energia elétrica e de água durante a obra e a utilização do espaço, bem como foi requerida a reutilização das poltronas e carpetes já existentes no Auditório. Já para o Pregão Eletrônico AA nº 25/2012, que teve por objetivo contratar componentes para expansão da capacidade do subsistema de fitoteca automatizada IBM TotalStorage 3500 do BNDES e a prestação de serviços correlatos, o BNDES informou que os componentes disponíveis no mercado de subsistemas de fitoteca automatizada não possuem distinção atestável no tocante à conformidade com critérios de sustentabilidade ambiental. Assim, o banco entendeu não ser possível utilizar tais critérios para pautar processo licitatório com vistas à contratação desses componentes.

Dessa forma, consideramos que o BNDES vem utilizando, após avaliar a sua viabilidade, os critérios/práticas de sustentabilidade ambiental em suas aquisições de bens e contratações de serviços e obras. Entretanto, destacamos que, apesar de utilizar o Sistema Comprasnet, o BNDES não realiza a marcação do indicador de sustentabilidade no Sistema, o que, apesar de não ser obrigatório, pode ser adotado como uma boa prática pelo banco.

e) Controles internos administrativos da gestão de compras

No que diz respeito à qualidade dos controles internos administrativos relacionados à atividade de compras e contratações, foram verificados, com base nos exames efetuados e nas informações prestadas pelo BNDES, os aspectos pertinentes ao ambiente de controle, avaliação de riscos, procedimento de controle, informação/comunicação e monitoramento. Tal análise consistiu na atribuição de pontuação a cada um destes quesitos, segundo sistemática desta controladoria.

Como resultado, considerando-se o conjunto dos aspectos avaliados, concluímos que os controles internos de compras e contratações estão instituídos, entretanto podem ser aprimorados no aspecto avaliação de riscos, pois os mecanismos existentes para identificar as fragilidades e potenciais riscos no desempenho da gestão de compras e contratações podem se tornar mais efetivos com o aumento da integração dos departamentos da Área de Gestão de Riscos (AGR), conforme tratado em item específico deste relatório. No que se refere à informação/comunicação, os indicadores da área de licitações e contratos só foram apresentados por ocasião da manifestação do banco sobre o relatório preliminar, fato que inviabilizou sua análise por esta equipe.



Adicionalmente, cabe ressaltar aspectos positivos adotados pela Entidade, como a definição, em normativo interno, do órgão responsável pela gestão de compras e contratações, bem como o fato de que há o compromisso da UJ em atender as recomendações formuladas pelas instâncias de Controle, contribuindo, assim, para o reforço dos componentes Ambiente de Controle e Monitoramento, respectivamente.

Por fim, destacamos como melhorias nos controles internos da área de licitações as providências informadas no Relatório de Gestão acerca da necessidade de segregação de funções na aprovação de minutas de editais de licitação do BNDES, que foi ratificada pelo TCU no Acórdão nº 5.536/2010-1ª Câmara. No acórdão foi determinado ao BNDES que as minutas de editais licitatórios sejam previamente e formalmente examinadas por sua Área Jurídica (AJ). Conforme informado no Relatório de Gestão, a Área de Administração entende que a questão foi solucionada com a nomeação de advogado especializado em Direito Administrativo para exercer as atribuições de i) aprovar os Editais de Licitação, nos termos do parágrafo único do art. 38 da Lei 8.666/93 e ii) emitir manifestação jurídica prévia à conclusão dos procedimentos licitatórios. A lotação e atuação deste advogado especializado são independentes em relação ao Departamento de Licitações, órgão responsável pela elaboração das Minutas de Editais de Licitação. O ato de Subdelegação AA/SUP nº 01/2012 materializou a consolidação destas atribuições.

2.7 Avaliação da Gestão de Tecnologia da Informação

A fim de atender ao estabelecido pela Corte de Contas, neste item, foram consideradas as seguintes questões de auditoria, por tema:

Tema 1 – Plano diretor de tecnologia da informação (PDTI)

- (i) O PDTI abrange o conjunto mínimo de itens definido no modelo de referência do Guia de Elaboração de PDTI do SISP?
- (ii) O PDTI está sendo efetivo para direcionar as ações de TI?
- (iii) O PDTI está alinhado com os objetivos do negócio da unidade jurisdicionada definidos em seu planejamento estratégico?

Tema 2 - Recursos humanos

A unidade mantém independência em relação aos empregados das empresas contratadas?

Tema 3 - Política de segurança da informação

A unidade definiu e documentou a Política de Segurança da Informação e Comunicação (PoSIC), com apoio da alta gestão da UJ, em conformidade com as recomendações do GSI e normas aplicáveis?

Tema 4 - Desenvolvimento de *software*

A unidade definiu, documentou e implantou um processo de desenvolvimento *software*, utilizando padrões de gestão para o monitoramento dos projetos de desenvolvimento e adotando métricas para mensuração de esforço e custo relacionadas à entrega de produtos?

Tema 5 - Contratações de TI

- (i) As contratações de soluções de TI, realizadas no período de exame, foram baseadas nas necessidades reais da UJ, estão alinhadas com o PDTI ou documento similar e estão em conformidade com a IN nº 04/2010 da SLTI?



(ii) Os processos licitatórios para contratação de soluções de TI foram baseados em critérios objetivos, sem comprometimento do caráter competitivo do certame, e realizados preferencialmente na modalidade pregão, conforme dita a IN nº 04/2010 da SLTI?

Tema 6 - Controles internos administrativos em TI (componentes COSO)

Os controles internos adotados para gestão do contrato foram suficientes e adequados para garantir, com segurança razoável, a mensuração e o monitoramento dos serviços efetivamente prestados, segundo a IN nº 04/2010 da SLTI?

Para cada tema estabeleceu-se a metodologia de análise constante do quadro abaixo, considerando também os resultados obtidos no Acompanhamento Permanente da Gestão 2012:

Escopo da auditoria de TI

Tema	Metodologia
1 - PDTI	Análise do PDTI
2 - Recursos humanos	Verificação da previsão de transferência de conhecimento nos contratos OCS 211/2009 e 28/2012 (contratos do projeto Agir)
3 - Política de segurança da informação	Verificação de existência de PoSIC e de normas complementares
4 - Desenvolvimento de <i>software</i>	Verificação de existência de metodologia de desenvolvimento de <i>software</i>
5 - Contratações de TI	Análise dos contratos OCS 211/2009 (implantação do SAP) e OCS 28/2012 (desenvolvimento de aplicativos) – ambos os contratos relacionados ao projeto Agir
6 - Controles internos administrativos em TI (componentes COSO)	Verificação da situação dos componentes “Ambiente de controle”, “Avaliação de riscos”, “Atividades de controle”, “Informação e comunicação” e “Monitoramento”

Tema 1 - PDTI

Em 2012 o BNDES elaborou seu PDTI para o período 2013-2015, seis anos após o fim da vigência do plano anterior (Plano Diretor de Informática 2004-2006). Para a elaboração do documento atual, a unidade adotou como referência o modelo de referência de PDTI 2011-2012 e o guia de elaboração de PDTI, ambos do SISP (Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação).

De acordo com a unidade, o documento foi validado pelo comitê de TI (composto por todos os superintendentes) e aprovado, em janeiro de 2013, pela Diretoria do BNDES. Como a amostra de aquisições desta auditoria restringiu-se ao exercício de 2012, não se avaliou se o PDTI está sendo efetivo para direcionar as ações de TI referentes à aquisição de bens e serviços, o que deverá ser realizado quando da auditoria de contas de 2013.

O PDTI 2013-2015 e o planejamento estratégico institucional (válido para o período 2009-2014) versam sobre horizontes de tempo diferentes, de modo que não se verifica plenamente o alinhamento entre esses dois documentos. No entanto, as áreas de TI e do Agir informaram que se encontra em elaboração o planejamento estratégico do BNDES para o período 2013-2015, também utilizado como referência para a elaboração do PDTI.

Tema 2 - Recursos humanos



Desde 2005, encontra-se em andamento no banco o projeto Agir, cujo objetivo é a implantação de uma solução de gestão integrada de recursos no BNDES. A Jornada Agir – conforme a unidade houve por bem denominar – compreende a execução de nove programas. Durante o acompanhamento da gestão 2012 na UJ, dois desses programas foram avaliados por meio da análise de seus principais contratos: OCS nº 211/2009, referente ao Programa Aplicativos de Mercado (PAM) e executado pelo Consórcio Visão (11.030.081/0001-99), composto pelas empresas Politec (01.645.738/0001-79) e Indra (05.276.991/0001-53), e OCS nº 28/2012, referente ao Programa Aplicativos Desenvolvidos (PAD) e executado pelo Consórcio Interagir (15.044.984/0001-80), composto pelas empresas Powerlogic (00.387.113/0001-91), Prime Informatica Alpha (64.728.561/0001-94), Spread (19.138.940/0001-70), Avanti Prima Engenharia (02.531.670/0001-60), IBROWSE (02.877.566/0001-21), PD CASE (38.519.484/0001-52), DEXTERA (03.000.881/0001-39) e Core Synesis (05.319.244/0001-55).

Em síntese, o PAM destinou-se à aquisição do ERP da SAP e dos serviços técnicos correlatos, e o PAD, à contratação do desenvolvimento de aplicativos “customizados”. O exame realizado no acompanhamento de 2012 permitiu verificar a existência de previsão expressa nos Contratos OCS nº 211/2009 e nº 28/2012 de cláusulas com o objetivo de garantir a transferência do conhecimento para o BNDES. Todavia, na prática, a transferência de conhecimento no contexto da implantação do SAP é limitada, pois sua adoção inevitavelmente configura uma situação de dependência tecnológica da fabricante ou de suas representantes, únicas responsáveis pelo fornecimento de licenças e suporte técnico para o sistema.

Nesse sentido, cabe trazer à colação análise do TCU contida no Acórdão nº 2.523/2012 – Plenário:

“(…) no caso dos sistemas integrados de gestão do tipo ERP, configura-se situação de dependência tecnológica, pois, uma vez implantado o sistema, o mercado de licenças e suporte passa, necessariamente, a atuar com fornecimento exclusivo por uma empresa.”

Ressalte-se que custos de manutenção do SAP são extremamente altos. De acordo com informação da UJ fornecida quando da auditoria de contas de 2011, o custo estimado de manutenção do projeto Agir na ocasião era da ordem de R\$21 milhões/ano, dos quais pelo menos um terço (R\$7 milhões) refere-se a suporte técnico do SAP.

Tema 3 - Política de segurança da informação

Encontra-se em vigor no BNDES a Política Corporativa de Segurança da Informação (PCSI), dada pela Resolução de Diretoria nº 2.103/2011.

A PCSI é complementada pela Ordem de Serviço Presi nº 015/2011, que a disciplina com o estabelecimento de critérios e procedimentos para classificação e tratamento a ser conferido às informações produzidas, recebidas, adquiridas e custodiadas pelas empresas do Sistema BNDES.

Tema 4 - Desenvolvimento de software

O BNDES dispõe de metodologia de desenvolvimento e manutenção de sistemas de informação. Chama-se Processo Mínimo de Software (PMS), e sua versão atual foi estabelecida em janeiro de 2011.

Nos contratos do PAM e do PAD há a previsão de pagamento tanto por produto quanto por banco de horas. Durante o acompanhamento da gestão de 2012, verificou-se que as faturas já emitidas no âmbito do PAD foram pagas pelos produtos entregues pelo



consórcio, o que está de acordo com a jurisprudência do TCU. Em relação à forma de remuneração do PAM, o TCU se manifestou por meio do Acórdão nº 6.571/2009 - 1ª Câmara, ocasião em que, embora não tenha apontado ilegalidade no contrato, novamente determinou que o BNDES evite a remuneração de serviço por homens-hora.

Tema 5 - Contratações de TI

Verificamos que as contratações referentes ao PAM e ao PAD foram devidamente motivadas e estão correlacionadas com as conclusões da consultoria contratada para o projeto Agir.

Ressaltamos que a análise da equipe restringiu-se à verificação da aderência dos objetos do PAM e do PAD às conclusões da consultoria da Accenture (96.534.094/0001-58), empresa contratada pelo BNDES em 2006 para apoio à condução do projeto Agir.

Não foram analisados, portanto, a validade técnica da documentação produzida pela Accenture nem a adequação da definição dos 1.013 requisitos funcionais obrigatórios estabelecidos no edital da Concorrência AA nº 02/2008, que resultou no Contrato OCS nº 211/2009 (PAM). O assunto foi abordado pelo TCU no âmbito do processo nº TC-031.869/2008-9, cujo acesso é restrito, de modo que não é possível conhecer o posicionamento da unidade técnica da Corte de Contas sobre o assunto. A atuação do tribunal resultou no já citado Acórdão nº 6.571/2009 - 1ª Câmara, que contém diversas determinações sobre gestão de TI ao BNDES.

Cabe informar que a Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação (Sefti) do TCU também se manifestou sobre o PAD, entendendo que parte do objeto desse programa poderia ter sido licitada via pregão. O entendimento não prosperou, tendo sido prolatado o Acórdão nº 2.467/2010 - Plenário, em que o Tribunal apenas alertou o BNDES quanto à ausência da contribuição percentual de cada requisito da planilha de pontuação com relação ao total da avaliação técnica no edital da Concorrência AA nº 5/2009, que deu origem ao Contrato OCS nº 28/2012 (PAD).

Tema 6 - Controles internos administrativos em TI (componentes COSO)

Consideramos o ambiente de controle na área de TI adequado, tendo em vista que o banco definiu e documentou seu PDTI, que se baseia no modelo de referência do Guia de Elaboração de PDTI do SISP. Além disso, o documento se encontra alinhado aos objetivos do negócio. Corroboram a adequação do ambiente de controle o fato de haver metodologia de desenvolvimento de software e PoSIC implementadas.

Em relação ao tema “Avaliação de riscos”, verificamos que o PDTI registra considerações sobre riscos envolvidos na área de TI.

Foram verificadas algumas falhas no componente “Procedimento de controle”, porquanto o banco não tenha adotado definitivamente métricas para mensuração de esforço e custo relacionadas à entrega de produtos. A dependência tecnológica no âmbito da implantação do SAP configura outra fragilidade, pois, conforme mencionado, apesar da existência de dispositivos prevendo a transferência de conhecimento nos contratos analisados, tal processo possui limitações em ERPs desse tipo.

Ainda a respeito dos procedimentos de controle, verificamos, na amostra de contratos analisada, que os objetos das contratações foram descritos de forma sucinta, precisa, suficiente e clara. Consoante exposto, não foi possível verificar se as contratações de TI são orientadas pelo planejamento, o que deverá ser realizado quando da auditoria de contas de 2013.



Foi verificada a adequação do componente “Informação e comunicação” de TI, pois o PDTI, a POSIC e a metodologia de desenvolvimento de *software* estão disponíveis na *intranet* do banco.

Por fim, analisando o componente “Monitoramento”, verificamos fragilidades no cumprimento de decisão do TCU, pois, apesar de reiteradas determinações do tribunal no sentido de que o banco adote métricas de resultado, o banco remunera parte significativa de seus contratos de TI por meio do pagamento de homens-hora.

Dessa forma, entendemos que os controles internos adotados para gestão dos contratos analisados não foram suficientes e adequados para garantir, com segurança razoável, a mensuração e o monitoramento dos serviços efetivamente prestados.

2.8 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 em que haja determinação para a UJ e seja citada a CGU, com posterior análise do conteúdo para verificação do atendimento do mesmo pela Entidade. O Quadro a seguir apresenta os resultados dessa análise.

