



**PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO
SECRETARIA FEDERAL DE CONTROLE INTERNO
CONTROLADORIA-REGIONAL DA UNIÃO NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**

PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL

RELATÓRIO N.º : 175764
UCI 170130 : CGU-Regional/RJ
EXERCÍCIO : 2005
PROCESSO N.º : 00218.000441/2006-60
UNIDADE AUDITADA : BNDES
CÓDIGO : 179004
CIDADE : RIO DE JANEIRO
UF : RJ

RELATÓRIO DE AUDITORIA

Em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço n.º 175764, e com base no disposto na IN/TCU n.º 47/2004, DN/TCU n.º 71/2005 e Norma de Execução CGU/PR n.º 01/2006, apresentamos o Relatório de Auditoria que trata dos exames realizados sobre os atos e conseqüentes fatos de gestão praticados no período de 01/01/2005 a 31/12/2005 sob responsabilidade dos dirigentes da Unidade em referência.

I - ESCOPO DO TRABALHO

Os trabalhos foram realizados na sede da Unidade Jurisdicionada, no Rio de Janeiro, no período de 06/03/2005 a 05/06/2005, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal. Além das solicitações encaminhadas durante o trabalho de campo, foi remetida à Unidade Jurisdicionada em 19/06/2006, mediante Ofício n.º 18.919/2006/CGU-Regional/RJ/CGU-PR, a versão preliminar do relatório para apresentação de esclarecimentos no prazo de 5 dias úteis. Em 26/06/2006, por meio do Ofício AT-052/2006, a Unidade encaminhou um documento contendo considerações, bem como outros documentos anexos, apresentando informações acerca das constatações do presente Relatório, as quais foram incorporadas às justificativas. Houve restrição aos nossos exames na área de Gestão Patrimonial, tendo em vista a listagem componente do inventário de 2005, o qual ainda figurava não concluído, ter sido encaminhada apenas no penúltimo dia do trabalho de campo, inviabilizando a realização de qualquer análise. As verificações foram realizadas por amostragem aleatória não probabilística, não tendo sido utilizado método específico para a seleção de itens auditados. A determinação do escopo do presente trabalho observou a seguinte abrangência, em cada área de atuação:

a) Na gestão operacional, foi verificado o alcance de metas atinentes ao PPA, a missão institucional, os resultados dos indicadores, a consistência dos indicadores de desempenho e os dados cadastrados no Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento - SIGPLAN.

b) Na gestão orçamentária, foi procedida análise acerca dos orçamentos elaborados no âmbito do Sistema BNDES, sendo comparados os valores integrantes do PDG em relação às receitas arrecadadas e despesas executadas no exercício de

2005, bem como verificada a evolução do valor orçamentário total previsto em relação aos exercícios de 2003 e 2004 e destacada a execução de investimentos.

c) Na gestão financeira, foi efetivada amostragem aleatória não probabilística para a avaliação de:

→ operações de crédito contratadas no exercício de 2005, buscando similaridade no perfil do total de operações e dando preferência às operações de maior valor. A amostra correspondeu a 13,9% do total, em termos de valor, contratado de janeiro a dezembro de 2005, e 29,1% das operações diretas referentes ao mesmo período. Os exames concentraram-se em avaliar a adequação formal dos processos referentes às seguintes operações: (A informação aqui contida foi suprimida, por solicitação da Unidade Auditada, em razões de sigilo fiscal, bancário, comercial, na forma da lei.).

→ procedimentos da Empresa referentes ao acompanhamento de suas operações, tendo sido selecionada amostra representativa de 2,6%, em termos de valor, à cotação do dia 16/05/2006, do saldo devedor total a receber pelo BNDES, contemplando contratos celebrados em exercícios anteriores, alguns avaliados em outras auditorias de avaliação de gestão, bem como contratações ocorridas em 2005, composta pelos seguintes Contratos: (A informação aqui contida foi suprimida, por solicitação da Unidade Auditada, em razões de sigilo fiscal, bancário, comercial, na forma da lei.).

→ procedimentos de inadimplimento, tendo sido selecionada amostra representativa, em termos de quantidade, de 7,2%, e, em termos de valor, de 29,1% das operações em que a última e a penúltima inadimplências restringiram-se ao exercício de 2005, referentes às seguintes operações: (A informação aqui contida foi suprimida, por solicitação da Unidade Auditada, em razões de sigilo fiscal, bancário, comercial, na forma da lei.).

→ classificação de risco, tendo sido testada a aderência dos normativos internos ao estabelecido pelo Banco Central, bem como a validade das classificações para 64,1% da amostra das operações de crédito contratadas em 2005 anteriormente citada.

Por meio da análise das bases de dados de operações inadimplentes e contratações ocorridas em 2005, verificamos, ainda, o perfil de inadimplimento em termos de sua distribuição por área, bem como o perfil das operações contratadas por área e modalidade operacional.

Citado, ainda, resultado de auditoria de recursos externos conduzida por equipe da CGU.

Destacamos que, apesar de a verificação de garantias não ter sido escopo do presente trabalho, consta item específico transcrevendo partes de relatórios elaborados pela Auditoria Interna do BNDES sobre o assunto.

d) Na gestão patrimonial, foi analisada documentação de registro referente a bens imóveis e veículos.

e) Na gestão de recursos humanos, foram verificados:

→ Remuneração dos Dirigentes - Foi verificada a composição da remuneração dos integrantes da Diretoria Executiva e Conselho de Administração.

→ Cessão de servidores - Foi verificado o reembolso da remuneração de todos os servidores cedidos cujo ônus recaía sobre o órgão cessionário, bem como a legalidade dos atos praticados no exercício de 2005.

→ Cadastramento SISAC - Foi verificado o cadastramento no SISAC de todos os atos de admissão e desligamento ocorridos no exercício.

→ Diárias - Foram analisadas 63 concessões de diárias no país, representando 10% do total de diárias envolvendo finais de semana.

→ Previdência Complementar - Verificação da paridade da contribuição dos empregados e empregadores.

→ Sindicâncias - Análise da motivação e condução dos processos e respectivos encerramentos.

f) Na gestão do suprimento de bens e serviços, foram analisados:

→ as contratações abaixo destacadas, correspondentes a 11,5% do total efetivado no exercício (30,2% em termos de valor):

- Convites - OCS n.º: 36/2005; 100/2005; 140/2005.

- Concorrências - OCS n.º: 262/2005; 321/2005.

- Pregões - OCS n.º: 12/2006; 81/2005; 138/2005; 182/2005; 189/2005; 256/2005; 265/2005; 266/2005; 268/2005; 328/2005.

- Dispensas de licitação - OCS n.º: 34/2005; 57/2005; 63/2005; 93/2005; 198/2005; 211/2005; 311/2005.

- Inexigibilidades de licitação - OCS n.º: 37/2005; 43/2005; 51/2005; 53/2005; 54/2005; 56/2005; 94/2005; 101/2005; 171/2005; 172/2005; 173/2005; 174/2005; 252/2005; 297/2005; 305/2005; 319/2005.

→ os seguintes contratos e termos aditivos, correspondentes a 1,3% em termos de valor total, acerca do respeito à modalidade de contratação: OCS n.º 2/2000; OCS n.º 41/2000, OCS n.º 96/2000; OCS n.º 233/2000; OCS n.º 41/2001; OCS n.º 91/2001; OCS n.º 92/2001; OCS n.º 310/2001; OCS n.º 331/2001; OCS n.º 356/2001; OCS n.º 51/2002; OCS n.º 119/2002; OCS n.º 134/2002; OCS n.º 278/2002; OCS n.º 64/2003; OCS n.º 65/2003; OCS n.º 122/2003; OCS n.º 127/2003; OCS n.º 145/2003; OCS n.º 209/2003; OCS n.º 2/2004; OCS n.º 25/2004; OCS n.º 32/2004; OCS n.º 52/2004; OCS n.º 299/2004; OCS n.º 304/2004.

→ alterações contratuais ocorridas em 2005, correspondentes a 24,7% em termos de valor total contratado, OCS n.º: 57/2001; 213/2001; 53/2002; 123/2003; 01/2005; 02/2005.

→ verificação da execução dos seguintes contratos: OCS 52/2004 e OCS 25/2004

→ convênios, contemplando 3 instrumentos: os de n.º 03.2.544.2.1 e o s/n.º (D-3136), ambos com impacto financeiro para o BNDES, correspondentes a 72,6% do valor total pactuado e 55,0% do total de recursos repassados em 2005, e o S/N.º (D-3139), sem ônus para o Banco.

g) Na área de controles da gestão, foram verificados: a atuação da auditoria externa; a implementação de recomendações e determinações proferidas pelo TCU e pela CGU no exercício de 2005, bem como aquelas exaradas em exercícios anteriores, mas ainda pendentes de solução; a entrega das declarações de bens e rendas dos componentes do rol de responsáveis; as ações para atendimento de demandas da CVM, BACEN e DEST; as atas das Reuniões de Diretoria, do Conselho de Administração e do Conselho Fiscal; os trabalhos desenvolvidos pela Auditoria Interna; as realizações para a definição de um critério de rateio de despesas entre as empresas do sistema; a aderência dos relatórios de controles internos elaborados às exigências do Banco Central; o conteúdo das peças componentes da prestação de contas do Banco; bem como apresentado resultado de auditoria de recursos externos conduzida por equipe da CGU.

Destacamos que, apesar de a análise dos recursos de hardware e software do banco não terem sido objeto de escopo do presente trabalho, consta do relatório item

específico transcrevendo partes de relatório elaborado pela Gerência de Sistemas da Auditoria Interna do BNDES sobre o assunto.

II - RESULTADO DOS EXAMES

3 GESTÃO OPERACIONAL

3.1 SUBÁREA - PROGRAMAÇÃO DOS OBJETIVOS E METAS

3.1.1 ASSUNTO - CONSISTÊNCIA DAS METAS

3.1.1.1 INFORMAÇÃO:

O BNDES não apresentou nenhuma meta concernente ao PPA em seu Relatório de Gestão. Em consulta ao Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento - SIGPLAN, no sítio www.sigplan.gov.br, no entanto, constatamos que o BNDES encontra-se elencado como responsável por diversas ações de programas atinentes ao MDIC, a saber:

Ação	R\$ milhões		
	Valor Estimado	Valor Realizado	%
Programa: Desenvolvimento de Microempresas e Empresas de Pequeno e Médio Porte.			
9722 - Financiamento a Micro, Pequenas e Médias Empresas (BNDES).	12.000	11.662	97,2
Programa: Competitividade das Cadeias Produtivas.			
9850 - Financiamento a Indústrias de Bens de Capital e Componentes.	1.500	1.682	112,1
9851 - Financiamento a Indústrias de Bens de Consumo e Serviços.	700	2.326	332,3
9852 - Financiamento a Indústrias de Insumos Básicos.	6.000	2.910	48,5
906E - Financiamento à Modernização da Frota de Caminhões - Modercarga.	2.000	1.461	73,1
9844 - Financiamento à Modernização da Frota de Tratores Agrícolas, Implementos e Colheitadeiras da Cafeicultura - Moderfrota.	5.500	1.917	34,9
905W - Financiamento à Modernização do Parque Industrial Nacional - Modermaq.	2.500	1.679	67,2
Programa: Desenvolvimento do Comércio Exterior.			
9372 - Financiamento de Longo Prazo às Exportações.	17.500	13.995	80,0

Fonte: Relatórios de Desembolso Anual do BNDES por Porte e Programa e resposta encaminhada

Solicitamos esclarecimentos para os casos em que o grau de realização apresentou dispersão superior a 5% em torno da meta, tendo sido encaminhado documento datado de 19/05/2006, cujo teor transcrevemos a seguir:

"Em função do desempenho do BNDES nas ações que serão vistas a seguir ter ficado fora da margem de 5% além ou aquém da meta prevista no PPA, são necessárias algumas explicações adicionais sobre os fatores causadores desse desempenho.

Ação: 9850 - Financiamento a Indústrias de Bens de Capital e Componentes [....]

Os esforços de ampliação das linhas de atuação do BNDES foram bem sucedidos no âmbito da ação 9850 e dada a relevância deste segmento para a economia, houve a decisão de apoiar toda a demanda.

Ação: 9851 - Financiamento a Indústrias de Bens de Consumo e Serviços [....]

O volume de desembolsos do conjunto de ações relacionadas à modernização e ampliação da estrutura produtiva (ações 9850, 9851 e 9852) dobrou em 2005 em relação ao desempenho verificado em 2004. As operações no âmbito da ação 9851 foram as de mais notável

crescimento. O setor de Produtos Alimentícios foi o principal responsável por essa performance, com desembolsos da ordem de R\$ 1,6 bilhão.

Ação: 9852 - Financiamento a Indústrias de Insumos Básicos [....] Os investimentos das indústrias de insumos básicos refletem as perspectivas de crescimento da economia, já que são operações que estão no início da cadeia produtiva. Parte delas, como, por exemplo, o setor de papel e celulose, tem uma forte componente de exportações em sua operação. O crescimento do PIB abaixo do esperado e a valorização do câmbio, que não estava nas expectativas quando da formulação da projeção, levaram a uma retração na demanda de recursos para investimento das empresas do setor.

Parte do previsto para financiamento a empresas dos setores de siderurgia, metalurgia e mineração não foi realizado principalmente pelo fato de alguns projetos de implantação de grande monta, previstos para serem financiados naquele exercício, não terem tido a sua estruturação totalmente concluída.

Outro fator que contribuiu para a não realização das previsões foi a dificuldade enfrentada para a obtenção de licenças ambientais e Certidões necessárias à contratação de operações, entre as quais a Certidão Negativa de Débito (CND) ou Positiva com Efeitos de Negativa (CPD-EN), emitidas pelo INSS; e CND ou CPD-EN emitidas pela Receita Federal e pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional.

Ação: 906E - Financiamento à Modernização da Frota de Caminhões - Modercarga / BNDES Caminhões [....]

O programa Modercarga encerrou no início de 2005, sendo substituído pelo programa BNDES-Caminhões, de condições e objetivos semelhantes, em 16/05/2005. Muito embora tenha havido crescimento na demanda do setor de Transportes Terrestres em relação a 2004, houve queda na demanda de investimentos do setor agrícola (e conseqüente queda dos investimentos relacionados ao setor), em função da crise vivenciada pelo setor, notadamente na região Sul, em 2005.

Ação: 9844 - Financiamento à Modernização da Frota de Tratores Agrícolas, Implementos e Colheitadeiras da Cafeicultura - Moderfrota [....]

Houve uma queda na demanda por tratores e colheitadeiras, cuja causa provável são três fatores: um possível sobre-investimento nos anos recentes; a valorização do real, que teria reduzido as expectativas de receitas do setor agro-exportador; a quebra de safra no Sul em função de problemas climáticos.

Ação: 905W - Financiamento à Modernização do Parque Industrial Nacional - Modermaq [....]

Destinado a financiar o setor de bens de capital (exceto equipamentos de transporte), os recursos do MODERMAQ foram disponibilizados a uma taxa prefixada (13,95% a.a.). Essa taxa pode ter sido considerada alta, no contexto econômico de 2005, pelos demandantes potenciais. Cabe destacar que, devido à valorização do câmbio, o setor vem sofrendo, desde então, forte concorrência dos bens de capital importados.

Ação: 9372 - Financiamento de Longo Prazo às Exportações [....]

A frustração de R\$ 3,5 bilhões ocorreu integralmente devido à diferença da cotação do real frente ao dólar. As projeções e o orçamento das linhas de financiamento à exportação do BNDES são elaborados em dólares (moeda padrão do comércio internacional) e convertidos em reais. Para o ano de 2005, projetava-se uma taxa de câmbio média em torno de R\$ 3,5/US\$. A taxa verificada, no entanto, foi de R\$ 2,4/US\$. De fato, os desembolsos da AEX em 2005 foram de US\$ 5,9 bilhões, superando em US\$ 900 milhões o previsto originalmente."

Consideramos que as informações prestadas justificam as realizações apresentadas.

3.2 SUBÁREA - GERENCIAMENTO DE PROCESSOS OPERACIONAIS

3.2.1 ASSUNTO - STATUS DA MISSÃO INSTITUCIONAL

3.2.1.1 INFORMAÇÃO:

No Relatório de Gestão consta a informação de que o Banco tem como objetivo "financiar a longo prazo os empreendimentos que contribuam para o desenvolvimento do país, bem como o fortalecimento da estrutura de capital das empresas privadas e o desenvolvimento do mercado de capitais, a comercialização de máquinas e equipamentos e o financiamento à exportação." No item 2.1 está destacada a missão da Entidade, a saber:

"apoiar o desenvolvimento do País, viabilizando investimentos que resultem em criação de empregos, redução das desigualdades sociais e regionais e incorporação do desenvolvimento tecnológico, através de uma estratégia voltada para o desenvolvimento econômico sustentado que tenha a inclusão social como eixo central e reduza a vulnerabilidade externa do país."

O BNDES, originalmente criado como autarquia por meio do artigo 8º da Lei n.º 1.628/1952, foi enquadrado como empresa pública pelo artigo 1º da Lei n.º 5.662/1971. O Estatuto Social atualmente em vigor foi aprovado por meio do Decreto n.º 4.418/2002, tendo sofrido duas alterações no exercício de 2005, conforme Decisão C.A. n.º 003/2005, de 13/05/2005, e Decreto n.º 5.607, de 06/12/2005.

Com base no disposto anteriormente, observa-se que a Entidade tem por finalidade a execução de políticas públicas.

3.3 SUBÁREA - AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS

3.3.1 ASSUNTO - RESULTADOS DA MISSÃO INSTITUCIONAL

3.3.1.1 INFORMAÇÃO:

Destacamos, a seguir, os percentuais de execução dos indicadores constantes do Relatório de Gestão do Banco.

Indicador	Meta	Realização
<i>Indicadores de Desembolso</i>		
1 - Orçamento Total	≥ 1	0,94
2 - Infra-Estrutura	≥ 1	0,95
3 - Comércio Exterior	≥ 1	1,04
4 - Modernização dos Setores Produtivos	≥ 1	0,86
5 - Inclusão Social	≥ 1	1,00
6 - Operações Automáticas	≥ 1	0,90
7 - Outras	≥ 1	1,00
8 - MPME	≥ 1	0,75
<i>Indicadores de Gestão Financeira</i>		
9 - Índice de Basiléia	≥ 1	1,52
10 - Rentabilidade sobre Patrimônio Líquido	≥ 7,939	21,510
11 - Despesas Administrativas/Ativo Médio	≤ 0,401	0,413
12 - Nível de Inadimplência	≤ 1,406	0,865
<i>Indicador Estabelecido na LDO</i>		
13 - Meta LDO n.º 10.934/2004 (relacionada a MPME)	≥ 1,5	1,13

No item 4.4 do Relatório de Gestão constava a avaliação do resultado alcançado. Resumiremos, a seguir, por indicador, cuja meta não foi atingida, os assuntos tratados:

Indicador 1: Apesar de os desembolsos não terem alcançado a meta prevista, ocorreu substancial crescimento ao compararmos o exercício de 2005 com o de 2004, de 18%. Como justificativa para o não alcance da meta, cita-se o fato de o Brasil ter enfrentado restrições macroeconômicas no exercício, como a necessidade de se manter taxas de juros (inclusive a TJLP utilizada em diversas operações do Banco) acima dos parâmetros utilizados no PPA e na confecção do orçamento do BNDES. Consideramos que as justificativas explicam a realização alcançada.

Indicador 2: Apesar da realização abaixo da prevista, destaca-se que houve um aumento nos desembolsos, ao compararmos o exercício atual com o anterior, de 27%. Não é mencionado fato específico para o não atingimento da meta, no entanto, observe-se que os desembolsos de infra-estrutura inserem-se no Indicador n.º 1. Entendemos, porém, que variações percentuais de até 5 % sejam aceitáveis.

Indicador 4: A linha de modernização e ampliação da estrutura produtiva opera basicamente com investimentos em projetos de grandes empresas dos setores de indústria e de comércio e serviços. O aumento previsto em relação ao exercício anterior foi de 265%. Consideramos, comparando-se com o ano de 2004, que possa ter ocorrido uma superestimação da meta.

Indicador 6: Em comparação ao exercício de 2004, as operações automáticas apresentaram um crescimento de 6%. Como justificativa para o não alcance da meta destaca-se a retração ocorrida dos investimentos na agropecuária, cogitando-se que o fato deva ser decorrente de sobre-investimento nos anos recentes, valorização do real, e a quebra de safra no Sul em função de problemas climáticos. Em contrapartida, cita-se o crescimento dos investimentos de infra-estrutura. Por meio de análise do Boletim MPME - micro, pequenas e médias empresas, do qual constam as operações das modalidades BNDES Automático, que contém produtos agrícolas, e FINAME Agrícola, verificamos uma redução, ao compararmos os exercícios de 2005 e 2004, de 51,2% no número de operações voltadas para o ramo agrícola, o que demonstra que as observações do BNDES explicam o fato de a realização do indicador ter ficado abaixo da meta.

Indicador 8: Os desembolsos ao segmento de MPME reduziram-se em 7% se comparados ao exercício de 2004. Como explicação aponta-se a redução observada nas operações destinadas a pessoas físicas, cujo foco é o fortalecimento da agricultura familiar, recaindo, portanto, nos apontamentos do indicador n.º 6. Por meio de análise do Boletim MPME, verificamos redução de 29,9% do número de operações destinadas a pessoa física, correspondendo a uma redução de 38,9% em termos de valor. As informações prestadas explicam os fatos ocorridos.

Indicador 11: Houve o desvio de 3% devido ao aumento ligeiramente superior ao previsto em duas rubricas: despesas de depreciação para ajuste de valores que não estavam registrados corretamente e despesas com publicidade e propaganda com a campanha de divulgação do BNDES, principalmente para MPME e pequenos investidores do mercado de capitais. Entendemos que variações percentuais de até 5 % sejam aceitáveis.

No item 5.3 do Relatório de Gestão, destacam-se medidas implementadas pelo BNDES no intuito de mitigar os problemas enfrentados, para que fosse capaz de atingir suas metas. As ações adotadas visaram à modificação das Políticas Operacionais do Banco de modo a estimular a captação de recursos. As alterações foram efetuadas nos Programas BNDES Caminhões, MODERMAQ, linhas de financiamento à exportação e crédito destinado às MPMEs, além de Projetos de Engenharia e P&D.

De modo geral, à exceção das metas dos indicadores 4, 6, 8, 11 e 13, o BNDES atingiu patamares satisfatórios em suas execuções. Os casos em que não foi

possível o alcance da meta foram devidamente justificados, à exceção do indicador n.º 4, para o qual consideramos ter havido superestimação da meta.

Em relação ao exercício de 2004, apesar de naquela oportunidade 53,8% dos indicadores terem alcançado a meta contra 46,2% atuais, verifica-se que o grau de realização dos indicadores que não alcançaram a meta apresentou dispersão menor em 2005 do que em 2004, o que demonstra melhora na realização dos índices.

3.3.1.2 CONSTATAÇÃO:

Ausência de indicadores de gestão aptos à aferição da eficiência, efetividade e economicidade da gestão.

No item 3 do Relatório de Gestão são apresentados os indicadores constantes do item 3.3.1.1 supra.

Os índices apresentados limitavam-se a verificar aspectos atinentes à eficácia da gestão. Pela fórmula de cálculo apresentada, consideramos que os indicadores atendem aos requisitos de simplicidade, baixo custo de obtenção, facilidade de acompanhamento, estabilidade e adequado grau de cobertura, exceto quanto às considerações a seguir:

- não foram contemplados aspectos de região beneficiada, o que, dado o aspecto social do Banco, seria pertinente;
- não foram estipulados indicadores e metas considerando a natureza da empresa, se pública ou privada;
- os indicadores não segmentam as modalidades diretas e indiretas;
- em relação à gestão financeira, não consta verificação concernente aos investimentos realizados.

Pelas informações encaminhadas, não é possível a aferição da eficiência, efetividade e economicidade da gestão, conforme exigido pelo TCU. Destaque-se que esta deficiência já foi objeto de recomendação em exercícios anteriores, não tendo sido sanada.

ATITUDE DO(S) GESTOR(ES):

Indicado como responsável o diretor da área do BNDES que possui como atribuição o desenvolvimento de indicadores de desempenho e que não elaborou e implementou indicadores de eficiência, efetividade e economicidade para a Unidade, tendo como atenuante o fato de o Sistema BNDES ter sofrido alterações estratégicas recorrentes nos últimos exercícios.

CAUSA:

Descontinuidades sucessivas de modelos organizacionais.

JUSTIFICATIVA:

Por meio da Nota AP/DEORÇ - 002/2006, de 18/04/2006, foi informado que:

"O principal indicador de desempenho formalizado com que o BNDES trabalha atualmente é o Orçamento de Desembolso, uma definição de quanto o Banco pretende desembolsar, e qual o recorte setorial e os tipos de produtos em que, espera-se, esse desembolso ocorrerá. Em torno dele, e da avaliação do comportamento de indicadores de ordem macro-econômica, da situação econômico-financeira do BNDES, evolução das consultas para financiamento recebidas, entre outros, que vão ocorrendo durante o exercício, a alta administração toma as suas decisões. A modernização de sistemas e a implementação de diretrizes organizacionais e estratégicas foram modificadas. No processo de planejamento estratégico conduzido em 2000-2001 foi estabelecido

que seria criado um conjunto de indicadores segundo a metodologia de balanced score-card. Dezenas de indicadores foram definidos e implementados cobrindo os mais variados aspectos de gestão do Banco, e iniciou-se um processo visando estabelecer indicadores da gestão para níveis hierárquicos abaixo da alta administração. A criação desses indicadores, contudo, não foi um processo estanque. Associava-se a uma transformação significativa no processo de funcionamento do banco enfatizando não só os aspectos macroeconômicos, como também o relacionamento com os nossos clientes.

A administração que tomou posse em 2003 reverteu essa reestruturação organizacional, e iniciou um novo processo de planejamento estratégico com um foco mais voltado aos processos econômicos do que aos processos internos. Em função disso, os processos de modernização de sistemas em curso, que foram concebidos segundo a estrutura organizacional e a lógica de operação anterior, foram postergados, refeitos ou cancelados. Embora parte desses indicadores pudesse ser considerada útil, as metas estabelecidas para eles estavam fora da estrutura proposta para a organização e para a atuação do Banco. O sistema de controle dos indicadores estabelecidos na gestão anterior, não chegou assim a ser implementado em sua totalidade e teve o seu processo suspenso.

A Diretoria que assumiu em fins de 2004 redefiniu as metas e iniciou um processo de âmbito mais amplo visando uma necessária modernização dos sistemas de informação do Banco. Neste sentido, foi desenvolvido o Programa GIR (Gestão Integrada de Recursos), que se encontra em pleno processo de implementação. O projeto vai possibilitar a adoção de um modelo de negócios orientado por processos, aumentando a eficácia administrativa e operacional. Irá também reduzir prazos, custos operacionais, melhorando a qualidade da informação, do processo de decisão, dos controles internos e do atendimento aos clientes. O processo em curso, que provavelmente levará a adoção de um sistema integrado de gestão empresarial (um ERP), exigirá que o Banco estabeleça e acompanhe indicadores de desempenho outros que não variações dos dados agregados de desembolso. Um projeto dessa natureza tem horizonte de execução de médio prazo - 3 a 4 anos. No entanto, benefícios parciais na esfera do aprimoramento da gestão deverão ser percebidos ao longo do seu primeiro ano de implementação.

O desempenho e a efetividade das ações do BNDES resultam principalmente da interação de 3 forças: a conjuntura econômica do País (que determina a demanda potencial de crédito por parte do setor privado), as Políticas Operacionais do Banco, e as políticas governamentais das quais o BNDES participa como executor.

O ano de 2005 foi caracterizado no BNDES por um importante reposicionamento de suas atividades estratégicas. Resumidamente, os principais mecanismos estratégicos / operacionais desenvolvidos foram:

- implantação do Programa de Agilização do Crédito para Investimento - Limite de Crédito, com ênfase na estratégia da empresa postulante.
- na área de infra-estrutura foram criados programas específicos para redução dos gargalos, normatizada a estrutura financeira denominada "project finance" e firmados convênios para assistência técnica na estruturação das PPP's;
- desenvolvimento do mercado de capitais no Brasil, com a recriação da Área de Mercado de Capitais;
- criação de novos mecanismos para apoio às inovações - que passam a ser considerados prioridade máxima do BNDES. Intensifica-se com isto o esforço do BNDES no sentido da aplicação do PITCE;

- estabelecimento de uma escala de prioridades referida à natureza dos projetos a serem financiados pelo BNDES;
- definição de uma escala de riscos atribuídos às empresas demandantes de recursos do BNDES.

O estabelecimento de uma nova Política Operacional teve por objetivo rever e tornar mais claro as prioridades do BNDES bem como atender à diretriz da Administração Superior de reduzir o custo financeiro de seus empréstimos. As ações prioritárias estarão associadas às taxas mais baixas. Constituem prioridades do Banco e, portanto terão os menores spreads, os seguintes temas: inovação, eliminação de gargalos de infra-estrutura, apoio à micro, pequena e média empresa, e melhoria e redução de custos de produção de bens de capital.

Os novos spreads e a recente redução da TJLP terão um impacto expressivo no custo dos financiamentos e criam um estímulo à retomada dos investimentos.

Ressalte-se que todas as modificações relativas às condições financeiras estão baseadas na criação de um novo instrumento de planejamento e gestão, que propicia uma visão de conjunto do estabelecimento de prioridades e das demais aplicações do Banco, integrado aos resultados financeiros desejados para o BNDES: o Orçamento de Contratações.

Esse instrumento permitirá uma visão do conjunto de linhas de apoio e prioridades do Banco, compatibilizadas com os respectivos orçamentos e condições financeiras e representará um importante instrumento de gestão da implementação de políticas, permitindo acompanhar e re-alinhar os objetivos estratégicos, assim como ajustar condições financeiras visando o equilíbrio econômico-financeiro da Instituição.

Na medida em que a política operacional é dinâmica e demanda ajustes frequentes, o Orçamento de Contratações possibilitará avaliar propostas isoladas de alteração nas condições financeiras do apoio do BNDES e seus impactos estratégicos e financeiros”.

ANÁLISE DA JUSTIFICATIVA:

Consideramos que as informações apresentadas explicam o motivo de não existirem todos os indicadores considerados necessários pelo TCU, mas ratificam a impropriedade.

RECOMENDAÇÃO:

O BNDES deve:

1 - Estabelecer um Grupo de Trabalho que, independentemente da estrutura da empresa, desenvolva indicadores de gestão que efetivamente permitam a aferição da eficiência, efetividade e economicidade da gestão.

2 - Aprimorar os indicadores de eficácia atualmente em uso considerando a região beneficiada, a natureza da empresa, a segmentação entre as modalidades direta e indireta de financiamento e os investimentos efetivados.

3.3.2 ASSUNTO - SISTEMA DE INFORMAÇÕES OPERACIONAIS

3.3.2.1 CONSTATAÇÃO:

Ausência de registro das informações financeiras e situacionais acerca das ações sob responsabilidade do BNDES no Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento - SIGPLAN.

Por meio de consulta ao SIGPLAN, verificamos que o BNDES é o responsável por diversas ações de programas atinentes ao MDIC, conforme item 3.1.1.1 do presente documento. Ao consultarmos as Informações Gerais das ações, no entanto, constatamos que não há coordenador vinculado. Como consequência, não há o

registro de qualquer informação acerca das execuções financeiras alcançadas, da situação das ações, e dos comentários acerca dos resultados auferidos.

Observe-se, ainda, que há outras ações para as quais o BNDES também possui responsabilidade indireta, uma vez que foram estabelecidos como Unidades Responsáveis o Fundo de Garantia à Exportação - FGE e o Fundo de Garantia para Promoção da Competitividade - FGPC (neste caso as informações financeiras estavam preenchidas, pois o FGPC utiliza o SIAFI, a partir do qual o SIGPLAN recebe informações automáticas). Destacamos, a seguir, quais seriam as ações complementares:

Programa: Desenvolvimento de Microempresas e Empresas de Pequeno e Médio Porte.

Ação sob responsabilidade do FGPC:

0473 - Honra de Aval decorrente de Garantia do Risco das Operações de Financiamento a Micro, Pequenas e Médias Empresas (Lei n.º 9.531, de 1997).

Programa: Desenvolvimento do Comércio Exterior.

Ações sob responsabilidade do FGE:

0027 - Cobertura das Garantias prestadas pela União nas Operações de Seguro de Crédito à Exportação (Lei n.º 9.818, de 1999).

6383 - Remuneração de Agentes pela Recuperação de Haveres e Operacionalização de Seguro de Crédito à Exportação.

ATITUDE DO(S) GESTOR(ES):

Não providenciou o preenchimento das informações no sistema SIGPLAN.

CAUSA:

Não foi designado um Coordenador do BNDES responsável pelo preenchimento das informações.

JUSTIFICATIVA:

Por meio de documento encaminhado em 19/05/2006, foi informado que:

"No momento, o BNDES está em contato com o MDIC e com a Secretaria de Planejamento justamente com o objetivo de definir Programas e Ações, com a conseqüente indicação dos Coordenadores das ações vinculadas à instituição".

ANÁLISE DA JUSTIFICATIVA:

O BNDES está adotando as ações necessárias para sanar a pendência.

RECOMENDAÇÃO:

Designar um Coordenador a ser responsável pelo preenchimento das informações de cada ação e estabelecer rotina de alimentação no SIGPLAN.