Acórdãos do TCU 2012

Qtde de Acórdãos com determinações à UJ em 2012 ⁽¹⁾	Qtde de Acórdãos de 2012 com determinações à UJ em que foi citada a CGU ⁽²⁾	Qtde de acórdãos de 2012 em que houve menção para a atuação da CGU atendidos integralmente	Qtde de acórdãos de 2012 em que houve menção para a atuação da CGU atendidos parcialmente	Qtde de acórdãos de 2012 em que houve menção para a atuação da CGU não atendidos
8	0	Não se aplica	Não se aplica	Não se aplica

Fonte: (1) Relatório de Gestão BNDES/2012; (2) Site do TCU.

O TCU não expediu, no exercício de 2012, determinações expressas para a CGU. Com relação às determinações expedidas para o banco, observamos que o TCU vem acompanhando as providências adotadas para atender às determinações dos acórdãos que tratam de assuntos de maior relevância.

Cabe destacar que a Prestação de Contas da Presidenta da República relativa ao exercício de 2012 foi apreciada pelo Tribunal de Contas da União (TCU), que emitiu, em 29/05/2013, parecer favorável à sua aprovação, com ressalvas, pelo Congresso Nacional. Em razão da análise do TCU, foram efetuadas 22 ressalvas, relacionadas à execução do orçamento e às demonstrações contábeis, e foram exaradas 41 recomendações, das quais destacamos a seguinte, direcionada ao BNDES:

“XIII. ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, que somente proponha o pagamento de dividendos para resultados apurados nas demonstrações contábeis levantadas em 30 de junho e 31 de dezembro de cada exercício, conforme dispõe o seu Estatuto Social, aprovado pelo Decreto 4.418/2002.”



Conforme se verifica nas demonstrações financeiras do banco, durante o exercício de 2012, o BNDES efetivamente adiantou o pagamento de dividendos, em desacordo com o seu Estatuto Social. O cumprimento da recomendação pelo BNDES será avaliado durante o exercício de 2013.

2.9 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 2012, 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 01/01/2012) (A)	Qtde de Recomendações Emitidas em 2012 (B)	Qtde de Recomendações atendidas integralmente (C)	Qtde de Recomendações atendidas parcialmente	Qtde de Recomendações Pendentes (saldo final: 31/12/2012) D = A+B-C
17	1	13	1	5

Fonte: Nota Técnica nº 874/2013/NAC-1/CGU-Rio de Janeiro/RJ/CGU-PR, de 08/04/2013; Atendimento nº 14/2013, de 08/07/2013 da GEATE/DERAT/AT.

O posicionamento da CGU, item a item, foi enviado ao BNDES por meio da Nota Técnica nº 874/2013/NAC-1/CGU-Rio de Janeiro/RJ/CGU-PR, de 08/04/2013, que considerou 11 recomendações atendidas. Durante esta auditoria de contas, verificamos que duas das recomendações que haviam sido reiteradas na citada Nota Técnica, ambas relativas à atuação da auditoria interna, foram atendidas. Com relação às cinco recomendações “pendentes” na coluna “D” do quadro anterior: i) uma, sobre a definição de indicadores de efetividade para o banco, foi parcialmente atendida e teve o prazo para atendimento prorrogado; ii) uma, relacionada aos processos de concessão de patrocínio, não foi atendida, mas será cancelada em função de nova recomendação registrada no presente relatório; e iii) 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.

Dessa forma, verificamos que o BNDES, comprovadamente, atendeu a maior parte das recomendações emitidas pela CGU e, portanto, consideramos que a UJ possui uma rotina de acompanhamento adequada no que se refere ao atendimento das recomendações do Controle Interno.



2.10 Avaliação da Carta de Serviços ao Cidadão

Optamos por incluir a avaliação da Carta de Serviços ao Cidadão considerando a seguinte questão de auditoria: A unidade possui carta de serviço ao cidadão nos moldes do Decreto nº 6.932/2009?

A metodologia consistiu na avaliação da Carta de Serviço ao Cidadão conforme prescreve o referido decreto.

A partir dos exames aplicados verificou-se que o BNDES não possui carta de serviços ao cidadão, e, de acordo com o entendimento do Departamento Jurídico do Gabinete da Presidência – GP/DEJUR, a exigência do art. 11 do Decreto nº 6.932/2009 não se aplica ao BNDES, por ser incompatível com sua forma de atuação. A Secretaria Executiva do GP destacou que, por ser um banco não comercial, ou seja, que não realiza captação de depósitos, o BNDES, em regra, não atende diretamente aos cidadãos e, apesar de existirem casos excepcionais nos quais as pessoas físicas têm acesso aos recursos do BNDES, essas hipóteses ocorrem por meio das operações indiretas. Essas operações possuem como característica o fato de a pessoa física estabelecer relação direta com o agente financeiro credenciado, e não com o BNDES, afastando, portanto, a aplicação do referido Decreto, que exige prestação direta de serviço pela entidade.

Apesar de não elaborar a carta, o BNDES possui instrumentos para comunicar aos cidadãos as atividades desenvolvidas pelo banco, como o sítio eletrônico do BNDES, a Ouvidoria, o Fale Conosco e o Serviço de Informação ao Cidadão (SIC).

2.11 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.

Verificamos que, apesar da estrutura de pessoal e tecnológica ser suficiente para gerenciar os Procedimentos Administrativos Disciplinares instaurados, o BNDES não utiliza o sistema CGU-PAD para o seu registro. Além disso, não consta do Relatório de Gestão informação acerca da designação formal de um coordenador responsável pelo registro de informações sobre procedimentos disciplinares instaurados na unidade no Sistema CGU-PAD, situações consideradas inadequadas na ótica deste Órgão de Controle. Entretanto, considerando que foi realizado, pelo Núcleo de Ações de Correição desta CGU, um trabalho cujo relatório encontra-se em fase de elaboração, em que foi tratada a utilização do CGU-PAD no BNDES, optamos por não emitir recomendação neste relatório.



2.12 Avaliação do Parecer da Auditoria Interna

O órgão de controle interno optou por incluir a avaliação do parecer de auditoria interna considerando a seguinte questão de auditoria: O parecer de auditoria interna contém todos os elementos previstos conforme consta na DN TCU 124/2012?

A metodologia consistiu na avaliação do Parecer de Auditoria Interna encaminhado no processo de contas 00218.001080/2013-06.

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 avaliação da 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) a descrição das rotinas de acompanhamento e de implementação, pela UJ, das recomendações da auditoria interna;
- d) as informações sobre a existência ou não de sistemática e de sistema para monitoramento dos resultados decorrentes dos trabalhos da auditoria interna;
- e) as informações sobre 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 descrição da 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) as informações gerenciais sobre a execução do plano de trabalho do exercício de referência das contas.

Portanto, verificamos que o parecer de auditoria interna continha todos os elementos previstos na DN TCU 124/2012.

2.13 Avaliação dos Controles Internos Administrativos

A fim de atender ao estabelecido pela Corte de Contas nesse item considerou-se a seguinte questão de auditoria: (i) Os controles internos administrativos instituídos contribuem para o atingimento dos objetivos estratégicos?

A metodologia da equipe de auditoria consistiu na avaliação de todas as áreas de gestão auditadas (já avaliadas em outros itens deste relatório) e dos principais macroprocessos finalísticos. A partir da avaliação comparada entre os controles internos por área de gestão e os macroprocessos finalísticos emitimos uma opinião sobre os componentes: ambiente de controle, avaliação de risco, procedimentos de controle, informação e comunicação, monitoramento.

Relação entre os Macroprocessos Finalísticos (objetivos estratégicos) e Controles Internos Administrativos



Observamos que os componentes: ambiente de controle, avaliação de risco, procedimentos de controle, informação e comunicação e monitoramento estão consistentes nas áreas de gestão avaliadas (compras, transferências, tecnologia da informação e gestão de pessoas).

Ressaltamos que as áreas analisadas não estão diretamente relacionadas aos principais macroprocessos finalísticos da UJ. Entretanto, consideramos que os controles internos das áreas analisadas colaboram indiretamente para atingimento dos objetivos estratégicos.

Ambiente de Controle

Todas as áreas de gestão analisadas apresentaram ambiente de controle adequado para contribuir para o atingimento dos objetivos estratégicos da unidade. A análise abrangeu a verificação da existência de normativos internos que definem os responsáveis pelas competências das áreas voltadas para avaliação de riscos e suas atribuições.

A Área de Gestão de Riscos (AGR) é responsável pelas atividades de gestão de riscos e de controles internos, sendo composta por cinco departamentos: Controles Internos (Decoi), Gestão de Risco de Crédito (Deric), Gestão de Risco de Mercado (Derim), Gestão de Risco Operacional (Derop) e a Gerência Executiva Jurídica (JUAGR). A atribuição definida para a Área é a realização das atividades de monitoramento das perdas financeiras potenciais face aos riscos de crédito, mercado, liquidez e operacional, bem como a proposição de controles condizentes com a relevância dos riscos identificados, além da apuração das necessidades de capital regulatório requeridas em função dos potenciais riscos e da aderência às normas vigentes. A Área também é responsável por disseminar a cultura de gestão de riscos e atuar de forma decisiva junto aos principais gestores das diversas áreas do BNDES, avaliando os processos e propondo medidas para o aprimoramento da gestão de riscos e dos controles internos.

Dentre os trabalhos realizados pela AGR que contribuem para o aprimoramento do ambiente de controle do banco, destacamos a instituição dos Agentes de Conformidade. Foi apresentada a Metodologia de Trabalho dos agentes, aprovada em 2011, que começou a ser aplicada em 2012, de forma gradativa e experimental e, ao final do exercício foi revisada pelo Departamento de Controles Internos da Área de Gestão de Riscos (AGR/Decoi) com a colaboração dos Agentes de Conformidade.

Segundo a Entidade, o Agente de Conformidade é um profissional capacitado para atuar como um ponto de contato entre a unidade onde está lotado e o AGR/Decoi, participando das avaliações de controles internos e auxiliando na disseminação da cultura de controle.

O Decoi informou que, apesar de ter havido certa resistência em alguns departamentos para a instituição dos Agentes de Conformidade, o trabalho vem sendo desenvolvido de maneira adequada.

Avaliação de Riscos:

As áreas de gestão analisadas realizam avaliação de risco de maneira parcialmente adequada para contribuir para o atingimento dos objetivos estratégicos da unidade, o que significa que os controles internos relativos à avaliação de risco são observados em sua maioria. A análise abrangeu a existência de mecanismos para identificar as fragilidades e potenciais riscos no desempenho das áreas.



A análise foi concentrada no trabalho do Decoi e do Derop. É atribuição do Decoi avaliar periodicamente os processos do BNDES e suas subsidiárias, a fim de identificar e analisar os principais riscos, controles e oportunidades de melhoria em processos. Já o Derop tem a atribuição de implantar um processo consistente de coleta de dados de Risco Operacional, que assegure a captura de informações de riscos e respectivos indicadores, bem como os dados de perda, de modo a garantir a qualidade da informação. Além disso, o Derop deve interagir com o Decoi na avaliação dos riscos identificados e no plano de ação para o seu tratamento.

Foram apresentados sete trabalhos realizados entre 2012 e 2013 pelos departamentos nas áreas de gestão avaliadas (TI, Gestão de Pessoas, Transferências Voluntárias e Licitações): três realizados pelo Decoi, três realizados pelo Derop e um realizado em conjunto pelos dois departamentos. Consideramos que os trabalhos apresentados contribuíram para aprimorar a avaliação e tratamento dos riscos nas áreas.

Verificamos também, que está sendo implementado o Projeto Sistema de Gestão da Continuidade dos Negócios (SGCN). A implementação do sistema tem o objetivo de prevenir e gerenciar interrupções, bem como assegurar o retorno das atividades à normalidade, contribuindo para o aprimoramento da gestão de riscos no banco. O SGCN deve ser capaz de identificar quais são os processos críticos do BNDES por meio da análise de impacto nos negócios e, para esses processos, deve construir planos de gerenciamento de incidentes; planos de gerenciamento de crises; planos de continuidade de negócios; e planos de recuperação e volta à normalidade. Foi apresentado pela Derop o cronograma do projeto e a previsão para sua conclusão é janeiro/2015.

Verificamos que o planejamento da atuação dos departamentos AGR não é realizado de maneira sistemática, o que pode enfraquecer a sua atuação diante das demais áreas do banco. A realização de um planejamento conjunto e complementar, além de otimizar o trabalho da área, reduz o risco dos diferentes departamentos da AGR realizarem o mesmo trabalho simultaneamente ou solicitarem as mesmas informações para as áreas mais de uma vez.

Assim, considerando a possibilidade de aprimoramento do planejamento dos trabalhos de avaliação de riscos realizados pelos departamentos da AGR, especialmente o Decoi e o Derop, consideramos que a avaliação de riscos é realizada de maneira parcialmente adequada.

Procedimentos de Controle:

As áreas de gestão apresentaram procedimentos de controle adequados para contribuir para o atingimento dos objetivos estratégicos da unidade, exceto a área de TI, em que os procedimentos foram considerados parcialmente adequados, conforme tratado em item específico deste relatório.

A análise abrangeu a verificação da existência de medidas de controle apropriadas e a forma como elas são ponderadas, analisadas e aplicadas, após a avaliação de risco. Abrangeu também a verificação da existência de um intercâmbio interativo de informações e opiniões sobre os riscos entre os responsáveis por avaliá-los, gerenciá-los e outras partes interessadas.

Informação e Comunicação

Todas as áreas de gestão analisadas apresentaram o componente Informação e Comunicação adequado para contribuir para o atingimento dos objetivos estratégicos da



unidade, exceto a área de licitações e contratos. A análise abrangeu a verificação da existência de indicadores de gestão monitorando o processo e da abrangência dos canais internos de comunicação. Na manifestação do banco sobre o relatório preliminar, foram apresentados 21 indicadores da área de licitações e contratos, os quais não foram analisados por esta equipe.

Monitoramento

Todas as áreas de gestão analisadas apresentaram o componente Monitoramento adequado para contribuir para o atingimento dos objetivos estratégicos da unidade, exceto a área de tecnologia da informação. As Análises abrangeram a verificação do atendimento das recomendações da Auditoria Interna, CGU e TCU. Para a área de Tecnologia da Informação, verificamos fragilidades no cumprimento de decisão do TCU, pois, apesar de reiteradas determinações do tribunal no sentido de que o banco adote métricas de resultado, o banco remunera parte significativa de seus contratos de TI por meio do pagamento de homens-hora, conforme tratado em item específico deste relatório.

O Monitoramento dos controles internos no BNDES é realizado internamente pela ARG/Decoi, pela Auditoria (AT) e pela Gerência de Segurança da Informação (ATI/GSEG). Dentre os trabalhos realizados pela Decoi destacamos o Projeto Monitoramento contínuo, iniciado no primeiro semestre de 2011, que busca estabelecer uma metodologia sistemática para a identificação dos pontos de controle principais de cada processo do banco e implementar a periódica verificação da conformidade destes pontos através de um procedimento padronizado e mais automatizado, divulgado em um painel de controle. Até o momento, foi estabelecido o regime de monitoramento em seis macroprocessos, com um total de 29 pontos de monitoramento.

A Decoi informou que começou a utilizar, no primeiro semestre de 2013, em decorrência do Projeto Agir, um novo sistema (Process Control) para documentação do resultados de todos os testes e planos de ação da área. Entretanto, os gestores informaram que ainda não utilizam o sistema para encaminhar e monitorar as recomendações decorrentes dos trabalhos realizados pela área.

Desse modo, concluímos que os controles internos das áreas de gestão avaliadas, apesar de apresentarem possibilidades pontuais de melhoria, contribuem indiretamente para o atingimento dos objetivos estratégicos do BNDES.

Destacamos, por fim, que o Banco Central do Brasil realizou, durante o exercício de 2012, um trabalho de avaliação de riscos e controles no BNDES. O Ofício Desup/GTRJA/Cosup-02-2013/6, apresentou o resultado deste trabalho, em que foi apontada fragilidade na Gestão de Riscos de Crédito, realizada pela Área de Operações Indiretas (AOI), em função da dependência de terceirizados no processamento das propostas e excessiva concentração de atividades em um pequeno grupo de servidores.

A AOI reconheceu haver carência de recursos humanos em seus quadros e adotou algumas providências para eliminar a fragilidade identificada pelo Banco Central, como: adequação organizacional da AOI; aumento emergencial de quantitativo de empregados da AOI; processo de movimentação interna; automatização de processos do Departamento de Financiamento a Projetos de Investimento (DEPIN); Remodelagem de Processos no Departamento de Financiamento a Máquinas e Equipamentos (DEMAQ). Apesar disso, o Superintendente da AOI informou, por meio da Nota SUP-AOI nº 005/13, de 08/07/2013, que, o esforço interno da área em minimizar a falta de recursos



humanos, bem como a atuação da ARH em colaborar para o aumento do quadro funcional da AOI, não foram medidas suficientes até o momento.

O Superintendente destacou também duas situações emergenciais que agravam a necessidade de aumento do quadro funcional da AOI: Prevenção de Fraudes no Cartão BNDES e Novo Modelo de Credenciamento de Máquinas e Equipamentos, e informou ser necessária a criação de estrutura de pessoal destinada especificamente ao tratamento e prevenção de fraudes no Cartão BNDES e o aumento dos recursos para o DECRED, a fim de possibilitar a perfeita implementação da melhoria e a completa análise dos pleitos de cadastramentos de fabricantes e credenciamento de produtos.

O Superintendente registrou ainda que, “caso medidas urgentes não sejam adotadas, os financiamentos contratados por meio do Produto BNDES Finame poderão ser afetados sobremaneira, uma vez que a ativação do credenciamento no CFI é condição prévia ao financiamento de máquinas e equipamentos”.

Considerando que o trabalho foi realizado pelo Banco Central, optamos por não emitir recomendação para este fato, entretanto destacamos a necessidade de que o BNDES avalie as considerações apresentadas pelo Superintendente da AOI e adote todas as providências necessárias para eliminar a fragilidade identificada.

2.14 Ocorrência com dano ou prejuízo

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

3. Conclusão

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

Rio de Janeiro/RJ, 19 de Setembro de 2013.

Relatório supervisionado e aprovado por:

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



1 GESTÃO OPERACIONAL

1.1 AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS

1.1.1 EFETIVIDADE DOS RESULTADOS OPERACIONAIS

1.1.1.1 INFORMAÇÃO

Análise dos Resultados qualitativos e quantitativos.

Fato

Os macroprocessos do BNDES estão subdivididos em quatro plataformas: Plataforma de Relacionamento, Plataforma de Negócios, Plataforma de Serviços Compartilhados e Plataforma de Integração. São considerados finalísticos os macroprocessos constantes da Plataforma de Negócios e os macroprocessos que constituem as três outras plataformas são considerados de apoio.

Selecionamos o macroprocesso PN01, Concessão de Apoio Financeiro, cujo principal produto é o apoio financeiro a entidades externas, para analisar seus resultados em 2012. O macroprocesso integra a Plataforma de Negócios e foi selecionado considerando o critério de relevância, além da vinculação à missão finalística da UJ.

O macroprocesso Concessão de Apoio Financeiro é executado pelas Áreas de Comércio Exterior; de Agropecuária e Inclusão Social; Industrial; de Insumos Básicos; de Infraestrutura; Internacional; de Meio Ambiente; de Operações Indiretas; de Planejamento; de Pesquisa e Acompanhamento Econômico; e de Infraestrutura Social.

Os resultados alcançados com o macroprocesso são mensurados a partir do volume de recursos desembolsados. No ano de 2012, o volume total de recursos desembolsados foi de R\$156 bilhões, 12% superior ao do ano anterior.

O BNDES conta com um planejamento corporativo para o período de 2009 a 2014, que definiu doze orientações estratégicas, que indicam direcionamentos prioritários para a atuação do banco. As orientações estratégicas estão representadas no mapa estratégico corporativo do BNDES, organizado em quatro perspectivas: (i) Desenvolvimento Sustentável e Competitivo; (ii) Sustentabilidade Financeira, (iii) Processos Internos e (iv) Aprendizados e Competências. As Orientações Estratégicas são implementadas por meio de ações planejadas, formalizadas em uma carteira de projetos. O acompanhamento da evolução em direção à estratégia estabelecida é realizado por meio de indicadores e metas corporativos, que cobrem as diferentes perspectivas do mapa estratégico.



Os indicadores de volume de recursos desembolsados estão representados no Mapa Estratégico do BDNES, na perspectiva finalística “Desenvolvimento Sustentável e Competitivo”. A tabela a seguir apresenta os indicadores de desembolso, suas metas e resultados alcançados no ano de 2012. Como podemos observar, o somatório dos desembolsos por indicador, na coluna “Realizado 2012”, não corresponde a R\$156 bilhões. Isso ocorre porque há sobreposição entre os indicadores, por exemplo: uma mesma operação pode contribuir para os indicadores MPMEs (Micro, Pequena e Médias Empresas) e Capacidade Produtiva.

Indicadores de Desembolso

Indicador	Unid. medida	Realizado 2012 (A)	Meta 2012 (B)	Performance (A/B)
Desembolso em Capacidade Produtiva	R\$ mil	73.596.104	81.320.000	90.5 %
Desembolso em Desenvolvimento Regional	R\$ mil	34.419.952	29.050.000	118.4 %
Desembolso em Internacionalização	R\$ mil	10.914.784	9.830.000	111.0 %
Desembolso para MPMEs	R\$ mil	50.121.920	46.151.000	108.6 %
Desembolso para PBM - Plano Brasil Maior	R\$ mil	121.605.312	111.856.000	108.7 %
Desembolso em Modernização Pública	R\$ mil	725.007,75	890.000	81.4 %
Desembolso em Inovação	R\$ mil	2.231.573	2.775.000	80.4 %
Desembolso em Desenvolvimento Socioambiental	R\$ mil	2.132.491,25	2.070.000	103.0 %
Desembolso em Infraestrutura	R\$ mil	52.897.728	58.050.000	91.1 %
Desembolso para PAC	R\$ mil	19.966.216	22.410.000	89.0 %
Desembolso em Economia Verde	R\$ mil	20.835.274	19.800.000	105.2 %

Fonte: Atendimento DERAT/AT nº 01/2013, de 14/06/2013.

Selecionamos o indicador “Desembolso em Desenvolvimento Regional”, com objetivo de avaliar seus resultados. Segundo informado pelo Departamento de Estratégia Corporativa e Gestão Orçamentária – AP/DEORÇ, a meta de R\$29.050.000 mil foi definida com base no orçamento de desembolsos para 2012, com anuência das áreas.

Com relação aos desembolsos de 2012 em Desenvolvimento Regional, o valor de R\$34.419.952 mil foi aplicado em 190.737 operações, cujo valor total contratado foi de R\$72.362.655 mil. Entretanto, na planilha extraída do sistema corporativo do banco e apresentada pelo DEORÇ, verificamos que, em 190.015 operações, que totalizam R\$13.201.069.107, a coluna “objetivo” foi preenchida com o texto “sem informação” ou “Projeto não apresenta objetivo”. Dessa forma, solicitamos que o banco esclarecesse



de que forma enquadra inicialmente uma consulta relativa à concessão de crédito como Desenvolvimento Regional e como garante que essas operações “sem objetivo” na planilha se relacionam ao tema.

Quanto ao enquadramento, segundo informado na Nota AP/DEORÇ nº 31/2013, de 05/07/2013, as operações são classificadas no âmbito do indicador de desenvolvimento regional com base na região ou município do investimento. O indicador tem como objetivo monitorar o volume de desembolso nas regiões norte (N), nordeste (NE) e nos municípios classificados como de baixa renda na Política de Desenvolvimento Regional (PDR). Portanto, qualquer operação de apoio financeiro nestas regiões se enquadra no indicador, independentemente do instrumento de financiamento.

Na mesma nota, o DEORÇ informou que o “objetivo do projeto” é um campo do sistema corporativo que só é preenchido para operações não automáticas. Como o quantitativo de operações é maior na modalidade automática, a maioria das operações não tem este campo preenchido. As operações automáticas são destinadas a projetos de investimento de valor até R\$20 milhões (BNDES Automático), aquisição de máquinas e equipamentos (BNDES Finame) e outros produtos (Cartão BNDES).

Selecionamos três operações constantes da planilha de operações com desembolso em “Desenvolvimento Regional”, de nºs 4.750.100/0001, 2.345.156/0001 e 4.673.284/0001, formalizadas, respectivamente, com os Estados do Ceará, Bahia e Acre, com objetivo de verificar se os objetos contratados, de fato, contribuem para o desenvolvimento regional. As operações da amostra correspondem ao valor contratado de R\$1.197.652.299,00, cerca de 1,66% do valor total.

Verificamos que a operação com o Estado da Bahia e parte da operação com o Estado do Acre, de fato, estão relacionadas a projetos que potencialmente teriam um impacto positivo no desenvolvimento regional. Entretanto, uma parte da operação com o Estado do Acre e a totalidade da operação com o Estado do Ceará se referem a refinanciamentos de dívidas decorrentes de contratos anteriores firmados com o BNDES.

Para avaliar a efetividade dos projetos financiados por meio das operações com os Estados da Bahia e do Acre, o BNDES prevê a utilização da metodologia do Quadro Lógico, que se baseia no acompanhamento da evolução de indicadores pré-determinados, que variam conforme a natureza de cada projeto, e se conclui com o término do prazo de vigência do contrato. A avaliação ainda não foi realizada, pois as operações dos Estados da Bahia e do Acre ainda não foram concluídas.

Quanto à operação com o Estado do Ceará, que trata somente de refinanciamento, a Nota AS/DESAM nº 022/013, de 03/07/2013, da Chefe do Departamento de Saneamento Ambiental, argumentou que o financiamento da dívida em condições mais favoráveis proporciona ao Estado uma gestão mais eficiente dos recursos públicos, abrindo oportunidades para novos investimentos que poderão ser revestidos em melhorias à sociedade cearense.

Consideramos que o valor refinanciado não deveria fazer parte do “desembolso em desenvolvimento regional”, aumentando o resultado do indicador, como se fosse relativo a um complemento do projeto original de desenvolvimento regional, pois se trata apenas de substituição da dívida original por outra, com condições mais favoráveis para o tomador do financiamento, o que não caracteriza novo investimento do BNDES em desenvolvimento regional. Com relação à visão apresentada, de que o refinanciamento abre “oportunidades para novos investimentos que poderão ser



revestidos em melhorias à sociedade”, além de se tratar de hipótese, o eventual “novo investimento” seria apenas no valor da diferença entre as condições/taxas anteriores e as atuais de quitação da dívida.

Apesar disso, considerando que o valor total desembolsado em 2012, relativo a refinanciamentos de operações de desenvolvimento regional, foi de R\$426 milhões, o que representa apenas 1,23% do total desembolsado no exercício, concluímos que a exclusão dos valores relativos a refinanciamentos não alteraria, de forma significativa, o resultado do indicador, apresentado pelo banco. Além disso, verificamos que, do total de operações de crédito realizadas em 2012 (R\$156 bilhões desembolsados), apenas 0,31% (R\$484 milhões) correspondeu a operações de refinanciamento.

Diante das análises realizadas, considerando apenas as metas de desembolso estabelecidas pelo banco, verificamos que os resultados previstos para 2012 foram alcançados. Entretanto, a verificação do impacto da atuação do banco no desenvolvimento regional somente será possível quando da avaliação, por meio da metodologia do Quadro Lógico, das operações realizadas.

2 GESTÃO DO SUPRIMENTO DE BENS/SERVIÇOS

2.1 PROCESSOS LICITATÓRIOS

2.1.1 OPORTUNIDADE DA LICITAÇÃO

2.1.1.1 INFORMAÇÃO

Informações adicionais sobre a contratação do seguro 'Directors and Officers'.

Fato

Trata-se da análise de pontos da apólice contratada pelo BNDES por meio do Pregão nº 35/2012, cujo objetivo foi a contratação do seguro D&O (*Directors & Officers*). A constatação sobre D&O referida no relatório gerencial consta de ponto específico deste relatório.

O assunto vem sendo tratado no banco pelo menos desde o início de 2004, quando a superintendente da Área Jurídica (AJ) do BNDES encaminhou consulta ao Departamento de Consultoria Jurídica Institucional do banco (AJ/COJIN) a respeito da possibilidade de concessão, pelo banco, de assistência jurídica aos membros do conselho de administração (CA) e da contratação de seguro de responsabilidade civil (RC) em favor dos membros do referido conselho.

Por meio da Nota AJ/COJIN nº 010/2004, de 08/03/2004, o COJIN entendeu que a contratação de um seguro de RC em favor dos membros do Conselho de Administração do BNDES contrariava os princípios da legalidade e da moralidade administrativa, e ratificou entendimento exarado anteriormente, que concluiu pela possibilidade de extensão do benefício da assistência jurídica aos membros do CA, já oferecida, à época, a administradores do banco, e regulamentada pela Resolução-BNDES nº 829/91.

Em reunião de 05/11/2004, o conselho de administração do BNDES novamente solicitou a manifestação da AJ, dessa feita a respeito da responsabilidade civil dos seus membros, em razão do exercício da função de conselheiro, “independentemente da prática de ato caracterizado como de improbidade administrativa”. De acordo com a Nota AJ/COJIN nº 063/2004, de 08/12/2004:



“(…) a presente consulta decorre da preocupação dos membros do Conselho de Administração quanto à responsabilidade pessoal por danos causados a terceiros, “por atos fortuitos”, no exercício da função. Para eximir os administradores de uma tal obrigação – reparação do dano – aventa-se a possibilidade de contratação de seguro de responsabilidade de executivos, matéria que mereceu o pronunciamento deste Departamento por meio das Notas AJ/COJIN 10/2004, de 08.03.2004, e 38/2004, de 26.08.2004.”

Citada nota altera parte do entendimento anterior, ao concluir o seguinte:

“33. Não se deve contratar seguro cujo risco seja o dever de indenizar decorrente da prática de ato de improbidade administrativa ou de lesão ao Erário, direta ou indireta, entendendo-se este como o BNDES ou quaisquer outros órgãos ou entidades da Administração Pública, ratificando-se o entendimento das Notas AJ/COJIN 10/2004 e 38/2004.

34. Não há óbice na contratação de seguro cujo risco seja a indenização por danos causados a terceiros, decorrente de ato praticado pelo administrador, vinculado ao exercício de sua função, desde que não configuradas as hipóteses do parágrafo anterior.”

Vale lembrar que o atual formato de assistência jurídica prestada pelo BNDES entrou em vigor em setembro de 2007, com a edição da Resolução nº 1.493/2007 - BNDES, que contém o regulamento da concessão de assistência jurídica a empregados, membros do conselho de administração e do conselho fiscal, presidente, vice-presidente, diretores, ex-empregados e ex-dirigentes do banco. Essa concessão compreende tanto a assistência prestada pela Área Jurídica do BNDES como aquela contratada diretamente pela pessoa física vinculada ao banco.

Em dezembro de 2007, foi editado o Decreto nº 6.322/2007, que, dentre outras alterações promovidas no estatuto social do BNDES, incluiu-lhe o art. 29-A, que autorizou a já regulamentada concessão de assistência jurídica pelo BNDES e a contratação de seguro de responsabilidade:

“Art. 29-A. O BNDES assegurará aos empregados, administradores, integrantes da Diretoria, dos Conselhos de Administração e Fiscal e do Comitê de Auditoria, presentes e passados, nos casos em que não houver incompatibilidade com os interesses da empresa, a defesa em processos judiciais e administrativos contra eles instaurados pela prática de atos no exercício do cargo ou função.