4 GESTÃO ORÇAMENTÁRIA

4.1 SUBÁREA - ANÁLISE DA EXECUÇÃO

4.1.1 ASSUNTO - EXECUÇÃO DAS RECEITAS

4.1.1.1 INFORMAÇÃO:

O Programa de Dispendios Globais - PDG, autorizado pelo Departamento de Coordenação e Controle das Empresas Estatais - DEST em 2005, sofreu reprogramação no exercício, tendo apresentado a seguinte previsão para as principais rubricas do BNDES e suas Subsidiárias:

DISCRIMINAÇÃO	BNDES	BNDESPAR	FINAME	R\$ mil	
				OPERAÇÕES INTRA-SISTEMA*	SISTEMA BNDES
USOS					
Dispêndios de Capital	17.511.286	14.145.000	5.925.000	(13.555.000)	24.026.286
Dispêndios Correntes	11.002.580	2.820.765	2.780.698	(2.560.000)	14.044.043
Total dos Dispêndios	28.513.867	16.965.765	8.705.698	(16.115.000)	38.070.330
PDG					
Aplicações Sujeitas à Aprovação do CMN	5.669.000	0	6.840.000	(2.050.000)	10.459.000
Total dos Usos	34.182.867	16.965.765	15.545.698	(18.165.000)	48.529.330
FONTES					
Recursos p/ Aumento do Patrim. Líquido	0	0	600.000	(600.000)	0
Recursos de Emp. e Financ. Longo Prazo	(1.058.800)	1.840.000	11.500.000	(13.480.000)	(1.198.800)
Demais Obrigações	25.930.300	1.600.000	190.000	(55.000)	27.665.300
Receita	17.030.491	13.293.300	3.755.740	(5.685.000)	28.394.531
Total dos Recursos	41.901.991	16.733.300	16.045.740	(19.820.000)	54.861.031
Rubricas Orçamentárias de Ajuste	(7.719.124)	232.465	(500.042)	1.655.000	(6.331.701)
Total Líquido dos Recursos	34.182.867	16.965.765	15.545.698	(18.165.000)	48.529.330

* expurgo decorrente, dentre outros motivos, de empréstimos e financiamentos entre as empresas do sistema.

Em relação ao orçamento fixado para os exercícios de 2003 e 2004, observamos a seguinte variação de valores totais aprovados:

COMPARATIVO PDG 2003/2004/2005			R\$ mil
Exercício	BNDES	BNDESPAR	FINAME
2005	34.182.867	16.965.765	15.545.698
% comparativo 2005 X 2004	(25,2)	55,0	48,4
% comparativo 2005 X 2003	104,2	13,1	148,1
2004	45.682.551	10.947.260	10.476.526
% comparativo 2004 X 2003	172,8	(27,0)	67,2
2003	16.743.170	15.000.725	6.264.872

No caso do BNDES, verifica-se que a alteração mais significativa entre o orçamento de 2004 e 2005 é decorrente da rubrica de Aplicações Sujeitas à Aprovação do CMN, a maior responsável pela redução observada, tendo sido a diminuição de valores de 62,7%. Destaque-se o fato de ser esta rubrica diretamente influenciada pela variação cambial. Para a BNDESPAR, o aumento na rubrica Dispêndios de Capital determinou o seu expressivo acréscimo. Já para a FINAME, houve aumento homogêneo nos valores de todas as rubricas envolvidas.

Destacamos, a seguir, os valores do PDG efetivamente realizados pelo Sistema BNDES em 2005, bem como o grau de realização alcançado:

ACOMPANHAMENTO PDG SISTEMA BNDES - 2005			R\$ mil
DISCRIMINAÇÃO	APROVADO DEST	REALIZADO EM 2005	GRAU DE REALIZAÇÃO %
USOS			
Dispêndios de Capital	24.026.286	18.979.319	79
Dispêndios Correntes	14.044.043	10.144.645	72
Total dos Dispêndios PDG	38.070.330	29.123.963	77
Aplicações Sujeitas à Aprovação do CMN	10.459.000	10.927.295	104
Total dos Usos	48.529.330	40.051.258	83
FONTES			
Recursos de Emp. e Financ. Longo Prazo	(1.198.800)	(3.534.050)	295
Demais Obrigações	27.665.300	23.892.282	86
Receita	28.394.531	21.278.829	75

Total dos Recursos	54.861.031	41.637.060	76
Rubricas Orçamentárias de Ajuste (6.331.701)	(6.331.701)	(1.585.802)	-
Total Líquido dos Recursos	48.529.330	40.051.258	83

Destacamos, a seguir, observações quanto às realizações que ultrapassaram os montantes aprovados:

- As "Aplicações Sujeitas à Aprovação do CMN" ultrapassou o valor aprovado devido ao efeito da variação cambial, a qual fica embutida em seu valor. O Orçamento de Desembolso do BNDES, o qual expurga o efeito da variação cambial, demonstra que foi realizado 94% do Orçamento de Desembolso aprovado.

- Os "Recursos de Empréstimos e Financiamentos de Longo Prazo", excetuando-se o efeito da variação cambial, apresentou realização referente a operações externas de 73%, sendo a dos recursos advindos de operações internas, 88%. O fato de o grau de realização ter sido superior a 100% deve-se, portanto, à variação cambial.

4.1.1.2 INFORMAÇÃO:

Detalhamos abaixo as rubricas de fontes de recursos constantes do PDG para o Sistema BNDES:

ACOMPANHAMENTO DAS FONTES DO PDG DO SISTEMA BNDES - 2005	R\$ mil		
DISCRIMINAÇÃO	APROVADO DEST	REALIZADO EM 2005	GRAU DE REALIZAÇÃO %
FONTES			
Recursos de Emp. e Financ.	(1.198.800)	(3.534.050)	295
Longo Prazo			
Operações Créd. Internas-Moeda	1.200	1.061	88
Operações Créd. Externas	2.300.000	1.673.061	73
Variação Cambial	(3.500.000)	(5.208.173)	149
Demais Obrigações	27.665.300	23.892.282	86
Tesouro	3.790.000	2.579.885	68
FND	840.000	434.626*	52
Transferência FAT	8.800.000	8.356.997	95
Outras Obrigações	14.235.300	12.520.773	88
Receita	28.394.531	21.278.829	75
Receita Operacional	24.082.688	17.473.756	73
Receita Não Operacional	4.311.843	3.805.073	88
Total dos Recursos	54.861.031	41.637.060	76
Rubricas Orçamentárias de Ajuste	(6.331.701)	(1.585.802)	-
Total Líquido dos Recursos	48.529.330	40.051.258	83

* O montante de R\$ 434.626 mil é composto por três parcelas: R\$ 108.943 mil, referente à incorporação de correção monetária e de juros no principal da dívida; R\$ 200.683 mil, acerca de contrato celebrado junto ao FND em 2004 e liberado em 2005; e R\$ 125.000 mil, atinente a contrato celebrado junto ao FND em 2005 e liberado também em 2005. Tais valores diferem daqueles contratados em 2005, que seriam compostos pelas parcelas de R\$ 125.000 mil e R\$ 248.002 mil. Tal diferença decorre do fato de apenas os valores efetivamente liberados pelo FND serem contabilizados no PDG, bem como pela atualização do principal da dívida também ser registrada na rubrica de fonte de recursos, o que, segundo informação obtida em entrevista junto ao BNDES, resulta de orientação informal exarada pelo DEST.

Solicitamos justificativas ao BNDES para os casos em que o grau de realização foi inferior a 90%, tendo sido respondido, por meio de documento encaminhado em 18/05/2006, que:

"- Operações Créd. Internas-Moeda - 88%

O valor relativo às operações de crédito internas do Sistema BNDES corresponde à atualização da dívida junto à Caixa Econômica Federal, que é indexada pela TR, que devido a ser um índice de difícil previsão, normalmente gera divergências entre os valores previstos e realizados.

- Operações Créd. Externas - 73%

Parte dos recursos previstos para serem internalizados em 2005, em operações de captação junto a organismos internacionais ficou para ser realizada no exercício de 2006.

- Tesouro - 68%

Em nossas projeções, contemplamos a possibilidade de realização de operações escriturais com o Tesouro que, posteriormente, não foram julgadas necessárias pelas partes. Além disso, a queda na taxa Selic e na variação do IGPM em níveis superiores ao esperado acentuou a variação entre o previsto e o realizado.

- FND - 52%

O Conselho de Orientação do FND não autorizou a liberação dos recursos para o BNDES no montante orçado.

- Outras Obrigações - 88%

Como a demanda por recursos ficou abaixo do previsto, a captação de recursos especiais do FAT ficou abaixo do orçado para o período.

- Receita Operacional - 73%

As receitas ficaram abaixo do previsto em função da correção cambial das carteiras de empréstimos e de financiamento à exportação. A baixa da cotação do dólar também diminuiu o valor de equalização de taxas. Além disso, o valor das baixas de ações e debêntures na BNDESPAR ficou abaixo do esperado, assim como as receitas com inversões financeiras (dividendos e equivalência) e o lucro previsto na negociação de títulos e valores mobiliários.

- Receita Não Operacional - 88%

Os valores relativos a alienações de títulos públicos foram um pouco abaixo do previsto em função de queda das taxas indexadoras destes títulos. Além disso, a redução da taxa Selic nos últimos meses de 2005 causou uma redução no valor da remuneração das disponibilidades."

Consideramos que os esclarecimentos apresentados explicam as realizações efetivadas.

4.1.2 ASSUNTO - EXECUÇÃO DAS DESPESAS CORRENTES

4.1.2.1 INFORMAÇÃO:

Detalhamos abaixo as rubricas de usos de recursos constantes do PDG para o Sistema BNDES:

ACOMPANHAMENTO PDG SISTEMA BNDES - 2005			R\$ mil
DISCRIMINAÇÃO	APROVADO DEST	REALIZADO EM 2005	GRAU DE REALIZAÇÃO %
USOS			
Dispêndios de Capital	24.026.286	18.979.319	79
Amortizações - Principal	14.487.400	12.046.347	83
Investimentos	53.886	12.199	23
Inversões Financeiras	2.855.000	1.232.242	43
Outros Dispêndios da Capital	6.630.000	5.688.531	86
Dispêndios Correntes	14.044.043	10.144.645	72
Pessoal e Encargos Sociais	532.823	483.832	91
Locação Equip. Proc. Dados	3.600	2.368	66
Serviços de Terceiros	191.391	136.655	71
Utilidades e Serviços	14.125	11.863	84
Tributos e Enc. Parafiscais	2.820.000	2.243.366	80
Juros e Outros	10.337.500	7.164.711	69
Outros Dispêndios Correntes	144.865	101.849	70
Total dos Dispêndios PDG	38.070.330	29.123.963	77
Aplicações Sujeitas À Aprovação do CMN	10.459.000	10.927.295	104
Total dos Usos	48.529.330	40.051.258	83

Solicitamos justificativas ao BNDES para os casos em que o grau de realização foi inferior a 90% (a realização dos investimentos será tratada no item 4.1.3.1 do presente Relatório.), tendo sido respondido que:

- “- Demais Obrigações (Amortizações-Principal) - 79%
Nossa previsão contemplou a possibilidade de realização de operações escriturais com o Tesouro que não ocorreram no montante previsto.
- Inversões Financeiras - 43%
O nível de realização ficou abaixo do previsto. A alta do valor das ações no mercado desestimulou uma maior participação da BNDESPAR no mercado secundário de ações. Além deste fato, havia previsão de desembolsos relevantes no mercado primário e para conversões de debêntures em ações que não se concretizaram em 2005 no montante previsto.
- Outros Dispendios de Capital - 86%
O valor das subscrições de debêntures conversíveis em ações foi menor que o previsto anteriormente.
- Locação Equip. Proc. Dados - 66%
Há um processo de reestruturação em curso e novas despesas foram redirecionadas em função desse processo. Além disto, houve problemas com o cadastro de alguns fornecedores que estão impedindo a contração de alguns serviços.
- Serviços de Terceiros - 71%
O orçamento foi formulado contemplando a possível necessidade de despesas com prestação de serviços técnico-administrativos, que não se realizaram. No caso, a despesa seria consultoria jurídica para acompanhamento de eventuais processos. Além disso, as despesas de diárias e transporte foram menores que o previsto, devido à nova sistemática nos procedimentos de viagem no BNDES.
- Utilidades e Serviços - 84%
Ao longo de 2005, o BNDES desenvolveu gestões para reduzir o consumo dos principais serviços prestados pelas concessionárias. O resultado dessas ações superou as expectativas e fez com que o valor realizado ficasse abaixo do previsto.
- Tributos e Enc. Parafiscais - 80%
As despesas com imposto de renda e contribuição social foram menores que o previsto. Este fato deve-se, principalmente, aos impactos decorrentes da utilização de créditos tributários que reduzem a base de cálculo dos impostos.
- Juros e Outros - Operações Externas - 70%
O grau de realização desta rubrica é decorrente, principalmente, da redução da dívida em moeda estrangeira, motivada não só pela desvalorização do Dólar frente ao Real como também pela intenção do BNDES de efetuar esta redução.
- Outros Dispendios Correntes - 70%
Grande parte do valor previsto para este grupo destina-se a gastos com demandas trabalhistas. A previsão dessa rubrica é baseada na análise dos processos judiciais que é feita pelo Departamento Jurídico do Sistema BNDES. A apropriação dos valores depende da possibilidade de êxito de cada ação, em cada fase do processo. Isso dificulta a previsão, uma vez que o valor efetivamente realizado só é conhecido após a sentença judicial e depois de esgotada todas as possibilidades de recurso. Outro item de destaque foi a baixa execução da rubrica relativa a participação nos resultados, que teve realização bem menor que o previsto inicialmente”.

Consideramos que os esclarecimentos apresentados explicam as realizações efetivadas.

Pelo fato de os Orçamentos Gerencial e de Desembolso (elaborados segundo o regime de caixa) do Sistema BNDES não sofrerem diretamente a influência da variação cambial e suas distorções, destacamos as informações a seguir, elaboradas a partir dos orçamentos citados:

Orçamento Gerencial do Sistema BNDES	R\$ milhões		
DISCRIMINAÇÃO	PREVISTO	REALIZADO	GRAU DE
		EM 2005	REALIZAÇÃO%
RECURSOS			
Recursos Ordinários	59.405	61.232	103
Operacionais	47.116	49.481	105
Transferência FAT	6.801	6.823	100
Operações de Crédito (Externa)	2.138	1.673	78
Não Operacionais	2.909	3.211	110
Tesouro	441	44	10
Recursos Vinculados	8.052	7.206	89
FND	378	326**	86
Operações de Crédito (Interna)	7.674	6.880	90
Total dos Recursos	67.457	68.437	101
DISPÊNDIOS			
Correntes e de Capital	19.665	19.965	102
Orçamento Administrativo	926	739	80
Tributos	1.711	1.909	112
Amortização e Encargos	10.603	12.016	113
Devoluções PIS/PASEP	1.208	1.216	101
Devoluções e Juros/FAT	3.196	3.196	100
Outros	2.011	888	44
Orçamento de Desembolso*	50.000	47.085	94
Operações Não-Automáticas (AI, AIE, AIB e AS)	18.850	17.235	91
AOI	17.465	15.710	90
AEX	13.511	13.995	104
AMC	64	26	41
AF	79	107	135
GP/AP	31	12	38
Total dos Dispêndios	69.655	67.050	96

Fonte: Orçamento Gerencial e de Desembolso do Sistema BNDES - 2005

* AI - Área Industrial, AIE - Área de Infra-Estrutura, AIB - Área de Insumos Básicos, AS - Área de Inclusão Social, AOI - Área de Operações Indiretas, AEX - Área de Comércio Exterior, AMC - Área de Mercado de Capitais, AF - Área Financeira, GP - Gabinete Presidencial e AP - Área de Planejamento.

** Não contemplado o montante de R\$ 14,0 milhões, referente a valor liberado, em 28/12/2005, de contrato contabilizado pelo BNDES em 04/01/2006.

Observa-se, de forma geral, execução satisfatória do orçamento, tendo sido explicados, conforme item 4.1.1.2 e considerações anteriores, os casos cujos percentuais apresentaram desvio, para menos, superior a 10%. Com relação ao Orçamento Administrativo, há influência direta da baixa realização de investimentos, a ser tratada no item a seguir. Acerca do Orçamento de Desembolso, destaque-se que a AMC foi criada no exercício de 2005, tendo iniciado suas atividades apenas em maio. Devido a isto, entendemos terem sido previsíveis maiores dificuldades para a efetivação do seu orçamento.

4.1.3 ASSUNTO - EXECUÇÃO DAS DESPESAS DE CAPITAL

4.1.3.1 INFORMAÇÃO:

Os dados a seguir demonstram a execução do Sistema BNDES em termos dos investimentos previstos.

Previsão/Execução de Investimentos no exercício de 2005 Discriminação	Aprovado	Executado	R\$ mil
			Grau de Realização %
Investimentos	53.886	12.199	23
Imóveis de Uso	1.100	0	0
Equipamentos de Uso	9.755	427	4
Sist. Processamento de Dados	34.840	7.200	21
Sist. Comunicação	5.400	3.817	71
Sist. Segurança	520	9	2
Outros	2.271	746	33

Fonte: Orçamento Administrativo do Sistema BNDES - 2005

Destacamos a execução de apenas 23% do Orçamento de Investimentos, tendo em vista apontamentos realizados pelo TCU (Acórdão TCU n.º 1.143/2003) e CGU (Relatórios de Auditoria de Avaliação de Gestão n.º 139.954 e 160.816) acerca da necessidade de realização desse tipo de gastos.

Comparativamente ao exercício de 2004, considerado inadequado em termos de investimentos, verificamos que a execução de 2005 foi superior em 14,9%, porém ainda insuficiente. Em 2004, ao ser questionado acerca da baixa realização de investimentos, o BNDES justificou-se informando que havia processos licitatórios não concluídos no tempo esperado, adiamento de projetos e postergação para 2005 de outros projetos. No entanto, em 2005, observamos o mesmo quadro.

Solicitamos esclarecimentos para o fato apontado, tendo sido informado que:

"Em 2001, a Diretoria do BNDES determinou que fosse iniciado o processo de padronização das áreas de escritório do Edifício de Serviços do BNDES no Rio de Janeiro - EDSERJ. O projeto inclui também a modernização do prédio, que tem cerca de 25 anos de uso, envolvendo tanto a aquisição de materiais (mobiliário, divisórias acústicas fixas e móveis, compra de novos geradores, substituição dos *no-breaks*, carpetes etc) quanto à reforma das copas, banheiros assim como a realização de outros serviços complementares, tais como atualização do sistema de ar condicionado, repintura do forro metálico, revisão geral das instalações e infra-estrutura de rede de computadores.

Nos últimos anos, a Administração do BNDES sofreu grandes alterações na sua estrutura organizacional, ocasionando revisão e realocação dos investimentos, visando, principalmente, a otimização dos projetos e a redução de custos.

Como a previsão orçamentária de 2005 foi elaborada no ano de 2004 e para a execução e realização das obras do EDSERJ são necessárias diversas licitações que, pela sua complexidade, demandam muito tempo na elaboração das especificações e na conclusão dos certames, devido à interposição de recursos com resultados nem sempre bem sucedidos, atrasando a conclusão do projeto como um todo. [...]"

Adicionalmente, foram encaminhadas as seguintes informações:

"1) MANUTENÇÃO E ADEQUAÇÃO DE BENS IMÓVEIS

A baixa realização nestes tópicos, no ano de 2005, deve-se: a) a alterações na estrutura organizacional da Área de Administração (AA), ocasionando revisão e realocação dos investimentos, b) a licitações que, pela sua complexidade, demandam muito tempo no que respeita à elaboração de especificações e conclusão dos certames, inclusive, com ocorrência de interposição de recursos por parte dos licitantes e c) à economia de recursos, em relação ao orçado, pela utilização da modalidade licitatória de pregão eletrônico. Um exemplo do exposto acima é que havia previsão de R\$ 900 mil para obras civis no EDSERJ para reforma dos banheiros, em andamento (5%) e das copas, com o edital em fase de elaboração.

2) MANUTENÇÃO E ADEQUAÇÃO DE BENS MÓVEIS, VEÍCULOS, MÁQUINAS E EQUIPAMENTOS

Foram previstos investimentos para aquisição de dois geradores e seis no-breaks para o EDSERJ, no montante total de R\$ 4 milhões. Entretanto, estas aquisições foram suspensas devido à proposta de implementação de uma central de co-geração energética, utilizando-se gás natural de petróleo. Houve também atraso na aquisição das estações de trabalho, que se deu em função de, na elaboração do Edital, ter sido verificada a necessidade de aperfeiçoar as especificações técnicas. O Pregão foi realizado em 13/12/2005, e o processo encontra-se em fase de julgamento de recursos. Além de atrasos inerentes ao processo licitatório, também neste caso, havia uma previsão de R\$ 4 milhões que não se realizou em 2005. Já os gastos previstos para aquisição de mobiliário para escritórios de representação do BNDES em outros estados, no valor de R\$ 895 mil, não se concretizaram, dado que a aquisição foi cancelada, em função da decisão da Diretoria de não haver mudança dos locais de escritório.

3) MANUTENÇÃO E ADEQUAÇÃO DE ATIVOS DE INFORMÁTICA, INFORMAÇÃO E TELEPROCESSAMENTO

Eram previstas aquisições de novos servidores e de novos computadores no valor de R\$ 13,4 milhões, mas os dois processos de licitação não se concretizaram em virtude de recursos impetrados por licitantes. Outros dois projetos de atualização do Mainframe e aumento da unidade de backup com previsão R\$ 5,6 milhões, foram suspensos e estão em processo de reavaliação.

Quanto aos "Direitos de Uso de Software", houve economias no processo licitatório, de alguns projetos e revisão de algumas aquisições previstas, com substituição por outros projetos."

Em que pese a complexidade dos processos licitatórios envolvidos, destaque-se que desde o exercício de 2003 é de conhecimento do BNDES a necessidade de executá-los a contento. Nos dois últimos exercícios, a baixa execução tem sido justificada com os mesmos argumentos. Entendemos que, para efetivar o seu Orçamento de Investimentos, a administração do Banco deve priorizar sua atuação, de modo a evitar que as mesmas dificuldades persistam e que haja algum dano à Empresa.

5 GESTÃO FINANCEIRA

5.1 SUBÁREA - RECURSOS REALIZÁVEIS

5.1.1 ASSUNTO - OPERAÇÕES DE CRÉDITO EM INST.FINANCEIRAS

5.1.1.1 CONSTATAÇÃO:

Normativo interno atinente a classificação de risco não conforme com a Resolução CMN n.º 2.682/1999.

Quando da Avaliação da Gestão referente ao exercício de 2004, foram analisadas as metodologias de classificação de risco em vigor à época no BNDES, tendo sido identificadas deficiências, dentre as quais:

"As metodologias utilizadas identificam critérios mínimos relativos ao devedor e seus garantidores, os quais não observam a totalidade dos aspectos citados no normativo. Os aspectos não considerados estariam contemplados, segundo o BNDES, em um indicador de análise cadastral, não citado nas metodologias. Sobre os critérios relacionados à operação, também previstos pela Resolução 2.682/1999, não evidenciamos indicação claramente estabelecida nas metodologias. O Banco informou que tal situação é contemplada na análise geral feita pelo analista, a qual não se encontra internamente regulamentada".

Em função do constatado foi recomendado ao BNDES contemplar "*todos os aspectos e critérios da Resolução CMN n.º 2.682/1999 em suas metodologias*". O BNDES, por sua vez, acerca da implementação da recomendação, informou que as "*exigências foram cumpridas na nova metodologia de classificação de risco*".

Verificamos, então, que a Decisão n.º Dir 870/2005 - BNDES, de 13/09/2005, aprovava a alteração da metodologia de classificação de risco de empresas e grupos econômicos não financeiros e referenciava a IP AC/DERISC n.º 08/2005, de 31/08/2005. Procedemos à análise da referida IP e entendemos que o documento não supria a deficiência então identificada, uma vez que não restariam contemplados os aspectos fluxo de caixa (alínea d inciso I artigo 2º da Resolução); pontualidade e atrasos nos pagamentos (alínea f artigo 2º da Resolução); contingências (alínea g artigo 2º da Resolução); natureza e finalidade da transação (alínea a inciso II artigo 2º da Resolução); e valor (alínea c inciso II artigo 2º da Resolução). Não constava, ainda, da IP, citação acerca do indicador de análise cadastral, o qual, segundo o BNDES, supriria as deficiências.

Destacamos, ainda, que, por meio da Resolução n.º 1.236/2005, foram aprovadas as diretrizes e parâmetros para avaliação de risco de crédito de instituições financeiras, alterada nos termos da Resolução n.º 1.245/2005. Resta, no entanto, a definição de metodologia para a avaliação do setor público.

Em termos de aderência dos procedimentos de classificação de risco do BNDES à Resolução CMN n.º 2.682/1999, conforme destacado no Relatório Circunstanciado Requerido pela Resolução n.º 2.682 - BNDES e suas controladas - 30 de dezembro de 2005, elaborado pela auditoria independente, tratado no item 9.1.1.1 do presente documento, existiam, no exercício de 2005, operações de crédito adimplentes classificadas com rating "B" para as quais não existia avaliação de risco. Esta situação contraria o disposto na Resolução CMN n.º 2.682/1999 e influencia diretamente a provisão para devedores duvidosos do Banco, uma vez que, segundo a Resolução, na ausência de revisão das classificações, o rating da empresa deve ser estabelecido como "H", representando 100% de provisionamento. Porém, tendo em vista a declaração da auditoria independente de não ter identificado "(A informação aqui contida foi suprimida, por solicitação da Unidade Auditada, em razões de sigilo fiscal, bancário, comercial, na forma da lei.)", pelo princípio da materialidade e pelo fato de o BNDES estar adotando as medidas necessárias a sanar completamente as pendências relacionadas à falta de classificação de risco das empresas, não efetuamos questionamentos sobre o assunto ou efetuaremos novas recomendações. Continuaremos a acompanhar o saneamento do problema, o qual vem evoluindo, uma vez que resta classificar apenas operações com saldo inferior a R\$ 50 mil e operações ocorridas junto ao setor público.

ATITUDE(S) DO(S) GESTOR(ES):

Não sanou a deficiência identificada anteriormente quando da alteração da metodologia de classificação de risco vigente.

CAUSA:

Não foi efetuada a verificação da aderência da alteração efetivada na metodologia de risco à Resolução CMN n.º 2.682/1999.

JUSTIFICATIVA:

Questionado acerca do assunto, o BNDES, por meio do Memo AC/DERISC n.º 137/2006, de 22/05/2006, informou que:

"1. O relatório da CGU afirma que, mesmo depois de analisar a IP n.º 08/05, de 31/08/2005, que aprovou nova metodologia de avaliação de risco de empresas e grupos econômicos não-financeiros, não viu contemplados alguns itens da Resolução CMN n.º 2.682/1999, como a seguir:

- a) fluxo de caixa (alínea d inciso I artigo 2º da Resolução) - temos a esclarecer que a metodologia de avaliação de risco utilizada pelo BNDES baseia-se, primeiramente, nos demonstrativos financeiros das empresas e grupos econômicos. São utilizados dados do Balanço Patrimonial, como também da Demonstração de Resultado do Exercício, de onde são calculados indicadores de rentabilidade. No caso de utilizarmos o modelo abrangente, além dos dados do passado, é feita projeção dos dados para anos posteriores.
- b) Pontualidade e atraso nos pagamentos (alínea f inciso I artigo 2º da Resolução) - o levantamento cadastral efetuado, que tem por objetivo avaliar o caráter do devedor, contempla a análise da pontualidade em todo o sistema financeiro.
- c) Contingências (alínea g inciso I artigo 2º da Resolução) - qualquer contingência a empresas ou aos seus controladores é verificada no levantamento cadastral.
- d) Natureza e finalidade da transação (alínea a inciso II artigo 2º da Resolução) - Na máscara da análise de nível de risco existe um campo denominado 'Motivo da C.R.' onde é indicada a natureza e a finalidade da análise.
- e) Valor (alínea c inciso II artigo 2º da Resolução) - o valor da operação aparece no campo citado no item anterior. Caso a empresa/grupo econômico tenha saldo devedor com o Sistema BNDES o campo 'Exposição R\$ mm' apresentará o valor."

Adicionalmente, após revisão do Relatório Preliminar de Auditoria pelo gestor, por intermédio do Memo AC/DERISC n.º 166/2006, de 23/06/2006, foi esclarecido que:

"A AC/Derisc não concorda com o Relatório no que diz respeito à aderência à Resolução 2.682/99 do Banco Central, já tendo demonstrado em questionamento anterior que a atual metodologia abrange todos os pontos citados na referida Resolução. O Manual de Análise de Crédito, em fase final de elaboração, tornará mais explícito como levamos em consideração cada um dos itens, inclusive as questões relativas ao conceito cadastral e, atenderá também, à recomendação de tornar explícito os casos em que ocorre dispensa de análise qualitativa."

ANÁLISE DA JUSTIFICATIVA:

Acerca do Memo AC/DERISC n.º 137/2006, em relação ao fluxo de caixa, natureza e finalidade da contratação e valor, entendemos que os dispositivos do BNDES não atendem às exigências mínimas da legislação, uma vez que, de acordo com o exposto nas metodologias, não se constituem em parâmetros utilizados para a definição da classificação de risco, conforme exigido pela Resolução. Acerca da pontualidade e contingências, não nos é possível emitir opinião, tendo em vista a metodologia não explicitar quais são os fatores verificados no conceito de análise cadastral, qual a gradação atribuída e como o conceito final é calculado.

Tendo em vista os esclarecimentos adicionais apresentados por meio do Memo AC/DERISC n.º 166/2006, entendemos que os normativos existentes encontram-se deficientes quanto à clareza das informações consideradas para a realização da análise de risco, uma vez que alguns fatores encontram-se omitidos.

RECOMENDAÇÃO:

O BNDES deve explicitar nos normativos quais são os fatores componentes do conceito de análise cadastral, qual a gradação atribuída e como é estabelecida a pontuação final, bem como a forma como o fluxo de caixa da empresa, a natureza e finalidade da contratação e o valor da operação são utilizados para a efetivação da análise de risco realizada.

5.1.1.2 CONSTATAÇÃO:

Efetivação de liberação de valores contratados sem o amparo de classificação de risco vigente.

Com o objetivo de verificar as classificações de risco elaboradas, solicitamos a apresentação dos documentos correspondentes a 64,1% das operações analisadas, segundo amostra citada no item 5.1.1.5 do presente documento, tendo sido encaminhadas as classificações para 61,1% das empresas. Para os casos em que não foi apresentado o documento, ou tratava-se de operação não reembolsável, ou de operações com fiança bancária, ou com garantia FGE (considerado o risco do Tesouro), ou de operação junto ao poder público. Nas três primeiras situações, o BNDES não efetua análise de risco, e, para a última, está desenvolvendo metodologia específica de análise.

Da verificação efetuada nos documentos, constatamos:

(A informação aqui contida foi suprimida, por solicitação da Unidade Auditada, em razões de sigilo fiscal, bancário, comercial, na forma da lei.)

A ausência de classificação de risco vigente para uma operação contratada e ativa contraria o disposto no artigo 4º da Resolução CMN n.º 2.682/1999, uma vez que, conforme especificado, deveria ter ocorrido a atualização do relatório de classificação do risco, tarefa esta que, no BNDES, cabe ao Departamento de Risco de Crédito, que possui como atribuição *"elaborar e gerenciar as classificações de risco para empresas, Estados, Municípios e outras instituições não financeiras"*.

ATITUDE(S) DO(S) GESTOR(ES):

Não gerenciou corretamente o risco da empresa envolvida, de modo a manter, durante todo o período de existência da operação, classificação de risco válida.

CAUSA:

Inexistência de um sistema de controle atinente ao risco adequado.

JUSTIFICATIVA:

Por meio do Memo AC/DERISC n.º 137/2006, de 22/05/2006, foi informado que:

"2. Classificação de Risco - relatórios encaminhados

2.1. Segundo a metodologia utilizada pelo BNDES, a avaliação qualitativa de uma empresa/grupo econômico não pode exceder a 130% da avaliação quantitativa. Quando a análise quantitativa de risco resulta em elevado risco, e mesmo aplicando a pontuação qualitativa máxima o nível de risco não melhora, a equipe de análise da AC/DERISC não efetua a análise qualitativa, que envolve visita às empresas entre outras ações demandantes de tempo e recursos do departamento.

2.2. As cópias enviadas foram sem as datas de vigência, porém, os originais aprovados pelo Comitê de Enquadramento e Crédito têm as datas. [...]

2.3. A classificação de risco da empresa [...] foi aprovada pelo Comitê de Enquadramento e Crédito em 14/03/2005, segundo relatório enviado anteriormente. Cabe à Área Operacional pertinente a explicação solicitada pela CGU.

2.4. A classificação de risco RS n.º45/05, da empresa [...], anteriormente solicitada e enviada à CGU, continha um dado equivocado, a data de vigência. [...]

O saldo devedor da [empresa] em fevereiro de 2005, quando da elaboração da classificação de risco, estava abaixo do limite citado. A AC/DERISC então, só elaborou nova classificação em abril de 2004. Desta forma, a classificação de risco RS 45/05 tinha vigência até 27/02/2006.

2.5. O relatório enviado correspondia à classificação de risco vigente à época da contratação (fevereiro/2005). Os relatórios em anexo amparam as liberações do contrato.”

Especificamente quanto à liberação ocorrida, foi encaminhado o Memo AC/DERISC n.º 154/2006, de 08/06/2006, esclarecendo que:

“[...]A Área de Insumos Básicos - AIB, em Nota AIB/DEINB n.º 23/2006, de 02/06/2006, esclareceu que a norma do banco Central não diz respeito à liberação, porém, de fato, é de responsabilidade da AC/DERISC a atualização das classificações de risco.

No caso do Contrato citado no item “D”, o período em que ficou sem classificação vigente, deveu-se ao atraso, por parte da empresa, do envio das informações necessárias à elaboração da classificação de risco.”

Adicionalmente, após revisão do Relatório Preliminar de Auditoria pelo gestor, por intermédio do Memo AC/DERISC n.º 166/2006, de 23/06/2006, foi esclarecido que:

“[...]Quanto à recomendação de ‘automatizar o controle da validade dos documentos de classificação de risco vinculando-o à data de aprovação pelo Comitê de Crédito e ao critério estabelecido no artigo 4º da Resolução CMN n.º 2.682/1999.’ A AC/Derisc já iniciou, junto à Área de Controle - ACO, o processo de elaboração de sistema de análise de risco de empresas e grupos econômicos não-financeiros.

Por último, quanto à recomendação de ‘atualizar os relatórios de risco oportunamente, evitando casos em que ocorram liberações de recursos na ausência de classificação de risco válida.’ A AC/Derisc tem controle dos prazos de validade das classificações de risco e envida todos os esforços no sentido de que não ocorram defasagens temporais, como a que ocorreu com o Contrato citado no item “D”. Porém, dependemos das informações provenientes das empresas, que por vezes apresentam atrasos. Gostaríamos de ressaltar que o Grupo referente ao Contrato citado no item “D” é cliente tradicional do BNDES e que apresenta baixo nível de risco, o que reduz, significativamente, o risco do BNDES por ter atrasado sua atualização.”

ANÁLISE DA JUSTIFICATIVA:

Pela análise das justificativas apresentadas no Memo AC/DERISC n.º 137/2006:

A) Entendemos que a sistemática adotada deveria vir expressamente disciplinada na metodologia em vigor.

B) Acatamos as informações apresentadas.

C) Aplica-se ao item o comentado no item “B”. Acrescentamos, ainda, que o fato apresenta falha nos controles do Departamento de Risco e que, com a alteração da data de vigência, não ocorreram liberações sem a existência de classificação de risco vigente.

(A informação aqui contida foi suprimida, por solicitação da Unidade Auditada, em razões de sigilo fiscal, bancário, comercial, na forma da lei.)

Quanto à justificativa apresentada pelo AC/DERISC, entendemos que o ocorrido atenua a falta, mas não elide a impropriedade.

Em relação aos esclarecimentos adicionais, destacamos que a legislação não apresenta exceções para casos de clientes tradicionais e de baixo nível de risco.

RECOMENDAÇÃO:

O BNDES deve:

1 - Explicitar na metodologia de risco em vigor os casos em que ocorre dispensa da análise qualitativa.

2 - Automatizar o controle da validade dos documentos de classificação de risco vinculando-o à data de aprovação pelo Comitê de Crédito e ao critério estabelecido no artigo 4º da Resolução CMN n.º 2.682/1999.

3 - Atualizar os relatórios de risco oportunamente, evitando casos em que ocorram liberações de recursos na ausência de classificação de risco válida.

5.1.1.3 INFORMAÇÃO:

Transcrevemos, a seguir, partes de trabalho realizado pela Auditoria Interna acerca do fluxo operacional das operações de crédito em uso no BNDES:

Relatório AT-N.º 015/2005:

(A informação aqui contida foi suprimida, por solicitação da Unidade Auditada, em razões de sigilo fiscal, bancário, comercial, na forma da lei.)

Acerca da avaliação de programas específicos, destacamos, a seguir, trabalhos realizados pela Auditoria Interna do BNDES:

Relatório AT-N.º 009/2005: (A informação aqui contida foi suprimida, por solicitação da Unidade Auditada, em razões de sigilo fiscal, bancário, comercial, na forma da lei.)

Relatório AT-N.º 010/2005: (A informação aqui contida foi suprimida, por solicitação da Unidade Auditada, em razões de sigilo fiscal, bancário, comercial, na forma da lei.)

5.1.1.4 CONSTATAÇÃO:

Deficiências operacionais no gerenciamento de garantias.

Um rigoroso gerenciamento das garantias apresentadas ao BNDES revela-se essencial ao devido cumprimento pelo Banco de sua função de agente concessor de colaboração financeira visando ao desenvolvimento econômico e social do país. A Auditoria Interna do BNDES realizou dois trabalhos direcionados à avaliação dos controles exercidos pelo Banco acerca de documentos de fiança e caução dados em garantia. Transcrevemos, a seguir, trechos dos relatórios elaborados considerados de maior relevância.

Relatório AT-N.º 14/2005: (A informação aqui contida foi suprimida, por solicitação da Unidade Auditada, em razões de sigilo fiscal, bancário, comercial, na forma da lei.)

Relatório AT-N.º 17/2005: (A informação aqui contida foi suprimida, por solicitação da Unidade Auditada, em razões de sigilo fiscal, bancário, comercial, na forma da lei.)

Em relação às recomendações do Relatório AT-17/2005, as Áreas auditadas apresentaram informações. No entanto, as recomendações permanecem pendentes, sob a ótica da Auditoria Interna, uma vez que devem ser averiguadas em trabalhos específicos. Acompanharemos, portanto, a implementação das recomendações.

A deficiência dos controles constatada pela Auditoria Interna fragiliza o desempenho operacional do Banco que pode vir a ser comprometido por falta de rigor da Instituição acerca das garantias de suas operações contratadas.

ATITUDE(S) DO(S) GESTOR(ES):

Não implementaram controle adequado de garantias.

CAUSA:

Inexistência de um sistema de controle adequado.

JUSTIFICATIVA:

Por meio da Nota ACO/DECOI n.º 016/2006, de 22/06/2006, foi informado que:

“Encontra-se em andamento o Projeto Gestão das Garantias Recebidas, cujo objetivo é o mapeamento e sistematização do processo de cadastramento e gestão de garantias recebidas, fundamentação do mesmo nas normas e procedimentos aplicáveis, identificação de responsáveis, estabelecimento de pontos de controle e relatórios gerenciais e avaliação de conformidade e auditoria. Será desenvolvido um novo sistema, destinado a propiciar maior agilidade, confiabilidade e segurança na execução da tarefa de gestão de garantias, o que, além de torná-la mais eficaz, trará, como importante resultado, a mitigação dos riscos operacionais e de crédito do Banco.

Com o intuito de facilitar o delineamento do escopo, o planejamento, a execução e o controle, o projeto GGR foi dividido em 4 sub-projetos:

- GGR1: Cadastramento das Garantias --- Em andamento
- GGR2: Contabilização --- Em andamento
- GGR3: Gestão das Garantias --- A ser iniciado
- GGR4: Baixa das Garantias --- A ser iniciado”

ANÁLISE DA JUSTIFICATIVA:

Verifica-se que o Banco já havia identificado a deficiência e vem adotando as medidas necessárias no intuito de sanar o problema.

RECOMENDAÇÃO:

1 - Efetuar levantamento de todas as garantias, sejam elas por fiança ou caução, descartando documentos cujas operações já tenham sido liquidadas e solicitando a substituição de documentos nos casos aplicáveis.

2 - Caso não exista, criar um cronograma de implantação para o “Projeto Gestão das Garantias Recebidas”.

3 - Dar andamento ao Projeto Gestão das Garantias Recebidas, independentemente de ocorrerem mudanças estruturais no Banco e obedecendo ao cronograma do Projeto.

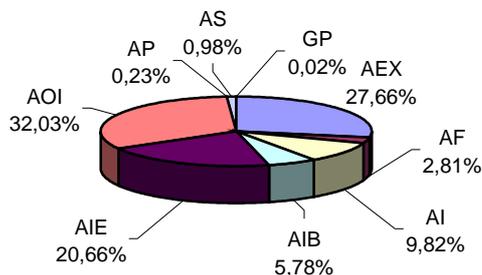
4 - Implementar as recomendações exaradas pela Auditoria Interna nos relatórios acima mencionados.

5.1.1.5 INFORMAÇÃO:

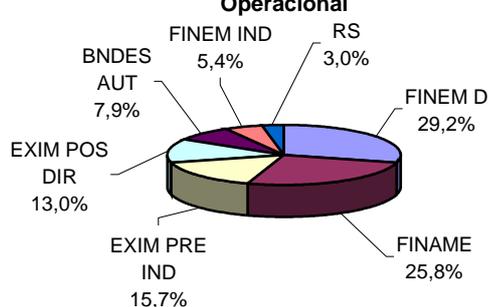
Com o objetivo de avaliarmos a aderência das áreas internas do Banco ao procedimento regulamentado para a concessão de crédito, considerando as fases de enquadramento, apresentação do projeto, análise/homologação, encaminhamento para decisão, contratação, e liberação do recurso, solicitamos base de dados contendo informações das operações de crédito contratadas de janeiro até dezembro de 2005, totalizando o montante de R\$ 51.675,3 milhões (R\$ 24.623,4 milhões concernentes a operações diretas). Destacamos, a seguir, o perfil das operações encaminhadas:

Perfil considerando-se a totalidade das operações^{1,2}
Gráfico 1 **Gráfico 2**

Valores Contratados por Área



Valores Contratados por Modalidade Operacional



1 - Onde AOI=Área de Operações Indiretas; AS=Área de Inclusão Social; AI=Área Industrial; AF=Área Financeira; AEX=Área de Comércio Exterior; AIE=Área de Infra-estrutura; AIB=Área de Insumos Básicos; AP=Área de Planejamento; BNDES AUT=BNDES Automático; FINEM D=FINEM Direto + FINEM Direto Construção Naval + FINEM DIRETO PONTE + FINEM DIR MAQ/EQUIP; FINEM IND=FINEM Indireto; EXIM POS DIR=Exim Pós-Embarque Direta; EXIM PRE IND=Exim Pré-Embarque Indireta; PA=Participação Acionária Outras; CDC=Compra Déb. Conversível; RS=Repassa a Subsidiária; PF=Project Finance Direta; PAOI=PART.AC.OUTRAS.INTGR.

2 - As modalidades apresentadas, dada a sua grande quantidade, foram restritas àquelas representativas de 94,5% da totalidade dos valores contratados, tendo sido desprezadas aquelas que, individualmente, apresentavam percentual inferior a 2%.

Perfil considerando-se apenas operações diretas^{1,3,4}

Gráfico 3

Valores Contratados por Área

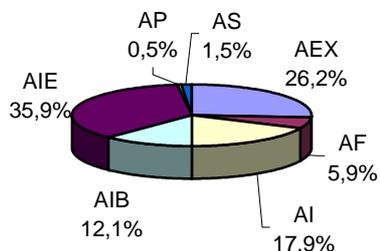
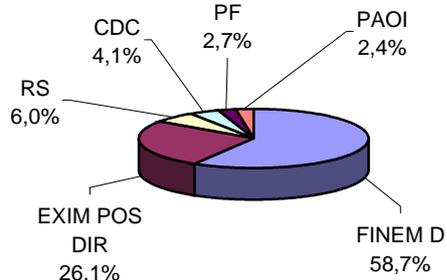


Gráfico 4

Valores por Modalidade



3 - Mostrados os valores contratados por área com percentual superior a 0,05%.

4 - As modalidades apresentadas, dada a sua grande quantidade, foram restritas àquelas representativas de 98,7% da totalidade dos valores contratados, tendo sido desprezadas aquelas que, individualmente, apresentavam percentual inferior a 1%.

Para a composição de amostra, consideramos apenas as operações diretas, uma vez que apenas nesses casos o risco é assumido pelo BNDES. No que concerne à representatividade, a amostra correspondeu, em termos de valor, a 13,9% do total contratado de janeiro a dezembro de 2005, e 29,1% das operações diretas referentes ao mesmo período. Destacamos, nos gráficos 5 e 6, o perfil da amostra analisada:

Gráfico 5

Valores por Área

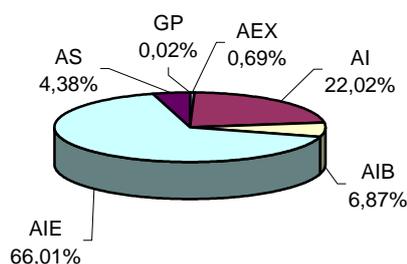
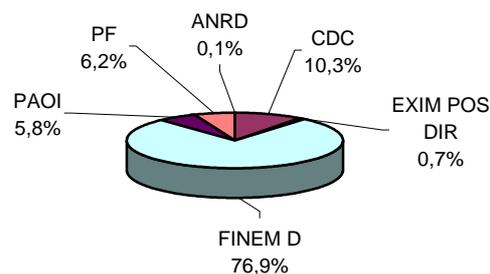


Gráfico 6

Valores por Modalidade



Onde AS=Área de Inclusão Social; AI=Área Industrial; AIE=Área de Infra-estrutura; AIB=Área de Insumos Básicos; GP=Gabinete; AEX=Área de Comércio Exterior; AI=Área industrial; FINEM D=FINEM Direto + FINEM Direto Construção Naval + FINEM Direto Ponte; PAOI=PART.AC.OUTRAS.INTGR; PF=Project Finance Direto; ANRD=Aplicação Não-Reembolsável Direta; CDC=Compra Debêntures Conversíveis; EXIM POS DIR=Exim Pós-Embarque Direta.

Para a composição de nossa amostra não privilegiamos nenhuma modalidade operacional específica ou programa em desenvolvimento no Banco, pois tivemos a intenção de contemplar, de forma a mais homogênea possível, a distribuição da base de dados disponível.

5.1.1.6 CONSTATAÇÃO:

Impropriedades formais atinentes a operações de crédito.

Considerando os normativos internos e orientações do TCU acerca de composição de processos, observamos as seguintes impropriedades quando da análise da amostra citada no item 5.1.1.5, definida na alínea "d" do escopo:

a) ausência de numeração processual: nenhum dos processos analisados possuía numeração;

b) ausência de peças processuais. Esta impropriedade foi observada nos seguintes contratos:

(A informação aqui contida foi suprimida, por solicitação da Unidade Auditada, em razão de sigilo fiscal, bancário, comercial, na forma da lei.)

c) descumprimento de prazos: esta falha foi observada nos seguintes contratos:

(A informação aqui contida foi suprimida, por solicitação da Unidade Auditada, em razão de sigilo fiscal, bancário, comercial, na forma da lei.)

d) documentos arquivados incorretamente: esta impropriedade foi observada nos seguintes contratos:

(A informação aqui contida foi suprimida, por solicitação da Unidade Auditada, em razão de sigilo fiscal, bancário, comercial, na forma da lei.)

e) ausência de datas na caracterização jurídica:

(A informação aqui contida foi suprimida, por solicitação da Unidade Auditada, em razão de sigilo fiscal, bancário, comercial, na forma da lei.)

f) ausência de informações sobre o atendimento à Decisão de Diretoria n.º 305/2002, de 27/05/2002, que trata de limites de risco, nos Relatórios de Análise: Contratos n.º (A informação aqui contida foi suprimida, por solicitação da Unidade Auditada, em razão de sigilo fiscal, bancário, comercial, na forma da lei.)

ATITUDE(S) DO(S) GESTOR(ES):

Não implementou controles que garantissem a obediência à norma e não providenciou revisão dos normativos de modo a contemplar todas as orientações necessárias.

CAUSA:

Existência de normativos, no que tange a questão dos prazos, que não espelham a realidade do Banco e que não contemplam orientações quanto à composição dos processos. Além disso, não existe instrumento de controle que vise a garantir a obediência aos normativos.

JUSTIFICATIVA:

(c) Em relação ao descumprimento de prazos estabelecidos nos normativos, de um modo geral as justificativas apresentadas referiam-se a:

1. Falta de atenção da equipe;
2. Entendimento da área de que, havendo anuência da Diretoria em etapa posterior do fluxo operacional, ocorre aprovação "implícita" de prorrogação de prazo;
3. Exigência de apresentação pela beneficiária de grande quantidade de documentos que não eram de sua competência, justificando a extrapolação dos prazos.

(f) O gestor alega que segue as Instruções e Procedimentos para elaboração do Relatório de Análise constante do Portal de Normas.

ANÁLISE DA JUSTIFICATIVA:

(c) As justificativas apresentadas não elidem o fato de que houve descumprimento à norma, uma vez que em todos os casos poderia ter sido submetida solicitação de prorrogação à Diretoria. No entanto, entendemos que a norma atualmente vigente no BNDES não está adequada às necessidades específicas de cada área.

(f) De fato, não há uma instrução definida para apresentação desta informação.

RECOMENDAÇÃO:

Recomendamos que o BNDES:

- 1 - Implemente a organização eletrônica de documentos ou numere seus processos, carimbando e rubricando todas as folhas (ainda que defina numerações independentes para cada divisória).
- 2 - Institua normativo que contemple a composição dos processos, prevendo que seja anexada toda a documentação relacionada à sua condução, de modo a facilitar o entendimento e, especialmente, o controle e o acompanhamento das operações do Banco.
- 3 - Cumpra os prazos internamente estabelecidos, justificando e solicitando prorrogações nas situações necessárias.
- 4 - Reveja constantemente seus normativos, de modo a adequá-los à realidade das áreas, uma vez que a quantidade de documentação exigida é diferente para cada tipo de beneficiário e programa, não cabendo um prazo único para todos os tipos de operação.
- 5 - Faça constar das Instruções e Procedimentos para elaboração do Relatório de Análise a previsão de verificação quanto ao atendimento à Decisão de Diretoria n.º 305/2002, de 27/05/2002.

5.1.1.7 CONSTATAÇÃO:

Existência de forma de apoio financeiro do BNDES não normatizada.

Foi verificada a existência, na base de dados referente ao exercício de 2005, de apoio financeiro fornecido pelo Banco na modalidade "Finem-ponte".

Em 2005, esta modalidade de financiamento foi aplicada a 02 operações, perfazendo um total de R\$ 1.600,0 milhão.

(A informação aqui contida foi suprimida, por solicitação da Unidade Auditada, em razões de sigilo fiscal, bancário, comercial, na forma da lei.)

Fonte: Sistema Openet BNDES, em 01/06/2006.

A concessão de crédito ocorre como um "adiantamento" de curto-prazo a uma operação de longo-prazo que ainda está sendo delineada.

Uma vez que se trata de modalidade com finalidade específica e características operacionais próprias, dado que tem por objetivo principal capitalizar empresas no período em que estas estão promovendo a estruturação de seu Project Finance, o que pode ser bastante demorado, deveria haver normativo interno do Banco regulando sua aplicação.

Não foram encontrados, no entanto, nas Políticas Operacionais ou demais normativos do Banco, as diretrizes que orientam a concessão de tal modalidade operacional, estabelecendo, dentre outros aspectos, em que situações tal modalidade pode ser aplicada, quais os prazos máximos de utilização e de amortização, taxas de juros a serem aplicadas e garantias mínimas exigidas.

ATITUDE DO(S) GESTOR(ES):

Implementou modalidade operacional sem providenciar a atualização das políticas Operacionais do Banco.

CAUSA:

Falta de normativo interno do Banco que discipline a operacionalização da modalidade de financiamento intitulada "Finem-ponte".

JUSTIFICATIVA:

Solicitados a que apresentassem os normativos internos que regulam a concessão de empréstimos-ponte, a área responsável respondeu que:

"Tendo em vista a complexidade que reveste as operações de financiamento à infra-estrutura, o empréstimo-ponte é um termo utilizado para os financiamentos concedidos na AIE para aqueles projetos estruturados que necessitam de um financiamento para seus investimentos antes da estruturação completa de seu "Project Finance". Assim, a AIE propõe um financiamento de curto-prazo aplicando as normas gerais para concessão de financiamento.
[....]"

ANÁLISE DA JUSTIFICATIVA:

A justificativa apresentada não elide o fato de não existir regulamentação específica para a modalidade, o que dá margem à utilização de critérios subjetivos para o estabelecimento dos aspectos da operação (juros, prazos, beneficiários, garantias, etc.).

RECOMENDAÇÃO:

Recomendamos à Área de Controle que regulamente a utilização da modalidade "Finem-ponte".

5.1.1.8 CONSTATAÇÃO:

Ausência injustificada de cobrança de Comissão de Estudo prevista nas Políticas Operacionais vigentes e no Regulamento Geral de Operações (RGO).

Foi verificada, durante a análise de amostra das operações de crédito contratadas em 2005, a ausência de cobrança da Comissão de Estudos nos seguintes contratos:

(A informação aqui contida foi suprimida, por solicitação da Unidade Auditada, em razão de sigilo fiscal, bancário, comercial, na forma da lei.)

As Políticas Operacionais vigentes até 02/2006, disciplinadas no anexo I à Resolução n.º 1072/2004, estabelecem que serão cobrados 0,2% (dois décimos por cento) do valor da colaboração financeira solicitada, até o máximo de R\$ 50,0 mil.

Já o Regulamento Geral de Operações, aprovado pela Resolução n.º 862/96, de 11/03/1996 e ainda vigente, estabelece:

"Art 13 - São requisitos essenciais para que o estudo do projeto seja iniciado:

III - Comprovação do recolhimento da Comissão de Estudo (art 15, I) e de outros encargos devidos.

Art 15 - Os encargos compensatórios a que estão sujeitos os beneficiários das diversas modalidades de colaboração financeira do BNDES assim se definem:

I - Comissão de Estudo: importância devida pelo estudo do projeto, exigível:

- a) no ato da apresentação do projeto; ou
- b) no ato do pedido de desarquivamento do projeto, cuja análise tiver sido impossibilitada pela não complementação de dados e informações.

Parágrafo 4º - A Comissão de Estudo não será devida na hipótese de consulta prévia ou de pedidos formulados:

- a) por entidades da Administração direta e autarquias;
- b) por entidades integrantes do Sistema BNDES;
- c) por Agentes Financeiros do BNDES; ou
- d) a título de aplicação não reembolsável.

Parágrafo 5º - Se as características do projeto o recomendarem, os encargos poderão ser incorporados ao principal durante o período de carência". [grifo nosso]

Desta forma, verificou-se o descumprimento aos normativos internos do Banco, vez que estes não isentam as empresas citadas do pagamento e, ainda, estabelecem que tal pagamento deveria ter ocorrido no ato da apresentação do Projeto, o qual não ocorreu.

ATITUDE DO(S) GESTOR(ES):

Não cobrou o recolhimento de comissão de estudo em desacordo com as normas do Banco.

CAUSA:

Ausência do devido procedimento de controle.

JUSTIFICATIVA:

(A informação aqui contida foi suprimida, por solicitação da Unidade Auditada, em razão de sigilo fiscal, bancário, comercial, na forma da lei.) - "O AIB/DEPACEL emitiu Nota de Recebimento (NR 06/06, de 29/05/2006), comunicada a empresa e enviada a cobrança da referida comissão".

(A informação aqui contida foi suprimida, por solicitação da Unidade Auditada, em razão de sigilo fiscal, bancário, comercial, na forma da lei.) - "Quanto ao item 1.1.3, comprovação do recolhimento da comissão de estudos, constatei que por falha nossa não foi cobrada a referida comissão e portanto teremos que fazê-lo o mais breve possível".

(A informação aqui contida foi suprimida, por solicitação da Unidade Auditada, em razões de sigilo fiscal, bancário, comercial, na forma da lei.) - "A referida comissão não foi cobrada por tratar-se de projeto em continuidade a outro contrato de financiamento, cujo saldo devedor correspondente foi cancelado e que a Comissão de Estudos já havia sido paga naquela oportunidade. Ressalte-se, ademais, que o financiamento foi aprovado em contexto excepcional, ou seja, no âmbito da reestruturação de empresas em dificuldades financeiras".

ANÁLISE DA JUSTIFICATIVA:

No caso dos contratos (A informação aqui contida foi suprimida, por solicitação da Unidade Auditada, em razões de sigilo fiscal, bancário, comercial, na forma da lei.) a justificativa apresentada ratificou a impropriedade, tendo o gestor reconhecido a falha e se comprometido a saná-la.

No caso do contrato (A informação aqui contida foi suprimida, por solicitação da Unidade Auditada, em razões de sigilo fiscal, bancário, comercial, na forma da lei.), entendemos que a justificativa apresentada não elide a falha, uma vez que não há previsão normativa que exima a cobrança da referida comissão no caso citado, apenas uma recomendação de incorporação deste encargo ao principal durante o período de carência, nos casos em que as características do projeto recomendarem, o que não foi comprovado.

RECOMENDAÇÃO:

Recomendamos que sejam instituídos pelas áreas mecanismos de controle mais eficientes para a cobrança tempestiva da comissão de estudo no montante previsto pela norma.

5.1.1.9 INFORMAÇÃO:

A atividade de acompanhamento de projetos apresenta-se imprescindível ao BNDES, uma vez que permite verificar a efetividade das operações contratadas. Tal situação apresenta-se mais crítica no caso das operações contratadas diretamente com o Banco, pois o risco da operação é próprio, o que não ocorre nas operações indiretas, onde o risco é do agente financeiro. Por esse motivo, analisamos os procedimentos de acompanhamento do BNDES sob a ótica das operações diretas, verificando a existência de normativos, procedimentos e outros instrumentos disponíveis.

O BNDES possui, como normas e instruções de acompanhamento, os normativos: Resolução n.º 660/87, de 30/09/1987, a qual aprova o Manual de Acompanhamento e as Normas e Instruções de Acompanhamento; e a Resolução n.º 824/94, de 15/06/1994, referente à Aprovação dos Procedimentos Gerais de Acompanhamento do Sistema BNDES. O Manual de Acompanhamento e os Procedimentos Gerais de Acompanhamento contêm diretrizes para a orientação do próprio BNDES. Já as Normas e Instruções objetivam atuar sobre os beneficiários da colaboração financeira e constituem-se parte integrante dos contratos celebrados. Destacaremos, a seguir, os pontos principais dos documentos:

Manual de Acompanhamento

O Manual aprovado estipula que, no caso de operações de crédito, o prazo de acompanhamento se inicia com a assinatura do contrato e termina com a liquidação de todos os compromissos assumidos. O documento subdivide o processo em:

- acompanhamento da empresa, envolvendo controle da situação econômica e financeira, desempenho operacional, modificações societárias, e cumprimento de obrigações legais, fiscais, trabalhistas e contratuais;
- acompanhamento do projeto, relativo à execução física e financeira e realização de objetivos e finalidades;
- acompanhamento do setor econômico, por meio de coleta de estudos, artigos e estatísticas, bem como participação em congressos, seminários, encontros e outros eventos relativos ao setor.

Em termos de atividades de acompanhamento, são elencadas, em linhas gerais, algumas ações, bem como a competência dos técnicos acompanhadores.

São estabelecidas três práticas de acompanhamento:

- rotineira: baseada em informações que todos os beneficiários se obrigam a fornecer periodicamente ao sistema, por meio de um documento intitulado Relatório de Desempenho, além das informações setoriais;
- seletiva: obrigatória para beneficiários com contratos em fase de utilização ou em dificuldades, ou inadimplentes, sendo a periodicidade das visitas variável, em função das peculiaridades de cada caso;
- especial: com periodicidade definida pela Diretoria do BNDES.

Destaca, ainda, a composição mínima do "Relatório de Desempenho", o qual deve ser encaminhado periodicamente ao Banco para ser usado como subsídio ao acompanhamento:

- a) resumo das principais ocorrências no período;
- b) demonstrações financeiras do beneficiário e, a juízo do BNDES, das demais empresas do grupo, ou demonstrações financeiras consolidadas, sendo que, no caso das demonstrações financeiras referentes a final de exercício contábil, deverão constar, ainda, o parecer e/ou relatório de auditores independentes;
- c) quadro de usos e fontes do projeto, indicando o total realizado no período e o acumulado;
- d) quadro de execução física do projeto;
- e) orçamento para o novo exercício social, explicitando os principais objetivos e metas;
- f) atas das assembleias gerais ordinárias e extraordinárias, conforme artigo 34, item III, das Disposições Aplicáveis aos Contratos do BNDES;
- g) quadro de composição do capital social e quadro de controle do capital social sempre que houver alteração; e
- h) comprovação, por documentos hábeis, de que a empresa está em dia com suas obrigações fiscais e trabalhistas.

É estabelecido, também, que, ao final do prazo de utilização, o relatório de desempenho contenha, necessariamente, além dos dados normalmente fornecidos, as seguintes informações específicas:

- quadro de encerramento da execução física do projeto;
- quadro de encerramento da execução financeira do projeto;
- quadro final de usos e fontes do projeto; e
- avaliação do projeto pela empresa.

Ao final do prazo de utilização, prevê-se a elaboração pelo BNDES de um Relatório Final do Projeto, com base nos Relatórios de Desempenho encaminhados e documentos gerados por realização de visitas, dentre outros.

Normas e Instruções de Acompanhamento

O documento Normas e Instruções de Acompanhamento, por sua vez, contém diretrizes gerais acerca da utilização do crédito, documentação do acompanhamento, seguro e procedimentos contábeis e, em seu item 3, ressalta, também, a necessidade de envio do Relatório de Desempenho pelo beneficiário, contendo os mesmos itens anteriormente destacados.

No caso de empresas industriais, indica a necessidade de abertura de contas contábeis no beneficiário para o registro do investimento, além de forma de disposição dos documentos comprobatórios. Para as demais empresas, ou seja, para aquelas não industriais, exige a apresentação de listagem mensal de desembolsos, por item do Quadro de Usos e Fontes, indicando para cada equipamento, obra ou serviço, as seguintes informações: fornecedor, natureza do comprovante, data de pagamento, valor do comprovante, valor da caução, se houver, valor líquido do pagamento e número de arquivamento.

Procedimentos Gerais de Acompanhamento

Os Procedimentos Gerais de Acompanhamento constantes do Anexo à Resolução 824/94, prevêem a existência de Sistema de Acompanhamento de Projetos - ACP, Sistema de Acompanhamento de Empresas - ACE e Sistema de Acompanhamento de Agentes - ACA.

No caso dos projetos, estipulam que a periodicidade de atualização do sistema ocorrerá no mínimo trimestralmente durante a fase de implantação do projeto, com visitas, no mínimo, semestrais. Após a conclusão do projeto, prevêem que o acompanhamento será restrito à verificação do cumprimento de cláusulas contratuais pendentes.

Para o acompanhamento de agentes financeiros, acerca do perfil econômico e financeiro da instituição, estipula-se atualização mensal.

O sistema de acompanhamento de empresas destina-se a atividades relacionadas a empresas que apresentem risco direto com o BNDES superior ao equivalente a US\$ 20 milhões (saldo devedor + comprometimento previsto). A periodicidade de atualização deve ser no mínimo semestral, ou trimestral se declarado curso problemático.

A interpretação das normas sob a ótica do acompanhamento de projetos, ora em análise, permite as seguintes conclusões:

- os beneficiários devem encaminhar, a partir do início das atividades do projeto, pelo menos trimestralmente, que é a periodicidade mínima estipulada de acompanhamento, o relatório de desempenho;
- obrigatoriamente, deve ocorrer acompanhamento trimestral e, pelo menos semestralmente, visitas aos projetos;
- os beneficiários que sejam empresas não industriais devem apresentar demonstrativos mensais de seus gastos.

Entendemos que os normativos estabelecem adequadamente os procedimentos a serem observados para a realização de acompanhamento às operações contratadas.

5.1.1.10 CONSTATAÇÃO:

Desrespeito aos normativos internos do Banco acerca de procedimentos de acompanhamento de operações envolvendo o aspecto de periodicidade.

Para a verificação da aderência dos procedimentos internos aos normativos destacados no item 5.1.1.9, efetuamos amostra de operações contratadas em exercícios anteriores, bem como no de 2005, correspondente a 2,6%, em termos de valor, à cotação do dia 16/05/2006, do saldo devedor total a receber pelo BNDES (R\$ 202.790.170 mil), e solicitamos ao Banco toda a documentação de acompanhamento das operações. Evidenciamos, em 68,8% dos casos, o desrespeito aos citados normativos, conforme a seguir destacado:

A) Ausência de Relatório de Desempenho encaminhado pelo beneficiário: Contratos (A informação aqui contida foi suprimida, por solicitação da Unidade Auditada, em razão de sigilo fiscal, bancário, comercial, na forma da lei.)

B) Inobservância à periodicidade mínima de acompanhamento e de visitas:

(A informação aqui contida foi suprimida, por solicitação da Unidade Auditada, em razão de sigilo fiscal, bancário, comercial, na forma da lei.)

C) Ausência de relação mensal de gastos, no caso de empresas não industriais: Contratos (A informação aqui contida foi suprimida, por solicitação da Unidade Auditada, em razão de sigilo fiscal, bancário, comercial, na forma da lei.)

Verificamos, ainda, pela análise dos Relatórios de Acompanhamento desenvolvidos, as seguintes falhas:

- Indicação de que o projeto se encontra integralmente concluído sem constar qualquer relatório de desempenho ou realização de visita que comprove a informação;
- Ausência de apresentação de valores previstos em termos quantitativos de metas físicas, bem como de crítica a realizações muito abaixo ou acima do esperado;
- Incompatibilidade entre as informações do Quadro de Uso e Fontes e aquelas declaradas no corpo do texto do relatório;
- Não verificação de indicadores financeiros da beneficiária, os quais deveriam ser de acompanhamento obrigatório;
- Informação de glosa por inexigibilidade de despesas sem a identificação das despesas afastadas;
- Não verificação da totalidade do período de aplicação de colaboração financeira;
- Elaboração de Relatório de Conclusão antes do término do projeto e com liberação ainda pendente;
- Não identificação do escopo do trabalho, critério de amostragem ou representatividade da amostra.

ATITUDE DO(S) GESTOR(ES):

Não implementação de controles suficientes para assegurar o cumprimento das normas referentes ao acompanhamento de operações.

CAUSA:

Falta de um controle eficaz ao cumprimento das normas de acompanhamento e, em alguns casos, necessidade de adequação / alteração dos normativos.

JUSTIFICATIVA:

A seguir, as justificativas apresentadas, por contrato:

Contrato (A informação aqui contida foi suprimida, por solicitação da Unidade Auditada, em razões de sigilo fiscal, bancário, comercial, na forma da lei.)

O Departamento de Transporte e Logística (DELOG) informou que:

"após a segunda liberação, foi realizada visita de acompanhamento nos dias 18 e 19 de agosto de 2005. O relatório de acompanhamento está em fase final de elaboração. Além disso, [a contratada] vem enviando as informações necessárias de desembolso e avanço do projeto a cada pedido de liberação".

"[...] Os relatórios enviados pela [contratada] estavam em poder da equipe de acompanhamento para a confecção de seu relatório de acompanhamento referente á visita de 18 e 19 de agosto de 2005[...]

As relações mensais de pagamento estavam com a equipe de acompanhamento para a confecção do relatório de acompanhamento referente à visita de 18 e 19 de agosto de 2005[...]"

Contrato (A informação aqui contida foi suprimida, por solicitação da Unidade Auditada, em razões de sigilo fiscal, bancário, comercial, na forma da lei.)