§ 1º O BNDES poderá manter, na forma e extensão definida pela Diretoria, observado o disposto no caput, contrato de seguro permanente em favor das pessoas mencionadas, para resguardá-los de responsabilidade por atos ou fatos pelos quais eventualmente possam vir a ser demandadas judicial ou administrativamente.

§ 2º Se alguma das pessoas mencionadas no caput for condenada, por decisão judicial transitada em julgado, com fundamento em violação de lei ou deste Estatuto, deverá ressarcir o BNDES de todos os custos e despesas com a assistência jurídica, nos termos da lei.

§ 3º A Diretoria regulamentará a forma, as condições e os limites para a concessão da assistência jurídica.”



Em 2009, o BNDES promoveu duas reuniões com representantes do Unibanco AIG, empresa vencedora da Concorrência nº 2006/0173 do Banco do Brasil, por intermédio da qual este realizou uma contratação de D&O contando com o apoio da consultoria da empresa Aon Holdings Corretores de Seguros Ltda (48.102.552/0001-37). Nas reuniões, os representantes do Unibanco AIG forneceram informações sobre o seguro D&O ao BNDES.

Na Nota AJ/COJIN nº 047/2010, de 04/10/2010, o Departamento de Consultoria Jurídica Institucional novamente se manifestou, consignando o entendimento de que a autorização para a contratação do seguro previsto no art. 29-A, dada pelo citado Decreto nº 6.322/2007, por si só, afastou a imoralidade e a ilegalidade apontadas pela unidade em 2004, e concluiu:

“(…) em havendo uma apólice que reflita as especificidades do BNDES, ou seja, sem cobertura para o risco decorrente da prática de atos culposos de improbidade administrativa, assim declarados em processo judicial, não vemos óbice jurídico a que seja realizada a contratação de seguro de responsabilidade civil, nos termos do artigo 29-A, § 1º, do Estatuto do BNDES (…).”

Assim, a fim de iniciar o processo licitatório para a contratação do seguro D&O, o BNDES contratou a Aon Holdings Corretores de Seguros Ltda. por meio do Contrato OCS nº 25/2011. A Aon também atuou como consultora na contratação de D&O por bancos estatais como Banco do Brasil, Banco do Nordeste e Banco da Amazônia, conforme consulta ao Diário Oficial da União.

Em 2012, o BNDES publicou, então, o edital do Pregão nº 35/2012, cuja finalidade é a contratação de empresa seguradora para emissão de apólice D&O. Participou do certame apenas o Itaú Seguros S/A (61.557.039/0001-07), empresa à qual o objeto foi adjudicado, e que figura no contrato, com a participação no risco de 43,75%, na qualidade de líder do cosseguro, constituído com as seguintes empresas: Zurich Minas Brasil Seguros S/A (17.197.385/0001-21), Chartis Brasil Seguros S/A (33.040.981/0001-50) e ACE Seguradora S/A (03.502.099/0001-18), cujas participações no risco são de 31,25%, 15% e 10%, respectivamente.

Homologado o certame, foi celebrado o Contrato OCS nº 383/2012, cujo valor é de até R\$ 17.401.800,00 (dezesete milhões, quatrocentos e um mil e oitocentos reais), dos quais R\$ 8.700.900,00 (oito milhões, setecentos mil e novecentos reais) já foram pagos a título de prêmio; a outra metade refere-se ao prazo suplementar de até dois anos (prazo estendido de cobertura), de contratação opcional. A apólice emitida pelo Itaú Seguros S/A tem o número 01-10-4001392.

A seguir, os pontos analisados por esta equipe de auditoria:

1. Possível sobreposição na concessão de assistência jurídica

A instrução da contratação registrou o seguinte texto:

“Ressalte-se que as despesas que hoje são cobertas integralmente pelo BNDES por intermédio da assistência jurídica passarão a ser cobertas pelo Seguro D&O a ser contratado pelo Banco.”

Dessa forma, entendemos que o BNDES compromete-se a não realizar nenhuma despesa prevista na Resolução nº 1.493/2007 durante a vigência da apólice e dos eventuais prazos complementares ou suplementares contratados.



2. Exclusão da cobertura de atos de improbidade administrativa

De acordo com a apólice contratada pelo BNDES, condutas resultantes de atos dolosos, culpa grave equiparável ao dolo e atos culposos de improbidade administrativa não são cobertos pela empresa seguradora.

Como os atos culposos são apenas parte das tipificações previstas na Lei de Improbidade Administrativa, sendo mencionados, no Capítulo II, apenas em seu art. 10 (dano ao erário, por ação ou omissão, dolosa ou culposa), observa-se que a apólice não exclui expressamente os demais atos de improbidade administrativa cominados nos artigos 9º e 11, o que seria desejável, tendo em vista a relevância dessa lei no Brasil, cuja eficácia pode-lhe ser retirada, se coberta pelo seguro D&O.

Contudo, há jurisprudência do STJ no sentido de que a aplicação dos artigos 9º e 11 depende da comprovação do dolo. Nesse sentido, o Recurso Especial nº 875.163 - RS (DJe de 01/07/2009) consignou o seguinte:

“2. Assim, é indispensável a presença de conduta dolosa ou culposa do agente público ao praticar o ato de improbidade administrativa, especialmente pelo tipo previsto no art. 11 da Lei 8.429/92, especificamente por lesão aos princípios da Administração Pública, que admite manifesta amplitude em sua aplicação. Por outro lado, é importante ressaltar que a forma culposa somente é admitida no ato de improbidade administrativa relacionado à lesão ao erário (art. 10 da LIA), não sendo aplicável aos demais tipos (arts. 9º e 11 da LIA).”

Dessa forma, entendemos que a apólice contratada pelo BNDES, não cobre nenhuma espécie de ato de improbidade administrativa, o que consideramos adequado.

3. Exclusão da cobertura de multas

A apólice contratada pelo banco exclui da cobertura “quaisquer multas ou penalidades”. Todavia o termo de referência da contratação exclui apenas as multas de caráter estritamente punitivo.

A fim de esclarecer dúvidas relacionadas à vedação, imposta pela SUSEP, da cobertura de multas nos seguros D&O, o BNDES reuniu-se com o órgão regulamentador de seguros em 03/07/2012. Conforme consta na ata da reunião, na ocasião, a SUSEP informou que a cobertura de multas nos seguros D&O encontra-se vedada por força de parecer emitido pela procuradoria da superintendência, destacando que a questão está sendo analisada novamente.

Na ocasião, o BNDES expôs seu entendimento de que multas ressarcitórias poderiam ser cobertas pelo seguro D&O, porquanto possuiriam natureza de reparação de danos. O banco concluiu informando que observaria todos os normativos e determinações da SUSEP no procedimento licitatório de contratação da apólice.

Desse modo, entendemos que há divergência entre o contrato e a apólice emitida, no que tange à exclusão da cobertura de multas. Como o assunto ainda não foi definitivamente tratado pela SUSEP, que atualmente veda a cobertura de multas em apólices D&O, e por entender que, neste caso, prevalece a maior restrição determinada pela apólice, opinamos pela ausência de irregularidade neste tema.

4. Cobertura de riscos diferentes em uma única apólice



No que tange à cobertura de riscos diferentes em uma única apólice, cabe ressaltar que, de acordo com a “Nota Técnica explicativa do Termo de Referência para contratação de seguradora para emissão de apólice de Seguro D&O do BNDES”, a Aon sugeriu que a extensão de cobertura aos administradores da BNDESPAR nomeados nas empresas investidas fosse tratada de forma independente, tendo em vista que tal inclusão “configuraria um escopo bastante incomum e com agravamento do risco”.

Todavia, por determinação da diretoria do BNDES, a extensão da referida cobertura foi mantida. De acordo com o item 3.1.2 da IP referente à contratação, a Aon, então, “consultou informalmente seguradoras e resseguradoras, a fim de avaliar a possibilidade da inclusão destes representantes no escopo dos Segurados da apólice do BNDES. O objetivo de tais consultas seria mitigar o risco de uma licitação deserta com a inclusão de condições que o mercado não teria como suportar. Como resposta, a Aon indicou que o mercado sinalizou positivamente quanto a tal inclusão, bem como as demais condições do termo de referência com a cobrança de um prêmio adicional”; o prêmio adicional foi estimado em 50% do valor do prêmio original, de acordo com o quadro a seguir:

Valores estimados de prêmio

Limite máximo de garantia	Prêmio sem a inclusão dos segurados atuando em entidades externas	Prêmio com a inclusão dos segurados atuando em entidades externas
R\$ 300.000.000,00	R\$ 6.750.000,00	R\$ 10.125.000,00
R\$ 200.000.000,00	R\$ 5.300.000,00	R\$ 7.950.000,00
R\$ 100.000.000,00	R\$ 3.250.000,00	R\$ 4.875.000,00
R\$ 80.000.000,00	R\$ 2.800.000,00	R\$ 4.200.000,00
R\$ 50.000.000,00	R\$ 2.000.000,00	R\$ 3.000.000,00

Fonte: Considerações anexas à IP Conjunta ARH/DERHU nº 055/2012 e GP nº 006/2012, de 20/08/2012.

A opinião sobre inclusão da BNDESPAR na apólice foi ratificada pela Aon em parecer técnico solicitado pelo BNDES para subsidiar a homologação da contratação:

“Apesar de possuir algumas características em sua atividade e gestão, as quais tornariam o risco BNDES mais brando que o de outras instituições financeiras, o modelo de apólice que foi desenhado acaba acentuando a exposição de risco aos resseguradores.

Isto porque, com a inclusão da BNDESPAR no escopo de cobertura do seguro, a apólice passa a sofrer imediata influência de todas as muitas empresas nas quais a BNDESPAR possui participação e que estão amparadas pela apólice. Por exemplo, se uma decisão negligente for tomada em uma das empresas investidas, o administrador do BNDES que representa o banco nesta empresa poderá ser reclamado e a apólice em questão pode ser acionada. Ou seja, a apólice está sujeita a decisões tomadas em muitas empresas, de diversos segmentos, algumas com características extremamente prejudiciais para a subscrição de seguro D&O, sobre as quais os BNDES não possui controle. Em suma, as ótimas práticas de governança corporativa e gestão adotadas pelo BNDES não são garantia de um bom resultado desta apólice, uma vez que a mesma sofre diversas influências externas.

Esta exposição foi sem dúvida o ponto mais questionado pelos seguradores e resseguradores ao longo deste processo, o que sem dúvida trouxe um agravamento



considerável de taxa em relação ao desenho inicialmente proposto, excluindo a BNDESPAR e suas empresas investidas.”

Contudo, os segurados que atuam na BNDESPAR foram incluídos na apólice. A esse respeito, conforme a Nota GP nº 005/2013, de 18/07/2013, o banco entendeu que “a recomendação da Aon se justificava”, uma vez que, no início da fase interna da contratação, “apesar de haver a previsão de incluir BNDESPAR no escopo da apólice, ainda não haviam sido coletadas as informações necessárias para realizar a avaliação de risco junto ao mercado, existindo o risco da contratação ser inviabilizada como um todo”.

Em seguida, a Aon obteve junto ao mercado a informação de que quatro seguradoras suportariam o risco do sistema BNDES, fixado pelo banco em R\$ 300 milhões, valor que abarcaria todo o risco relativo às atividades desempenhadas no âmbito do BNDES (*holding*), da FINAME, da BNDES *Limited* e da BNDESPAR.

Em julho de 2012, o BNDES promoveu pesquisa de mercado com as quatro empresas sondadas pela Aon e também com a Chubb Seguros (33.170.085/0001-05), a Liberty Seguros (61.550.141/0001-72) e a XL Seguros (01.549.013/0001-87). O resultado foi o seguinte:

Seguradoras	Prêmio (R\$)
ACE Seguradora S/A	R\$ 13.270.770,00
Itaú Seguros S/A	R\$ 12.302.390,00
Zurich Seguros	R\$ 12.300.000,00
Chartis Seguros Brasil S/A	R\$ 12.500.000,00
Chubb Seguros	Não respondeu
Liberty Seguros	Não respondeu
XL Seguros	R\$ 9.700.000,00
Média	R\$ 12.014.632,00

Inicialmente, a controladoria entendeu que a aquisição de duas apólices distintas (uma para segurados que atuam em nome do BNDES; outra para segurados que atuam em nome da BNDESPAR) poderia ter permitido a redução do prêmio total de D&O a ser pago pelo BNDES, pois o risco individual de cada apólice seria menor em relação ao risco da apólice única, e, conseqüentemente, menor poderia ser o prêmio de cada apólice, posto que, quanto menor a importância segurada, maior a chance de surgirem mais seguradoras capazes de suportar o risco mensurado.

As justificativas apresentadas pelo BNDES para incluir na apólice o grupo dos segurados que atuam na BNDESPAR foram as seguintes:

- a) isonomia entre os segurados;
- b) racionalização de gastos; e
- c) o fato de o banco entender que o prêmio a ser pago por duas apólices seria maior que o prêmio da apólice única contratada, conforme manifestação levada a esta controladoria durante reunião de busca conjunta de soluções realizada em 23/08/2013.

Após o conhecimento do relatório preliminar desta controladoria, a Área de Recursos Humanos (ARH) encaminhou a Nota ARH nº 015/2013, de 06/09/2013, ratificando as aludidas justificativas.



Embora tais justificativas não estejam fundamentadas na instrução do processo de contratação, considerando o reduzido mercado brasileiro de D&O (em 2012, havia apenas dezesseis seguradoras ativas no país, de acordo com o Sistema de Estatísticas da Susep), bem como a recente onda de contratação desse tipo de seguro pelas empresas estatais, entendemos que os parâmetros existentes não são suficientes para a avaliação da melhor forma de contratação de seguros na modalidade D&O.

5. Definição do limite máximo de garantia (LMG)

A fim de determinar o valor do limite máximo de garantia da apólice D&O, o BNDES, com o apoio da Aon, realizou uma pesquisa de *benchmarking* com 19 empresas. O banco também preencheu um questionário de análise de perfil, que subsidiou uma análise qualitativa de oito variáveis de risco.

Verificamos que esses procedimentos estão compatíveis com o que é comumente praticado nesse mercado. Todavia, essa metodologia consiste do uso de *proxies* de baixa pertinência com o risco do BNDES, de modo que o LMG pode não corresponder à exposição enfrentada pelo banco em sua área de atuação.

Em que pese a utilização da metodologia da pesquisa de *benchmarking* não configurar irregularidade no processo, entendemos que o processo pode ser aperfeiçoado com o uso de métodos estatísticos para a definição do limite máximo de garantia da apólice na renovação do Contrato OCS nº 383/2012 (ou na contratação do prazo suplementar, caso a apólice não seja renovada).

2.2 CONTRATOS DE OBRAS, COMPRAS E SERVIÇOS

2.2.1 CONTRATOS SEM LICITAÇÃO

2.2.1.1 INFORMAÇÃO

Informações adicionais a respeito de contratações por dispensa de licitação relativas ao processo de desestatização do IRB - Brasil Resseguros.

Fato

Foram selecionados para análise dois processos de dispensa de licitação, no valor total de R\$5.426.806,12, detalhados no quadro a seguir.

Dispensas 03/2012 e 04/2012

Nº da Dispensa	Objeto	Valor (R\$)	Empresa contratada
Processo nº 4, OCS 13/2012	Prestação de serviços de assessoria e consultoria jurídica ao BNDES no Processo de Desestatização do IRB-BRASIL RESSEGUROS S.A.	711.900,00	Bocater, Camargo Costa e Silva Advogados Associados.
Processo nº 3, OCS 16/2012	Prestação de serviços de avaliação econômico-financeira e patrimonial do IRB-Brasil Re e suas Controladas e Coligadas, para fixação do seu valor "justo", a ser utilizado no processo de desestatização.	4.714.906,12	PricewaterhouseCoopers Corporate Finance

Fonte: IP 06/2011, de 22/12/2011.

As duas contratações se referem a serviços para auxiliar no processo de desestatização do IRB-Brasil Re e foram baseadas no inciso IV do art. 24 da Lei 8.666/93, que trata de



dispensa em caráter emergencial. O escopo da análise abrangeu: a verificação da regularidade da caracterização da situação emergencial ou calamitosa que justificou a dispensa e a verificação da regularidade da escolha do fornecedor e da justificativa do preço.

A Resolução do Presidente do Conselho Nacional de Desestatização (CND) *ad referendum* daquele Colegiado nº 03/2011, de 07/04/2011, designou o BNDES gestor do processo de desestatização do IRB-Brasil Re.

Em 06/09/2011, foi submetida à diretoria do BNDES proposta de autorização para a realização de dois processos licitatórios na modalidade concorrência do tipo técnica e preço para a contratação dos serviços analisados. Entretanto, o IRB-Brasil solicitou ao BNDES revisão do cronograma previsto para o processo de desestatização, com o argumento de que a reestruturação societária deveria ser concluída no menor tempo possível, sob pena de a empresa sofrer dano irreparável em seu patrimônio, suscetível de colocar em risco sua própria existência. Essa solicitação, formalizada pelo IRB-Brasil Re em 10/10/2011, por intermédio do Ofício Presi nº 122/2011, levou à suspensão da determinação estabelecida nas Decisões de Diretoria do BNDES para a realização das concorrências. Em razão disso, o BNDES, por meio da Nota Técnica AEP/JUREP nº 13/2011, manifestou o entendimento de que deveria ser realizada contratação direta para a execução dos dois serviços em análise, por meio de dispensa emergencial de licitação. A Área Jurídica do BNDES, conforme consta da Nota AJ/COJIN nº 062/2011, de 03/11/2011, ratificou o entendimento. Em seguida, o BNDES encaminhou solicitação ao CND, solicitando autorização para a contratação direta, que foi concedida pelo conselho por meio da Resolução do Presidente do CND *ad referendum* do Colegiado nº 10/2011.

Antes de optar pela realização de dispensa de licitação, o BNDES realizou uma pesquisa de preços para as duas contratações, que seriam realizadas por meio de concorrência. Para o serviço de assessoria e consultoria jurídica, foram consultados 21 escritórios de advocacia e, para o de avaliação econômico-financeira e patrimonial, foram consultadas 24 empresas de consultoria.

Uma vez caracterizada necessidade de contratação em caráter emergencial, considerando a urgência requerida, o BNDES partiu do conjunto de empresas participantes da consulta de preços realizada para a concorrência, para selecionar as empresas que seriam consultadas no novo processo, de dispensa de licitação, optando por não enviar pedido de cotação às empresas que declinaram e às que não responderam a primeira solicitação.

Dessa forma, restaram 15 escritórios de advocacia para o serviço de assessoria e consultoria jurídica e sete empresas de consultoria para o serviço de avaliação econômico-financeira e patrimonial. A partir deste novo universo, para a contratação por dispensa, os gestores solicitaram novas propostas de preço apenas das empresas que haviam apresentado as propostas com valor mais próximo da média das cotações obtidas por ocasião da concorrência. A justificativa para utilização desse critério foi de que, em uma contratação por dispensa de licitação, a análise da qualificação técnica de cada empresa sofre forçosa mitigação devido à fase de pontuação técnica e esse foi, segundo consta dos processos de contratação, o “único critério objetivo de homogeneidade de que se dispunha para discriminá-los de forma isonômica e fundamentada no princípio da eficiência administrativa”.

Assim, para o serviço de assessoria jurídica, foram solicitadas e obtidas propostas de quatro escritórios. Para o serviço de avaliação econômico-financeira e patrimonial,



foram solicitadas propostas de quatro empresas, das quais três apresentaram novas cotações. As empresas selecionadas, para os dois serviços, foram as que apresentaram proposta de menor preço. Na contratação do serviço de avaliação, a empresa Deloitte Touche Tohmatsu Consultores foi excluída da nova cotação em virtude de eventual possível conflito de interesses que poderia advir caso essa empresa viesse a prestar o serviço de avaliação econômico-financeira e patrimonial, considerando que a mesma empresa, prestava, na ocasião, serviços de auditoria contábil ao IRB-Brasil Re.

Com relação ao critério utilizado pelo banco, que teve como consequência a não solicitação de nova proposta a todas as empresas que apresentaram cotação para a concorrência, o Superintendente da Área de Estruturação de Projetos (AEP), por meio da Nota Conjunta AEP/DEPEP1 nº 07/2013 e AEP/JUREP nº 11/2013, apresentou os seguintes esclarecimentos:

“(…)

O BNDES entendeu que deveria ser levado em consideração, também, que a seleção da proposta em um processo de contratação direta se baseia, exclusivamente, no quesito preço, ao passo que, no processo de licitação na modalidade concorrência, que anteriormente se propunha, a metodologia de julgamento das propostas se basearia nos critérios de técnica e preço, haja vista se tratar de serviço de natureza eminentemente intelectual.

Assim, no processo de licitação, a taxa de substituição entre os quesitos técnica e preço levaria a uma compensação, de forma a que fosse escolhida a empresa com a melhor combinação de técnica e preço. Por outro lado, em uma contratação com dispensa de licitação, a análise da qualificação técnica das empresas sofre forçoso prejuízo, devido à inexistência de fase de pontuação técnica.

Haja vista a especialização e intelectualidade dos serviços (...) voltados para a desestatização, o BNDES, como administrador público, entendeu que não poderia prescindir de cautela e, logo, de eleição de um critério objetivo na escolha da proposta mais vantajosa para a Administração, tendo por base os próprios preços apresentados por essas empresas.

Com esse objetivo, o grupamento de empresas escolhido para o processo seletivo da contratação direta teria de ser o mais homogêneo possível, como forma de garantir que o valor do contrato revelasse fielmente o padrão de preços praticados no mercado.

Optou-se por escolher as empresas que estivessem o mais próximo da média anterior em valor absoluto, porque este foi o único critério objetivo de homogeneidade de que se dispunha para discriminar as empresas de forma isonômica e fundamentada no princípio da eficiência administrativa.

(…)

Cabe acrescentar que não cabe indagar de caracterização ou não de inexecuibilidade da proposta de menor preço, procedimento previsto no art. 48 da Lei nº 8.666/93 para licitações, uma vez que o caso concreto não envolve fase de entrega de propostas em processo licitatório, mas sim pesquisa de preço para contratação direta, para a qual não há procedimento específico previsto em lei.

Tampouco cabe questionar se a proposta de maior preço, por hipótese, poderia ter sido alterada para menor, igualmente em razão da inexistência de previsão legal



de procedimento específico para contratação direta e, portanto, da discricionariedade do administrador público nessa decisão, desde que respeitados os princípios administrativos e a orientação do TCU.

Entendemos que, para fins de apreciação da legalidade do processo de contratação direta, deve ser considerado que os procedimentos adotados pelo BNDES atenderam a necessidade de fundamentação e os princípios da eficiência e da isonomia na Administração Pública, através da adoção de critérios puramente objetivos.”

Apesar dos esclarecimentos apresentados, consideramos que a premissa utilizada pelo banco não garante que as empresas selecionadas para apresentação de propostas tenham especialização adequada, buscada pelo banco ao restringir as consultas. O entendimento de que deve haver no mínimo três cotações não deve induzir o gestor a se restringir a esse número, nos casos em que é possível ampliar a pesquisa, inclusive no caso de dispensa de licitação. Além disso, comparando o valor da cotação de algumas empresas que foram desclassificadas com o efetivamente contratado, verificamos que o valor da cotação, que inicialmente havia sido considerado muito inferior à média, acabou sendo superior ao contratado, demonstrando a inconsistência da metodologia utilizada.

Com relação aos critérios técnicos, são eles que dão homogeneidade à contratação e garantem a execução do contrato e, portanto, devem ser estabelecidos nos requisitos de qualificação técnica que os gestores entendam como necessários à execução adequada dos serviços. O estabelecimento de requisitos técnicos é uma forma objetiva de buscar aumentar a garantia de que a execução contratual seja realizada de maneira adequada. Nos processos de dispensa analisados, por exemplo, foram exigidos, das empresas a serem contratadas, alguns requisitos de qualificação técnica, destacados a seguir:

- Para a Dispensa 03/2012 foi exigido, entre outras qualificações, que a empresa contratada tivesse experiência na prestação de serviço de avaliação econômico-financeira de empresas do ramo financeiro ou segurador com faturamento, no ano da prestação do serviço, igual ou superior a R\$800 milhões, correspondente a cerca de 1% dos ativos do IRB-Brasil Re ou cerca de 50% da sua receita anual de prêmios de resseguro; e

- Para a Dispensa 04/2012, foi exigido que o escritório contratado apresentasse atestado de capacidade técnica, que comprovasse que o escritório executou ou executa serviços de operações de aumento de capital, ou elaboração ou alteração de estatutos sociais, ou elaboração ou alteração de acordos de acionistas e eventuais aditivos em sociedades anônimas de capital aberto.

Em resposta ao Relatório Preliminar da CGU, foi apresentada a Nota AA nº 06/2013, de 04/09/2013, do Superintendente de Administração, que esclareceu que o Manual da Contratação Direta do banco, de 2005, prevê que “A pesquisa de mercado deve ser realizada com o envio do Projeto Básico para todos os possíveis fornecedores do objeto desejado, garantindo-se a maior amplitude possível e o acesso justo e igualitário à pretensão de futura contratação (...)”.

A Nota AA nº 06/2013 informou, ainda, que a minuta do Regulamento de Licitações do banco prevê expressamente a pesquisa de preços com o maior número possível de fontes e que será incorporada ao futuro normativo sugestão da CGU, sobre a impossibilidade de restringir a participação de empresas, em dispensas de licitação, com base em critério diferente da qualificação técnica necessária à execução do contrato, exceto nos casos em que tenham sido apresentados preços comprovadamente



inexequíveis. Segundo a Nota, a entrada em vigor no Regulamento de Licitações aguarda o desfecho da Onda 2 do Projeto AGIR, prevista para o final de 2013.

Adicionalmente, ressaltamos que o processo de desestatização do IRB Brasil Re, ao qual se referem as duas contratações diretas examinadas, é acompanhado pelo TCU, conforme Instrução Normativa TCU nº 27/1998, que dispõe sobre a fiscalização a ser exercida pelo tribunal nos processos de desestatização. Dessa forma, em 29/05/2013, o TCU emitiu o Acórdão nº 1.306-19 - Plenário, no qual aprovou os atos relativos ao segundo estágio da privatização, conforme trecho a seguir:

“34.(...) entendemos que a motivação da dispensa de licitação teve por fim preservar interesse maior da União e do próprio IRB, que, até 2010, perdia mercado a cada ano. Por isso, o procedimento de contratação direta, ainda que excepcional, pode ser considerado adequado às circunstâncias, de modo que esta equipe considera que os atos praticados relativamente ao segundo estágio desta privatização podem ser aprovados pelo Tribunal.”

O inciso II do art. 2º da IN estabelece os documentos e informações que devem ser analisados no segundo estágio de fiscalização dos processos de privatização, quais sejam: a) processo licitatório para contratação dos serviços de consultoria, incluindo os respectivos contratos; b) processo licitatório para contratação dos serviços de auditoria mencionados no art. 21 do Decreto nº 2.594/98, incluindo o respectivo contrato; e c) processos licitatórios para contratação de serviços especializados.

Concluimos que, apesar de o BNDES ter conhecimento da existência de empresas que apresentaram cotações mais baratas por ocasião da concorrência, esse fato não significa necessariamente que essas propostas seriam mantidas ou que seriam mais vantajosas para o BNDES, motivo pelo qual não foi possível concluir pela não economicidade do procedimento. Além disso, ressaltamos a aprovação do segundo estágio da privatização pelo TCU e a previsão expressa sobre a necessidade de ampla pesquisa constante do Manual de Contratação Direta, bem como a proximidade da entrada em vigor do Regulamento de Licitações, que contemplará os itens sugeridos pela CGU como propostas de melhoria do processo de contratação.

2.2.1.2 CONSTATAÇÃO

Fragilidade nos regulamentos de patrocínio do banco, caracterizada pela ausência de previsão de critérios objetivos para a seleção de projetos, pela inadequação da divulgação dos resultados da seleção de projetos, pela insuficiência da análise do orçamento e da respectiva prestação de contas financeira, e, em uma das ações analisadas, pela inclusão de contrapartida incompatível com seus objetivos.

Fato

A fim de verificar a regularidade dos processos de concessão de patrocínio promovidos pelo BNDES em 2012, selecionamos dois contratos: OCS nº 122/2012, cujo objeto foi o repasse de R\$ 1.616.679,00 (um milhão, seiscentos e dezesseis mil e seiscentos e setenta e nove reais) à Filmart Produções Artísticas Ltda. (64.044.886/0001-58) para a realização do evento “*Brazil and the World in 2022: Forecasting critical uncertainties*”, e OCS nº 152/2012, cujo objeto foi o repasse de R\$ 600 mil para a Gege Produções Artísticas Ltda. (27.051.978/0001-39), produtora do músico Gilberto Gil, para a realização da turnê de seu *show* “Concerto de Cordas e Máquinas de Ritmo”.



As concessões de patrocínio são formalizadas no banco por meio de processos de inexigibilidade. Em 2012, o BNDES repassou aproximadamente R\$ 30 milhões em patrocínios.

Os contratos de concessão de colaboração financeira não-reembolsável também são utilizados pelo banco na concessão de patrocínio. Todavia, tal instrumento não fez parte do escopo desta auditoria.

O regulamento interno de concessão de patrocínios do banco (Resolução nº 2.154/2011 - BNDES) prevê duas modalidades de seleção de projetos: escolha direta e seleção pública. A resolução define genericamente a modalidade de escolha direta como tendo o “objetivo de patrocinar projetos técnicos ou culturais selecionados pelo BNDES no decorrer do ano”; a seleção pública é regida por editais. Quanto ao acolhimento ou à rejeição de projetos técnicos e culturais, o fluxo no banco é o seguinte:

- após o recebimento das propostas, encaminhadas pelos proponentes interessados na concessão do patrocínio, a Gerência de Patrocínios (GPATRO) elabora uma ficha de análise prévia, tanto para os projetos técnicos quanto para os culturais.
- preenchida a ficha de análise prévia, projetos técnicos são submetidos ao chefe de gabinete da presidência do banco ou ao chefe da secretaria executiva do gabinete da presidência, e projetos culturais são submetidos a uma comissão de seleção nomeada pelo presidente do BNDES, atualmente composta exclusivamente por empregados vinculados à presidência.
- tanto o gabinete da presidência (para projetos técnicos) quanto a comissão de seleção (para projetos culturais) recomendam ou não o acolhimento das respectivas propostas.
- selecionados os projetos, a GPATRO elabora, para cada um deles, uma matriz de avaliação a fim de definir o valor máximo de patrocínio a ser concedido.

A concessão de patrocínios desportivos é regulamentada por normativos diferentes: Resoluções nº 2.070/2011 (regulamento de patrocínio a projetos desportivos) e 2.071/2011 (política de patrocínio desportivo).