O Departamento de Desenvolvimento Urbano (DEURB), em 26/05/2006, informou que:

"Apesar de somente ter sido elaborado o referido Relatório de Acompanhamento de junho de 2005, o beneficiário encaminhou ao BNDES diversos Relatórios Gerenciais de progresso físico e financeiro do projeto, conforme previsto no Contrato de Financiamento, os quais foram analisados pela equipe técnica responsável pelo acompanhamento, e refletidos em diversas notas e outros documentos que encontram-se no arquivo da AS. Além disso,

durante longo período, o Estado [...] esteve inadimplente com o BNDES e, conseqüentemente, todos os seus Contratos de Financiamento referentes ao [projeto] foram encaminhados à Área de Crédito para a necessária renegociação, que foi concluída recentemente. Em decorrência dessa renegociação, os recursos voltaram a ser liberados, **por determinação judicial**, estando o projeto em andamento normal, conforme verificado em visita ao projeto realizada em março/06, com o objetivo de verificar o andamento físico. Tão logo seja realizada visita de acompanhamento financeiro, será concluído novo Relatório de Acompanhamento”.

Contrato (A informação aqui contida foi suprimida, por solicitação da Unidade Auditada, em razões de sigilo fiscal, bancário, comercial, na forma da lei.):
O Departamento de Transporte e Logística (DELOG) informou que:

“Os relatórios da [contratada] são enviados pela empresa em meio eletrônico, estando arquivados dessa forma.[...]
As relações mensais de pagamentos da [contratada] são enviadas pela empresa em meio eletrônico, estando arquivadas dessa forma. Não é praxe do BNDES o arquivamento das relações mensais de pagamento quando recebidas em meio eletrônico [...]”.

Contrato (A informação aqui contida foi suprimida, por solicitação da Unidade Auditada, em razões de sigilo fiscal, bancário, comercial, na forma da lei.)
O Departamento de Departamento de Indústria de Base(DEINB), informou em 24/11/2005 que:

“[...] quando ocorreu a primeira visita [...] comprovou-se que a execução do projeto já atingia a marca de 96,5% [...]
Considerando que o projeto estava praticamente concluído desde a primeira visita [...] o Gac julgou desnecessária uma Segunda visita de comprovação, restringindo seu trabalho à análise periódica do QUF e à comprovação dos gastos realizados e dos documentos enviados pela empresa.[...]”
“[...] Assim, não obstante as regras estipularem uma periodicidade para as atividades de acompanhamento, deve-se considerar que cada operação do BNDES possui características e peculiaridades próprias, portanto cabe ao Grupo de Acompanhamento (GAc) adotar as soluções que assegurem de forma eficiente a finalidade do projeto e a segurança dos créditos concedidos à empresa [...]”.

Contrato n.º (A informação aqui contida foi suprimida, por solicitação da Unidade Auditada, em razões de sigilo fiscal, bancário, comercial, na forma da lei.)

De forma resumida, o Departamento de Indústria Pesada (DEPIP) informou que a primeira visita de acompanhamento do projeto havia sido realizada nos dias 28 e 29/03/2005, quando foi feita a comprovação físico-financeira dos gastos realizados até então. Nos meses seguintes, o DEPIP teria priorizado a elaboração de Relatórios de outras operações do Grupo da empresa, que estavam sendo acompanhadas e analisadas simultaneamente, exigindo um grande número de reuniões, visitas e relatórios envolvendo os mesmos interlocutores.

Dado que o projeto em questão já se encontrava praticamente concluído por ocasião da primeira visita, a decisão gerencial do Departamento foi a de preparar o Relatório de Acompanhamento apenas após a próxima visita, ainda por ser realizada. O departamento ressalta, no entanto, que toda a documentação referente ao projeto vem sendo analisada e arquivada e que nenhuma liberação de recursos foi feita com base em item cuja realização não tenha sido cuidadosamente comprovada, física, contábil e financeiramente.

Contrato (A informação aqui contida foi suprimida, por solicitação da Unidade Auditada, em razões de sigilo fiscal, bancário, comercial, na forma da lei.)
O Departamento de Gás e Petróleo (DEGAP) informou que:

"Quanto ao relatório de Desempenho, a Empresa encaminha o ITR trimestralmente para o BNDES, que contempla as informações necessárias para a avaliação[....]".

Contrato (A informação aqui contida foi suprimida, por solicitação da Unidade Auditada, em razão de sigilo fiscal, bancário, comercial, na forma da lei.)
O Departamento de Departamento de Indústria de Base (DEINB), informou em 24/11/2005 que:

"[....] A primeira visita [....] constatou que a execução do projeto já estava em 91,84% [....]
Mais uma vez o Gac julgou desnecessário realizar visitas adicionais, atendendo-se à análise do QUF e comprovação documental.[....]"

Contrato (A informação aqui contida foi suprimida, por solicitação da Unidade Auditada, em razão de sigilo fiscal, bancário, comercial, na forma da lei.)
O Departamento de Telecomunicações (DETEL), em 24/11/2005, informou que:

"O acompanhamento físico de projetos de expansão de rede de telecomunicações móveis, apresenta características específicas. [....]

Portanto, visitas mais frequentes às instalações do projeto não agregam segurança à equipe do BNDES de que o projeto esteja sendo realizado, além do fato de serem mais de quatro mil 'instalações' espalhadas em várias localidades pelo Brasil. [....] Um número maior de visitas representaria um desperdício de recursos do BNDES.

A empresa tem dificuldade de fornecer mensalmente relatórios de gastos devido à sobrecarga no sistema computacional [....]".

Contrato (A informação aqui contida foi suprimida, por solicitação da Unidade Auditada, em razão de sigilo fiscal, bancário, comercial, na forma da lei.)
O Departamento de Transportes e Logística em 25/11/2005 informou que:

"Quando da primeira visita de acompanhamento à empresa [....], em agosto de 2005, o projeto já se encontrava em fase adiantada de realização física e financeira ultrapassando 50% do projetado, como pode ser observado pelo relatório de acompanhamento de setembro de 2004. Porém, devido a uma condição contratual, a 1ª liberação estava limitada a 50% do valor do crédito. Assim, só após o cumprimento da condição contratual, foi realizada a 2ª liberação, em agosto de 2005 e a 3ª em novembro de 2005. Dessa forma, não foi feita nenhuma visita no período em que, por força de condição contratual, não houve nenhuma liberação [....]

Quanto aos relatórios [de desempenho], foram enviados pela empresa em outubro e dezembro de 2004, e em março, julho, agosto, setembro e outubro de 2005. Esses relatórios estavam com a equipe de acompanhamento[....]

As relações mensais de pagamentos da [contratada] são enviadas pela empresa em meio eletrônico, estando arquivadas dessa forma. Não é praxe do BNDES o arquivamento das relações mensais de pagamento quando recebidas em meio eletrônico [....]".

Contrato (A informação aqui contida foi suprimida, por solicitação da Unidade Auditada, em razão de sigilo fiscal, bancário, comercial, na forma da lei.)
O Departamento de Papel e Celulose (DEPACEL) informou que:

"o acompanhamento ao referido contrato, que estava previsto para Outubro de 2005, foi postergado para Dezembro de 2005, em função de atrasos na execução física e financeira do projeto e, conseqüentemente postergação da previsão de liberação de recursos. A documentação referente à comprovação financeira de gastos realizados com os projetos nos foi encaminhada somente ao longo do mês de novembro [....]

Relatório de Desempenho:

Existem, na rede da DEPACEL, diretórios correspondentes a cada empresa. Em cada um desses diretórios, há uma pasta 'Acompanhamento' e, dentro dela, há uma pasta 'Infos enviadas pela empresa', onde são guardadas as informações das empresas referentes ao andamento das operações. Essas informações nos são encaminhadas, de modo geral, sob a forma de arquivos eletrônicos, contendo planilhas cuja impressão, na maioria dos casos, não se justifica. Por esse motivo, não há arquivo desses documentos na Pasta Básica, porém a documentação existe na rede eletrônica do DEPACEL".

Contrato (A informação aqui contida foi suprimida, por solicitação da Unidade Auditada, em razões de sigilo fiscal, bancário, comercial, na forma da lei.)

O Departamento de Desenvolvimento Regional (DEREGI) informou que:

"o prazo de 3 meses é apenas um balizador para a frequência de comprovação de um projeto em curso normal de realização. Como os projetos apresentam prazos e velocidades diversas de implantação, na prática, a equipe do Banco, responsável pelo acompanhamento, mantém um contato estreito com o beneficiário no sentido de saber da evolução do projeto, mas tem compromisso de realizar a comprovação físico-financeira (que gera o Relatório de Acompanhamento) apenas no momento que antecede a liberação de recursos seguinte.

De fato, a comprovação de utilização, pelo beneficiário, de uma parcela significativa dos recursos já liberados é condição para a efetivação da liberação seguinte, bem como para o ajustamento do novo montante de liberação (caso seja verificado atraso ou avanço do projeto em relação ao cronograma original), pois cabe ao Banco acompanhar o ritmo de realização do projeto.

Assim, aplicar um período rígido de 3 meses para realização da comprovação pode implicar em onerar desnecessariamente o orçamento de viagens, caso o projeto esteja atrasado ou não haja previsão próxima de nova liberação.

No caso específico da operação, a própria complexidade da logística de implantação (diversos tipos de investimentos) causou certo atraso na nova solicitação de recursos em relação ao programado.

Tendo recebido o pedido de liberação através do Ofício OF/SEPLANS/n.º 150/2005, de 01/11/2005, foi realizada pela equipe de acompanhamento da AS/DEREGI, no período de 07/11 a 10/11 de 2005, a 1ª visita de comprovação físico-financeira do Projeto. O Relatório de Acompanhamento (que será portanto o 1º desta operação) está em fase de elaboração e deve ser concluído ainda no mês de novembro de 2005.

[...] o próximo acompanhamento relativo ao projeto Industrial deverá ser feito antes da segunda liberação de recursos, para comprovar os gastos relativos à primeira liberação, ocorrida em 28/06/05. Ocorre que o cronograma físico-financeiro deste projeto está atrasado em decorrência de dificuldades relativas à licitação de contratos de fornecimento de equipamentos e serviços".

O Departamento de Papel e Celulose (DEPACEL) informou que devido ao atraso do projeto, não se justificava a realização de uma visita.

Em relação ao Relatório de Desempenho, as considerações foram idênticas àquelas do Contrato (A informação aqui contida foi suprimida, por solicitação da Unidade Auditada, em razões de sigilo fiscal, bancário, comercial, na forma da lei.)

Acerca da relação mensal de gastos, informou que são arquivadas em meio eletrônico, de forma análoga ao Relatório de Desempenho.

Contrato (A informação aqui contida foi suprimida, por solicitação da Unidade Auditada, em razões de sigilo fiscal, bancário, comercial, na forma da lei.)

O Departamento de Indústria Pesada (DEPIP), em 08/05/2006 informou que "encontra-se no anexo 2 [do Memo AI/DEPIP n.º 043/06] o RAC [Relatório de Acompanhamento] n.º 20/2006, de 17/04/2006".

Contrato (A informação aqui contida foi suprimida, por solicitação da Unidade Auditada, em razão de sigilo fiscal, bancário, comercial, na forma da lei.)

O Departamento de Operações Sociais (DEPOS), em 26/05/2006, informou que:

"(...)verifica-se que não havia necessidade de ser elaborado Relatório de Acompanhamento, visto que o Projeto ainda não fora iniciado. Ressalta-se que a prestação de contas apresentada pela Beneficiária está sob análise do Grupo de Acompanhamento da operação que após encerrar tal procedimento, assim como realizar a comprovação física do projeto elaborará o Relatório de Acompanhamento, com vistas ao prosseguimento das liberações de crédito em favor da Beneficiária".

Contrato (A informação aqui contida foi suprimida, por solicitação da Unidade Auditada, em razão de sigilo fiscal, bancário, comercial, na forma da lei.)

O Departamento de Gás, Petróleo, Cogeração e Outras Fontes de Energia (DEGAP), em 23/05/2006, informou que:

"[...] Após a contratação, o estaleiro enviou todos os relatórios de acompanhamento físico e financeiro da obra de novembro/04 até outubro/05 e posteriormente novembro/05. Nesse momento, acompanhamentos de outras embarcações da carteira estavam em andamento (foram realizados 34 relatórios de acompanhamento relativos às embarcações de apoio marítimo em 2005) e não foi possível agendar o acompanhamento a um dos projetos, apesar de que, já tínhamos visitado o estaleiro e conhecíamos o andamento das obras do projeto, o que comprovava a veracidade de todas as fotos enviadas ao BNDES.

Em dezembro de 2005, quando todas as condições para a primeira liberação foram cumpridas, dada a evolução da obra e verificação dos relatórios (apesar de não termos procedido o acompanhamento) julgamos que tínhamos condições de proceder a liberação devida. Deveria ser reembolsada parte dos gastos do armador, no valor de US\$ 14,4 milhões, e havia a segunda parcela do pacote da empresa contratada, no valor de cerca de US\$ 15,7 milhões, que deveria ter sido efetivada até 18/11/2005, segundo contrato, e que a empresa conseguiu negociar para ser efetivado em dezembro de 2005, com a expectativa de liberação dos recursos do FMM.

Além disso, os recursos do FMM são orçamentários e dependem da aprovação do Orçamento da União pelo Congresso Nacional. Normalmente, nos dois primeiros meses do ano, não é possível proceder liberação com recursos do FMM. Se a liberação não fosse efetivada em dezembro de 2005, provavelmente só teríamos recursos disponíveis em março/2006 o que poderia comprometer ainda mais o projeto."

Contrato (A informação aqui contida foi suprimida, por solicitação da Unidade Auditada, em razão de sigilo fiscal, bancário, comercial, na forma da lei.)

O Departamento de Agro-Indústria (DEAGRO) informou em 12/05/2006 que:

"Esclareço que a demora na execução do acompanhamento se deve ao grande número de unidades da empresa contratada envolvidas no projeto, bem como a elevada quantidade e diversidade de equipamentos adquiridos para cada uma dessas plantas. Só a partir de 20 de abril, data em que a equipe de análise recebeu a primeira relação de equipamentos enviada pela Empresa, foi possível proceder à organização do arquivo e seleção das notas fiscais que deverão ser apresentadas quando da visita de acompanhamento. A visita, solicitada ontem, está condicionada à preparação da documentação pela Empresa".

Contrato (A informação aqui contida foi suprimida, por solicitação da Unidade Auditada, em razões de sigilo fiscal, bancário, comercial, na forma da lei.) O Departamento de Bens de Consumo (DECOS) informou em 02/05/2006 que:

“Esclarecemos que foi realizada visita de acompanhamento no dia 13/01/2006 e que o Relatório de Acompanhamento encontra-se em fase de conclusão, faltando apenas o envio de algumas informações por parte da Beneficiária Final, notadamente, a reclassificação de alguns dos investimentos realizados dentro do Quadro de Usos e Fontes do projeto”.

Acerca das falhas apontadas nos relatórios, o Departamento de Transporte e Logística (DELOG) informou, em linhas gerais, que:

- no caso de período não contemplado pelos relatórios, a verificação dos meses ausentes havia ocorrido no próprio BNDES;
- em relação à ausência de informação quanto ao percentual de execução física, que ocorreu uma falha no registro;
- quanto à elaboração de relatório de conclusão antes da ocorrência da última liberação, informou que o avanço em que o projeto já se encontrava não justificaria nova visita o que não significava que não ocorreria acompanhamento.

ANÁLISE DA JUSTIFICATIVA:

O normativo do Banco que se encontra em vigência prevê que o acompanhamento seja, no mínimo, trimestral. Não está prevista no normativo a prorrogação deste prazo em caso de atrasos na execução financeira, o que implica na obrigatoriedade de relatórios trimestrais, ainda que apenas para informar os atrasos na execução física do projeto, suas justificativas e a apresentação do quadro de usos e fontes até o período.

Da mesma forma, no que se refere às visitas de acompanhamento, o normativo estabelece que devem ser feitas, no mínimo, a cada seis meses, sem exceções.

Quanto às declarações concernentes ao dispêndio de recursos do Banco, entendemos que todas as otimizações possíveis devam ser feitas, atendendo, porém, ao disposto nos normativos internos do Banco.

O entendimento, algumas vezes verificado, de que o acompanhamento é apenas pressuposto para a próxima liberação de recursos do projeto não encontra fundamentação na norma. De fato, as normas de acompanhamento vigentes, conforme já exposto, datam de 1987. No entanto, desde então o Banco não entendeu que as mesmas estivessem ultrapassadas ou impróprias, caso contrário teria promovido sua adaptação ou substituição, o que até o momento não se verificou.

Em relação ao Sistema de Acompanhamento de Empresa e de Agente, verificamos que, na prática, só está disponível para consulta o Sistema de Acompanhamento do Agente. De tal fato, decorre o entendimento de que os demais não estão em operação, especialmente por ser esta situação recorrente em outras auditorias desta CGU.

Quanto aos Contratos (A informação aqui contida foi suprimida, por solicitação da Unidade Auditada, em razões de sigilo fiscal, bancário, comercial, na forma da lei.), acatamos as justificativas apresentadas para a realização da visita. Entendemos, no entanto, que qualquer tipo de verificação ocorrida com relação a uma operação, ainda que não oriunda de visita, deva ser no mínimo trimestral e devidamente registrada em relatórios de acompanhamento.

Em relação aos relatórios de desempenho e relações de gastos, verificamos que, de forma geral, as informações são apresentadas pelas contratadas, mas os departamentos não arquivam devidamente as informações nos dossiês.

Acerca das considerações feitas quanto aos relatórios elaborados, em relação ao fato de período não contemplado nos relatórios de acompanhamento ter sido justificado como um trabalho realizado no "próprio BNDES", entendemos que qualquer verificação deva ser registrada por meio de um relatório de acompanhamento. Quanto ao Relatório de Conclusão, entendemos que um documento só deva receber este título quando seja o último a ser realizado.

Destacamos que os responsáveis indicados, apesar de questionados, não se pronunciaram.

Quando da análise do Relatório Preliminar de Auditoria, o BNDES, por intermédio do Anexo ao Ofício AT-052/2006, de 26/06/2006, manifestou-se nos seguintes termos:

"há necessidade de ser retificado o parágrafo final que, em negrito, diz: 'os responsáveis indicados, apesar de questionados, não se pronunciaram, o que poderão providenciar quando da análise da minuta do presente Relatório', dado que: no período dos trabalhos de campo da CGU, realizados entre 06.03.06 a 05.06.06, não houve qualquer questionamento dirigido às pessoas citadas, cabendo mencionar, entretanto, que as Unidades a elas vinculadas enquanto Diretores, quando questionadas, apresentaram os respectivos pronunciamentos."

Efetivamente, a maior parte do ponto de auditoria apresentado foi executado durante as atividades de acompanhamento da gestão, ocorridas em momento anterior à avaliação da gestão, tendo gerado o Relatório de Auditoria de Acompanhamento da Gestão n.º 167076/2005. Naquela oportunidade, por meio da Solicitação de Auditoria n.º 167076/09, foi pedida, com a indicação dos responsáveis, a apresentação de justificativa. No entanto, nenhum dos documentos encaminhados em resposta, cujos trechos foram utilizados como justificativa, continha assinatura das pessoas apontadas.

RECOMENDAÇÃO:

A Direção do BNDES deve zelar para que suas áreas:

1 - Respeitem os prazos de acompanhamento estipulados na alínea "B", do subitem II.I do Anexo à Resolução n.º 824/94.

A Área de Controle deve:

2 - Elaborar documentação de Prestação de Contas padrão a ser apresentada pelo beneficiário contemplando o estabelecido no subitem 4.1, item I e subitem 3, item II do Anexo à Resolução n.º Dir 660/87.

3 - Elaborar minuta padrão de Relatório de Acompanhamento contendo todos os itens mínimos necessários a serem contemplados.

4 - Definir critérios de amostragem no caso de verificação financeira dos projetos e, no caso de glosas de documentos fiscais, identificar estes documentos nos Relatórios de Acompanhamento.

5 - Providenciar a alteração dos normativos que regulam as atividades de acompanhamento, de modo a prever situações em que as visitas devam ser postergadas ou não realizadas, como no caso de atrasos nos projetos ou quase totalidade de sua conclusão verificada na primeira visita.

As Áreas Operacionais devem:

6 - Arquivar nos dossiês todas as informações atinentes às contratadas, ainda que em mídia eletrônica, evitando a impressão de documentos extensos.

7 - Documentar, por meio de Relatórios de Acompanhamento, as verificações realizadas com relação às operações sob sua responsabilidade, ainda que decorrentes de atividades realizadas no próprio BNDES, de modo a registrar o acompanhamento.

5.1.1.11 INFORMAÇÃO:

Em 2005, os normativos do BNDES acerca de instruções para o tratamento de inadimplemento contratual permaneceram sendo as "Normas Gerais sobre Inadimplemento", consolidadas internamente pela Resolução n.º 834/1995 e suas alterações. Os documentos estabelecem definições e procedimentos para a condução da recuperação do crédito de operações declaradas em curso problemático e para a cobrança judicial do crédito.

Com o objetivo de verificarmos a aderência das rotinas adotadas ao procedimento regulamentado, solicitamos o encaminhamento de base de dados contendo informações de empresas que tivessem apresentado algum tipo de inadimplemento em 2005, totalizando o montante devido de R\$ 14.957,6 milhões. Destacamos, a seguir, o perfil das operações encaminhadas:

Perfil considerando-se a totalidade das operações

Gráfico 7

Valores Vencidos por Área

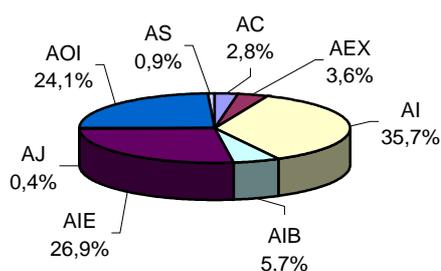
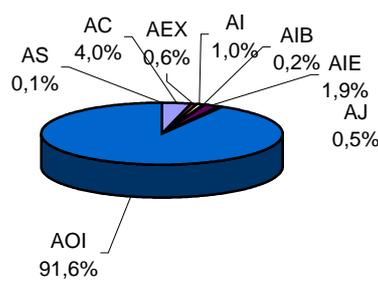


Gráfico 8

Quantidade de Operações por Área



Perfil considerando-se as operações em que a última e a penúltima inadimplências tenham ocorrido no exercício de 2005

Gráfico 9

Valores Vencidos por Área

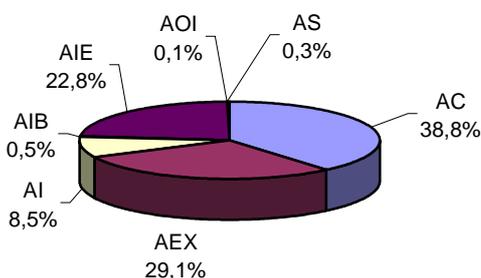
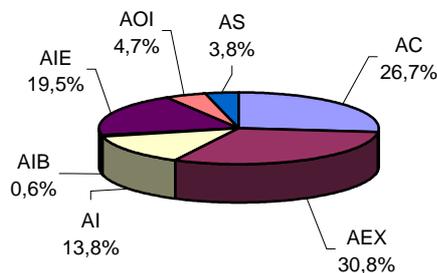


Gráfico 10

Quantidade de Operações por Área



Fonte: BNDES

Onde AOI=Área de Operações Indiretas; AS=Área de Inclusão Social; AC=Área de Crédito; AEX=Área de Comércio Exterior; AI=Área industrial; AIB=Área de Insumos Básicos; AIE=Área de Infra-Estrutura; AJ=Área Jurídica.

Analisando-se os dados obtidos restritos a 2005, verificamos:

- Todos os contratos oriundos da Área de Crédito são decorrentes do Departamento de Sub-rogadas;

- A maioria dos contratos da AEX (95,4%) decorre de operações ocorridas no âmbito do CCR - Convênio de Pagamentos e Créditos Recíprocos (modalidade de operação em que os Bancos Centrais dos países contratantes se comprometem a honrar os valores a serem pagos), não se configurando, na realidade, como operações inadimplentes, uma vez que as prestações em aberto decorrem exclusivamente do descasamento entre os prazos do BNDES e a periodicidade de pagamento atrelado ao CCR.

A amostra analisada representou, em termos de quantidade, 0,1% do total das operações inadimplentes e 7,2% daquelas restritas ao exercício de 2005, e, em termos de valor, 0,5% e 29,1%, respectivamente. Destaca-se, nos gráficos 11 e 12, o perfil apresentado pela amostra:

Gráfico 11

Valores Vencidos por Área

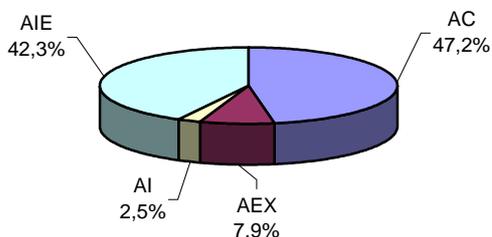
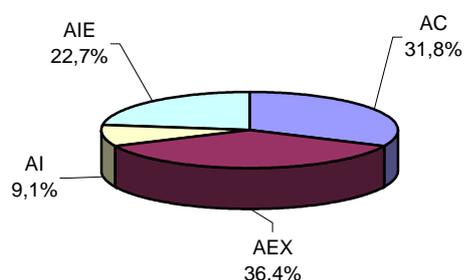


Gráfico 12

Quantidade de Operações por Área



Onde AC=Área de Crédito; AI=Área industrial; AIE=Área de Infra-estrutura; AEX=Área de Comércio Exterior.

5.1.1.12 CONSTATAÇÃO:

Falhas formais acerca dos procedimentos que disciplinam o inadimplemento contratual.

Verificamos a existência de impropriedades relativas à observância dos normativos que regulamentam o processo de inadimplemento, indicados no item 5.1.1.11, a seguir destacadas:

- a) ausência de evidência de cobrança à empresa inadimplente.
Contratos n.º: (A informação aqui contida foi suprimida, por solicitação da Unidade Auditada, em razões de sigilo fiscal, bancário, comercial, na forma da lei.)
- b) encaminhamento da operação à Área de Crédito - AC, após o prazo de 45 dias, sem evidência processual de que houve autorização de permanência da operação na área pelo período em excesso.
Contrato n.º: (A informação aqui contida foi suprimida, por solicitação da Unidade Auditada, em razões de sigilo fiscal, bancário, comercial, na forma da lei.)
- c) ocorrência de inadimplemento superior a 45 dias, sem evidência de exposição de motivos ao Comitê de Crédito - CCRED para a permanência da operação na área.
Contratos (A informação aqui contida foi suprimida, por solicitação da Unidade Auditada, em razões de sigilo fiscal, bancário, comercial, na forma da lei.)
- d) ausência de evidência de exposição de motivos da AC ao CCRED para a continuidade da operação na área após a permanência da operação por 90 dias sem resolução do inadimplemento.

Contratos n.º: (A informação aqui contida foi suprimida, por solicitação da Unidade Auditada, em razões de sigilo fiscal, bancário, comercial, na forma da lei.)

e) Comunicação de multa contratual de US\$ 200,0 mil por inadimplência não-financeira (outorga de exportação) sem que, no entanto, tenha sido inserida a citada multa no sistema de informações gerenciais.

Contrato n.º: (A informação aqui contida foi suprimida, por solicitação da Unidade Auditada, em razões de sigilo fiscal, bancário, comercial, na forma da lei.)

ATITUDE DO(S) GESTOR(ES):

Não concluiu a revisão das normas, de modo a torná-las adequadas e, em consequência, passível de cumprimento pelas áreas técnicas e de controle pelos dirigentes responsáveis.

CAUSA:

Os procedimentos efetivamente adotados não refletem os normativos do banco, os quais, para determinadas situações, demandam revisão.

JUSTIFICATIVA:

De um modo geral, foram apresentadas justificativas que remetem aos seguintes pontos:

1. Perspectiva de solução a curto-prazo, o que tornaria desnecessário o acionamento da área de crédito;
2. Operação subrogada ao BNDES, proveniente do Banco Santos, onde havia necessidade de maior prazo para entendimento da situação e tratamento diferenciado da empresa.

ANÁLISE DA JUSTIFICATIVA:

As justificativas apresentadas não elidem a falta de cumprimento das normas pelas áreas responsáveis do BNDES, embora demonstrem necessidade de revisão dos normativos. Em face da atitude pró-ativa do Banco, que já está revisando as normas, não será efetuada ressalva à gestão.

RECOMENDAÇÃO:

Recomendamos à Área de Controle:

- 1 - Concluir a revisão das normas atinentes a inadimplemento.

Recomendamos às áreas operacionais do BNDES:

- 2 - Respeitar o normativo do Banco que institui o fluxo em caso de inadimplemento, inclusive adaptando o Sistema de Cobrança para que este emita, automaticamente, carta de cobrança ao inadimplente, no momento da inadimplência, além de Comunicação de Mora após 5 dias úteis. Paralelamente, deverá também ser gerada comunicação interna à área responsável para adoção das providências sob sua responsabilidade.

- 3 - Manter completos e atualizados os processos referentes às empresas inadimplentes, evidenciando a observação da norma referente ao tratamento à inadimplência.

5.1.1.13 CONSTATAÇÃO:

Operações apontadas inadequadamente como inadimplentes nos Sistemas do BNDES.

A análise de operações onde havia ocorrido inadimplemento no ano de 2005 permitiu verificar algumas situações em que o inadimplemento, de fato, não ocorreu:

- Contrato (A informação aqui contida foi suprimida, por solicitação da Unidade Auditada, em razões de sigilo fiscal, bancário, comercial, na forma da lei.);
- Contratos de operações realizadas no âmbito do Convênio de Pagamentos e Créditos Recíprocos (CCR): neste tipo de operação há um descasamento entre o prazo de vencimento dos contratos e o prazo de pagamento estipulado pelo Banco Central para estas compensações (sempre janeiro, maio e setembro). Neste intervalo de tempo a empresa permanece como inadimplente nos sistemas do Banco, embora de fato não esteja;

Contrato (A informação aqui contida foi suprimida, por solicitação da Unidade Auditada, em razões de sigilo fiscal, bancário, comercial, na forma da lei.)

- a inadimplência surgiu da necessidade de correções na redação do Aditivo Contratual n.º 1, que possuía inconsistência de datas, sendo, portanto, de caráter estritamente burocrático, estando a empresa cumprindo pontualmente suas obrigações junto ao Banco.

Importante mencionar que as empresas inadimplentes junto ao Banco ficam proibidas de contratar operações de crédito, tendo inclusive o risco de ter seu nome submetido ao registro no CADIN. Além disso, os dados de inadimplemento do Banco são automaticamente utilizados para o cálculo de Provisão para Devedores Duvidosos (PDD). Uma vez que neste cálculo encontram-se "inadimplementos não efetivos", conclui-se que este item contábil poderia estar sendo distorcido.

ATITUDE DO(S) GESTOR(ES):

Não adotou as medidas necessárias de modo a evitar que as operações citadas não ficassem registradas como inadimplentes nos sistemas.

CAUSA:

Não há procedimentos estabelecidos pelo Banco para sanar tempestivamente as situações apontadas.

JUSTIFICATIVA:

De um modo geral, foram apresentadas justificativas que remetem aos seguintes pontos:

- Inexistência de normativos capazes de permitir a suspensão automática do problema no momento do surgimento do mesmo;
- No caso das operações do CCR, o Departamento de Contabilidade comunicou que: "[....] Diante dos impactos causados por esta operação na Provisão para Risco de Crédito, a Área Financeira solicitou que a Área de Comércio Exterior envidasse os esforços necessários para que tal situação seja regulamentada internamente, através de uma Instrução de Serviço que se encontra em fase final de conclusão, sendo que sua aplicação já é prevista para o mês de junho/2006. [....]".

Adicionalmente, por intermédio do anexo do Ofício AT-052/2006, de 26/06/2006, encaminhado após análise do Relatório Preliminar de Auditoria pelo gestor, foi esclarecido que:

"[....]conforme informações da AEX, no que se refere às operações CCR, em 22.05.06 foi emitida a Instrução de Serviço nº 2006/0001, [encaminhado o documento] que estabelece regras para registro, cálculo, cobrança e contabilização de valores a receber referentes a instrumento de pagamento cursados no CCR, com reembolso automático. Com relação às operações sub-rogadas, de acordo com a AC/DESUB:

- A posição de dívida contábil, bem como aquela apresentada no Sistema de Controle de Contratos, observa a situação contratual vigente. Não havendo Aditivo assinado, eventuais renegociações em curso não estarão refletidas na contabilidade ou no SCC;

- As operações sub-rogadas apresentaram uma maior incidência de problemas envolvendo constituição de garantias e registro de Contratos, o que contribuiu com o atraso nas contratações dos aditivos;
- Cumprindo a renegociação pactuada com o AC/DESUB, mesmo sem a formalização do Aditivo, a empresa pode efetuar novas operações no âmbito do BNDES, pois o SUP/AC pode suspender as restrições previstas na Res. 834/95. Isto ocorreu no caso evidenciado na Nota AC/DESUB 109/2005, de junho/2005 e respectivo Memo Sup/AC 160/2005 de 23/06/2005, quando a empresa foi autorizada a efetuar operação indireta, no valor de US\$ 100 mil, com o Banco Sofisa."

ANÁLISE DA JUSTIFICATIVA:

As justificativas apresentadas demonstram que o BNDES ainda não possui normativos para o tratamento de situações específicas de inadimplemento, visando a não acarretar prejuízos aos beneficiários por constarem no sistema como inadimplentes. No âmbito do CCR, entendemos que a Instrução de Serviço SUP/AEX n.º 0001/2006, de 22/05/2006, supre a deficiência.

RECOMENDAÇÃO:

Recomendamos à Área de Controle que implemente com urgência a revisão das normas que tratam de inadimplemento, visando a adotar trâmites específicos para operações sub-rogadas e outras onde a peculiaridade mereça tratamento específico.

5.1.1.14 CONSTATAÇÃO:

Existência de norma do Banco, relativa ao tratamento da inadimplência, em desacordo com Lei Federal que regulamenta o assunto.