Na análise da amostra informada, foram constatadas as seguintes situações:

1. O BNDES não dispõe de critérios objetivos para a seleção de projetos técnicos e culturais a serem patrocinados, o que contraria o disposto na IN SECOM/PR nº 01/2009.
2. Ausência de transparência na comunicação, aos proponentes, sobre o resultado da seleção de projetos de patrocínios, caracterizada pela não divulgação de critérios objetivos que tenham levado a proposta a não ser acolhida pelo BNDES, o que contraria o disposto na IN SECOM/PR nº 01/2009.
3. A proposta de patrocínio relativa ao Contrato OCS nº 152/2012 possui inconsistências e não passou pela etapa de análise de orçamento, diferentemente do Contrato OCS nº 122/2012, onde a análise de custos identificou inconsistências, propiciando uma redução da ordem de R\$ 100 mil no orçamento do evento e, conseqüentemente, no repasse realizado pelo BNDES. Além disso, em nenhum dos contratos mencionados procedeu-se ao devido processo de prestação de contas financeira.
4. Por ocasião do aniversário de 60 anos do banco, que contou com a participação da Orquestra Sinfônica Brasileira (também patrocinada pelo BNDES) e do músico



Yamandu Costa (convidado pela orquestra), o BNDES incluiu como contrapartida a realização de *show* exclusivo do artista patrocinado no âmbito do Contrato OCS nº 152/2012 para empregados, clientes e convidados do BNDES, o que não se coaduna com os objetivos de comunicação de uma ação de patrocínio previstos na IN SECOM/PR nº 01/2009.

Causa

O BNDES, ao regulamentar o assunto, não previu o disposto no art. 32 da IN SECOM/PR nº 01/2009, segundo o qual os patrocinadores deverão estabelecer contrapartidas contratuais que assegurem maior acesso do público aos produtos patrocinados. Adicionalmente, a regulamentação do Banco não prevê critérios objetivos na seleção de ações de patrocínio, a análise da razoabilidade dos custos orçados pelo proponente do patrocínio, nem tampouco a etapa de prestação de contas financeira.

Manifestação da Unidade Examinada

1. Ausência de previsão de critérios objetivos para a seleção de projetos

Na Solicitação de Auditoria nº 201306251/08, de 03/07/2013, solicitamos que o BNDES informasse se os critérios adotados para a seleção de propostas de patrocínio são divulgados a todos os proponentes após a divulgação dos resultados pelo BNDES. A manifestação consta da Nota Técnica GP/DEPOC nº 018/2013, 08/07/2013:

“O BNDES mantém em seu sítio na Internet (www.bndes.gov.br/patrocínio) informações sobre o processo de patrocínio e os critérios adotados para a seleção dos projetos (item Seleção). Essas informações são portanto de conhecimento público já na fase de apresentação das propostas. Após a etapa de Análise Prévia, o BNDES comunica aos proponentes se a proposta foi ou não acolhida, fazendo referência aos critérios já disponibilizados no site, não sendo fornecidas respostas específicas sobre cada projeto.”

Por intermédio da Solicitação de Auditoria nº 201306251/19, de 02/08/2013, solicitamos justificativas para a ausência de critérios objetivos na seleção de projetos de patrocínio pelo BNDES. A resposta foi encaminhada na Nota Técnica GP/DEPOC nº 023/2013, de 06/08/2013:

“Ao contrário do entendimento manifestado, informamos que o BNDES dispõe, sim, de critérios objetivos para a seleção dos projetos a serem patrocinados, os quais são informados em seu sítio na internet (www.bndes.gov.br/patrocínio) e observam o estabelecido na legislação vigente, nos normativos internos da instituição, a saber as Resoluções nº 2.154/11-BNDES (Regulamento de Patrocínio a Projetos Técnicos e Culturais) e 2.155/11 (Política de Patrocínio), e nos normativos específicos direcionados às entidades da administração pública federal, como a IN SECOM/PR nº 01/2009.

Tais critérios incluem, como informado nas respostas às Solicitações de Auditoria anteriores, a capacidade dos projetos apresentados de contribuir para os objetivos de comunicação da instituição, a adequação aos segmentos de foco, o potencial de comunicação (Ex. público atingido, abrangência da proposta, cobertura geográfica), as contrapartidas oferecidas, dentre outros fatores. Deve-se notar que esses critérios, embora não pontuados ou quantificáveis, são critérios objetivos e



permitem uma avaliação transparente e imediata, a qual é consolidada na Ficha de Análise Prévia (FAP) de todos os projetos selecionados.

Uma vez atendidos critérios básicos, essenciais para a seleção de um projeto, a decisão final a respeito de quais propostas serão selecionadas depende fundamentalmente da comparação entre o conjunto das mesmas propostas, contemplando-se os projetos que possibilitam melhor distribuição regional dos recursos, respeito à diversidade étnica e cultural, entre outras premissas constantes no art. 5º da IN SECOM/PR nº 01/2009. Com isso, para a decisão final, são observados fatores objetivos, como a viabilidade de execução (de acordo com a distribuição das ações ao longo do ano), disponibilidade de recursos e os locais onde serão realizados. A partir de conjunto de projetos passíveis de apoio, chega-se assim a uma lista final de projetos selecionados, considerando as propostas que melhor atendem aos critérios citados.

Neste sentido, procura-se contemplar projetos dos diversos segmentos culturais apoiados (cinema, música, dança e literatura), das diferentes regiões do país e com realização em diferentes momentos do ano. Ou seja, mais do que apoiar as iniciativas que isoladamente atendem aos critérios do BNDES intenta-se contemplar o conjunto de projetos que melhor atende aos objetivos/critérios da instituição.

Com isso, esclarecemos que a avaliação final, tomada com base nos critérios supracitados, também depende do conjunto de propostas recebidas e que cumprem aos critérios básicos para serem selecionadas.

Com relação ao disposto no §4º do Artigo 5º da Instrução Normativa nº 01/09 – SECOM-PR, deve-se atentar que a mesma dispõe que a análise prévia deve ser feita com base em critérios objetivos, **ainda que por métodos estimativos**, estando o BNDES em conformidade com o disposto na norma.”

2. Inadequação da divulgação dos resultados da seleção de projetos.

A justificativa para o fato de o BNDES não informar o detalhamento dos critérios adotados para a seleção de propostas de patrocínio aos proponentes que não têm suas propostas acolhidas pelo banco foi requerida na Solicitação de Auditoria nº 201306251/15, de 15/07/2013. Os responsáveis pelo Departamento de Políticas de Comunicação (DEPOC) e pela Gerência de Patrocínios (GPATRO) se manifestaram, conjuntamente, por meio da Nota técnica GP/DEPOC nº 22/2013, de 16/07/2013, nos seguintes termos:

“A seleção dos projetos a serem patrocinados pelo BNDES observa, atualmente, as regras estabelecidas para a modalidade Escolha Direta constantes no Regulamento de Patrocínio a Projetos Técnicos e Culturais, que tem como objetivo a seleção direta de projetos técnicos e culturais pelo BNDES no decorrer do ano.

Os critérios para a realização dessa seleção direta pelo BNDES encontram-se previamente informados aos interessados no site da instituição (www.bndes.gov.br/patrocinio), tais como:

- adequação da proposta às diretrizes estabelecidas para cada categoria – Cultural ou Técnica, e à política de patrocínios do Banco;



- potencial de comunicação do projeto;
- contrapartidas oferecidas ao BNDES;
- contribuição para o desenvolvimento econômico e social do país;
- viabilidade de execução (de acordo com a distribuição das ações ao longo do ano e orçamento disponível); e
- distribuição regional dos eventos.

Durante o processo de seleção direta, portanto, as propostas são avaliadas não apenas no sentido de determinar quais atendem aos critérios apresentados, mas também de analisar aquelas que melhor o fazem e que, de fato, podem ser viabilizadas pelo apoio do BNDES, considerando a disponibilidade operacional e orçamentária do Banco.

Nesse contexto, considerando todos os critérios envolvidos na análise da proposta, entende-se que não cabe fornecer respostas específicas sobre cada projeto não acolhido.

Vale informar que o BNDES comunica previamente aos interessados, por meio de mensagem no *site* da instituição, que o resultado de sua seleção direta não possui cunho classificatório e que a inscrição dos projetos pressupõe a aceitação dos critérios previamente citados.”

3. Insuficiência da análise do orçamento e da respectiva prestação de contas financeira

Solicitamos justificativas ao banco sobre o fato de o orçamento apresentado no âmbito do Contrato OCS nº 152/2012, não ter sido analisado. A manifestação foi encaminhada pela chefe do DEPOC e pelo gerente da GPATRO na Nota Técnica GP/DEPOC nº 21/2013, de 12/07/2013:

“(…)a sistemática adotada pelo BNDES para avaliação dos valores a serem concedidos em suas ações de patrocínio era centrada na análise das despesas/custos apresentados para a execução dos projetos, sendo o apoio financeiro diretamente vinculado a itens de despesa. Posteriormente, observou-se que tal metodologia de trabalho não atendia aos objetivos principais da ação de patrocínio, já que, ao concentrar a análise da ação nas despesas, o processo desconsiderava o real benefício advindo dessas ações, ou seja, seu potencial de valorizar a marca do patrocinador, divulgar suas ações e/ou promover o relacionamento com públicos de interesse.

Diante disso, quando da aprovação do Regulamento de Patrocínio a Projetos Técnicos e Culturais (Resolução nº 2.154/11), em 11.10.11, foi implementada nova metodologia de avaliação dos valores a serem concedidos, pautada pela expectativa de retorno de comunicação – consolidada na Matriz de Avaliação. Conforme informado no item 5 da Nota Técnica GP/DEPOC nº 019/2013, os conceitos que embasaram a elaboração da metodologia constam na IP GP/DEPOC nº 150/11 (Anexo II) da qual destacamos os itens 3.4 e 5.7.1. Informe-se, também, que tal sistemática foi detalhada na Nota GP/DEPOC nº 18/13, item 2.3.1, Avaliação de valores a serem concedidos nas ações de patrocínio, encaminhadas em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201306251/08.”

A Nota Técnica GP/DEPOC nº 018/2013, de 08/07/2013, mencionada na manifestação do DEPOC, consigna o seguinte:



“Como dispõe o Parágrafo 1º do Art. 16 do Regulamento, a fixação dos valores de patrocínio é pautada pela expectativa de retorno institucional da ação, sendo determinada por meio de instrumento/metodologia desenvolvido pelo GP/DEPOC/GPATRO.

A metodologia, denominada Matriz de Avaliação (disponível no Anexo III), consiste em uma ferramenta gerencial que tem por objetivo indicar e sistematizar patamares financeiros a serem utilizados pela GP/DEPOC/GPATRO nas negociações com os proponentes dos projetos.

O método de avaliação utilizado é baseado em quatro grandes quesitos: (i) afinidade e adequação, (ii) potencial de comunicação, (iii) características gerais e (iv) características específicas do projeto, os quais são explicados abaixo:

(...)

A proposta orçamentária, nesse contexto, é avaliada de forma complementar, para verificação da pertinência dos itens de despesa ao projeto proposta e para análise da compatibilidade entre valores já captados pelo proponente e o valor global do projeto, de forma que o total captado (incluindo o aporte a ser realizado pelo BNDES) não exceda o valor total previsto para a realização do projeto.”

Em manifestação a respeito do relatório preliminar, foi emitida a Nota Técnica GP/DEPOC nº 028/2013, de 03/09/2013, da qual reproduzimos o seguinte excerto:

“(...)

A partir de novembro de 2011, com a aprovação da Resolução nº. 2.154/2011, de 10/11/2011, o foco da análise passou a ser o potencial retorno de imagem dos patrocínios a serem contratados, possibilitando dessa forma “deslocar o foco principal da análise técnica das solicitações de concessão de patrocínio – da simples averiguação dos custos envolvidos - para a avaliação das contrapartidas oferecidas e do potencial de maximização do retorno institucional do BNDES”, conforme o disposto na IP GP/DEPOC nº 150/2011, que aprovou a nova sistemática de patrocínio.

Ante essa sistemática do potencial retorno de imagem e conseqüente comprovação de realização das contrapartidas, deve-se esclarecer que, diferentemente do que afirma a equipe de auditoria, a ausência de verificação dos custos orçamentários, na fase de análise, e da prestação de contas de cunho financeiro, na fase de execução contratual, não significa desatenção ao disposto na **Lei 8.666/93, na Constituição Federal e na Jurisprudência do TCU.**

Primeiramente, no que tange ao disposto nos art. 15, inciso V e art. 26, parágrafo único, inciso III, da Lei 8.666/93, destaca-se que a razoabilidade do valor e a justificativa do preço são aferidas com base na aplicação de uma “matriz de avaliação” desenvolvida pela Gerência de Patrocínios para avaliar o retorno de imagem dos projetos a serem apoiados.

No desenvolvimento da matriz foram utilizados critérios objetivos que relacionaram diretamente o valor a ser concedido pelo BNDES ao potencial retorno institucional do projeto em análise, levando-se em consideração a



experiência adquirida na análise de centenas de projetos de patrocínios anteriormente realizada.

Dessa forma, os critérios de valoração das ações de patrocínio, na sua concepção, observaram a razoabilidade a que se refere a Lei 8.666/93, tendo sido fixados patamares financeiros para apoio aos projetos, que ainda podem ser negociados a menor com o proponente. Com a padronização desta forma de análise, foram atribuídos pesos diferentes para contrapartidas que proporcionassem maior ou menor divulgação da imagem do BNDES junto aos seus públicos de interesse, foco de uma ação de patrocínio.

(...)"

Por meio da Solicitação de Auditoria nº 201306251/13, de 08/07/2013, solicitamos que o banco justificasse a ausência de prestação de contas nos Contratos OCS nº 122/2012 e nº 152/2012. Segue manifestação contida na mencionada nota técnica:

. Justificativa para a ausência de prestação de contas do contrato OCS 122/2012:

“A contratação da empresa Filmart Produções Artísticas Ltda., destinada à concessão de patrocínio, pelo BNDES, à realização do evento “Brazil and the World in 2022: Forecasting critical uncertainties”, no âmbito do Regulamento de Patrocínio a Projetos Técnicos e Culturais, foi submetida à aprovação da Diretoria do BNDES, por intermédio da IP GP/DEPOC nº 74/12, de 11/05/2012 e aprovada pela Decisão de Diretoria nº 450/2012, de 15/05/2012.

A prestação de contas pela contratada, no âmbito do Contrato OCS nº 122/2012, vem ocorrendo da forma prevista, com base no acompanhamento do cumprimento das contrapartidas estabelecidas contratualmente como condição para pagamento das parcelas do patrocínio previstas na Cláusula Terceira do referido contrato, em conjunto com a prestação de contas dos recursos relativos às rubricas de passagem, hospedagem e locação de espaço, com a finalidade de assegurar o pagamento do menor preço e mediante o cumprimento de todas as demais obrigações estabelecidas contratualmente. Todos os materiais e documentos comprobatórios estão devidamente anexados no respectivo processo.”

. Justificativa para a ausência de prestação de contas do contrato OCS 152/2012:

“A prestação de contas refere-se ao cumprimento do objeto contratual (com a realização integral do projeto) e a comprovação do cumprimento de todas as contrapartidas previstas em contrato, estando todos os materiais e documentos comprobatórios arquivados no processo. Não há que se falar em comprovação financeira de despesas, já que, como explicado nos itens anteriores e na Nota Técnica GP/DEPOC nº 18/13, o patrocínio não está vinculado a itens de despesa relativos à execução do projeto, e sim ao retorno de imagem a ser obtido com a ação.”

Em relação à interpretação do art. 70 da Constituição Federal, que trata de prestação de contas, o DEPOC se manifestou da seguinte forma, por meio da Nota Técnica GP/DEPOC nº 028/2013, de 03/09/2013:

“(...



Da leitura do texto constitucional verifica-se que a prestação de contas de cunho financeiro é apenas uma das possíveis formas de fiscalização que devem ser realizadas pela administração pública.

Desta forma, diante da nova sistemática do BNDES não se verificam os custos individualizados do orçamento total do projeto porque a razoabilidade do valor concedido a título de patrocínio é estabelecida mediante a aplicação da matriz de avaliação do retorno de imagem. É exigida a realização de prestação de contas de cunho não financeiro, pois dentro desta sistemática a exigência de que seja financeira não faria sentido.

Em consonância à necessidade de fiscalização a que se refere o texto constitucional, o BNDES efetua prestação de contas consubstanciada na verificação pormenorizada da realização das contrapartidas estabelecidas no momento da concessão do patrocínio e efetivamente realizadas durante a fase contratual, atrelando o pagamento do valor concedido à comprovação de execução das contrapartidas pela entidade contratada.

Esta sistemática é exatamente a mesma adotada nos demais contratos administrativos celebrados no âmbito da Administração Pública nos quais o pagamento é vinculado ao cumprimento do objeto contratual na medida de sua realização, e não à comprovação das despesas incorridas pelos contratados com os seus respectivos fornecedores.

Em outras palavras, assim como não é exigível que a Administração Pública, ao realizar o pagamento a um contratado fornecedor de bens ou prestador de serviços, exija a comprovação da destinação do valor do pagamento, mas sim a entrega do bem ou a realização do serviço contratado, também não é adequado, segundo a sistemática adotada no BNDES, exigir do patrocinado que comprove em que gastos incorreu para fazer as entregas contratadas (contrapartidas e realização do projeto). Aliás, não é por outra razão que a Lei 8.666/93 não exige a realização de prestação de contas financeira ao estabelecer as condições de pagamento para as contratações administrativas (artigo 40, inciso XIV).

Neste sentido, também a IN SECOM nº 01/2009, no que se refere aos contratos de patrocínio (Seção V) e avaliação de resultados dos patrocínios (Seção VI), dispõe:

Art. 30. Cabe ao patrocinador verificar o cumprimento do objeto, a comprovação das respectivas contrapartidas, a eventual cessão de direitos patrimoniais e demais disposições contratuais.

Art. 34. Os patrocinadores deverão exigir relatório final que comprove a realização do projeto patrocinado, o cumprimento das contrapartidas, o uso da marca do patrocinador e do Governo Federal e, quando for o caso, a assinatura de Ministérios e demais obrigações contratuais.

Parágrafo único. A prestação de contas de patrocínios que contam com incentivos fiscais obedecerá à legislação específica e aos procedimentos dispostos pelos Ministérios pertinentes.

Como expressam os itens transcritos, o normativo da SECOM-PR não estabelece como obrigação do patrocinador, no âmbito dos contratos de patrocínio, a verificação da execução das despesas tal como mencionado pela CGU, e sim a



prestação de contas referente à realização do objeto contratual (o projeto) e das contrapartidas negociadas.”

4. Inclusão de contrapartida incompatível com os objetivos do projeto

Por meio da Solicitação de Auditoria nº 201306251/13, de 08/07/2013, solicitamos que o banco apresentasse a base legal para a contrapartida que prevê realização de *show* exclusivo do artista para empregados, clientes e convidados do BNDES, e que justificasse sua inclusão no contrato de patrocínio, tendo em vista que tal contrapartida vai de encontro ao art. 14, V, e ao art. 32 da IN SECOM-PR nº 01/2009. Segue a resposta dada pela GPATRO e pelo DEPOC na Nota Técnica GP/DEPOC nº 21/2013, de 12/07/2013:

“A inclusão da contrapartida negocial de realização de show do artista, para empregados, clientes e convidados do BNDES, deu-se no âmbito da realização da divulgação institucional dos 60 anos do BNDES. Sua previsão no respectivo contrato de patrocínio teve por objetivo, na forma prevista no art. 2º, inciso IV, da IN da SECOM/PR nº 05, de 06/06/2011 e nos incisos I e III do Regulamento de Patrocínio a Projetos Técnicos e Culturais (Resolução nº 2.154/11), fortalecer conceito, agregar valor à marca e ampliar o relacionamento do patrocinador com seus públicos de interesse.

Desta forma, a análise técnica do conteúdo de comunicação da proposta realizada pelo Departamento de Patrocínios da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República (DEPAT), realizada previamente à contratação do patrocínio, considerou a pertinência e equilíbrio das contrapartidas, na forma disposta no art. 14, inciso V da IN SECOM/PR nº 01, de 08/05/2009, decidindo pela aprovação da realização da ação, conforme Planilha de Ação de Divulgação (PAD) 20121072, constante das fls. 39 a 41 do processo.

No que tange ao disposto no art. 32 da IN SECOM/PR nº 01, de 08/05/2009 que, *in verbis*: “**Sempre que possível** e sem nenhum ônus adicional, os patrocinadores **deverão estabelecer contrapartidas contratuais que assegurem maior acesso do público aos produtos patrocinados, a serem disponibilizados às redes públicas de ensino e de televisão e a outras redes não comerciais.**” (grifamos), entendemos que se trata de uma diretriz geral, a ser adotada quando compatível com os objetivos da ação de patrocínio e com o orçamento do projeto. No caso específico, embora o espetáculo do Rio de Janeiro tenha sido oferecido gratuitamente prevaleceu o interesse de direcioná-lo a convidados do BNDES, de modo a promover o relacionamento com públicos diretamente ligados à atuação da empresa.”

Análise do Controle Interno

1. Ausência de previsão de critérios objetivos para a seleção de projetos

Na avaliação do DEPOC e da GPATRO, o banco possui critérios objetivos, não pontuados nem quantificáveis, que tratam da capacidade dos projetos apresentados de contribuir para os objetivos de comunicação da instituição, da adequação aos segmentos de foco, do potencial de comunicação, das contrapartidas oferecidas, dentre outros fatores. De acordo com essas unidades, a ficha de análise prévia (FAP) consolidaria esses critérios.



Em relação ao posicionamento do banco, primeiramente consignamos que critérios objetivos “não pontuados” ou “não quantificáveis” configuram, em verdade, critérios subjetivos.

Critérios objetivos possuem a vantagem de serem reproduzíveis e verificáveis, o que propicia uma atuação transparente daquele que os adota e aplica. Critérios subjetivos, por outro lado, não garantem a impessoalidade quando aplicados, motivo pelo qual entendemos serem desestimulados pela IN SECOM/PR nº 01/2009, que exige transparência na adoção de critérios em seu art. 4º, III.

Além disso, uma ação de patrocínio pode naturalmente ser pontuada/quantificada em suas características de interesse, e a matriz de avaliação elaborada pela GPATRO, ao atribuir pontos a itens como estimativa de público e duração do projeto, confirma essa possibilidade. Entretanto, a matriz não é utilizada na seleção dos projetos, mas apenas para a definição da faixa de valor a ser patrocinado.

Em segundo lugar, registre-se que a FAP é dividida em dois blocos de informação. Um deles refere-se à adequação do projeto ao regulamento e à política de patrocínios, e o outro trata da pré-análise propriamente dita.

O bloco de adequação ao regulamento e à política apenas qualifica o projeto a passar ou não à etapa de pré-análise, que será realizada caso o projeto seja enquadrado. A pré-análise apenas atribui conceitos de uma escala (“Muito bom”, “Bom”, “Regular” e “Insuficiente”) a seis itens: proponente, retorno institucional, proposta de conteúdo, acesso, impacto social e prazo e período de realização. Assim, não há critérios objetivos que definam, por exemplo, como cada item da proposta deve se enquadrar em cada um dos conceitos.

Como se vê, os itens avaliados pela FAP consideram apenas tangencialmente os fatores mencionados na manifestação do BNDES (adequação dos projetos aos segmentos de foco, potencial de comunicação, etc.). A maior carga informativa da ficha insere-se nos comentários, naturalmente textuais, realizados por aquele que a preenche.

A manifestação do BNDES sugere que a instituição adota métodos estimativos à guisa de critérios objetivos. Conforme visto, a imprecisão da escala utilizada na FAP, associada a seus comentários textuais, também não configura o que se entende por métodos estimativos.

Dessa forma, não se atende o disposto no § 4º do art. 5º da IN SECOM-PR nº 01/2009, que estabelece o seguinte:

“Independentemente do processo de seleção adotado, a análise prévia das propostas de patrocínio deverá ser feita com base em critérios objetivos, ainda que por métodos estimativos, consideradas contrapartidas institucionais ou mercadológicas.”

Por fim, tratamos da principal etapa da seleção de projetos de patrocínio, realizada pelo gabinete da presidência, nos casos de projetos técnicos, e por uma comissão de seleção nomeada pelo presidente do banco, nos casos de projetos culturais.

De acordo com as manifestações da GPATRO e do DEPOC, os critérios de atuação das instâncias de seleção de projetos de patrocínio, sejam eles selecionados via escolha



direta ou via seleção pública, sejam eles de cunho técnico ou de cunho cultural, não são regulamentados.

De acordo com a resposta do banco, para a decisão final, são observados fatores objetivos, como a viabilidade de execução, a disponibilidade de recursos e os locais onde serão realizados, contudo, assim como a FAP, a manifestação do BNDES não evidencia esses fatores objetivos.

A necessidade da adoção de critérios objetivos na seleção de projetos de patrocínio já foi abordada pelo TCU em diversas ocasiões, como, por exemplo: Acórdão nº 6.809/2010 – 2ª Câmara, Acórdão nº 1.318/2011 – 2ª Câmara, Acórdão nº 3.426/2010 – Plenário e Acórdão nº 2.523/2011 – Plenário (estes dois últimos destinados a uma empresa pública).

Tal mudança no processo de patrocínios do banco faz-se ainda mais importante tendo em vista o significativo montante aplicado pelo banco em 2012: R\$ 30 milhões, não incluídos neste valor os patrocínios concedidos por meio de contratos de concessão de colaboração financeira não reembolsável, que não fizeram parte do escopo desta auditoria.

A análise aqui empreendida chama atenção para o fato de que o BNDES deve adotar, na seleção das ações de patrocínio a serem por ele apoiadas, critérios que permitam afastar a subjetividade do processo, bem como permitir sua reprodução, e sua consequente avaliação, seja por parte de órgãos de controle, seja por parte da sociedade e dos proponentes diretamente interessados na concessão de patrocínios do banco, sobretudo aqueles que não tiveram suas propostas acolhidas.

2. Inadequação da divulgação dos resultados da seleção de projetos.

O banco entende, conforme se depreende de sua manifestação, que não cabe fornecer respostas específicas sobre cada projeto não acolhido.

Vale destacar o disposto no art. 4º, III, que estabelece, como objetivo a ser seguido, a transparência na adoção de critérios e métodos de seleção pública, e também o art. 25, ambos da IN SECOM/PR nº 01/2009:

“Art. 25. Na seleção de projetos, os patrocinadores deverão observar os princípios da economicidade e da razoabilidade e assegurar:

I - ampla divulgação de todas as etapas do processo, com uso de novas mídias e novas tecnologias de comunicação.”

Assim, após a etapa de regulamentação de critérios objetivos referida no item 1 desta análise, entendemos que o BNDES deve prever a divulgação individual do resultado de sua aplicação para cada ação de patrocínio, acolhida ou não.

3. Insuficiência da análise do orçamento e da respectiva prestação de contas financeira

De acordo com o BNDES, a proposta orçamentária dos proponentes não é detidamente analisada porque os objetivos principais da ação de patrocínio seriam “seu potencial de



valorizar a marca do patrocinador, divulgar suas ações e/ou promover o relacionamento com públicos de interesse”.

Cabe lembrar que o BNDES é um banco público, portanto os recursos repassados a título de patrocínio são de natureza pública. Assim, diferentemente de uma empresa privada, o BNDES está sujeito aos ditames da Administração Pública, notadamente aqueles previstos no *caput* do art. 37 da Constituição Federal, o que atribui ao banco certos deveres com relação ao repasse de recursos públicos.

É interessante observar que a análise de custos, mesmo que parcial, foi realizada no âmbito do Contrato OCS nº 122/2012 – gerando uma economia de aproximadamente R\$100 mil –, no entanto nenhuma análise desse tipo foi realizada no processo do Contrato OCS nº 152/2012.

O exame do OCS nº 152/2012 permite identificar alguns pontos de atenção.

a) Primeiramente, chama atenção do valor do cachê cobrado pelo músico: R\$ 450 mil pela realização das três apresentações previstas (São Paulo, Brasília e Recife); o valor representa 27% do valor orçado do projeto – R\$ 1.631.817,66 (um milhão, seiscentos e trinta e um mil, oitocentos e dezessete reais e sessenta e seis centavos).

Quanto ao valor do cachê, cabe transcrever a recente Súmula 29 da Comissão Nacional de Incentivo à Cultura (CNIC) que, embora circunscreva os projetos do âmbito da Lei Rouanet, pode servir como balizador dos demais cachês pagos pela Administração Pública:

“O limite para pagamento de cachês artísticos com recursos incentivados, por apresentação, será de no máximo R\$ 30.000,00 (trinta mil reais) para artista solo, R\$ 60.000,00 (sessenta mil reais) para grupos artísticos e, no caso de orquestras, R\$ 1.500,00 (um mil e quinhentos reais) por músico e R\$ 30.000,00 (trinta mil reais) para o maestro. Valores superiores aos definidos nesta súmula dependerão da aprovação em plenário da CNIC, considerando as justificativas apresentadas pelo proponente e pela área técnica.”

Ainda a título de comparação, vê-se que a Secretaria de Estado de Cultura do DF contratou o músico em 2011, por meio do Contrato de Prestação de Serviços nº 71/2011, publicado no Diário Oficial do DF em 16/08/2011, ao valor de R\$ 90 mil. Este valor foi referente a apenas um *show*, ocorrido no evento “O maior São João do Cerrado” e é substancialmente menor do que o valor do cachê por *show* orçado pela contratada do OCS nº 152/2012, de R\$ 150 mil.

Além disso, entendemos que a cobrança de cachê não se coaduna com uma ação de patrocínio que ainda conta com recursos de bilheteria, sobretudo se se considerar que a iniciativa de convidar o projeto foi do BNDES, o que significa que, em vez de a produtora ter procurado o banco a fim de lhe solicitar patrocínio, o banco procurou a patrocinada a fim de conceder-lhe patrocínio.

b) O valor orçado de passagens estima em torno de R\$ 1.800,00 (um mil e oitocentos reais) por pessoa, o que não parece representar os valores de passagens aéreas para as cidades onde o músico se apresentaria (São Paulo, Brasília e Recife).

c) Verificou-se também que o contrato previu que a produtora exibisse o evento em 20 *outdoors*, embora o orçamento apresentado tenha considerado um total de 120 *outdoors*.



A inclusão indevida dos 100 *outdoors* elevou o valor orçado em R\$ 483.075,00 (quatrocentos e oitenta e três mil e setenta e cinco reais).

Sobre a divergência de valores dos *outdoors*, a GPATRO e o DEPOC informaram que *“o orçamento consiste em uma previsão inicial baseada na concepção original do projeto, a qual, no entanto, pode sofrer alterações tendo em vista os valores captados via patrocínio, os apoios obtidos, as negociações de contrapartidas com os patrocinadores e a receita de bilheteria. Assim, considerando a verba obtida, cabe ao realizador do projeto redimensionar, por exemplo, o plano de mídia previsto selecionando os meios de obter o melhor resultado em termos de divulgação”*.

No entanto, conforme consulta aos documentos que instruíram a contratação, em nenhum momento o BNDES solicitou 120 *outdoors* como contrapartida, assim como em nenhum momento a patrocinada ofereceu 120 *outdoors* como contrapartida. Portanto não há que se falar em redimensionamento da contratada, mesmo porque as contrapartidas contratadas referentes a *outdoors* foram executadas conforme a previsão contratual, conforme o relatório de avaliação do patrocínio elaborado pela GPATRO evidencia.