De acordo com a Resolução n.º 850/95 do Banco, datada de 25/10/1995, que altera o artigo 10 da Resolução n.º 834/95, datada de 24/02/1995:

"Na hipótese de inadimplemento financeiro, caberá à Área Financeira e Internacional (AF):

IV - Incluir, no Cadastro Informativo de créditos não quitados do setor público federal (CADIN), os mutuários que estiverem inadimplentes há mais de 40 (quarenta) dias, enviando, aos mesmos, correspondência comunicando essa inclusão."

Ocorre que a Lei Federal n.º 10.522, de 19/07/2002, que dispõe sobre o Cadastro Informativo dos Créditos Não Quitados de Órgãos e Entidades Federais - CADIN, estabelece, no § 2º do seu artigo 2º que:

"A inclusão no CADIN far-se-á 75 (setenta e cinco) dias após a comunicação ao devedor da existência do débito passível de inscrição naquele Cadastro, fornecendo-se todas as informações pertinentes ao débito."

Desta forma, verificamos que há incompatibilidade entre a norma interna do BNDES e a Lei Federal a qual se subordina, possibilitando que sejam aplicadas sanções aos inadimplentes mais severas do que aquelas permitidas por lei.

ATITUDE DO(S) GESTOR(ES):

Não alterou o normativo interno após a publicação da lei federal que estabeleceu prazo divergente do constante na norma.

CAUSA:

Falta de atualização dos normativos internos do Banco frente à evolução das normas gerais que disciplinam o assunto.

JUSTIFICATIVA:

Por meio da Nota AJ/DNORM - 024/2006, de 23/06/2006, foi informado que:

"Através de correspondência eletrônica datada de 21.06.2006, foi solicitado à Área Jurídica, através da Auditoria do BNDES, esclarecimento a respeito do inciso IV do artigo 10 da Resolução nº 834, de 24.02.95, alterado pela Resolução nº 850, de 25.10.95. Tal solicitação baseou-se no item 5.1.1.14 do Relatório Preliminar da Controladoria Geral da União - CGU, relativo à auditoria de gestão (exercício de 2005), que constatou a 'existência de norma do Banco, relativa ao tratamento da inadimplência, em desacordo com Lei Federal que regulamenta o assunto'.

Segundo o Relatório em questão, o referido inciso IV (que estabelece que o BNDES incluirá no CADIN os mutuários inadimplentes há mais de 40 dias) está incompatível com o disposto no § 2º do artigo 2º da Lei nº 10.522/2002 (que determina que a inclusão no CADIN far-se-á 75 dias após a comunicação ao devedor da existência do débito).

Sobre a incompatibilidade acima mencionada, há que se esclarecer que, quando da aprovação da Resolução nº 850/95, que alterou a Resolução nº 834/95 (Normas Gerais sobre Inadimplemento), vigorava no ordenamento jurídico brasileiro a Medida Provisória nº 1.142, de 29.09.95, cujo artigo 2º, inciso I, estabelecia que:

Art. 2º O CADIN conterà relação das pessoas físicas e jurídicas que:

I - sejam responsáveis por obrigações pecuniárias vencidas e não pagas, há mais de quarenta dias, para com órgãos e entidades da Administração Pública Federal, direta e indireta; (grifamos)

Por este motivo, a Resolução nº 850/95 determinou a inclusão de mutuários inadimplentes há mais de 40 (quarenta) dias no CADIN.

Ressalte-se, no entanto, que a Resolução nº 834/95 e a Resolução nº 850/95 estão em processo de revisão. O Grupo de Trabalho responsável pela proposta que será encaminhada à Diretoria já havia detectado a incompatibilidade de prazos apontada pela CGU, sendo que essa proposta contém dispositivo compatível ao estabelecido no § 2º do artigo 2º da Lei nº 10.522/2002."

ANÁLISE DA JUSTIFICATIVA:

A justificativa ratifica a falha.

RECOMENDAÇÃO:

Recomendamos ao BNDES implementar a revisão da norma que trata de inadimplemento, visando sanar a incompatibilidade existente em relação à Lei n.º 10.522/2002.

5.2 SUBÁREA - RECURSOS DE PROJETOS COM FONTE EXTERNA

5.2.1 ASSUNTO - RECURSOS FINANCEIROS

5.2.1.1 INFORMAÇÃO:

O trabalho da Equipe de Auditoria da CGU-Regional/RJ, decorrente do atendimento à Ordem de Serviço citada no item 9.2.1.1 do presente Relatório, constatou que em 2005 foi apresentada ao BID a Solicitação de Desembolsos n.º 01, que totalizou US\$ 1,000,000,330.14 (hum bilhão, trezentos e trinta dólares, quatorze centavos), sendo US\$ 500,000,000.00 (quinhentos milhões de dólares) relativos a operações de crédito financiadas com recursos do empréstimo e US\$ 500,000,330.14 (quinhentos milhões, trezentos e trinta dólares, quatorze centavos) relativos a operações de crédito custeados pela contrapartida nacional. Essas despesas foram objeto de análise, por amostragem não probabilística, que solicitou a apresentação da documentação de cerca de 250 (duzentos e cinquenta) operações de crédito, privilegiando as maiores operações, cujas liberações chegaram ao montante aproximado de US\$ 32,000,000.00 (trinta e dois milhões de dólares). Conforme consta do relatório da aludida equipe, o atendimento da Solicitação de

Auditoria pelo BNDES representou um obstáculo aos exames, pois os documentos comprobatórios das operações já haviam sido microfilmados em vista do lapso de tempo desde a concessão do crédito, ocasionando uma redução da amostra para cerca de 100 (cem) operações de crédito, responsáveis pela liberação de US\$ 12,166,084.52 (doze milhões cento e sessenta e seis mil oitenta e quatro dólares e cinquenta e dois centavos).

A citada documentação era composta, basicamente, pelos formulários denominados Proposta de Abertura de Crédito Fixo - PAC, para a linha FINAME, e Ficha Resumo da Operação - FRO, para os créditos concedidos no âmbito da linha BNDES Automático, acompanhados por extrações dos dados constantes das páginas dos sistemas corporativos do BNDES, nos quais foram observados os aspectos validade e devido suporte informativo do crédito concedido. Constatou-se que os repasses de recursos a terceiros:

- A) estavam apoiados em documentação original comprobatória originária das Instituições Financeiras que operam o Programa;
- B) tiveram sua conversão para moeda norte-americana efetivada corretamente;
- C) são elegíveis para alocação ao programa e para financiamento do Banco, se for o caso; e,
- D) foram aplicadas em atendimento exclusivo às finalidades do Programa.

6 GESTÃO PATRIMONIAL

6.1 SUBÁREA - INVENTÁRIO FÍSICO E FINANCEIRO

6.1.1 ASSUNTO - REGISTROS OFICIAIS E FINANCEIROS

6.1.1.1 CONSTATAÇÃO:

Deficiências relacionadas ao controle de bens móveis e imóveis.

Solicitamos ao BNDES o encaminhamento do inventário de bens procedido no exercício de 2005, bem como o registro oficial dos bens imóveis e de veículos de propriedade do Banco.

O inventário 2005 dos bens não foi enviado, tendo sido apresentada, no dia 02/06/2006, listagem componente do inventário de 2005, o qual ainda figurava não concluído. Tal atraso na entrega da documentação - a Solicitação de Auditoria n.º 175764/35 estipulou o prazo de 12/05/2006 - inviabilizou a realização de qualquer verificação atinente aos bens móveis de forma geral.

Especificamente quanto aos veículos de propriedade do Banco, foi encaminhada relação, bem como o Certificado de Registro e Licenciamento dos veículos emitidos pelos respectivos Departamentos de Trânsito - DETRAN. A listagem continha 19 veículos registrados nos estados do Rio de Janeiro, de Pernambuco e de São Paulo e no Distrito Federal. Em complementação à análise dos documentos apresentados, procedemos a consulta on-line nos sítios dos respectivos DETRAN, tendo sido constatado:

- O ano do último licenciamento do veículo Placa LOE3400 ocorreu em 2004;
- Os veículos placa LOE3553, LOE3554, LOE3560 e DIM 4495 apresentavam multas, em número de cinco no total, registradas e não pagas;

Acerca dos bens imóveis, analisamos as informações encaminhadas, verificamos os sistemas de contabilidade do BNDES e da BNDESPAR e constatamos:

- Há quatro imóveis, matrículas n.º 23.912, 23.913, 23.914 e 23.915, que, apesar de figurarem na relação do BNDES como de sua propriedade, constam nos respectivos registros como transmitidos por venda a pessoa física;

- A contabilidade do BNDES não efetua o registro de imóveis por conta corrente, não tendo sido possível verificar se os imóveis citados anteriormente encontram-se ou não registrados na contabilidade.

ATITUDE DO(S) GESTOR(ES):

Não implementou controles que permitissem: agilidade na solução de problemas atinentes a veículos e atualização de relação de bens imóveis. Acerca do inventário do exercício, conforme observado após análise da justificativa apresentada, não atuou de maneira pró-ativa de modo a substituir os membros da Comissão para não interromper os trabalhos em execução.

CAUSA:

Controles de veículos e bens imóveis deficientes e morosidade administrativa no gerenciamento dos trabalhos de inventário.

JUSTIFICATIVA:

Por meio do Memo AA/SUP n.º 39/06, de 07/06/2006, foi esclarecido que:

"A solicitação da CGU de n.º 53 aponta algumas deficiências relacionadas ao controle de bens móveis e imóveis e, com base na análise dos documentos apresentados, solicita que sejam apresentadas justificativas para as questões a seguir:

1.1. Justificar o fato do veículo placa LOE3400 estar atrasado.

Em 2004, ano do seu último licenciamento, o veículo placa LOE3400 recebeu multa no dia 15 de fevereiro, que teve sua penalidade suspensa pelo agravo de instrumento n.º 22.253/03. Posteriormente, em 14 de novembro do mesmo ano, o veículo recebeu outra multa com vencimento em março de 2005, que não foi paga até a presente data, impedindo assim a realização da vistoria anual obrigatória. O pagamento da multa está sendo providenciado e, logo que a situação esteja regularizada, será marcada a vistoria.

1.2. Informar quais medidas foram efetivadas para regularização das multas pendentes.

Apresentamos resumidamente a seguir a providência tomada pelo BNDES para regularizar a situação de cada veículo:

VEÍCULO	AUTO DE INFRAÇÃO	DATA VENCTº	PROVIDÊNCIA
LOE3400	B30575929	19/04/2004	Multa suspensa por agravo de instrumento n.º 22.253/03
LOE3400	C30136456	14/03/2005	Pagamento está sendo providenciado
LOE3553	A6/00876948		Providenciado troca do real infrator, aguardando emissão de nova guia para pagamento
LOE3554	X32911190		Providenciado troca do real infrator, aguardando emissão de nova guia para pagamento
LOE3560	C30404546	21/11/2005	O motorista interpôs recurso, que está em julgamento.
DIM4495			A multa foi paga no boleto do IPVA referente ao ano de 2006, em 11/01/2006.

[....]

1.4. Justificar o motivo de os imóveis matrículas n.º 23.912, 23.913, 23.914 e 23.915 constarem da relação do BNDES como sendo de sua propriedade.

A documentação encaminhada anteriormente indicava equivocadamente que a propriedade dos citados era do BNDES, todavia, esses imóveis foram alienados em 14/09/1992, de acordo com os registros nos imóveis matrículas n.º 23.908, 23.909, 23.910 e 23.911, em anexo. Por fim, cabe informar que os imóveis matrículas de n.º 23.908 a 23.911 estão contabilizados no Imobilizado do Banco por serem de uso próprio.

1.5. Informar se os imóveis matrículas n.º 17.143, 17.144, 17.146, 23.912, 23.913, 23.914 e 23.915 estão registrados na contabilidade do BNDES.

Conforme citado no item 1.1, os imóveis de matrículas n.º 17.143, 17.144 e 17.146 são de propriedade da BNDESPAR, encontram-se registrado na conta n.º 1151.21.08.00-0, subconta n.º 1151.21.08.01-9 - CONJUNTO DE BENS, no Ativo Circulante da BNDES Participações S/A - BNDESPAR.

Os imóveis de matrículas n.º 23.908, 23.909, 23.910 e 23.911 estão registrados no Imobilizado do BNDES por serem de uso próprio. Os imóveis de matrículas 23.912, 23.913, 23.914 e 23.915 foram alienados pelo BNDES em 14/09/1992, conforme as certidões em anexo.

1.6. Justificar o fato de o inventário de 2005 ainda não estar concluído.

A Instrução de Serviço SUP/AA n.º 49/04, de 12/11/2004, define as Normas e Procedimentos a serem observados nos trabalhos de inventário do Sistema BNDES. O item 2.8 dessa Instrução de Serviço estabelece que a designação dos empregados indicados para integrarem as Comissões de Inventário deverá ocorrer na primeira quinzena do mês de dezembro de cada ano e o item 3.1 define que os trabalhos deverão estar encerrados até o último dia útil de fevereiro do ano seguinte.

Sucedem que ocorreram diversas mudanças na composição da Alta Administração do Sistema BNDES no período compreendido entre novembro de 2005 e maio de 2006, impactando, assim, desenvolvimento de alguns trabalhos internos, em especial, os das Comissões de Inventário, que só foram designadas em 29/12/2005, com atraso de 45 dias de acordo com as normas em vigor.

Quanto aos trabalhos da Comissão de Inventário de Material Permanente e Obras de Arte, sua presidente informa dos cinco componentes inicialmente designados, dois pediram desligamento imediatamente, um por interesse particular e outro por problemas de saúde. Dos três remanescentes, um além de ser colocado de férias compulsoriamente, conforme determina a legislação trabalhista também ficou afastado por um período por problemas de saúde. A Presidente da Comissão ficou afastada por uns dias também por problemas de saúde.

Não bastassem os fatos relatados anteriormente, a sobrecarga nos serviços e sistemas de informática no primeiro trimestre do corrente ano resultou em mais um retardo no trabalho dessa comissão.

Por fim, com a volta de todos os integrantes e com a garantia de prioridade nos serviços e sistemas de informática, a presidente da comissão solicitou que lhe fosse concedido prazo para conclusão dos trabalhos até 02/07/2006."

Adicionalmente, por intermédio da Nota AF/DEPCO/GCONT1/GCONT3 n.º 26/06, de 23/06/2006, emitida após análise do Relatório Preliminar de Auditoria pelo gestor, foi informado que:

"O Sistema de Contabilidade do BNDES registra os imóveis de uso individualizadamente, segregando a parte depreciable (Edificações) da parte não depreciable (Terrenos). Assim, o nome da conta identifica o imóvel pela sua localização, de maneira mais informativa do que o número da matrícula, como a seguir:

CONTA CONTÁBIL
Terrenos
Rio de Janeiro
Brasília
São Paulo
Recife
Edificações
Rio de Janeiro - EDSERJ
Brasília
São Paulo
São Paulo
Recife

Entendemos que a contabilidade do BNDES utiliza melhor identificação contábil dos imóveis quando os descreve textualmente, sendo que o correspondente controle por matrícula é realizado pelo departamento responsável, devidamente alinhado à rubrica contábil.

Quanto aos bens não de uso próprio, o registro é efetuado no ativo realizável, cuja rubrica também identifica a sua origem, geralmente o nome da empresa da qual os bens foram arrestados. Da mesma forma, o controle por matrícula é efetuado pela administração patrimonial.

Assim, entendemos que o controle de imóveis envolve os aspectos físicos e contábeis, sendo mais adequado para este último a utilização de terminologia próxima às características qualitativas do bem."

ANÁLISE DA JUSTIFICATIVA:

Entendemos haver deficiência de controles atinentes aos veículos, uma vez que consideramos longo o tempo decorrido para a solução dos problemas, bem como à relação de bens imóveis, em face de o Departamento não ter atualizado adequadamente os seus registros. Quanto ao inventário, verifica-se falta de atuação tempestiva, uma vez que a substituição dos membros das Comissões, de modo a evitar o atraso dos trabalhos, não foi providenciada.

Em relação ao exposto na Nota AF/DEPCO/GCONT1/GCONT3 n.º 26/06, em que pesem os esclarecimentos prestados, entendemos que seria mais adequado o registro contábil por conta corrente.

RECOMENDAÇÃO:

Recomendamos ao Departamento de Administração Geral do BNDES que:

- 1 - Regularize as pendências relacionadas a veículos.
- 2 - Implemente sistemática de controle de modo a evitar o alongamento dos prazos de regularização de pendências relacionadas a veículos, bem como a propiciar o devido controle de bens imóveis.
- 3 - No caso de impedimentos concernentes aos membros das Comissões de Inventário, providencie que seja efetivada substituição das pessoas, de modo a não atrasar a conclusão dos trabalhos.

Ao Departamento de Contabilidade, recomendamos que:

- 4 - Providencie o registro contábil dos imóveis por conta corrente (matrícula).

7 GESTÃO DE RECURSOS HUMANOS

7.1 SUBÁREA - MOVIMENTAÇÃO

7.1.1 ASSUNTO - QUANTITATIVO DE PESSOAL

7.1.1.1 INFORMAÇÃO:

O quantitativo de pessoal aprovado para o Sistema BNDES pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, por meio da Portaria n.º 1.018, de 22.12.2004, é de 2.000 empregados.

O Sistema BNDES apresentava a seguinte posição relativa ao quadro efetivo de cada uma das empresas que o integram, conforme abaixo:

Limite cce

Empresa	31/12/2004	31/12/2005
BNDES	1543	1583
BNDESPAR	257	239
FINAME	111	107
TOTAL	1911	1929

Fonte: BNDES

Verifica-se, desta forma, que o Sistema BNDES vem respeitando o limite estabelecido pela legislação vigente.

7.1.2 ASSUNTO - PROVIMENTOS

7.1.2.1 INFORMAÇÃO:

Verificamos a existência de divergência entre a quantidade de servidores admitidos/desligados no exercício de 2005 e o total de atos cadastrados no Sistema SISAC, conforme quadro abaixo.

	SISAC	BNDES
Admissão	126	128
Desligamento	76	112

Fonte: BNDES

Questionada a respeito, a Entidade apresentou as devidas justificativas, apresentando o comprovante de lançamento dos atos que faltavam no SISACNET, de modo que todas as pendências foram sanadas.

7.1.3 ASSUNTO - MOVIMENTAÇÃO ENTRE - ÓRGÃOS/ENTIDADES

7.1.3.1 INFORMAÇÃO:

No mês de dezembro de 2005, o Sistema BNDES apresentava a seguinte relação de empregados cedidos a outros órgãos:

Quadro 1

Empresa	Órgão Cessionário	Quantidade	Ônus
BNDES	Câmara dos Deputados	1	Cedente
BNDES	Empresa de Pesquisa Energética	1	Cessionário
BNDES	Governo do Estado de SP (Banco Nossa Caixa)	1	Cessionário
BNDES	Governo do Estado do ES	1	Cessionário
BNDES	Governo do Estado do RJ (Investerio)	1	Cessionário
BNDES	Governo do Estado do RN	1	Cessionário
BNDES	Ministério da Fazenda	2	Cessionário
BNDES	Ministério da Justiça (FUNAI)	1	Cessionário
BNDES	Prefeitura do RJ	1	Cessionário
BNDES	Secretaria de Estado de Desenv.Econômico	1	Cessionário

Empresa	Órgão Cessionário	Quantidade	Ônus
BNDES	Supremo Tribunal Federal	1	Cessionário
BNDESPAR	Min. do Planejamento, Orçamento e Gestão	1	Cessionário
BNDESPAR	Assembléia Legislativa do ES	1	Cessionário
BNDESPAR	INMETRO	1	Cessionário
BNDESPAR	CVM	1	Cessionário
BNDESPAR	Tribunal Superior Eleitoral	1	Cedente
FINAME	Min. do Planejamento, Orçamento e Gestão	1	Cessionário

Fonte: BNDES

O BNDES conta com controle adequado para acompanhamento do reembolso das remunerações dos servidores cedidos, estando pendentes na data da realização dos trabalhos de campo os seguintes reembolsos:

Quadro 2

Órgão	Valor	COMPETÊNCIA
COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS	55.312,30	DEZ/05
INMETRO (*)	92.187,98	NOV/05
PREFEITURA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO	52.246,20	DEZ/05
TOTAL	165.054,58	

Fonte: BNDES

(*) o mês de dezembro foi reembolsado

Verificamos a ocorrência, no exercício de 2005, de uma autorização e de uma prorrogação de cessão, respectivamente dos empregados de matrículas n.º 05285-0 e 03192-5, em que foi prevista a concessão de gratificação de função em nível de Chefia de Departamento.

Em análise da documentação relativa à cessão do empregado de matrícula 03192-5, verificamos que o Tribunal de Contas da União já havia se manifestado por meio do Ofício n.º 359, da 5ª SECEX, de 05.06.2001, no sentido de que fosse suspensa a concessão de qualquer "Gratificação Especial aos servidores cedidos a outros órgãos".

O BNDES interpôs recurso, em 03/07/2001, tendo aquela Egrégia Corte de Contas se manifestado a respeito pelo Acórdão 693/2004 - Segunda Câmara, mantendo inalterada a decisão relativa à concessão de Gratificação de Função, porém, mudando o seu posicionamento no sentido de não mais suspender o pagamento de "Gratificação Especial" aos servidores cedidos a outros órgãos da administração pública, desde que respeitadas certas condições.

Questionado a respeito, o BNDES informou que, nos casos em tela, a gratificação concedida é a gratificação especial que o TCU julgou legal. Foi então solicitada as normas internas que regulam a concessão do benefício, uma vez que a Resolução 1056/2003, que trata de cessão, não contempla, em seu conteúdo, nenhuma regulamentação a este respeito.

Transcrevemos abaixo a resposta apresentada pelo BNDES:

"Embora a gratificação de função especial, concedida em caráter de excepcionalidade, não esteja prevista expressamente na resolução n.º 1.056/2003, que normatiza internamente os procedimentos inerentes a cessão de empregados, não existe, contudo, óbice a sua concessão. Ademais, a Diretoria do BNDES que concedeu a gratificação é o mesmo órgão deliberativo que aprovou a citada Resolução.

Tal entendimento encontra-se corroborado pela Nota AJ/COJIN nº 66/2004, de 22/12/04, da Área Jurídica do BNDES, na qual consta que o pagamento de gratificação especial ao empregado cedido insere-se no poder discricionário do administrador, competindo à Diretoria sua deliberação."

Apesar de já ter sido julgada legal pelo Tribunal de Contas da União, o fato de não existir uma regra que estabeleça requisitos mínimos para sua concessão acaba dando ao poder discricionário do administrador a possibilidade de utilizá-la de forma personalística, afetando o princípio da impessoalidade da administração pública.

7.2 SUBÁREA - REMUNERAÇÃO, BENEFÍCIOS E VANTAGENS

7.2.1 ASSUNTO - REAJUSTES E LIMITES REMUNERATÓRIOS

7.2.1.1 INFORMAÇÃO:

A Remuneração dos dirigentes, tendo como base a folha de dezembro de 2005, encontra-se dentro dos parâmetros estabelecidos pelo §1º, Art. 3º do Decreto-Lei 2355/87.

7.3 SUBÁREA - SEGURIDADE SOCIAL

7.3.1 ASSUNTO - PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR

7.3.1.1 INFORMAÇÃO:

O BNDES apresentou quadro com os repasses efetuados à FAPES - Entidade Fechada de Previdência Privada do Sistema BNDES, bem como os comprovantes dos repasses.

Repasses BNDES

MÊS	OUTROS (*)	EMPREGADOS	EMPRESA
JAN/DEZ COMPL. 13º/04	108.175,85		
JAN	83.621,49	1.714.698,61	1.714.698,61
FEV	109.849,51	1.165.110,42	1.165.110,42
MAR	93.661,90	1.746.426,74	1.746.426,74
ABR	92.130,17	1.791.863,38	1.791.863,38
MAI	95.423,70	1.733.226,34	1.733.226,34
JUN	93.891,97	1.748.652,50	1.748.652,50
JUL	93.891,97	1.760.547,31	1.760.547,31
AGO	93.891,97	1.779.959,40	1.779.959,40
SET	93.891,97	1.757.242,31	1.757.242,31
OUT	93.891,97	2.390.577,19	2.390.577,19
NOV	99.286,43	1.271.375,59	1.271.375,59
NOV/ABONO		1.010.779,85	1.010.779,85
DEZ	110.071,61	2.783.900,69	2.783.900,69
DEZ/COMPL. ABONO		534.104,23	534.104,23
DEZ/13º SALARIO		1.861.796,69	1.861.796,69
DEZ/ABONO/13º SAL.	236.715,87		
TOTAL	1.498.396,38	25.050.261,25	25.050.261,25

(*) Proventos dos ex-empregados estatutários

Fonte: BNDES

Repasses BNDESPAR

MÊS	EMPREGADOS	EMPRESA
JAN	361.636,54	361.636,54

FEV	266.430,56	266.430,56
MAR	354.771,76	354.771,76
ABR	368.409,13	368.409,13
MAI	342.393,25	342.393,25
JUN	355.554,37	355.554,37
JUL	356.603,10	356.603,10
AGO	346.927,94	346.927,94
SET	353.980,49	353.980,49
OUT	450.202,54	450.202,54
NOV	270.646,10	270.646,10
NOV/ABONO	217.430,45	217.430,45
DEZ	530.937,34	530.937,34
DEZ/COMPL. ABONO	83.387,41	83.387,41
DEZ/13° SALARIO	355.734,44	355.734,44
TOTAL	5.015.045,42	5.015.045,42

Fonte: BNDES

Repasses FINAME

MÊS	EMPREGADOS	EMPRESA
JAN	141.990,45	141.990,45
FEV	111.171,02	111.171,02
MAR	144.925,61	144.925,61
ABR	150.621,20	150.621,20
MAI	143.292,73	143.292,73
JUN	145.348,09	145.348,09
JUL	144.776,49	144.776,49
AGO	143.777,70	143.777,70
SET	145.583,50	145.583,50
OUT	179.531,20	179.531,20
NOV	118.908,01	118.908,01
NOV/ABONO	81.310,84	81.310,84
DEZ	211.885,53	211.885,53
DEZ/COMPL. ABONO	30.536,31	30.536,31
DEZ/13° SALARIO	149.952,55	149.952,55
TOTAL	2.043.611,23	2.043.611,23

Fonte: BNDES

7.4 SUBÁREA - REGIME DISCIPLINAR

7.4.1 ASSUNTO - PROCESSOS DE SINDICÂNCIAS

7.4.1.1 INFORMAÇÃO:

Em resposta à SA 01/2006, o BNDES apresentou relação contendo as sindicâncias instauradas e concluídas no exercício de 2005, no total de quatro processos. Quanto ao seu objeto, as sindicâncias trataram do desaparecimento (1), furto (2) e extravio (1) de bens e/ou valores, apresentando uma mesma conclusão, qual seja, a impossibilidade de identificar o responsável pelo fato objeto de apuração.

No caso do extravio de cheque, fato que se refere, na realidade, ao Comitê dos Funcionários do BNDES, consta que o fato foi encaminhado ao Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. Nos casos de furtos de notebooks, foi recomendado o encaminhamento da matéria à Polícia Federal, enquanto que, no desaparecimento dos 264 cartuchos para fac-símile, não há nenhuma menção ao encaminhamento às autoridades competentes para apuração.

Salvo o caso do cheque, que a empresa emitente do cheque reembolsou o valor do cheque extraviado, nos demais casos não foram evidenciadas medidas efetivas para ressarcimento dos valores dos bens, em razão de não ter sido possível identificar o agente causador.

8 GESTÃO DO SUPRIMENTO DE BENS E SERVIÇOS

8.1 SUBÁREA - PROCESSOS LICITATÓRIOS

8.1.1 ASSUNTO - FORMALIZAÇÃO LEGAL

8.1.1.1 INFORMAÇÃO:

O BNDES apresentou, ao longo de 2005, 540 contratos e termos aditivos vigentes, os quais representavam um montante global contratado de R\$ 156.524,1 mil. Em termos de licitações, bem como dispensas e inexigibilidades, ocorridas em 2005, o montante total foi de R\$ 84.750,6 mil. Destacamos, a seguir, o quantitativo de processos licitatórios, dispensas e inexigibilidades efetivados pelo BNDES:

Processos licitatórios/2005				
Modalidade	Quantidade	%	Valor Global (R\$)	%
Convite	4	1,2	162.693,80	0,2
Concorrência	4	1,2	6.889.407,08	8,1
Modalidade	Quantidade	%	Valor Global (R\$)	%
Dispensa	137	41,6	7.240.212,72	8,5
Inexigibilidade	122	37,0	15.221.107,70	18,0
Pregão	63	18,8	55.237.158,57	65,2
Total	330		84.750.579,87	

Fonte: Informações fornecidas pelo BNDES em atendimento à Solicitação de Auditoria 175764/01.

Para a análise da legalidade dos processos licitatórios celebrados, bem como dispensas e inexigibilidades, foi constituída amostra conforme a seguir demonstrado:

Amostra				
Modalidade	Quantidade	% Amostra/Total	Valor Global	% Amostra/Total
Convite	3	75,0	R\$ 156.893,80	96,4
Concorrência	2	50,0	R\$ 6.451.497,08	93,6
Dispensa	7	5,1	R\$ 5.483.791,28	75,7
Inexigibilidade	16	13,1	R\$ 4.340.071,27	28,5
Pregão	10	15,9	R\$ 9.122.300,08	16,5
Total	38	11,5	R\$ 25.554.553,51	30,2

Foram verificadas, ainda: 27 OCSs e respectivos aditivos celebrados em exercícios anteriores e vigentes no exercício de 2005, correspondentes a 1,3% em termos de valor do total, quanto ao respeito do valor contratado à modalidade de licitação original, e seis aditamentos ocorridos em 2005, cujo valor contratado correspondia a 24,7% do total em vigor.

8.1.1.2 CONSTATAÇÃO:

Impropriedades na formalização de processos de dispensa emergencial.

O BNDES, mediante dispensa de licitação (DL 27/2005), fundamentada no inciso IV do artigo 24 da Lei n.º 8.666/1993, contratou emergencialmente uma empresa (OCS 057/05), para a prestação de serviços de guarda e vigilância armada e fardada para fazendas arrematadas, ao valor global de R\$ 551,3 mil. A situação de emergência foi devidamente caracterizada em virtude da necessidade de cumprimento de ordem judicial de imissão de posse. Constatamos, no entanto, que o referido processo não foi instruído com a razão para a escolha da empresa e com as pesquisas de preço que justificassem o valor cobrado pela contratada,

contrariando o disposto no parágrafo único do artigo 26 da Lei n.º 8.666/1993 e o parágrafo primeiro do artigo 2.º da Instrução de Serviço DIR/AA n.º 05/93, do BNDES, que estabelece:

“Imediatamente após a contratação, ou concomitantemente, a UAP responsável deverá elaborar Informação Padronizada - IP, contendo justificativa fundamentada que abordará necessariamente os seguintes pontos:

- a) caracterização da situação que justificou a dispensa;
- b) razão da escolha do fornecedor ou executante;
- c) justificativa do preço;
- d) dotação orçamentária”.

Acerca da pesquisa de preços em contratação de caráter emergencial, o TCU já pronunciou-se no sentido da necessidade de consulta ao maior número possível de interessados, *"em atenção aos princípios da impessoalidade e da moralidade administrativa que devem reger as atividades do administrador público"* (Acórdão 267/2003 - 1.ª Câmara). Acrescente-se, ainda, que as pesquisas realizadas devem constar do processo.

No processo de dispensa de licitação n.º 80/2005, o qual formalizou nova contratação emergencial com a mesma empresa (OCS 211/2005), verificamos que não foram juntadas as pesquisas de preço efetuadas com outros fornecedores. Foi apensada uma planilha de estimativa de custos com sete empresas, entre elas a escolhida. Nessa planilha, três empresas apresentam-se com um preço menor que aquele contratado. Dessa forma, consideramos também que o processo não foi devidamente instruído com a razão da escolha do fornecedor e a justificativa do preço, nos termos do artigo 26, parágrafo único, incisos II e III, da Lei n.º 8.666/1993.

ATITUDE DO(S) GESTOR(ES):

Não providenciou a devida instrução dos processos. Foi indicado como responsável o Superintendente da Área de Administração, tendo em vista ser atribuição de sua área providenciar as ações para desenvolver as contratações diretas e ter sido sua a autorização para a contratação.

CAUSA:

O disposto no parágrafo único do artigo 26 da Lei n.º 8.666/1993 foi preterido pela área contratante, da mesma forma que foi desprezado o parágrafo primeiro do artigo 2.º da Instrução de Serviço DIR/AA n.º 05/93, que contempla o disposto no parágrafo único do artigo 26 da Lei n.º 8.666/1993.

JUSTIFICATIVA:

As seguintes justificativas foram apresentadas, conforme o processo, na forma a seguir transcrita, com supressão:

A) DL 27/2005

Por meio da Nota AA/DEPAD n.º 28/05, de 25/11/2005:

“[...] a contratação foi efetuada em caráter de extrema urgência, e, portanto, sem possibilidade da adoção dos usuais procedimentos [...].

Inclusive, havia determinação do MM. Juízo para se evitar comoção social. Assim, para não dar azo à mobilização dos invasores foi guardado o máximo sigilo quanto ao cumprimento da medida [...]. Neste contexto, vale concluir que, justamente por não poder dar publicidade aos atos preparatórios, o DEPAD não pode promover pesquisa de preços para a contratação dos serviços. [...]

A empresa contratada foi escolhida dentre empresas do ramo sediadas no Estado da Bahia e demonstrou estar apta para implantar incontinenti os postos de vigilância armada e qualificada para contratar com o BNDES, na forma da lei.

[....] à época, foi realizada a análise do orçamento apresentado pela contratada, sendo constatado que os custos estavam compatíveis com a atividade desenvolvida, sendo principalmente composto por mão-de-obra, encargos sociais e insumos, representando estes itens mais de 70% do valor contratado. Os custos dos tributos representam cerca de 15%, restando 15% para despesas administrativas e taxa de administração, valor este também compatível com o mercado, que costuma cobrar de 15% a 20% de administração.

A mão-de-obra e encargos sociais representam 26% do valor do contrato e estão de acordo com a tabela dos pisos salariais dos sindicatos das categorias, e obedecem a Instrução Normativa n.º 18 de 22/12/1997 do MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO.

O item insumos [....] representa 44% do valor contratado, sendo que os subitens Locação de Veículo e Combustível representam juntos 72% do total dos insumos e 32% do contrato, o que é plenamente justificado pela grande distância a ser percorrida nas fazendas e pelo tipo de veículo necessário nesse percurso (tração 4x4).”

B) DL 80/2005

Por meio da NOTA AA/DEPAD/GPAT n.º 013/2006, de 29/05/2006, foi esclarecido que:

“[....]

1. A Diretoria do BNDES, pela Dec.Dir.n.º208/2005-BNDES, de 29.03.2005, autorizou a alienação dos direitos decorrentes de arrematação [....] indicando o DEPAD/GPAT como órgão executor da decisão.

2. Acontece que, sendo de competência do DEJUR a realização de contratações no âmbito da Área de Administração, e que, para cumprir a referida Decisão, imperiosa era a contratação de serviços de demarcação, avaliação e etc., então, foi consultado aquele AA/DEJUR, acerca dos procedimentos a serem efetuados pelo DEPAD, [....].

3. Como se não bastasse tudo isso, deve-se acrescentar que é inviável emitir qualquer juízo acerca do êxito de um leilão, [....].

4. Assim, sem discordar do posicionamento do DEJUR, porém, visando tão somente, o resguardar o BNDES de eventuais prejuízos e outros entraves que pudessem retardar ou, até mesmo, inviabilizar a alienação dos direitos de arrematação das fazendas, a Gerência de Patrimônio-GPAT, em 14.06.2005, solicitou à Gerência de Suprimentos-GSUP, que efetuasse pesquisa de preços, com a finalidade de cumprir a referida Decisão e efetuar o regular procedimento licitatório (Pregão) para os serviços de guarda e vigilância armada para as fazendas.

5. [....] no dia 01/08/2005, iniciou-se a pesquisa de preços, conforme espelhado na planilha de preço base do instrumento [....] de autorização para instauração do regular procedimento licitatório.

6. Com vistas a efetuar nova contratação, [....] foi consultada a regularidade fiscal das empresas que apresentaram os menores preços espelhados na planilha, anexa ao processo licitatório - Pregão Eletrônico 02/2006:

GUARDASECURE - preço mensal R\$ 53.542,67, tem ocorrência registrada por descumprimento de cláusulas contratuais, registradas pela INFRAERO no SICAF. Devido a situação em que se encontravam e ainda se encontram as fazendas (áreas de conflito) não poderíamos correr nenhum risco;

MF SEGURANÇA - preço mensal R\$ 63.201,73, não possuía CND do INSS; e

FORTALEZA - preço mensal R\$ 70.905,30, não possuía CND do INSS e CRF do FGTS.

7. Destarte, a situação ora apresentada, não vislumbrava alternativa que contrariasse a proposição de efetuar nova Contratação Direta por DISPENSA DE LICITAÇÃO, com fundamento no art. 24, inc. IV e os requisitos previstos no art. 26, da Lei n.º 8.666, de 21.06.93.

Assim, para atender a situação emergencial, que aliás, passava a ser especial, em razão da conveniência e oportunidade e em vistas não haver quaisquer restrições na execução dos serviços, foi proposto a contratada a redução do preço apresentado para a fase de pesquisa de preços. Na negociação tomou-se por base a média dos preços estimados na planilha, tendo o preço apresentado pela contratada sofrido uma redução (R\$ 94,6 mil/R\$85,0 mil), de aproximadamente 9,0%, (nove por cento)."

Por meio do Ofício AT-052/2006, de 26/06/2006, o responsável indicado, que desempenhou a função de Superintendente da Área de Administração no exercício de 2005, acrescentou:

"[...] Registro que passei a exercer a função de Superintendente da Área de Administração a partir de 22.12.2004. Na ocasião não tive conhecimento sobre as recomendações feitas pela CGU em anos anteriores, em razão da inexistência, no Banco, de um sistema que permita a transmissão de informações quando há alteração dos Administradores nas diversas áreas. Assim, as contratações administrativas de responsabilidade da Área de Administração (AA) foram todas firmadas com fulcro em fundamento jurídico, pareceres e notas, elaborados pelo seu Departamento Jurídico (DEJUR/AA). Permito-me questionar o critério adotado para a indicação do responsável potencial e que deverá implementar a recomendação emanada pela CGU, pois atualmente não exerço a função de Superintendente da AA.[...]"

ANÁLISE DA JUSTIFICATIVA:

A justificativa apresentada na alínea "A" confirma que não foi realizada a pesquisa de preços para a contratação. O departamento coloca que isso se deu devido ao caráter sigiloso da medida judicial. Ressalte-se, todavia, que o parágrafo primeiro do artigo 2.º da Instrução de Serviço DIR/AA n.º 05/93, do BNDES, prevendo esses casos, estabeleceu a devida formalização imediatamente após a contratação. Também não constava do processo a análise realizada no orçamento da empresa contratada, tampouco informava quais as outras empresas contatadas e que não estavam aptas ao fornecimento dos serviços. Dessa forma, considerando que nenhum elemento novo foi apresentado, a justificativa não elidiu a impropriedade.

Quanto à alínea "B", a justificativa esclarece que a fonte da planilha de estimativa de custos apensada ao processo de dispensa em comento é o processo relativo ao Pregão Eletrônico 02/2006. Para comprovar a situação de uma das empresas, junto ao INSS, apresentou o histórico, extraído da internet em 29/05/2006, de CND emitidas para a empresa, no qual se verifica uma certidão com validade até 18/08/2005 e a próxima emitida em 03/11/2005. Para outra empresa, o histórico informa que a última certidão emitida foi válida até junho de 2004 e o CRF válido até outubro de 2004. Da terceira empresa nada foi apresentado. Destaque-se que as consultas de regularidade fiscal efetuadas à época, as quais deveriam instruir o processo de dispensa, não foram apresentadas. Outrossim, da mesma forma que foi negociada a redução de preço com a contratada, havia a possibilidade de dar oportunidade para a outra empresa apresentar uma CND atualizada. A justificativa não elidiu a impropriedade.

Concernente à indicação do responsável, ressaltamos que o presente Relatório de Auditoria trata do exame dos atos de gestão praticados no exercício de 2005, período no qual o citado desempenhou a função de Superintendente da Área de Administração.

RECOMENDAÇÃO:

Recomendamos que o BNDES formalize devidamente seus processos de dispensa de licitação emergencial com pesquisa de preços e com a razão para a escolha da empresa contratada, observando, assim, o disposto no artigo 26, parágrafo único da Lei n.º 8.666/1993, cumprindo também o estabelecido em normativos internos.

8.1.1.3 CONSTATAÇÃO:

Ausência de pesquisa ao Cadastro Informativo de Débitos não Quitados - CADIN antes da assinatura de contratos.

Na análise dos processos de contratação, relativos às OCS n.ºs 034/05, 036/05, 037/05, 043/05, 051/05, 053/05, 054/05, 056/05, 057/05, 063/05, 093/05, 094/05, 100/05, 101/05, 140/05, 171/05, 172/05, 173/05, 174/05, 189/05, 198/05, 211/05, 297/05 e 319/05, não evidenciamos a realização de pesquisa ao CADIN, prévia à assinatura do contrato, conforme disposto no inciso III do artigo 6.º da Lei n.º 10.522/2002.

Acerca da consulta ao CADIN, transcrevemos determinação contida em acórdãos do TCU:

Acórdão 1602/2004 - Plenário, em auditoria realizada na Petrobras:

“ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno, determinar à Petróleo Brasileiro S.A. que:

9.1.1. proceda à consulta ao CADIN (Cadastro informativo de débitos não quitados) das empresas interessadas na realização de obras, serviços ou fornecimento, abstendo-se de celebrar contrato ou efetuar aquisições com aquelas que estejam inscritas no CADIN, em obediência ao disposto na Lei n.º 10.522/2002, arts. 2º e 6º.”

Acórdão 2986/2005 - Primeira Câmara, no julgamento da Tomada de Contas do Laboratório Nacional de Computação Científica:

“9.2. determinar ao Laboratório Nacional de Computação Científica - LNCC que:

9.2.1. realize consulta prévia ao Cadastro Informativo dos Créditos Não Quitados do Setor Público Federal - CADIN da situação de fornecedores, prestadores de serviços, e demais órgãos e entidades que vierem a se relacionar com o LNCC por meio da celebração de contratos, convênios, acordos ou ajustes que envolvam desembolso de recursos públicos, bem como no caso de aditamentos desses, nos termos do art. 6º, inciso III, da Lei n. 10.522/2002;

Acórdão 210/2006 - Primeira Câmara e Acórdão 822/2006 - Segunda Câmara, com determinação ao Observatório Nacional- ON :

“2.1.17. promova quando da formalização dos processos licitatórios e dos contratos:

2.1.17.1. as pesquisas prévias no CADIN, quando da celebração dos contratos, art. 6º, inciso III, da Lei nº 10.522/2002 devendo, ainda, serem anexadas as comprovações da pesquisa.”

ATITUDE DO(S) GESTOR(ES):

Não efetuou consulta ao CADIN previamente às contratações e aquisições.

CAUSA:

O gestor entende que a consulta prévia é desnecessária porque não há proibição na Lei n.º 10.522/2002 para a contratação com quem está inscrito no CADIN.

JUSTIFICATIVA:

A justificativa foi apresentada por meio do Memo AA/DEJUR n.º 373/05, de 28/11/2005, pelo gerente da Gerência de Licitações - GLIC, apesar de a solicitação de auditoria ter apontado o diretor da Área de Administração.

"Inicialmente, vale ressaltar o histórico normativo, atinente a matéria.

Em 07/07/1996, foi editada a Medida Provisória n.º 1490, que vedava a contratação com quem estivesse irregular com o Cadastro Informativo de Débitos não Quitados (CADIN), por mais de trinta dias, nos termos do artigo 7.º.

Imediatamente, o Supremo Tribunal Federal exarou medida liminar, em Ação direta de Inconstitucionalidade n.º 1.454-4, suspendendo a eficácia da citada disposição 'normativa'. [....]

A partir da edição da MP n.º 1.863-52, que teve como última publicação de n.º 2.176-79, datada de 23/08/2001, o 'texto legal' se caracterizou pela ausência de proibição a Administração Pública em contratar com quem esteja inscrito no CADIN a mais de trinta dias.

[....]

Não teria cabimento a referida proibição não figurar entre os artigos 27 a 31 da lei de licitações, que estabelece normas de habilitação em processo licitatório, procedimento administrativo prévio a contratação, seu antecedente lógico necessário, para ao final impor-se como condição restritiva ao contrato administrativo.

Parece claro que, ao particular, pessoa física ou jurídica, mesmo inscrito no CADIN, poderá exercer seu direito subjetivo público de contratar com a Administração Pública, se ultrapassar pelo processo licitatório, atendendo as exigências fixadas ante os requisitos de habilitação estipulados com base nos artigos 27 a 31 da lei de licitações, bem como sendo o detentor da proposta mais vantajosa. Esta é a diretriz legal.

A lei n.º 10.522/2002, não trouxe a proibição de contratar com quem estivesse inscrito no CADIN, tornando a consulta prévia despida de finalidade. Na conversão da MP para a lei em vigor, retiraram a proibição de contratação com quem estivesse inscrito no CADIN, não tendo sido retirado, por outro lado a consulta prévia que conferia instrumentalidade a esta regra.

Assim sendo, muito embora o art. 6.º da Medida Provisória, que levou o n.º 2.176-79, datada de 23/08/2001, correspondente ao art. 6.º, da lei n.º 10522/02, ainda estabeleça a verificação no CADIN, a mesma mostra-se inócua, não mais persistindo a obrigatoriedade desta consulta prévia.

[....]

Não há nenhuma medida a ser tomada que justifica a mera consulta prévia ao CADIN de pessoa física ou jurídica a ser contratada pelo Poder Público, simplesmente, porque nenhum efeito decorre deste ato. [....]. Perceber que quando a norma nas medidas provisórias originárias (1996) que tendiam a proibir a contratação dos que estivessem inscritos no CADIN por trinta dias foi descontinuada, inexistindo nas edições subseqüentes e na lei n.º 10.522/02, casou por arrastamento, a inocuidade do dispositivo que gerava instrumentalidade consignado pelo art. 6.º. [....]"

ANÁLISE DA JUSTIFICATIVA:

Não obstante a justificativa apresentada, o ponto permanece, tendo em vista as recentes determinações emanadas pelo TCU, para as unidades jurisdicionadas da CGU-Regional/RJ, no sentido de efetuar-se a pesquisa prévia ao CADIN. Trazemos,

ainda, as seguintes considerações sobre o CADIN, contidas no voto do Ministro Relator do TCU, Acórdão 1628/2004 - Plenário:

“7. O atendimento a estes dispositivos legais não constitui simples exigência burocrática. Têm por objetivo prevenir a administração pública em relação a licitantes que possam vir a não cumprir adequadamente o objeto contratado devido a problemas financeiros, até mesmo falência, comprometendo o princípio da eficiência da administração pública e causando prejuízos financeiros.

8. Por se tratar de salvaguarda da administração, não é, a consulta preventiva, ato discricionário do administrador, tanto que o Tribunal já vem determinando, a diversos órgãos e entidades, a verificação da situação dos licitantes, inclusive à Petrobrás, [....].”

RECOMENDAÇÃO:

Recomendamos que o BNDES efetue a devida consulta ao CADIN, previamente à celebração de contratos ou assemelhados, juntando o comprovante no processo, em conformidade ao disposto na Lei n.º 10.522/2002.

8.1.1.4 CONSTATAÇÃO:

Falhas na formalização de processos de inexigibilidade.

A análise efetuada na amostra de processos de inexigibilidade apontou as seguintes deficiências na instrução de processo:

A) Processo de contratação de profissional para compor a Comissão de Seleção dos Projetos Cinematográficos a serem apoiados pelo BNDES, formalizada por meio da OCS n.º 305/2005, e aprovada por meio da IP GP/DECCO n.º 177/05, de 25/11/2005:

A.1) a comprovação da notória especialização do profissional compôs-se de um currículo reduzido, sem assinatura e sem apensamento dos documentos respaldando as informações apresentadas;

A.2) não consta no processo a proposta (ou convite) formalizada ao profissional.

A.3) a IP GP/DECCO n.º 177/05 também tratou da contratação dos outros membros da Comissão, os quais, como consta, foram selecionados pela Assessoria do Presidente. Não está informado, porém, qual o universo de profissionais que enviaram o currículo para a seleção do BNDES.

B) Processos n.ºs 59/2005, 61/2005, 09/2005, referentes às OCS n.ºs 172/2005, 174/2005 e 051/2005, respectivamente, para contratação de artistas, por meio de empresas, para o Projeto Quintas no BNDES:

B.1) a declaração que consta nos processos é da empresa contratada, onde afirma que representa com exclusividade o artista. Não ficou demonstrado o vínculo existente entre o artista e a empresa, o qual comprova ser esta a empresária exclusiva do profissional, de conformidade com o que estabelece o artigo 25, inciso III, da Lei n.º 8.666/1993.

ATITUDE DO(S) GESTOR(ES):

Não instruiu corretamente os processos de inexigibilidade.

CAUSA:

Falta do rigor necessário à devida instrução de processos de inexigibilidade.

JUSTIFICATIVA:

Por meio da Nota GP/DECCO n.º 22/2006, de 07/06/2006, o BNDES informou:

“[....]

Com relação à questão da redução do currículo [A.1], há que se ponderar que a caracterização do mesmo como tal é decorrente da análise claramente subjetiva, de mérito, cabendo ao administrador e, tão-somente a ele, proceder tal aferição.

Analisando os autos, percebe-se que a Auditoria foi influenciada pela nomenclatura utilizada, já que, no currículo do contratado, ao lado da palavra currículo, consta a expressão "REDUZIDO". Ocorre que tal adjetivação, por si só, não desqualifica o currículo apresentado.

Isso porque, do ponto de vista do contratado, o currículo pode estar realmente reduzido, tendo em vista outras inúmeras qualificações que possui e que não constam efetivamente do currículo.

Do ponto de vista de quem contrata, no entanto, isto é, em um exame objetivo, pode ser que o administrador entenda tal currículo e as informações dele constantes como suficientes à caracterização e comprovação da notória especialização do profissional contratado por inexigibilidade.

É exatamente esta a conclusão a que se chega, se tem-se em conta uma análise neutra e objetiva do currículo apresentado: o cineasta em tela recebeu diversos prêmios do setor cinematográfico, participou de inúmeros projetos e participou de outras comissões julgadoras, o que nos leva a concluir que, quando o mesmo utilizou o vocábulo 'reduzido', quis dizer 'principais qualificações' e não 'qualificações insuficientes'.

Com relação à questão da assinatura do currículo, tem-se esta como mera formalidade que, inclusive, em nenhum momento, é exigida pela lei.

Por outro lado, não é costume a aposição de assinatura em currículos, sendo certo que, se a lei não determina, deve prevalecer o princípio da boa-fé, no caso presente, para fazer valer a relação mínima de confiança que deve se estabelecer entre contratante e contratado, principalmente se há um ente da Administração Pública em um dos pólos da relação jurídica contratual.

Quanto ao apensamento dos documentos comprobatórios da notória especialização do contratado algumas considerações merecem relevo. Em primeiro lugar, há que se ter em mente que a contratação de um membro de uma comissão para seleção de projetos cinematográficos, por suas peculiaridades, não pode ser tratada como uma contratação qualquer.

Trata-se de um trabalho intelectual que, por mais isento que seja, carrega um lastro de subjetividade inevitável por parte do julgador.

A idoneidade do processo de inexigibilidade, no presente caso, deve se traduzir, portanto, na observância, não apenas da lei aplicável à espécie, mas sobretudo, dos princípios administrativos que devem pautar a escolha.

A fim de que não houvesse qualquer tipo de arbitrariedade ou dirigismo, a seleção dos profissionais pelo BNDES seguiram critérios objetivos previamente determinados e justificadamente expostos na IP GP/DECCO n.º 177/05, o que satisfaz a transparência essencial à atividade administrativa.

Assim é que, em homenagem à isonomia, foram cuidadosamente selecionados profissionais de diferentes regiões do país, bem como de distintos segmentos do setor cinematográfico que não apresentassem, ainda, nenhum vínculo com qualquer dos 223 (duzentos e vinte três) projetos inscritos no processo de seleção. Tal cautela denota a seriedade e a responsabilidade com que foi levada a presente Seleção de Filmes pelo BNDES.

Além dos requisitos preliminares supra, a fim de satisfazer a lei torna-se necessário que o profissional selecionado possua notória especialização, reconhecida por outros pares do mesmo segmento, qual seja, o setor cinematográfico.

Nesse passo, certamente o requisito legal foi satisfeito, no caso presente, não apenas pelas informações constantes do currículo apresentado e pela defesa do nome escolhido, constante da IP

GP/DECCO n.º 177/05, mas, sobretudo, e, principalmente, em razão de que, após a divulgação do resultado e da comissão contratada, não houve qualquer impugnação ao certame, do que se conclui que houve um reconhecimento, uma chancela pela comunidade cinematográfica brasileira dos nomes selecionados para comporem a comissão.

Portanto, tendo em vista o vasto currículo do cineasta contratado e o criterioso procedimento, mediante o qual teria sido o mesmo selecionado, não há que se falar em ausência de comprovação da notória especialização levantada pela Controladoria da União.

Quanto ao item [A.2] realmente não houve proposta/convite formalizado aos contratados.

Ocorre que, não haveria sentido algum na apresentação de proposta se o preço da remuneração já estava previamente determinado, assim como as demais condições em que se daria a contratação.

Mais uma vez, há que se levar em conta que se trata de um contrato 'sui generis', qual seja, a contratação de pessoas para comporem uma comissão de seleção de filmes.

Apesar da formalidade exigida, se esta se apresenta inócua, não apenas pode, mas antes deve o administrador dispensá-la.

Assim, se houve o cumprimento da finalidade legal, não há que se falar em irregularidade praticada.

[....]

No item [A.3] são solicitados os nomes dos profissionais que teriam enviado currículo ao BNDES para participar da comissão.

Ocorre que não houve, em verdade, uma oferta de currículos, a serem selecionados.

O que se deu, na espécie, foi uma seleção criteriosa e devidamente justificada, por parte do BNDES, de profissionais de diferentes ramos do setor cinematográfico (exibidor, cineasta, crítico), os quais teriam sido convidados a fazer parte da comissão selecionadora.

Norteadas pela impessoalidade e moralidade, conclui-se legítima a escolha perpetrada, por todos os motivos anteriormente já expostos.

Com relação ao item [B.1] há que se ressaltar que a lei exige apenas a declaração e não a demonstração de vínculo entre o empresário e o artista, como menciona o referido órgão de controle.

Assim dispõe a Lei n.º 8.666/93:

'Art. 25. É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial:

(...)

III - para contratação de profissional de qualquer setor artístico, diretamente ou através de empresário exclusivo, desde que consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública.'

A exigência legal, portanto, se refere apenas à afirmação da representação exclusiva, presumindo a lei, numa interpretação mais apurada do dispositivo em comento, a veracidade da declaração firmada.

Há que se lançar mão aqui, mais uma vez, da boa-fé que rege as relações entre a Administração Pública e as pessoas com quem contrata, partindo-se do princípio de que as informações declaradas são legítimas e verdadeiras.

Existentes as declarações exclusivas, cumprida estará a exigência que faz a lei, sendo intocável a postura do BNDES, no que tange à matéria.[....]."

Foi encaminhada, adicionalmente, por meio do Ofício AT-052/2006, de 26/06/2006, a Nota GP/DECCO n.º 24/2006, na qual o BNDES ressalta novamente o seu entendimento exposto na Nota GP/DECCO n.º 22/2006, de 07/06/2006.

ANÁLISE DA JUSTIFICATIVA:

Para a alínea "A" discordamos do posicionamento exposto e entendemos haver necessidade de constar no processo os documentos que devidamente comprovem a especialização e experiência do profissional, justamente para evidenciar que não houve qualquer "arbitrariedade ou dirigismo" na escolha, uma vez que mesmo os atos discricionários precisam ter os seus motivos documentados. Para corroborar nosso entendimento, trazemos determinações proferidas pelo Tribunal de Contas da União que se aplicam ao caso em comento:

Decisão 739/2000 - Plenário

"[....]

8.2. determinar ao Presidente da INB que adote as seguintes providências:

[....]

8.2.3. observe, para a correta formalização dos processos de contratação de serviços de advocacia em que ocorrer situação justificadora da inexigibilidade de licitação, instruindo-os [....] com documentação capaz de demonstrar a notória especialização dos contratados (arts. 25, inciso II, e 26, parágrafo único, da Lei 8.666/93);" [grifos nossos]

Acórdão 369/2004 - Segunda Câmara

"[....]

9.2 determinar aos gestores da Seção Judiciária do Ceará - Justiça Federal de Primeiro Grau da 5ª Região:

[....]

9.2.4 a inclusão nos autos dos processos administrativos dos documentos que comprovam a notória especialização dos contratados, condição para fundamentação da inexigibilidade de licitação nos moldes do art. 25, inc. II e § 1º da Lei nº 8666/93; [grifos nossos]

Acórdão TCU 1452/2004-Plenário

"[....] ao analisar a especialização de profissionais, admita a comprovação por meio de experiências anteriores devidamente documentadas, conforme previsão dos arts. 25, § 1º e 30, § 1º, da Lei n.º 8.666/93". [grifos nossos]

No caso da contratação de artistas, alínea "B", temos as decisões n.ºs 14881/1995 e 956/1997, do Tribunal de Contas do Distrito Federal, que amparam o nosso entendimento quanto à exigência da comprovação da exclusividade da empresa na representação do artista: "[....] *exija do empresário do artista documento comprobatório que ateste ser aquele o representante legal deste no evento*".

Diante disso, e considerando que a Nota GP/DECCO n.º 24/2006 não acrescentou elementos novos, mantemos o entendimento de que houve falha na formalização dos processos.

RECOMENDAÇÃO:

Anexar aos respectivos processos todos os documentos que respaldam as justificativas utilizadas para a formalização dos processos de inexigibilidade e, em especial, aqueles que demonstram a especialização e qualificação do escolhido.

8.1.2 ASSUNTO - LIMITES À COMPETITIVIDADE

8.1.2.1 CONSTATAÇÃO:

Utilização de modalidade de licitação indevida.

A Lei n.º 8.666/1993 estabelece em seu artigo 23 as modalidades de licitação a serem utilizadas nas aquisições, observando-se o valor estimado para as contratações. Pela análise da relação encaminhada pelo BNDES acerca de Ordens de Compra/Serviço - OCS que apresentaram vigência ativa em algum momento até dezembro de 2005, observamos que o Banco, equivocadamente, determina a modalidade de licitação a ser adotada em função do valor a ser pago em cada exercício financeiro, e não pelo valor global, em todo o período. Listam-se, abaixo, os casos identificados em que foi permitida a indevida prorrogação contratual implicando o desrespeito à Lei:

OCS n.º	Modalidade Utilizada	Valor Contrato R\$	Aditivo R\$	Aditivo R\$	Aditivo R\$	Aditivo R\$	Total R\$
233/2000	Disp. p/ Valor	5.184,00	5.184,00	5.184,00	5.184,00	5.184,00	25.920,00
41/2001	Disp. p/ Valor	5.850,00	6.530,00	6.810,00	6.810,00	-	26.000,00
310/2001	Disp. p/ Valor	15.670,00	15.670,00	15.670,00	15.670,00	-	62.680,00
331/2001	Convite	49.920,00	49.920,00	56.571,84	56.571,84	-	212.983,68
356/2001	Convite	47.748,00	47.748,00	47.748,00	47.748,00	-	190.992,00
278/2002	Convite	45.170,00	45.170,00	45.170,00	-	-	135.510,00
64/2003	Disp. p/ Valor	8.000,00	8.000,00	8.000,00	-	-	24.000,00
65/2003	Disp. p/ Valor	16.000,00	6.583,68	-	-	-	22.583,68
127/2003	Convite	41.820,00	41.820,00	41.820,00	-	-	125.460,00
76/2002	Disp. p/ Valor	14.743,08	15.480,62	16.254,65	16.254,65	-	62.733,00
123/2003	T. de Preço	550.000,40	627.440,40	627.440,40	-	-	1.804.881,20
145/2003	Disp. p/ Valor	16.944,00	16.944,00	-	-	-	33.888,00
209/2003	Disp. p/ Valor	13.200,00	13.200,00	-	-	-	26.400,00

Conforme entendimento pacífico do TCU, o valor estimado deve considerar o valor global da contratação abrangendo todo o período que se estima contratar. Encontram-se abaixo transcritos trechos de acórdãos e decisão que corroboram esse entendimento:

Decisão 955/2002 - Plenário, de 31/07/2002, acerca de auditoria realizada nas Indústrias Nucleares do Brasil S/A - INB

"[...] ao realizar prorrogações contratuais deve a entidade ater-se à modalidade de licitação aplicada ao caso, sob pena de fuga às regras definidas na Lei n.º 8.666/93. Sobre a questão, a Consultoria Zênite emitiu a Súmula n.º 18, publicada no ILC n.º 40, jun/97, p. 479, que afirma:

'Em face de os incisos II e IV do art. 57 da Lei n.º 8.666/93 admitirem prorrogações (extensões), deve a Administração, quando pretender valer-se dessa faculdade, adotar modalidade de licitação compatível com o valor estimado total da contratação, computando os valores pertinentes ao do prazo inicial do contrato e das possíveis prorrogações (extensões), sob pena de violação ao disposto no art. 23 da Lei n.º 8.666/93.' [...]"

Acórdão 128/1999 - Plenário, de 28/07/1999, acerca de auditoria realizada na Fundação Nacional de Saúde AP

"[...]A propósito, todas as prorrogações representaram, na prática, artifício voltado à fuga da precisa modalidade de licitação, exigida pela Lei n.º 8.666/1993, literalmente violada nos arts. 3º, caput, e 23, inciso II, e suas alíneas. (...) O valor global dos contratos, isoladamente, demandaria a realização de licitação na modalidade de concorrência, com a adoção de todas as suas intrínsecas formalidades, tendentes à proteção do princípio da isonomia dos interessados e a salvaguarda do melhor negócio para a Administração. A adoção das impróprias modalidades do convite e tomada de preços, na forma realizada, com a contratação das empresas por prazo mínimo [...] representa, a meu ver, fraude, documentalmente comprovada. [...]"

Acórdão 270/2002 - Primeira Câmara, de 16/04/2002, que trata da prestação de contas da Comissão Nacional de Energia Nuclear - CNEN

"8.2.5 na realização de licitação, adote a modalidade adequada, de acordo com os arts. 22 e 23 da Lei n.º 8.666/1993, de maneira a evitar que a eventual prorrogação do contrato administrativo dela decorrente resulte em valor total do ajuste superior ao permitido para a modalidade utilizada"

Acórdão 1705/2003 - Plenário

"9.5 - determinar à Fundação Nacional de Artes - FUNARTE que:

[....]

9.5.14 - abstenha-se de realizar sucessivas prorrogações de contratos quando a extensão da vigência contratual faça extrapolar a modalidade licitatória sob a qual se realizou o certame.

Acórdão 1191/2005 - Plenário

"9.1. determinar à Companhia Hidroelétrica do São Francisco - Chesf [....] que:

9.1.5. atente para a necessidade de escolher a modalidade de licitação, a ser realizada para a contratação de serviços a serem executados de forma contínua em que houver previsão de prorrogação de prazo na forma do art. 57, inciso II, da Lei n.º 8.666/1993, em função do valor estimado para o período total de prestação dos serviços, incluídas as prorrogações, de modo que não venham a ser extrapolados os limites estabelecidos para no art. 23 daquela Lei [....]"

Cabe acrescentar que tal procedimento ensejou também o desrespeito ao artigo 62, da Lei n.º 8.666/1993, o qual estabelece que "o instrumento de contrato é obrigatório nos casos de concorrência e de tomada de preços". Portanto, os casos acima, para os quais deveria ter ocorrido licitação na modalidade tomada de preços e foi assinada apenas uma OCS, ensejariam a celebração do instrumento contratual, e não Ordem de Compra/Serviço, como efetivado.

ATITUDE DO(S) GESTOR(ES):

Preteriu a Lei n.º 8.666/1993, bem como a recomendação da CGU constante do relatório de auditoria de avaliação da gestão, exercício de 2003, quando este mesmo apontamento restou ressaltado.

O critério para indicação do responsável foi o signatário do último termo aditivo de prorrogação da OCS.

CAUSA:

Na verificação do limite de uma determinada modalidade era considerado o valor adstrito ao exercício financeiro, ao invés de todo o período contemplado. Nos casos em que o valor no próprio exercício foi ultrapassado, constata-se controle deficitário e morosidade administrativa para a efetivação de novo certame, o que evitaria o desrespeito à lei. Observando-se o fato de que este mesmo apontamento já foi objeto de ressalva pela CGU quando da avaliação da gestão do exercício de 2003, há, ainda, o desrespeito às recomendações emitidas pelos órgãos de controle.

JUSTIFICATIVA:

As seguintes justificativas foram encaminhadas pelos responsáveis apontados em cada OCS:

A) OCS n.º 065/2003

"[....] 6. Passamos a expor as justificativas pertinentes, com a análise dos casos listados.

7. Primeiramente, registre-se que o BNDES já se pronunciou em outras ocasiões, respondendo à CGU questionamentos idênticos, relativos a diversas OCSs, nas Notas AA/DEPAD/GLIC n.º 012/2004, de 25.04.2004, AA/DEPAD/GLIC n.º 17/2004, de 24.03.2004, AA/DEPAD/GLIC n.º 026/2004, de 16.08.2004 e AA/DEJUR n.º 180/2005, de 29.11.2005.

8. Na primeira Nota justificou-se que a Área de Administração fundamentava a contratação sob a modalidade relativa ao valor correspondente ao prazo contratual de 12 (doze) meses com base em duas premissas básicas: i) a observância da vigência do crédito orçamentário, e ii) ao fato de que os contratos previam não a prorrogação automática, mas a mera possibilidade de prorrogação, condicionada à existência de verba a ser alocada e à manutenção das condições vantajosas para a administração. Nas Notas seguintes, entre outras respostas, a AA informou que já adotara a orientação da CGU.

9. Com relação à utilização da modalidade de licitação indevida, um dos relatórios da CGU, à época das Notas anteriormente mencionadas, recomendou que o BNDES passasse a definir a modalidade de licitação com base no valor global da contratação, considerando a vigência contratual e as possíveis prorrogações, acatando o posicionamento do TCU.

10. Não obstante o entendimento adotado pela Área de Administração à época das contratações, a Gerência de Licitações, conforme já citado, iniciou procedimentos para acolher a posição recomendada pelo TCU e informou à CGU, conforme referido no parágrafo 8, que passaria a acatar tal recomendação, e dentro do possível, passaria a adotar providências para não prorrogar os contratos que foram celebrados de acordo com a sistemática questionada pelos órgãos de controle, licitando novamente tais serviços, dentro da maior brevidade possível.

11. Para tal, e tendo em vista que em alguns casos, diante do princípio da continuidade do serviço público, não era possível celebrar nova contratação, antes do término dos pactos vigentes, hipótese em que, por exemplo, não foi possível a conclusão do certame licitatório, foram apresentadas as seguintes alternativas: i) prorrogação dos contratos vigentes tão-somente pelo prazo necessário à realização dos devidos procedimentos licitatórios, com a posterior rescisão dos mesmos, assim que viabilizadas as novas contratações;

ii) celebração de contratação emergencial até a conclusão do certame, caso ficasse demonstrado que outras Empresas possuíssem melhores preços que os até então praticados, notadamente nas hipóteses em que a prorrogação não seria mais possível.