No contrato em questão, o fato de o valor ter sido orçado a maior não significou aporte adicional do BNDES, todavia prejudicou a análise realizada pelo banco a fim de verificar se o total captado pelo projeto não excederia o valor total de sua realização.

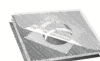
d) Foi identificada também a inclusão, no orçamento apresentado pela produtora, da rubrica “cota governo”, no total de 80 convites por cidade em que a turnê passaria. De acordo com o BNDES, *“a cota governo corresponde a apenas cerca de 5% (cinco por cento) do total de público a ser atingido pelo projeto (de 4.300). Além disso, como empresa pública é de interesse do BNDES, no âmbito de suas ações de patrocínio, promover também o relacionamento com integrantes do Governo, aí incluídos representantes de órgãos do Poder Executivo, Legislativo e Judiciário. Assim, a inclusão da cota não prejudica os interesses do BNDES, pelo contrário, reforça-os, estando de acordo ao conceito de patrocínio disposto no inciso I do Art. 2º da Instrução Normativa nº 01/09 da SECOM-PR”*.

A distribuição de convites gratuitos para membros do governo no evento em questão é questionável, pois o relacionamento entre o banco e as instâncias do governo já se dá no dia a dia da gestão do BNDES. Além disso, a cota prejudica o acesso do já reduzido público-alvo do evento.

Os pontos de atenção expostos nos itens a), b), c) e d) poderiam ter sido observados pelo BNDES caso este tivesse realizado a análise da razoabilidade do orçamento encaminhado pela produtora do evento, o que lhe permitiria estimar com maior precisão o valor a ser concedido a título de patrocínio; eventual redução do orçamento do projeto poderia, até mesmo, reduzir o valor de patrocínio a ser concedido, tendo em vista a previsão de receitas provenientes de bilheteria.

Na manifestação do BNDES a respeito do relatório preliminar, ao entender que seu procedimento está de acordo com a Lei nº 8.666/93, a Constituição Federal e a jurisprudência do TCU, o DEPOC ratifica a metodologia de concessão de patrocínios adotada pela unidade.

O exame dessa metodologia permite afirmar que, de fato, o banco procede a uma análise de razoabilidade. Essa análise é feita quando da definição do valor a ser concedido ao projeto que se decidiu patrocinar, o que se dá por meio da matriz de avaliação elaborada



pela GPATRO; não se pode afirmar, contudo, que o BNDES realize a análise da razoabilidade dos valores orçados por esses projetos.

Ou seja, a matriz de avaliação é um instrumento que auxilia o banco a definir os valores a serem concedidos a cada projeto patrocinado, sendo tais valores maiores ou menores conforme o maior ou menor potencial de retorno de imagem desses projetos. A matriz não é, portanto, um instrumento que permita ao banco identificar se os custos apresentados pelo proponente estão compatíveis com os respectivos custos de mercado.

Desse modo, somos de opinião que a análise da razoabilidade do orçamento patrocinado deve ser uma etapa do processo de concessão de patrocínios prevista no regulamento que trata do assunto, de modo que a razoabilidade dos custos orçados possa ser avaliada.

Em relação à prestação de contas, o BNDES adota posicionamento semelhante ao da análise de custos de orçamentos, ou seja, seria suficiente a comprovação do cumprimento do objeto contratual e das contrapartidas.

Neste momento, é importante destacar o parágrafo único do art. 70 de nossa Constituição:

“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 responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.”

O BNDES entende que a comprovação de contrapartidas é uma forma de prestação de contas, e que esse expediente estaria de acordo com o texto constitucional do parágrafo único do art. 70.

A finalidade da prestação de contas é possibilitar a verificação da adequada aplicação dos recursos por meio de sua comprovação. A boa e regular aplicação de recursos públicos não se resume à realização do projeto patrocinado e ao cumprimento das contrapartidas estabelecidas, pois ela só se torna possível por meio de prestação de contas financeira.

Dessa forma, a comprovação de contrapartidas por parte do patrocinado, em que pese ser fundamental para a boa gestão do processo de concessão de patrocínios do banco, carece de aprimoramento, já que um projeto patrocinado, que venha a ser bem sucedido do ponto de vista do retorno de imagem, não necessariamente procede diligentemente à execução dos recursos públicos repassados a título de patrocínio.

Em relação aos artigos 30 e 34 da IN SECOM/PR nº 01/2009, por se tratar de norma hierarquicamente inferior à Constituição, entendemos que o fato de esses dispositivos atribuírem ao patrocinador a verificação do cumprimento do objeto, a comprovação das respectivas contrapartidas, a eventual cessão de direitos patrimoniais e demais disposições contratuais, bem como a exigência de relatório final que comprove a realização do projeto patrocinado e o cumprimento das contrapartidas, não afasta do patrocinado a necessidade de prestação de contas financeiras.

Portanto, entendemos que o BNDES deve agregar ao seu atual processo de prestação de contas a análise da adequação da aplicação dos recursos repassados.



4. Inclusão de contrapartida incompatível com os objetivos do projeto

Em primeiro lugar, ressalte-se que não há base legal que permita a inclusão, em um contrato de patrocínio, de contrapartida que determine a realização de um *show* fechado pelo patrocinado.

Ainda, de acordo com o art. 2º da IN SECOM-PR nº 01/2009, o patrocínio é definido como “*apoio financeiro concedido a projetos de iniciativa de terceiros, com o objetivo de divulgar atuação, fortalecer conceito, agregar valor à marca, incrementar vendas, gerar reconhecimento ou ampliar relacionamento do patrocinador com seus públicos de interesse*”.

Desse modo, contrapartida que determine a realização de um *show* fechado para empregados, clientes e convidados de uma empresa não se insere exatamente no conceito de patrocínio exposto, pois, dada a natureza de uma ação de patrocínio, os empregados do banco não compõem o seu público de interesse.

O regulamento de projetos de patrocínios do BNDES já permite, em seu art. 10, XI, a exigência, como contrapartida, da “*cessão de convites ou ingressos para participação de representantes do BNDES no projeto*”. A contrapartida prevista no Contrato OCS nº 152/2012 foi muito além da cessão de convites, ao prever que o artista patrocinado realize um *show* exclusivo para mais de duas mil pessoas (considerada a capacidade do Theatro Municipal do Rio de Janeiro) escolhidas unicamente pelo BNDES.

Nesse contexto, cabe trazer à colação o que prevê a IN SECOM-PR nº 01/2009:

“Art. 4º Os patrocinadores deverão orientar suas ações de patrocínio com fundamento nas diretrizes previstas no art. 2º do Decreto nº 6.555/2008 e nos objetivos a seguir, de acordo com as características de cada projeto:

I - democratização, igualdade de oportunidade e acesso ao público de bens, produtos e serviços resultantes da implementação dos projetos patrocinados;”

Ora, a realização de um *show* para um público composto ao alvitre do BNDES não propicia a igualdade de oportunidade no acesso ao projeto patrocinado.

Ainda sobre o assunto, versa o art. 32 da IN SECOM/PR nº 01/2009:

“Sempre que possível e sem nenhum ônus adicional, os patrocinadores deverão estabelecer contrapartidas contratuais que assegurem maior acesso do público aos produtos patrocinados, a serem disponibilizados às redes públicas de ensino e de televisão e a outras redes não comerciais.”

O entendimento esposado acerca da interpretação do artigo 32 não afasta seu descumprimento. Citado dispositivo é claro ao impor que os patrocinadores, sempre que possível – assim como era possível, no caso do OCS nº 152/2012 –, devem estabelecer contrapartidas que atinjam maior número de pessoas.

O próprio BNDES, no Parecer da Ficha de Análise Prévia nº 0529/12, de 04/05/2012, registra sua preferência em apoiar projetos mais amplos:

“Trata-se de espetáculo destinado à divulgação da obra de um artista, o que está de acordo com a Política de Patrocínios mas não costuma ser praxe para patrocínio do BNDES, que prefere apoiar projetos mais amplos, otimizando assim



recursos humanos e orçamentários. No entanto, cabe ressaltar o interesse do Banco no evento, como oportunidade de aumento de visibilidade da marca e relacionamento com seus públicos de interesse, no ano em que completa 60 anos.”

Tal diretriz, conforme se observa, não foi adotada no patrocínio sob exame.

Acerca da aprovação do projeto de patrocínio pelo Departamento de Patrocínios da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República (DEPAT), mencionado na manifestação do BNDES, cabe trazer informação constante do próprio histórico da aprovação da ação de comunicação 20121072, referente ao Contrato OCS nº 152/2012:

“A concordância do DEPAT/SECOM – PR limita-se a aspectos de comunicação e não exime de responsabilidade as autoridades constituídas dos órgãos e entidades do poder executivo federal, no tocante às esferas administrativas, financeira, orçamentária e legal.”

Além disso, tendo em vista que, via de regra, contrapartidas possuem custos, cabe lembrar do risco de a produtora do evento embutir no valor global da turnê os custos da realização do *show* exclusivo, o que poderia gerar a situação de o BNDES pagar, indiretamente, por uma contrapartida não relacionada aos objetivos da ação de patrocínio.

Recomendações:

Recomendação 1: Incluir, nos regulamentos de patrocínio do banco, a adoção de critérios objetivos e parâmetros previamente divulgados para a seleção de projetos de patrocínio, inclusive para aqueles convidados, bem como a previsão da divulgação individual dos resultados da aplicação desses critérios ao proponente que assim o solicitar.

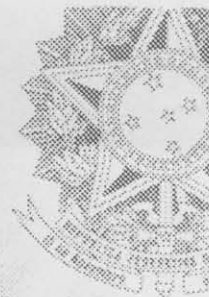
Recomendação 2: Vedar, mediante ajuste nos regulamentos de patrocínio do banco, a inclusão de contrapartidas contratuais que não assegurem, quando possível, maior acesso do público ao produto patrocinado, conforme previsto no art. 32 da IN SECOM/PR nº 01/2009.

Recomendação 3: Desenvolver metodologia que considere, no processo de concessão de patrocínios, a análise da razoabilidade do orçamento apoiado e da respectiva prestação de contas financeira.



Certificado de Auditoria Anual de Contas

VALMIR GOMES DIAS



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

Certificado: 201306251

Unidade Auditada: BANCO NACIONAL DES.ECONOMICO E SOCIAL

Exercício: 2012

Processo: 00218001080201306

Município - UF: Rio de Janeiro - RJ

Foram examinados os atos de gestão dos responsáveis pelas áreas auditadas, especialmente aqueles listados no art.10 da IN TCU nº 63/2010, praticados no período de 01/01/2012 a 30/12/2012.

Os exames foram efetuados por seleção de itens, conforme escopo do trabalho definido no Relatório de Auditoria Anual de Contas constante deste 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 da unidade auditada.

Em função dos exames realizados sobre o escopo selecionado, consubstanciados no Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201306251, proponho que o encaminhamento das contas dos responsáveis referidos no art. 10 da IN TCU nº 63/2010 constantes das folhas 003 e 017 do processo, seja pela regularidade.

Rio de Janeiro/RJ, 19 de Setembro de 2013.

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

VALMIR GOMES DIAS

Parecer de Dirigente do Controle Interno



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

Relatório: 201306251

Exercício: 2012

Processo: 00218001080201306

Unidade Auditada: BANCO NACIONAL DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL - BNDES

Município/UF: Rio de Janeiro/RJ

Em conclusão aos encaminhamentos sob a responsabilidade da Controladoria-Geral da União quanto à prestação de contas do exercício de 2012 da Unidade acima referenciada, expresse opinião sobre o desempenho e a conformidade dos atos de gestão dos agentes relacionados no rol de responsáveis, a partir dos principais registros e recomendações formulados 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 todos os segmentos da economia, incluindo as dimensões social, regional e ambiental.

3. Neste contexto e, objetivando as políticas de dimensões regionais do Banco, realizamos análises no indicador "Desembolso em Desenvolvimento Regional", o qual compõe o mapa estratégico, constante do planejamento corporativo do BNDES para o período de 2009 a 2014. Das análises efetuadas, evidenciamos que as metas estabelecidas pelo Banco no citado indicador foram alcançadas. Entretanto, a verificação do impacto de sua atuação no desenvolvimento regional (efetividade) tão-somente será possível quando da avaliação, por meio da metodologia do Quadro Lógico, das operações com desembolso realizadas. Essa metodologia se baseia no acompanhamento da evolução de indicadores pré-determinado, que variam conforme a natureza de cada projeto, e se conclui com o término do prazo de vigência do contrato, sendo que a avaliação ainda não foi realizada pelo Banco, pois as operações verificadas, dos Estados da Bahia e do Acre, não foram concluídas.

Assinatura manuscrita em tinta preta, localizada no canto inferior direito da página.

4. Os trabalhos identificaram oportunidades de melhorias no que tange à contratação (por meio do Pregão n.º 35/2012) de apólice de o seguro D&O (*Directores & Officers*) quanto ao uso de métodos estatísticos para a definição de limites máximos de garantia da apólice na renovação do Contrato OCS n.º 383/2012 (ou na contratação do prazo suplementar, caso a apólice não seja renovada). Ressalte-se que não foi objeto de análise a legalidade da contratação do referido seguro.

5. Os trabalhos também identificaram falhas referentes à fragilidade nos regulamentos de patrocínios do Banco, tais como: ausência de previsão de critérios objetivos para a seleção de projetos; inadequação da divulgação dos resultados da seleção de projetos e insuficiência da análise do orçamento e da respectiva prestação de contas financeira. Neste contexto, foram efetuadas recomendações no sentido de: a) incluir, nos regulamentos de patrocínio do banco, a adoção de critérios objetivos e parâmetros previamente divulgados para a seleção de projetos de patrocínio, inclusive para aqueles convidados, bem como a previsão da divulgação individual dos resultados da aplicação desses critérios ao proponente que assim o solicitar; b) vedar, mediante ajuste nos regulamentos de patrocínio do banco, a inclusão de contrapartidas contratuais que não assegurem, quando possível, maior acesso do público ao produto patrocinado; e c) Desenvolver metodologia que considere, no processo de concessão de patrocínios, a análise da razoabilidade do orçamento apoiado e da respectiva prestação de contas financeira.

6. No que tange ao Plano de Providências Permanente do Banco, foram avaliadas 18 recomendações da CGU e constatou-se o atendimento de treze. Dessa forma, verificou-se que o BNDES, atendeu a maior parte das recomendações emitidas pela CGU.

7. Por fim, quanto aos controles internos administrativos do Banco, detectamos oportunidades de melhoria no que tange ao planejamento dos trabalhos de avaliação de risco realizados pelos departamentos da Área de Gestão de Risco - AGR, especialmente o Departamento de Controle Interno - DECOI e o Departamento de Gestão de Risco Operacional - DEROP.

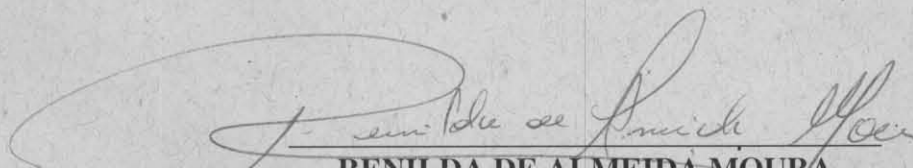
8. Assim, em atendimento às determinações contidas no inciso III, art. 9º da Lei n.º 8.443/92, combinado com o disposto no art. 151 do Decreto n.º 93.872/86 e inciso VI, art. 13 da

IN/TCU/ n.º 63/2010 e fundamentado no Relatório de Auditoria, acolho a proposta expressa no Certificado de Auditoria conforme quadro a seguir:

Cargo	Proposta de Certificação	Fundamentação
Gestores integrantes do Rol de Responsáveis	Regularidade	Relatório de Auditoria nº 201306251

9. 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, de setembro de 2013.



RENILDA DE ALMEIDA MOURA
Diretora de Auditoria da Área Econômica