12. Registre-se que Lei n.º 8.666/1993, nos arts. 57 e 65, ao disciplinar a prorrogação e aditamento dos contratos, não cuida de modalidade de licitação e sua aplicação não pressupõe a modalidade escolhida para a licitação precedente. Conclui-se que não haveria obrigatoriedade legal para definir a modalidade somando-se os valores de eventuais prorrogações. Soma-se a isso o fato de que, a instauração de licitação ou contratação direta está condicionada à previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações pactuadas decorrentes dos serviços executados dentro do exercício financeiro, conforme disposto no art. 7º, § 2º, inciso III.

13. Frise-se que o entendimento adotado no passado, pelo BNDES, era de que a modalidade deveria se adequar ao valor estimado para um período de 12 (doze) meses. Este não é o entendimento da Área de Administração, no momento, que passou a acatar em tempo as recomendações da CGU, conforme anteriormente abordado, não obstante tal posição do TCU, até o presente momento não estar sumulada, o que, no nosso entender, demonstra que a questão não é totalmente pacífica na Corte de Contas da União.

14. Relativamente à inobservância do art. 62 da Lei n.º 8.666/1993, nos termos apontados pela CGU, ressalte-se que a Ordem de Compra e Serviço - OCS, firmada pelo BNDES para as contratações em comento, é apenas uma terminologia utilizada para os instrumentos celebrados pelo BNDES e não corresponde ao documento simplificado a que se refere o referido dispositivo legal, uma vez

que a OCS expedida pelo Banco contém as cláusulas estabelecidas no art. 55 do mesmo diploma legal.

15. Especificamente quanto aos contratos mencionados, passamos a expor:

a) OCS n.º 065/2003 (1º Aditivo) objetivava a prorrogação do prazo do contrato pelo período de 12 meses, a contar de 19.05.2005. [...] No entanto, tendo em vista a orientação da CGU, anteriormente referida, a Gerência de Contratos do Departamento Jurídico da Área de Administração, por intermédio da Nota AA/DEJUR/GCONT n.º 056/2005, de 18.05.2005 [...], alertou para o fato de que a prorrogação do contrato estava condicionada à utilização do valor até o limite legal e contratual de R\$ 16.000,00.

Observe-se que, até esta data (18.05.2005) foram utilizados apenas R\$ 11.521,58 e não os R\$ 16.000,00 totais do contrato. A dita Nota afirma que, o contrato só poderia ser prorrogado sob a condição de apenas utilizar os R\$ 4.478,42 restantes e que a área demandante, caso entendesse pela necessidade dos serviços, providenciasse o que se fizesse necessário para que se procedesse a nova contratação.

Nesse contexto, em 11.04.2006, por meio do Memo AA/DEJUR/GCONT n.º 137/2006 [...], a área demandante foi comunicada sobre a impossibilidade de prorrogação do prazo de vigência do contrato OCS n.º 065/2003, que, em resposta [...], informa que já havia comunicado o fato à empresa, que o valor efetivamente pago no âmbito do contrato foi de R\$ 15.764,40 [...], e que o serviço está sendo prestado no âmbito do contrato firmado em decorrência do Pregão Eletrônico n.º 08/2005, de 21.12.2005 (OCS-329/2005).

Conclui-se, portanto, que os valores despendidos no aludido contrato não ultrapassaram o limite legal de R\$ 16.000,00, e que o BNDES está acatando a orientação do CGU.

[...]

Essas são as justificativas formais que ora apresentamos, atendendo aos questionamentos da Corregedoria-Geral da União, sendo certo que aderimos à Nota AA/DEJUR/GLIC n.º 68/2006, de 26.04.2006, quanto aos demais aspectos pertinentes à solicitação de Auditoria n.º 175764/23, de 25.04.2006."

B) OCS n.º 123/2003

O responsável apontado reiterou em sua Nota as informações dos itens de 1 a 14 da Nota da alínea "A" e, em relação à OCS n.º 123/2003, registrou:

"[...]

15. Especificamente quanto ao contrato mencionado, passamos a expor:

OCS n.º 123/2003.

O contrato foi celebrado 29/08/2003, tem por objeto a contratação de serviços de auditoria externa, e contém todas as cláusulas fixadas no art. 55 da Lei 8666/93;

A licitação realizada pelo BNDES, tomada de preços, foi publicada, em jornais de grande circulação e no Diário Oficial, sendo ainda divulgada no endereço eletrônico do BNDES, o que garante a mais ampla publicidade, permitindo a participação de quaisquer interessados, inscritos no cadastro de fornecedores do Governo Federal SICAF ou que atendessem às exigências do Edital, razão pela qual deve ser destacado que a modalidade adotada pelo BNDES não gerou qualquer prejuízo aos competidores ou ao Erário Público; A prorrogação efetuada foi necessária para que a empresa de auditoria concluísse seus serviços em relação ao exercício fiscal completo. Uma nova contratação, naquela oportunidade, para a conclusão do exercício, seria mais onerosa.

Encontra-se em elaboração, a demanda por uma nova licitação, que deverá ser divulgada em 2006, evitando-se a prorrogação do Contrato, apesar do DEJUR/AA considerar que não existe qualquer

óbice legal a prática de tal medida, observando-se a necessidade de evitar problemas ligados à descontinuidade dos serviços. Essas são as justificativas formais que ora apresentamos, atendendo aos questionamentos da Corregedoria-Geral da União, sendo certo que aderimos à Nota AA/DEJUR/GLIC n.º 68/2006, de 26.04.2006, quanto aos demais aspectos pertinentes à solicitação de Auditoria n.º 175764/23, de 25.04.2006.”

Por meio de Nota s/n.º, de 23/06/2006, encaminhada por intermédio do Ofício AT-052/2006, de 26/06/2006, após análise do Relatório Preliminar de Auditoria pelo gestor, o responsável indicado acrescentou:

“[....]

Permito-me questionar o critério adotado para a indicação do responsável potencial, como sendo o signatário do último termo aditivo de prorrogação da OCS. Entendo que, principalmente no presente caso, o responsável pela suposta impropriedade não é quem firmou termo aditivo, mas sim quem autorizou a licitação na modalidade indevida, em 2003. A rigor, quem firmou o último aditivo evitou a solução de continuidade dos serviços, que seria prejudicial para o BNDES. [....]”

C) OCS n.º 331/2001, OCS n.º 356/2001, OCS n.º 278/2002 e OCS n.º 209/2003

“1 - OCS 331/2001

[....] o contrato foi celebrado em período anterior à determinação da CGU, a qual, só pôde começar a ser implementada pelo BNDES, no final de 2004, intensificando-se o seu controle a partir do ano de 2005, com a nova configuração da AA/DEJUR e criação da AA/DEJUR/GCONT. Por esta razão, quando ocorreu a última prorrogação de prazo, em 12 de novembro de 2004, a CODAC não estava apta a exercer mecanismos de controle de modo a atender à exigência da CGU, levando-se em consideração todo o prazo de vigência.

2 - OCS 356/2001

Estende-se a esta OCS, na sua totalidade, as explicações concernentes à OCS mencionada no item anterior.

Ressalve-se que o último aditivo de prorrogação de prazo foi celebrado em 03/12/04, estendendo-se o prazo contratual pelo período compreendido entre 04/12/2004 a 03/12/2005.

3 - OCS 278/2002

Na ocasião do vencimento do prazo contratualmente avençado, a Área demandante foi devidamente comunicada, por meio da CI-AA/DEJUR/GCONT-007/2005, de 05/07/05, de que o contrato não mais suportava extensão do seu prazo, por haver ultrapassado o valor global legalmente admitido para a modalidade em que se deu a contratação [....].

4 - [....]

5 - OCS 209/2003

Reporto-me às explicações apresentadas na Nota AA/DEJUR/GLIC-068/2006, de 25/04/2006, encaminhada em anexo.

Cumpramos observar que todas as contratações cujos valores excederam ao legalmente admitido para a modalidade escolhida, foram celebradas antes de 2004, ano a partir do qual, em atendimento à orientação da CGU, tais limites passaram a ser observados pelo BNDES. Podemos observar, pelas explicações aqui contidas e pelos documentos apresentados pela AA/DEJUR, em sua Nota a respeito da matéria, que o BNDES, dentro dos princípios que informam os atos da Administração Pública, cuidou de buscar solução para os casos concretos, com vistas a atender aos ditames dos órgãos de controle.

Concluindo, venho por esta, ratificar, in totum, no que tange às OCS acima enumeradas, as observações contidas na Nota AA/DEJUR n.º 180/2005, de 29/11/05 e Nota AA/DEJUR/GLIC n.º 068/2006, de 25/04/06 [....].”

A aludida Nota AA/DEJUR/GLIC-068/2006, de 25/04/2006, acerca da OCS 209/2003 dispõe:

“- O contrato foi celebrado em 10/10/2003, e teve por objeto a prestação de serviços de locação de equipamentos musicais, ao valor global de até R\$ 13.200,00, com a possibilidade de uma única prorrogação, observando-se, portanto, o limite de R\$ 16.000,00;
- O contrato foi prorrogado sem alteração do valor, e se extinguiu em 09/10/2005, cabendo destacar que, conforme ficha de acompanhamento financeiro constante do procedimento administrativo, foram gastos os seguintes valores, consideravelmente abaixo do total estimado:
No período 2003/2004 - 12.000,00;
Em 2005 - R\$ 5.400,00.”

D) OCS n.º 127/2003 e OCS n.º 64/2003

D.1) OCS n.º 127/2003

“[...] Durante a execução do contrato, foram firmados 2 instrumentos aditivos contratuais visando à extensão do prazo.

[...]

Em maio de 2005, foi iniciado novo processo licitatório, mas que não foi concluído até a data do término da vigência do contrato [...]. Como se trata de serviço imprescindível ao BNDES [...] entendeu ser necessária a prorrogação do contrato em questão por até 12 meses, ainda que o valor global ultrapassasse o limite estabelecido para as contratações por meio de convite, ou seja, R\$ 80.000,00. A extensão do prazo foi devidamente referendada pelo Departamento Jurídico da Área de Administração do BNDES [...]. Assim sendo, o Aditivo n.º 2 foi assinado em 20/07/2005 [...], com previsão expressa à Contratada de que o mesmo seria rescindido, [...] na data que entrasse em vigor o Contrato decorrente do novo certame licitatório.

A nova licitação ocorreu sob a forma de Pregão Eletrônico n.º 03/2006, ocorrendo sessão pública em 31/01/2006, sendo o processo licitatório homologado pela autoridade competente em 19/04/2006, encontrando-se em fase de providências administrativas a celebração do contrato [...].”

D.2) OCS n.º 64/2003

“[...]

Durante a execução do contrato, foram firmados 2 instrumentos aditivos contratuais visando a extensão do prazo, sendo o primeiro assinado em 04/06/2004 e o segundo em 23/05/2005, que mantinha a vigência do contrato até 04/06/2006.

[...] o valor do contrato já havia alcançado o limite máximo a ser obedecido à luz da interpretação do CGU quando do término do Aditivo n.º 1. Todavia, considerando ser a empresa contratada a única a prestar serviços telegráficos no Brasil, e considerando, ainda, que já haviam sido iniciadas as tratativas para contratação de outra empresa para substituir o uso do serviço 'datatexto' pelo BNDES, entendeu-se por conveniente e oportuno estender o prazo do Contrato OCS n.º 64/2003 até a formalização da referida contratação com a outra empresa. A extensão do prazo foi devidamente referendada pelo Departamento Jurídico da Área de Administração do BNDES [...].

Diante disso o contrato será extinto em 04/06/2006.

Vale ressaltar que, sendo a empresa contratada a única capaz de operar telex em âmbito nacional, configura-se a hipótese de enquadramento por inexigibilidade de licitação, o que não ocorreu provavelmente por ter se tratado de situação que se entendeu à época mais vantajosa aos interesses do BNDES.”

A responsável identificada, signatária do último termo aditivo relativo a essas duas contratações, manifestou-se, por meio de documento sem número e data, encaminhado por intermédio do Ofício AT-052/2006, de 26/06/2006, solicitando a revisão do critério adotado para a atribuição da sua responsabilidade. Relatou acerca da estrutura e dos procedimentos adotados pela Área de Administração do BNDES, no período em que exerceu o cargo de chefe do Departamento de Administração Geral, e reiterou:

"[...] toda e qualquer assinatura de contrato e aditivo feita por mim, na qualidade de chefe do DEPAD, ocorreu amparada por decisão jurídica específica emanada do DEJUR. Importante ressaltar que tenho formação em engenharia e administração o que não me possibilita, de forma alguma, emitir qualquer juízo sobre as questões legais envolvidas.

4. Ainda que a responsabilidade do cargo assumido pelo empregado na chefia do DEPAD exija um conhecimento, mesmo que primário, das normas jurídicas e das orientações dos órgãos de controle, isso se torna difícil de ocorrer no BNDES devido a: [...].

5. [...], as OCS n.º 127/03 e OCS n.º 64/03 foram prorrogados por interesse exclusivo do BNDES, para que os serviços em questão não fossem interrompidos, uma vez que houve atraso na efetivação do novo procedimento licitatório."

E) OCS n.º 233/2000:

"[...] informo que, à época, os valores envolvidos se encontravam em consonância com o limite fixado no artigo 24, inciso II, c/c § único da Lei supracitada.

Declaro, ainda, minha total concordância com a análise do Departamento Jurídico da Área de Administração, constante da Nota AA/DEJUR/GLIC n.º 68/2006, de 26/04/2006, a qual esclarece que as práticas administrativas do BNDES, tanto para com o contrato em questão como, também, para com os demais citados na referida SA, estavam devidamente respaldadas pelo estabelecido na Lei de Licitações."

F) OCS n.º 76/2002

"- O contrato foi celebrado em 06/03/2002 e teve por objeto a contratação dos serviços de manutenção do software FORPONTO, sendo que a empresa contratada detém atestado de exclusividade expedida pelo SERPRO;

- Dentro do período de vigência de 12 (doze) meses, os valores observaram o limite fixado no artigo 24, inciso II, c/c parágrafo único da Lei n.º 8.666/93;

- O contrato foi extinto e celebrado, em 2006, contratação da empresa por inexigibilidade n.º 25/2006."

As justificativas para as OCS n.º 41/2001 e 310/2001 foram apresentadas por meio da Nota AA/DEJUR n.º 180/2005, de 29/11/2005, pelo Chefe do Departamento:

"OCS N.º 41/2001: [...] o não atendimento à orientação da CGU foi levantado à época da celebração do Aditivo n.º 07, qual seja 15.02.2005, conforme documentação constante na pasta do Contrato OCS n.º 41/2001. No entanto, tendo em vista a imprescindibilidade do serviço, e ainda, a impossibilidade de as áreas envolvidas providenciarem uma licitação em tempo hábil, o prazo contratual foi prorrogado, pelo período de doze meses, encerrando-se em 14.02.2006, com recomendação à área demandante que providencie uma nova contratação."

"OCS n.º 310/2001: [...] a contratação ocorreu muito antes que a CGU apresentar sua interpretação relativa ao que dispõe o art. 23, da Lei n.º 8.666/1993. Todavia, a área demandante por meio da Nota ACO-DEOPI n.º 33/2005, de 11.08.2005, manifestando-se no sentido

de não haver mais interesse do BNDES em manter dita contratação, o que vem ao encontro da orientação da CGU.”

Para a OCS n.º 145/2003, a justificativa veio por meio da Nota AA/DEJUR/GLIC n.º 68/2006, de 26/04/2006:

“[....]

c) OCS n.º 145/2003:

- O Contrato foi celebrado em 23/07/2003, e teve por objeto a prestação de serviços de acompanhamento de publicações do BNDES, constando o valor mensal de R\$ 1.412,00, o que totalizaria R\$ 16.944,00 por ano;

- O ajuste foi prorrogado uma vez, encerrando-se em setembro de 2005.

- Realmente, no presente caso, houve uma impropriedade na realização da contratação por dispensa em razão do valor, ocorrendo o pagamento de R\$ 944,00 acima do limite legal/ano.”

Posto que as justificativas apresentadas fazem referência à Nota AA/DEJUR/GLIC n.º 68/2006, de 26/04/2006, transcrevemos trechos do documento:

“[....]

As questões ventiladas pela CGU já foram apontadas em relatórios de auditoria realizados pelo próprio órgão de controle em exercícios passados, cabendo destacar que o BNDES, na oportunidade, apresentou defesa sobre os procedimentos adotados no pretérito.

Quanto à definição da modalidade, até 2003, o Banco adotou entendimento de que a escolha deveria ser pautada considerando o período de vigência do contrato, normalmente 12 (doze) meses, uma vez que a prorrogação é uma faculdade da Instituição Pública e não um imperativo legal, e está sujeita à análise da manutenção da condição mais vantajosa para a Administração e à efetiva existência de verba orçamentária para o novo ajuste.

Entretanto, o aludido posicionamento foi reconsiderado, em consonância com a recomendação formulada pelos órgãos de controle, no sentido de definir a modalidade de licitação considerando a respectiva vigência e as possíveis prorrogações.

Na oportunidade, o BNDES sinalizou que iria, dentro do possível, adotar providências para não prorrogar os contratos celebrados de acordo com a sistemática questionada pelos Órgãos de Controle, realizando as respectivas licitações para a substituição dos respectivos prestadores de serviços, o que foi realizado, gradativamente, diante do volume de contratações, e tendo como norte o princípio da continuidade dos serviços públicos, uma vez que parcela significativa das contratações refere-se a atividades imprescindíveis para que o BNDES desempenhe o seu papel institucional.

Tais medidas foram adotadas não por se concluir que havia ilegalidade na postura até então praticada pelo BNDES, uma vez que não há, na Norma Geral de Licitações, qualquer determinação expressa no sentido de aplicar a fórmula definida pelos Órgãos de Controle por intermédio de uma interpretação finalística da lei.

Buscou-se adotar a recomendação, uma vez que a mesma não geraria maiores impactos nas futuras contratações do BNDES, as quais, em sua maior parcela, se caracterizam por objetos de natureza comum, em que se aplica a modalidade pregão, cuja escolha não é feita em razão do valor, mas sim pela natureza do objeto.

Tal mudança de paradigma se confirma com o histórico das licitações realizadas em 2005, a destacar:

- 46 Pregões Presenciais;
- 7 Pregões Eletrônicos;
- 6 Concorrências;
- 1 Tomada de Preços;

- 6 Convites.

A única Tomada de Preços executada não contempla serviços continuados, inexistindo prorrogação contratual, o que também se verifica dos convites processados, restando satisfeita e recomendação da Corte de Contas.

{....}

Nesse momento, cabe destacar que há posições em sentido contrário à defendida pela CGU, dentre as quais destacam-se, inclusive, manifestações do próprio Tribunal de Contas da União - TCU.

Na decisão 586/2002, o voto do Sr. Ministro Relator Adylson Motta consigna posição contrária à defendida pela CGU (a respeito da interpretação da Decisão Plenária n.º 605/96), entendendo que não há 'qualquer exigência de que o valor do contrato somado aos das prorrogações contratuais deva determinar a modalidade licitatória a ser utilizada', "por falta de previsão legal a respeito", sendo que a estimativa do período hipotético de duração do contrato tem o fim de permitir a obtenção de preços e condições mais vantajosas. (doc. 01)

No mesmo sentido, é a manifestação emitida no Acórdão 260/2002 - Plenário:

'No que concerne ao entendimento de que **a modalidade de licitação adotada seja correspondente ao valor total do contrato, incluindo as eventuais prorrogações**, entendo que a sua adoção é muito razoável e pertinente se aplicado estritamente ao caso versado nos autos. Todavia, se tal posicionamento alcançar foros de preceito geral e abstrato, ele se torna temerário diante da necessidade de se analisar as peculiaridades de cada hipótese, na medida em que elas se apresentam ao descortino deste Tribunal. Ademais, **a jurisprudência atualmente dominante reconhece a desnecessidade, por ausência de prescrição legal, da antecipada previsão editalícia e contratual de eventuais prorrogações** (Decisão n.º 379/2002 - Plenário; Decisão n.º 255/2002 - Plenário; Decisão n.º 541/1996 - Plenário), o que, de certa forma, contradiz o entendimento proposto.' gn (doc. 02).

Por outro lado, os artigos 57 e 65 da Lei n.º 8.666/1993, que disciplinam a prorrogação/aditamento aos contratos, não tratam de modalidade de licitação e sua aplicação não implica a modalidade escolhida para a licitação precedente. Isto é, toda e qualquer alteração/prorrogação deve ser regida pelas regras traçadas pela lei, sendo que em momento algum, há qualquer diferenciação quanto à modalidade de licitação utilizada, eis que esta fase encontra-se, sobejamente, ultrapassada. Enfim, com base na interpretação ora formulada, não haveria obrigatoriedade legal de definir a modalidade somando-se os valores de eventuais prorrogações.

Ademais, o BNDES em suas práticas administrativas, buscou respaldo na Lei de Licitações que, condiciona a instauração de licitação ou contratação direta à previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes de obras ou serviços executados no exercício financeiro em curso (art. 7º, § 2º, inciso III, da Lei n.º 8.666/93).

Assim, deve ser rechaçada a afirmação de que o procedimento adotado pelo BNDES quanto à escolha da modalidade foi ilegal.

[....], considera-se conveniente que a escolha da modalidade contemple o período de prorrogação, mas não partindo da premissa de que a soma dos preços anuais deve ser adotada para efeitos de definir o valor da contratação, ou de que tal exigência está fixada expressamente na Lei. A medida em comento pode ser adotada, conforme já citado, tendo como norte o potencial aumento da disputa e a ampliação da divulgação do procedimento de contratação.

Não obstante, em relação aos casos listados pela CGU, deve ser destacado que a maior parte dos contratos encontra-se extinta, e o Banco já apresentou considerações sobre os mesmos ao Órgão de Controle (doc. 03).

Conforme valores indicados pela Auditoria Externa (**solicitação do CGU**), todos os contratos, com exceção à OCS n.º 145/2003, estavam adequados aos limites impostos pela Lei n.º 8.666/93, considerando o período de vigência (12 meses).

[....]

Por fim, em relação à inobservância do artigo 62 da Lei de Licitações, que torna obrigatória a utilização do instrumento de contrato nas hipóteses de concorrência e tomada de preços, deve ser destacado que a Ordem de Compra/ Serviço - OCS firmada pelo BNDES para as contratações em destaque, é uma nomenclatura utilizada para os Instrumentos celebrados pelo Banco, e que não se coaduna com o documento simplificado a que se refere o artigo 62, uma vez que a OCS contém as cláusulas fixadas no artigo 55 do mesmo diploma legal [....]

Apresentadas as considerações que a Gerência de Licitações considera pertinentes, destaca-se que as recomendações constantes da Solicitação de Auditoria emitida pela CGU sob o n.º 175764/23 já foram implementadas nos processos licitatórios que o BNDES atualmente conduz."

ANÁLISE DA JUSTIFICATIVA:

De início, cumpre informar que, atinente à matéria, apesar de não haver unanimidade no Tribunal, é o entendimento que vem predominando nas determinações proferidas em acórdãos mais recentes do TCU, e, conseqüentemente, o adotado pela CGU.

No relatório n.º 139954, da CGU-Regional/RJ, referente à Prestação de Contas do BNDES, relativo ao exercício de 2003, em seu item 10.1.3.1, foi recomendado para que o BNDES, além de definir a modalidade de licitação a ser utilizada com base no valor global da contratação, considerando a vigência contratual e as possíveis prorrogações, providenciasse a realização dos certames licitatórios nas modalidades corretas, não prorrogando os contratos em vigor. O atendimento a essas recomendações foi considerado parcial, quando da auditoria referente ao exercício de 2004, conforme disposto no item 4.1.3.1(16) do relatório n.º 160816. Portanto, para as OCS n.º 233/2000, 310/2001, 331/2001, 356/2001, 278/2002 e 209/2003, cujos aditivos foram firmados a partir de setembro/2004, consideramos que o BNDES incorreu na impropriedade, tendo em vista já ter conhecimento do posicionamento da CGU. Da mesma forma mantemos a impropriedade para as OCS n.º 41/2001, 76/2002, 64/2003, 65/2003, 123/2003 e 127/2003, as quais tiveram os termos aditivos de prorrogação de prazo celebrados no exercício de 2005, acrescentando as seguintes informações, conforme a OCS, mediante o que foi apresentado na justificativa:

- OCS n.º 65/2003: registre-se que o enquadramento na modalidade de licitação é em função do limite estimado para contratação, e não dos valores já pagos. É incoerente ajustar e formalizar a modalidade de licitação após o término do contrato, em função da apuração dos valores gastos;

- OCS n.º 127/2003: não evidenciamos empenho para efetivar-se uma nova contratação, mediante conclusão do citado processo licitatório iniciado em maio de 2005, com vistas a sanar a impropriedade ainda no exercício;

- OCS n.º 64/2003: pelas informações fornecidas, a impropriedade poderia ter sido evitada em 2005 com a contratação fundamentada no enquadramento jurídico devido, qual seja, inexigibilidade de licitação, ao invés de celebrar-se o termo aditivo n.º 2 por dispensa de licitação;

- OCS n.º 76/2002: da mesma forma, a impropriedade poderia ter sido evitada em 2005 com a contratação fundamentada no enquadramento jurídico devido, qual seja,

inexigibilidade de licitação, ao invés de celebrar-se o termo aditivo n.º 5 por dispensa de licitação.

- OCS n.º 123/2003: quanto à prorrogação ser necessária para que a empresa de auditoria concluisse seus serviços em relação ao exercício fiscal completo, não é justificativa suficiente para elidir a impropriedade, principalmente pelo fato de a formalização do termo aditivo n.º 3 abranger o período de vigência até 28/08/2006, e não o tempo necessário para conclusão dos serviços.

Para a OCS n.º 145/2003 reconheceu-se a ocorrência de impropriedade.

Quanto ao documento utilizado, intitulado "Ordem de Compra/Serviço - OCS", verificamos o seguinte:

- a) não há estabelecimento do foro competente para solução de conflito;
- b) ausência do termo "contrato" no cabeçalho da ordem;
- c) a OCS não destaca o nome do contratado e o seu representante;
- d) a sujeição das partes à Lei n.º 8.666/1993 não está explícita;
- e) não há cláusula obrigando o contratado a manter as condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação;
- f) não constam os critérios de compensação financeira para os casos de atrasos de pagamento pela Administração.

Quanto às manifestações encaminhadas por meio do Ofício AT-052/2006 pelos responsáveis indicados, signatários dos termos aditivos relativos às OCS n.º 64/2003, 127/2003 e 123/2003, em que pesem os problemas internos existentes no BNDES, temos a informar que as pessoas incumbidas de atos de gestão devem responder pelas ações e omissões praticadas no exercício de sua função.

RECOMENDAÇÃO:

O BNDES deve:

- 1 - Definir a modalidade de licitação a ser utilizada com base no valor global da contratação, considerando a vigência contratual e as possíveis prorrogações.
- 2 - Respeitar a modalidade utilizada quando da prorrogação.
- 3 - Providenciar a realização dos certames licitatórios, nas modalidades corretas, visando a substituir os contratos em vigor que se enquadrem na impropriedade.
- 4 - Implementar controles que permitam verificar com antecedência se um determinado contrato irá ultrapassar o valor da modalidade de licitação, a tempo de efetivação de novo certame licitatório.
- 5 - Abster-se de assinar contratos ou termos aditivos em valores superiores aos limites das respectivas modalidades licitatórias.
- 6 - Formalizar os contratos com as cláusulas necessárias estabelecidas no artigo 55 da Lei n.º 8.666/1993.

8.2 SUBÁREA - CONTRATOS DE OBRAS, COMPRAS E SERVIÇOS

8.2.1 ASSUNTO - CONTRATOS SEM LICITAÇÃO

8.2.1.1 CONSTATAÇÃO:

Contratações emergenciais por dispensa de licitação com base no artigo 24, inciso IV, da Lei n.º 8.666/1993, decorrentes de falhas de planejamento.

A) Por meio do processo de dispensa de licitação n.º 75/2005, foi contratado um escritório de advocacia (OCS 198/05), especializado em contencioso trabalhista, para a defesa dos interesses do BNDES em ações trabalhistas, com amparo no

artigo 24, inciso IV, da Lei n.º 8.666/1993 (emergência), visando à continuidade dos serviços advocatícios prestados pelo contrato OCS n.º 172/00 em vigor até 31/07/2005.

Acerca da caracterização dos casos de emergência, o TCU possui entendimento pacífico, conforme Decisão n.º 347/1994 - Plenário, na qual delibera que "a situação adversa, dada como de emergência ou de calamidade pública, não tenha se originado, total ou parcialmente, da falta de planejamento, da desídia administrativa ou da má gestão dos recursos disponíveis, ou seja, que ela não possa, em alguma medida, ser atribuída à culpa ou dolo do(s) agente(s) público(s) que tinha(m) o dever de agir para prevenir a ocorrência de tal situação". Isso posto, questionamos a situação emergencial alegada para o contrato OCS 198/05, em face dos seguintes fatos:

a) em decisões plenárias do TCU n.ºs 847/1997 e 307/2000 foi determinado ao BNDES que realizasse processo licitatório para a contratação de serviços advocatícios. Então, desde essas datas, o BNDES tinha ciência da necessidade de se providenciar certame licitatório para regularizar os seus contratos, tanto que em dezembro de 2003 publicou o edital de uma Tomada de Preços (técnica e preço) visando à contratação desse objeto; e

b) a Tomada de Preços, ao final de janeiro de 2004, antes da entrega e abertura dos envelopes, foi adiada *sine die* e, somente em abril de 2005, decorrido mais de um ano, foi publicado o aviso de sua anulação, conforme verificado no sítio do BNDES;

B) Efetuiu-se a contratação de empresa (OCS 211/2005) por dispensa de licitação n.º 80/2005, com fulcro no inciso IV do artigo 24 da Lei n.º 8.666/1993 (emergência), pela segunda vez no exercício. Para a primeira contratação (OCS 057/05) a situação de emergência foi devidamente caracterizada, sendo considerado, naquela oportunidade, conforme consta na IP AA/DEPAD n.º 33/05, de 14/03/2005, que uma contratação futura seria precedida do regular procedimento licitatório. Apesar disso, o contrato OCS 057/05 expirou em 29/08/2005, sem que fosse deflagrado um processo licitatório, e o BNDES firmou, então, em 31/08/2005, nova contratação emergencial. Cabe aqui o posicionamento emitido pelo TCU de que a falta de planejamento ou o planejamento inadequado de ações não permite que o administrador, em etapa posterior, invoque a dispensa de licitação sob a alegação de situação de emergência (Acórdão 300/1995 - 2.ª Câmara).

Acrescentamos, por fim, que na análise do processo de dispensa emergencial n.º 37/2005, para a contratação de serviços de agente de viagens, o TCU também constatou a ocorrência de situação emergencial decorrente da falta de planejamento por parte do BNDES, tendo, então, exarado o Acórdão n.º 1527/2005 - 1.ª Câmara, publicado em 28/07/2005, com a seguinte determinação:

"9.2.1. implemente medidas de planejamento em suas contratações, de forma a concluir em tempo hábil as licitações que a elas se destinem, evitando dispensas fundamentadas no art. 24, inciso IV, da Lei n. 8.666/1993, sem que sejam atendidos os pressupostos elencados na Decisão n. 347/1994 - Plenário".

ATITUDE DO(S) GESTOR(ES):

Não implementaram ações de planejamento de modo a evitar contratações por dispensa de licitação com base no inciso IV do artigo 24 da lei n.º 8.666/1993. Foram indicados como responsáveis o Diretor e o Superintendente da Área de Administração, tendo em vista terem celebrado as contratações e ser atribuição dessa área providenciar as ações para desenvolver os procedimentos licitatórios e as contratações diretas.

CAUSA:

Morosidade no planejamento de ações e ausência de busca de soluções para contratação de serviços necessários e previsíveis, por meio de procedimentos licitatórios.

JUSTIFICATIVA:

As justificativas foram apresentadas, conforme a seguir:

A) OCS 198/05

Por meio da Nota AJ/DECON n.º 140/05, de 28/11/2005:

"[...] o contrato celebrado com escritório de advocacia (OCS 198/05), justificou-se na necessidade de acompanhamento por escritório terceirizado das causas trabalhistas envolvendo o Sistema BNDES, tendo em vista que:

- (i) o contrato anterior expirar-se-ia em 31/07/05, sem possibilidade de prorrogação;
- (ii) existe expressiva quantidade de procedimentos judiciais ainda em curso [...] e subsiste a necessidade e o interesse de que as ações trabalhistas sejam acompanhadas por advogados externos, especializados em direito trabalhista;
- (iii) existia recomendação de que não houvesse solução de continuidade dos serviços até então prestados, [...];
- (iv) a falta de patrocínio destas ações poderia acarretar graves prejuízos para o Sistema BNDES e para o interesse público, tais como perda de prazos, revelia em ações e, em consequência, prejuízos financeiros;
- (v) o novo procedimento licitatório para a contratação dos serviços encontrava-se na fase interna de conclusão [...];
- (vi) persistia a situação que ensejou a prorrogação do contrato e as sucessivas contratações, isto é, o procedimento licitatório para contratação de escritório de advocacia ainda se encontrava em fase preliminar, [...];
- (vii) [...].

Assim [...] não restou outra saída ao BNDES senão a realização da contratação em referência, uma vez que as causas trabalhistas não poderiam ficar sem o devido acompanhamento processual até a ulatimação do procedimento licitatório para a contratação de escritório de advocacia trabalhista, sob pena de ocorrência de graves prejuízos aos interesses do Sistema BNDES e geração de situações irreversíveis, em decorrência do fenômeno da preclusão processual.

Ressalta-se que, em 13/10/2005, foi publicado, [...] o Edital de Licitação - Concorrência AA - 05/2005 para a contratação de Escritório de Advocacia Trabalhista, [...].

Em relação à realização da licitação para a contratação de escritório de advocacia para a prestação dos serviços jurídicos, conforme determinado pelo TCU, nas decisões plenárias n.º 847/97 e n.º 307/2000, por diversas vezes o BNDES prestou esclarecimentos aos órgãos de fiscalização e controle acerca da demora na propositura da contratação.

[...] este processo se alongou por alguns anos devido a inúmeras questões surgidas após a publicação do Edital de Licitação - Tomada de Preços AAI 01/03, publicado em dezembro de 2003.

Desde sua publicação, o Edital sofreu diversos questionamentos e impugnações por parte de interessados, o que levou ao adiamento da sessão pública [...] até que os pontos levantados fossem analisados, com vistas à realização das alterações cabíveis.

Cabe registrar ainda que, por meio do Ofício n.º 100, da 5ª SECEX do Tribunal de Contas da União, de 12.02.2004, o BNDES foi instado a prestar informações sobre a TP AAI 01/03 nos autos do Processo TC-001.647/2004-7, que consistia em Representação protocolada por escritório jurídico, solicitando análise prévia do Edital, pelos

mesmos fundamentos de impugnação anteriormente apresentada pelo referido escritório (tal processo foi arquivado, com base no art. 169, II, do Regimento Interno do TCU, uma vez que perdeu seu objeto, já que o Representante questionava a regularidade do procedimento licitatório, o qual, como veremos a seguir, foi anulado).

Dando continuidade ao trabalho de aperfeiçoamento do instrumento convocatório, as áreas competentes avaliaram os questionamentos e as impugnações formuladas e concluíram que, além de serem numerosas as alterações sugeridas, determinadas exigências, ainda que não fossem ilegais de per se, poderiam configurar restrição indevida à competição, favorecendo o acolhimento de eventuais impugnações [....].

A solução adotada foi a total reformulação das especificações do objeto e dos requisitos de classificação técnica, bem como a atualização da estimativa de valor da contratação [....] além de outros pontos que se tornaram carentes de modificação ao longo da elaboração do novo edital.

Assim, o BNDES, no exercício do poder de autotutela da Administração [....] procedeu à anulação da TP AAI 01/03.

Isso porque entendeu-se que as reformulações necessárias demandariam menos tempo do que o que seria necessário para os ajustes na TP AAI 01/03 [....].

O aviso de anulação da TP AAI 01/03 demorou a ser publicado porque os trâmites para a concretização de tal procedimento de anulação não são simples, tendo em vista que envolvem diversos estudos, análises, elaboração de documentos e justificativas e, por fim, tomada de decisões.

Sendo assim, somente em 05/04/2005, por meio da Decisão de Diretoria 231/2005, é que foi aprovada a anulação da TP AAI 01/03, razão pela qual justifica-se a sua publicidade no mês de abril de 2005.

[....]

Por todo o exposto, conclui-se que seria extremamente danoso aos interesses de todo o Sistema BNDES a não-realização da contratação em apreço.

Assim, constituir-se-ia verdadeira desídia administrativa deixar esses interesses públicos indefesos, enquanto o BNDES tem que lidar com os diversos percalços tão comuns em qualquer realização de procedimento licitatório que atenda perfeitamente aos ditames legais.”

B) OCS 211/2005

Por meio da Nota AA-DEJUR-GCONT n.º 093/2006, de 30/05/2006:

“Alega a Controladoria Geral da União - CGU [....] que a contratação da empresa decorre de falta de planejamento por parte do BNDES ou de planejamento inadequado.

Todavia, desconsiderou a CGU, em sua análise, o conteúdo da Nota AA-DEJUR-GCONT n.º 126/2005, de 29.08.2005, a qual, ao cuidar do enquadramento jurídico da referida contratação, faz referência expressa à Nota AA-DEJUR-GCONT n.º 119/05, de 18.08.2005, por meio da qual o DEJUR responde à consulta formulada através da Nota AA-DEPAD-GPAT-CONOP n.º 17/05, de 14.06.05, consubstanciada na indagação de se, uma vez encerrado do Contrato OCS n.º 057/2005, formalizado nos termos do art. 2º, da Instrução de Serviço DIR/AA 05/93, o DEPAD continuaria responsável pela administração dos contratos relacionados com as Fazendas, por não integrarem tais imóveis a carteira de bens não de uso próprio do BNDES.

Para melhor subsidiar a presente resposta, permitimo-nos abaixo transcrever as 'considerações finais' da referida Nota [....].

'Considerações Finais

Assim, considerando:

- a) Que o BNDES encontra-se imitado na posse das Fazendas;
- b) Que as providências necessárias à contratação da atual empresa prestadora dos serviços de segurança e guarda armada ficaram a cargo do DEPAD em estrita observância ao que estabelece a IS DIR AA 05/93;
- c) Ser atribuição do DEPAD, nos termos da Resolução 1.126/2004, coordenar, contratar e executar os serviços de administração do patrimônio, bens móveis e imóveis, e apoio à alienação dos bens do Sistema BNDES, onde se incluem os Bens Não de Uso Próprio;
- d) Que para integrarem o patrimônio contábil do BNDES, e assim possam ser considerados como Bens de Uso Não Próprio, as fazendas arrematadas em leilão judicial precisam, necessariamente, ter as respectivas cartas de arrematação registradas no registro imobiliário;
- e) Que a Decisão n.º DIR. 208/2005 autorizou a cessão dos direitos decorrentes da arrematação de ditos imóveis e indicou o DEPAD como responsável para empreender todos os procedimentos que se façam necessários para que o BNDES venha a ceder ditos direitos;
- f) Que inexistente definição de competência organizacional relativamente a bens arrematados judicialmente, que não integram o patrimônio contábil do Banco, até que venha a ocorrer a respectiva alienação por meio de processo licitatório; e,
- g) Que, independentemente da falta de definição de competência organizacional expressa, os serviços de vigilância e guarda armada nas fazendas [...] não podem sofrer solução de continuidade [...] causando prejuízos ao BNDES.

Entendemos que, frise-se uma vez mais, para que não haja prejuízo para o BNDES, deve o DEPAD diligenciar tudo o que necessário se fizer para que se formalize, ao arrimo do art. 24, inciso IV, da Lei n.º 8.666/93, uma nova contratação, em caráter emergencial, pelo prazo de até 180 dias, de empresa prestadora de serviços de guarda e vigilância armada e fardada, serviços esses a serem executados nas referidas fazendas, na medida em que a execução dos mesmos não deve sofrer solução de continuidade pela importância de que se revestem para a manutenção dos direitos do BNDES.

Todavia, diante da falta de definição de competência organizacional visando às providências inerentes à manutenção da posse e regularização da titularidade de bens imóveis arrematados judicialmente pelo BNDES, desde a data da imissão na posse, até que venha a ocorrer a sua alienação, manifestamo-nos no sentido de que a autorização para a abertura de processo licitatório, [...] seja responsabilidade da AJ/DECON e AC/DEREC [...].

Entendemos, contudo, que a Unidade Administrativa a ser definida como responsável pela administração dos bens que ainda não estão apropriados no patrimônio contábil do BNDES, que é a autorizada a efetivar os procedimentos relativos à recuperação de créditos, venha a deter, no âmbito de sua competência, a responsabilidade de iniciar os procedimentos necessários para a licitação dos serviços relativos à manutenção de bens arrematados judicialmente.'

Como se depreende do acima transcrito, a contratação, ao arrimo do estatuído no inciso IV do art. 24, da Lei n.º 8.666/93, da prestação de serviços de vigilância e segurança armada nas Fazendas [...] formalizada por meio da na OCS n.º 211/2005, não pode ser considerada como decorrente de falta de planejamento do BNDES.

O Banco por estar atento à questão, por meio de sua Área de Administração, constatou a ausência de competência organizacional visando às providências inerentes à manutenção da posse e regularização da titularidade de bens imóveis arrematados judicialmente pelo BNDES, desde a data da imissão na posse, até que venha a ocorrer a sua alienação, circunstância essa que veio a impactar, diretamente, a adoção dos procedimentos necessários à abertura de processo licitatório com vistas à contratação dos serviços aqui tratados.

Nesse contexto, cumpre observar que após a manifestação da AA-DEJUR-GCONT, [...] por intermédio da IP AA-DEPAD-GPAT n.º 163/05, de 09.11.2005 propôs à Diretoria do BNDES autorizar a contratação

dos serviços [...] mediante procedimento licitatório, [...], daí decorrendo a realização do Pregão Eletrônico AA-02/2006 - BNDES, finalizado com a celebração, em 24.03.2006, do Contrato OCS n.º 044/2006.

Assim, fácil constatar que, no caso aqui tratado, não houve falta de planejamento do BNDES, mas sim busca do aperfeiçoamento de suas normas procedimentais internas, para melhor atender ao interesse público.

Por outro lado, o risco de danos aos bens imóveis era indiscutível, [...] revelando-se, assim, ter sido a referida contratação o meio mais adequado e eficiente para afastar o risco iminente que se vislumbrava, até que se decidisse a qual área do BNDES compete administrar bens oriundos de processos judiciais, enquanto os mesmos não integrarem a carteira de bens não de uso próprio do Banco.”

Por meio da Nota s/nº, de 23/03/2006, encaminhada por intermédio do Ofício AT-052/2006, de 26/06/2006, o responsável indicado, que desempenhava a função de Superintendente da Área de Administração, no exercício de 2005, acrescentou:

“[....]

Permito-me questionar o critério adotado para a indicação do responsável potencial, como sendo os signatários das contratações e ser atribuição da Área de Administração providenciar as ações para desenvolver os procedimentos licitatórios. De fato, tal atribuição é da AA. No entanto, esta área necessita ser demandada pela Unidade do BNDES interessada na contratação, que no caso da DL n.º 75/2005 (OCS 198/2005) é a Área Jurídica-AJ. Todo o procedimento interno para a definição do objeto a ser licitado, para a elaboração dos requisitos técnicos de pontuação, enfim, a elaboração e o encaminhamento de todas as exigências que deverão compor as propostas técnicas e de preço, que necessariamente constarão do edital, têm que ser encaminhadas à AA pelo gestor do contrato/serviço, no caso, a AJ. Pode-se constatar que não se pode imputar à AA (área responsável por desenvolver, apenas, os procedimentos licitatórios) a responsabilidade por esta falta de planejamento.

[....] as contratações administrativas de responsabilidade da Área de Administração (AA) foram firmadas com fulcro em fundamento jurídico, pareceres e notas, elaborados pelo seu Departamento Jurídico (DEJUR/AA). [....]”

ANÁLISE DA JUSTIFICATIVA:

No que se refere à contratação de escritório de advocacia, em que pese a justificativa apresentada, não podemos considerar a impropriedade elidida. Há Determinações do Tribunal de Contas da União proferidas desde 1997 e Recomendações da Controladoria-Geral em relatórios de auditoria de exercícios anteriores, para que o BNDES agilize as suas ações e procedimentos internos quanto à contratação de escritório de advocacia mediante regular processo licitatório.

Para o caso da OCS 211/2005, consideramos o conteúdo das notas mencionadas e mantemos a impropriedade. A consulta formulada por meio da Nota AA-DEPAD-GPAT-CONOP n.º 17/05 diz respeito à dúvida referente à qual unidade interna do Banco seria responsável pela administração dos contratos com as fazendas, as quais ainda não integram a carteira de bens não de uso próprio do BNDES, em face das atribuições do Departamento de Administração Geral - DEPAD, aprovados na Organização Interna Básica do BNDES (Resolução n.º 1126, de 04/10/2004). Por meio da Nota AA-DEJUR-GCONT n.º 119/05, responde-se à consulta e constata-se que inexistente: unidade no BNDES que administre os bens não operacionais que ainda não integram o patrimônio contábil do Banco; e estrutura própria para cuidar dos bens oriundos de cobrança judicial até a sua alienação. Nessa Nota, inclusive, foi destacado que o Sistema de Planejamento Integrado para o Desenvolvimento - SPID, desenvolvido em 2004 pela Área de Planejamento, apontou essa situação de

"conflito na definição de atribuições relativas às questões jurídicas e de administração dos bens objeto de execução de dívida". Essa falha não foi tratada pela Administração de maneira tempestiva, contribuindo, portanto, com a situação que culminou na contratação emergencial pela segunda vez.

Quanto ao questionamento acerca da indicação do responsável, as atribuições da área na qual o citado exerceu a função de Superintendente efetivamente envolvem a coordenação, contratação, controle e execução dos diversos serviços demandados pelas unidades do BNDES, bem como o zelo pela uniformização de procedimentos. Acrescente-se que não evidenciamos qualquer atitude, por parte do gestor apontado, visando à responsabilização de outra área do BNDES pelas causas que ensejaram a referida contratação direta.

RECOMENDAÇÃO:

O BNDES deve adequar seus procedimentos internos de modo a concluir as suas licitações a tempo de evitar as dispensas fundamentadas no artigo 24, inciso IV, quando não estiverem presentes todos os elementos aludidos na Decisão n.º 347/1994 - Plenário, de modo a atender às determinações do TCU.

8.2.2 ASSUNTO - ALTERAÇÕES CONTRATUAIS

8.2.2.1 CONSTATAÇÃO:

Repactuação de contrato sem comprovação das vantagens deste ato para a Administração.

A análise dos documentos processuais que ampararam a assinatura do 2º Termo Aditivo ao Contrato OCS n.º 123/03 celebrado com empresa para a prestação de serviços de auditoria externa mostrou que as informações apensadas encontravam-se insuficientes. O referido Termo teve por objeto a atualização do valor em 14,08%, tendo sido identificadas as seguintes deficiências:

- Ausência de propostas de outras empresas apensadas ao processo, de modo a comprovar que o preço praticado coaduna-se com o praticado no mercado.

- Comprovação do aumento de custos por parte da contratada: não consta do processo a comprovação efetiva do aumento de custos, uma vez que não há planilha detalhada mostrando a composição do preço unitário praticado para cada tipo de profissional disponibilizado. Apesar de estar apensado o dissídio coletivo comprovando o aumento salarial de 10% e documento da Receita Federal comprovando o aumento da alíquota da COFINS em 4,08%, uma vez que não há o detalhamento do custo unitário, não há como comprovar que a atualização deva ser aplicada ao valor integral unitário. Observe-se que os preços são formados por uma série de componentes, vencimento básico, encargos, taxa de administração da empresa, etc. As atualizações dos valores aplicados, portanto, não podem incidir integralmente, devendo ser aplicados na medida proporcional, a qual não é possível calcular, uma vez que não há planilha de composição dos preços unitários.

A não comprovação dos preços vigentes no mercado contraria o disposto no artigo 3º da Resolução CCE n.º 10/1996, que estabelece que "*a repactuação de preços deverá ter, como parâmetros básicos, a qualidade e os preços vigentes no mercado para prestação desses serviços*".

Acerca do reajuste de preços praticado sem a comprovação analítica do aumento, verifica-se desobediência ao item 7.3 da IN 18/1997 (por força do artigo 3º da Resolução CCE n.º 10, de 08/09/1996, o qual indica que as orientações do MARE se aplicam, no que couber, aos contratos continuados de empresas estatais), que condiciona o acréscimo do valor pago à demonstração analítica do aumento dos custos, de acordo com a Planilha de Custos e Formação de Preços referida no próprio normativo, a qual deve ser elaborada pela empresa contratada. No caso em questão, não consta a elaboração da Planilha quando da contratação, demonstrando os valores unitários de cada profissional, e quando do reajuste, detalhando por

item de custo os aumentos devidos. Neste aspecto, destacamos trechos do Acórdão TCU n.º 297/2005 - Plenário:

"4.6 Ultrapassada a análise quanto aos aspectos econômicos das justificativas da empresa, noutra enfoque, devemos ter em conta que a repactuação não se prende apenas a aspectos financeiros, mas, também, a questões legais, doutrinárias e jurisprudenciais. Nessa linha, do entendimento da jurisprudência do TCU acerca do tema, podemos extrair, pelo menos, quatro premissas básicas:

1) somente os contratos que tenham por objeto a prestação de serviços de natureza contínua podem ser repactuados. É necessária, ainda, a existência de cláusula admitindo a repactuação, que pode ser para aumentar ou diminuir o valor do contrato;

2) A repactuação não está vinculada a qualquer índice;

3) Para repactuação de preços deve ser apresentada demonstração analítica da variação dos componentes dos custos do contrato, devidamente justificada, e;

4) a repactuação que vise aumento de despesa não é permitida antes de decorrido, pelo menos, um ano de vigência do contrato.

Acórdão

[....] 9.1. [....] determinar à entidade que:

[....]

9.1.3. adote a prática de registrar nos processos licitatórios e nos processos deles decorrentes - processos de acompanhamento de contratos de obras e/ou serviços - **as devidas justificativas para as alterações contratuais, com as demonstrações analíticas das variações dos componentes dos custos dos contratos**, conforme previsto na Lei n.º 8.666/1993 (art. 65);

9.1.4. atente para o entendimento firmado na jurisprudência do Tribunal de Contas da União (v.g., AC-1.563/2004 - Plenário, AC-55/2000 - Plenário, etc.), [....] observando, ainda, que:

[....]9.1.4.3. para a repactuação de preços deve ser apresentada demonstração analítica da variação dos componentes dos custos do contrato, devidamente justificada;" [grifo nosso]

ATITUDE DO(S) GESTOR(ES):

Assinou aditivo sem haver no processo a comprovação do percentual de reajuste a ser aplicado e a pesquisa de preços. Indicado como responsável o gestor que assinou o termo.

CAUSA:

Inexistência de um processo de conferência e de exigência de comprovação da vantajosidade do ato, por meio do pesquisa de preços de mercado e de exigência de planilha demonstrativa da composição dos valores.

JUSTIFICATIVA:

Por meio de resposta encaminhada em 26/05/2006, foi informado que:

"Alegação:

Não foram identificadas propostas de outras empresas apensadas ao processo, de modo a comprovar que o preço praticado coaduna-se com o praticado no mercado.

Justificativa:

O Contrato OCS n.º 123/2003 resultou de um procedimento licitatório, do tipo técnica e preço (Tomada de Preços AA 03/2002), objetivando a prestação de serviços de auditoria externa independente, decorrente de exigência contida na Lei das Sociedades por Ações.

Conforme se infere do Edital TP AA 03/2002, a empresa contratada teve suas propostas técnicas e de preços avaliadas pela Comissão de Licitação, que considerou serem estas as mais vantajosas para o BNDES. Para fins de julgamento, restou estabelecido, para o índice técnico, o peso 0,7 e, para o índice preço, o peso 0,3.

Portanto, foi atribuído maior peso à qualificação técnica do contratado, para o desenvolvimento dos serviços em questão. A proposta de preços, apresentada pela contratada, obedeceu ao que estabelece o Anexo VIII, ao Edital, incluindo a estimativa de horas, para cada produto a ser entregue, e o respectivo custo por categoria profissional que desempenharia as tarefas. O BNDES ao julgar tais propostas, quando da licitação, apreciou sua pertinência relativamente às exigências do art. 48, da Lei n.º 8.666/1993, incluindo a manifestação quanto aos preços, e teve como balizamento a informação orçamentária encaminhada pela área demandante, que apresentou uma estimativa de custos baseada nos preços praticados pelo mercado

Consta da Cláusula Primeira do referido contrato que para cada trabalho a ser executado será definido o cronograma de execução e conclusão dos serviços, em estrita observância aos prazos legais e mais, que os trabalhos serão considerados concluídos após a emissão de relatórios em sua versão final e, no que se refere à auditoria de projetos, subseqüentemente à apreciação e aprovação pela Secretaria Federal de Controle Interno.

Portanto, não se trata da prestação de um serviço contínuo de mão-de-obra, e sim de execução de objeto contratual determinado, que gera produtos a serem entregues ao Banco de acordo com periodicidade legalmente estabelecida.

Acresça-se que, a minuta do contrato, anexo do Edital IX na Cláusula Quinta que trata da repactuação, estabelece que a Contratada, para fins de manutenção do reequilíbrio econômico-financeiro do contrato deverá apresentar demonstração do impacto dos seus custos, em conformidade com os Anexos III (B), IV (B), V (B), VI (B), VII (B) e VIII (B) do contrato.

O BNDES não tem como prática usual promover pesquisa de preço quando do estabelecimento de novos valores contratuais decorrentes de repactuação de preços, por entender que, ao repactuar, pode aplicar sobre tais valores, originalmente contratados, percentuais de reajuste, contanto que possuam suas respectivas comprovações. Lembre-se que, no caso presente, a proposta de preços não foi avaliada independente da proposta técnica, o que impossibilita de que seja feita somente uma avaliação de preços no mercado.

Nesse contexto, cumpre observar, por relevante, que a mera busca no mercado de cotação de preços relativa aos serviços aqui tratados não refletiria as reais condições de aprovação da proposta vencedora, na medida em que na licitação do tipo técnica e preço, a primeira aferição é quanto à técnica, somente sendo analisadas as propostas de preço daqueles licitantes que tenham alcançado o índice de suficiência previsto no Edital.

Assim, mostra-se contraditório dar-se relevância ao aspecto técnico dos serviços na oportunidade da contratação e desprezá-los, em favor unicamente do preço, quando da repactuação.

Ademais, no caso em questão, ao promover a repactuação dos valores deste contrato, o Banco obedeceu ao que estabelece a Cláusula Quinta do contrato. Para os índices de revisão do preço, foram enviados pela empresa comprovantes que atestaram a aplicação do índice de 10%, a título de reajuste salarial e de 4,08% referentes a aumento de alíquota de COFINS que refletiram no valor da hora contratada originalmente e que, foram considerados pelo setor de controle de contratos como sendo justos face à documentação apresentada.

É certo que, até o presente momento, o Banco não foi questionado, pelos órgãos de controle aos quais está submetido, sobre esse procedimento adotado.

Forçoso se faz ressaltar, uma vez mais, que nas contratações do tipo técnica e preço, os critérios técnicos propostos pelo futuro executor do serviço a ser contratado predominam,

substancialmente, sobre o preço ofertado, razão pela qual eventual pesquisa de preço, necessariamente, não serviria como parâmetro comparativo para fins de aferir se o novo valor a ser praticado coaduna-se com o praticado no mercado.

Alegação

Ausência de comprovação do efetivo aumento de custos, uma vez que não há planilha detalhada mostrando a composição do preço unitário praticado para cada tipo de profissional disponibilizado.

Justificativa

Conforme exposto anteriormente, o objeto do Contrato OCS n.º 123/2003, não é a prestação de serviço contínuo de mão-de-obra terceirizada.

O BNDES entendeu, à época da licitação/contratação que as disposições contidas na Instrução Normativa MARE n.º 18/1997, que exige a apresentação de planilha detalhada, mostrando a composição do preço por profissional, só se aplicariam às contratações de serviços de terceirização de mão-de-obra.

Assim sendo, considerando a natureza dos serviços aqui tratados, cuja execução por auditores externos independentes, conforme já abordado, decorre de exigência contida na Lei das Sociedades por Ações, entendeu o BNDES que não haveria necessidade de exigir dos proponentes, a abertura da composição do preço de forma analítica. O Banco somente efetua os pagamentos quando são entregues os produtos gerados com a prestação dos serviços (os relatórios de auditoria), seguindo o critério estabelecido no próprio contrato, nos termos da Cláusula Primeira.

No entanto, e diante da observação ora feita pela CGU, se assim restar recomendado por esse órgão de controle, o BNDES passará a observar, também em contratações dessa natureza, as disposições contidas na Instrução de Serviço MARE n.º 18/97, consideradas as necessidades de adequação ao novo procedimento que se farão necessárias, em razão do envolvimento de diversas áreas."

Acrescentamos a manifestação apresentada pelo responsável indicado, que desempenhou função de Superintendente da Área de Administração no exercício de 2005, encaminhada por meio do Ofício AT-052/2006, de 26/06/2006:

"[....]

Registro que passei a exercer a função de Superintendente da Área de Administração a partir de 22.12.2004. Na ocasião, não tive conhecimento sobre as recomendações feitas pela CGU em anos anteriores, tendo em vista que inexistia no Banco um sistema que permita a transmissão de informações quando há alteração dos Administradores nas diversas áreas. Assim, as contratações administrativas e seus aditivos, de responsabilidade da Área de Administração (AA), foram firmados com fulcro em fundamento jurídico, pareceres e notas, elaborados pelo seu Departamento Jurídico (DEJUR/AA).

Permito-me questionar o critério adotado para a indicação do responsável potencial, como sendo o signatário do termo aditivo e que deverá implementar as recomendações emanadas pela CGU, pois atualmente não exerço a função de Superintendente da AA. [....]"

ANÁLISE DA JUSTIFICATIVA:

Em que pesem as justificativas, cabe destacar que a exigência da pesquisa de preços, no caso de repactuação, encontra-se normativamente estipulada, conforme previsão do artigo 3º da Resolução CCE nº 10/1996, sem exceções, o que a torna necessária. Observe-se que a pesquisa tem o objetivo de demonstrar que os valores que estão sendo pagos coadunam-se com os praticados no mercado, de modo a comprovar que a Administração não está sofrendo aumentos lesivos por parte do contratado.

Em relação à alegação do entendimento de que as orientações do MARE fossem aplicáveis apenas aos casos de contratos terceirizados, o artigo 3º citado, ao efetuar a vinculação, está abordando casos de contratos continuados, e não terceirizados. Além disso, o Acórdão do TCU citado no texto é claro ao estabelecer que a necessidade de comprovação analítica abarca "*contratos que tenham por objeto a prestação de serviços de natureza contínua*", dentre os quais o contrato ora em questão se enquadra.

Ratifica-se a impropriedade observada.

Concernente à indicação do responsável, ressaltamos que o presente Relatório de Auditoria trata do exame dos atos de gestão praticados no exercício de 2005, período no qual o citado desempenhou a função de Superintendente da Área de Administração.

RECOMENDAÇÃO

Recomendamos que o BNDES:

1 - Solicite à empresa contratada mediante a OCS 123/2003 a apresentação do detalhamento da composição dos valores referentes ao homem-hora de seus profissionais à época da licitação e após a alteração dos percentuais pleiteados.

2 - De posse do correto percentual de repactuação, efetue aditivo ao contrato apontando o valor correto.

3 - Obtenha ressarcimento junto à empresa dos valores pagos em excesso desde a aplicação do 2º Termo Aditivo à OCS 123/2003.

4 - Antes de repactuar valores contratuais, em situações análogas, solicite aos contratados a comprovação do aumento de custos, por meio de apresentação de planilha de composição de valores, aplicando os percentuais reais de aumento.

8.2.2.2 CONSTATAÇÃO:

Falhas formais relacionadas a alterações contratuais.

Analisamos os documentos processuais que ampararam a assinatura dos 1ºs Termos Aditivos aos contratos OCS n.º 01/2005 e 02/2005, com objeto de prestação de serviços de publicidade ao Sistema BNDES, cujas finalidades foram o acréscimo de 25% dos serviços contratados. Constatamos as seguintes deficiências no processo (apesar de se tratarem de dois contratos, houve a realização de um único procedimento licitatório):

- a) inexistência de justificativas para os aditamentos;
- b) folhas fora de ordem nas pastas X e XI, bem como folhas sem numeração;
- c) ausência de comprovante de publicação dos extratos contratuais no DOU;
- d) ausência de comprovante de complementação de garantia contratual.

ATITUDE DO(S) GESTOR(ES):

Não instruiu corretamente os processos.

CAUSA:

Procedimentos internos falhos quanto a devida instrução processual.

JUSTIFICATIVA:

Foi esclarecido, por meio de documento encaminhado em 29/05/06, que:

"[a] informamos que estamos, no momento, juntando às referidas pastas dos contratos de publicidade a IP GP/DECCO n.º 137/05

contendo as justificativas para o aditamento dos contratos OCS n.º 01/2005 e 02/2005.

[b] O BNDES (GP/DECCO) já havia constatado algumas imperfeições no que se refere ao arquivamento dos documentos que compõem os processos/pastas em questão e já está tomando todas as providências necessárias a rever e regularizar não só esta incorreção, mas todas as outras que se apresentarem ao longo deste trabalho de reorganização que está sendo desempenhado.

[c] o comprovante de publicação referente aos aditivos em questão não foi localizado em busca realizada em nossos arquivos.

[d] O BNDES (por meio do GP/DECCO) está instando as empresas de publicidade contratadas para que as mesmas providenciem a necessária complementação de suas garantias, sob as penas da lei."

ANÁLISE DA JUSTIFICATIVA:

As informações apresentadas ratificam as impropriedades observadas. Com relação à ausência de justificativa, analisamos a IP GP/DECCO n.º 137/05, e constatamos que constam do documento as devidas justificativas ao aditamento.

RECOMENDAÇÃO:

O Gabinete da Presidência - GP deve implementar controles internos de modo a instruir corretamente os processos sob sua responsabilidade especialmente quanto à numeração e organização de pastas, publicação no DOU e complementação de garantias, nos casos cabíveis.

8.2.2.3 CONSTATAÇÃO:

Prorrogação de contrato sem comprovação das vantagens para a Administração e sem justificativa por escrito.

Analisamos os documentos processuais que ampararam a assinatura dos termos aditivos, nos contratos relacionados a seguir:

- Contrato OCS n.º 057/2001

Termo aditivo n.º 7, firmado em 04/02/2005, para extensão do prazo contratual, de 07/03/2005 a 06/03/2006, com valor anual em R\$ 181,6 mil.

- Contrato OCS n.º 53/2002

Termo aditivo n.º 7, firmado em 02/02/2005, para extensão do prazo contratual de 18/02/2005 a 17/02/2006, com valor anual em R\$ 385,1 mil.

- Contrato OCS n.º 213/2001

Termo aditivo n.º 7, firmado em 08/07/2005, para extensão do prazo contratual de 09/07/2005 até 08/07/2006, com valor anual em R\$ 421,7 mil.

- Contrato OCS n.º 123/2003

Termo aditivo n.º 3, firmado em 03/08/2005, para extensão do prazo contratual de 29/08/2005 a 28/08/2005, com valor anual de R\$ 627,4 mil.

A finalidade dos termos foi a prorrogação do prazo de vigência contratual, tendo sido constatadas as seguintes deficiências:

a) inexistência de propostas de preços de outras empresas do ramo de modo a demonstrar que o valor pactuado para o período continuava vantajoso para a Administração e compatível com aqueles praticados no mercado;

b) ausência de justificativa por escrito para a prorrogação do prazo, previamente autorizada pela autoridade competente.

Esse procedimento contraria o estabelecido no artigo 57, inciso II, da Lei n.º 8.666/1993, uma vez que o dispositivo faculta a prorrogação de contratos de natureza continuada, até o limite de cinco anos, desde que se comprove a

existência de preços ou condições mais vantajosas para Administração. É necessário, portanto, demonstrar que a duração maior do contrato trará vantagens para a Administração, o que é possível mediante relatório do gestor do contrato atestando a qualidade e a necessidade da continuidade dos serviços prestados, acrescidas de pesquisa de preços. A seguir, transcrevemos determinações contidas em Acórdãos do TCU que corroboram esse entendimento:

Acórdão 1162/2005 - Primeira Câmara

"[....] 1.1.8 abstenha-se de prorrogar os contratos relacionados a serviços prestados de forma contínua quando não forem ofertadas vantagens adicionais para a administração, observando o art. 57, inciso II;"

Acórdão 999/2003 - Plenário

"[....] 9.2. determinar à Petrobras Distribuidora - S/A
[....] 9.2.2. anteriormente às prorrogações dos contratos de prestação de serviços de natureza contínua, comprove no respectivo processo a vantagem de preços ou de condições obtida com a prorrogação, seja anexando pesquisa de preços realizada no mercado [...]"

Acórdão 55/2000 - Plenário

"[....]8.5. determinar à Universidade Federal de Lavras que:
8.5.1. nas alterações e prorrogações de contratos, cumpra fielmente as normas legais, com especial atenção às seguintes exigências:
a) formulação de precedente justificativa da autoridade competente (art. 65, caput, e art. 57, § 2º, da Lei n.º 8.666/1993);
b) realização de pesquisa de mercado, para que a prorrogação do contrato assegure a obtenção de condições e preços mais vantajosos para a administração;[....]"

ATITUDE DO(S) GESTOR(ES):

Não efetivaram pesquisas de preços, as quais consideravam desnecessárias, e entenderam que o documento de consulta interna, acerca do interesse da prorrogação, seria suficiente ao estabelecimento de justificativa à contratação. Foram indicados como responsáveis as chefias que assinaram os termos aditivos em referência.

CAUSA:

Inobservância ao dispositivo legal e à jurisprudência do TCU.

JUSTIFICATIVA:

A justificativa foi apresentada por meio do Memo AA/DEJUR n.º 214/2006, de 01/06/2006:

"[....]
Recentemente apresentamos esclarecimentos relativos ao Contrato OCS n.º 123/2003 [item 8.2.2.1] [....].
Embora naquela oportunidade o objeto da auditoria fosse o 2º Termo Aditivo ao referido contrato, enquanto que na presente solicitação é o 3º Termo Aditivo, tratam-se em ambos os casos, de instrumentos que decorreram do mesmo procedimento licitatório, do tipo técnica e preço (Tomada de Preços AA 03/2002), objetivando a prestação de serviços de auditoria externa independente, decorrente de exigência contida na Lei das Sociedades por Ações.
Entendemos, assim, que a questão abordada [....] já foi esclarecida anteriormente, quando informamos que o BNDES não tem como prática usual promover pesquisa de preço quando da prorrogação de um contrato que pela sua natureza, não pode ser descontinuado. Na oportunidade, foi mencionado também que, no caso presente, a proposta de preços por ocasião da licitação, não foi

avaliada independente da proposta técnica, o que impossibilita que seja feita somente uma avaliação de preços no mercado. Nesse contexto, cumpre observar - uma vez mais - que a mera busca no mercado de cotação de preços relativa aos serviços aqui tratados não refletiria as reais condições de aprovação da proposta vencedora, na medida em que na licitação do tipo técnica e preço, a primeira aferição é quanto à técnica, somente sendo analisadas as propostas de preço daqueles licitantes que tenham alcançado o índice de suficiência previsto no Edital. Assim, mostra-se contraditório, como já manifestamos, dar-se relevância ao aspecto técnico dos serviços na oportunidade da contratação e desprezá-los, em favor unicamente do preço, quando da prorrogação. Em contratações do tipo técnica e preço, os critérios técnicos propostos pelo futuro executor do serviço a ser contratado predominam, substancialmente, sobre o preço ofertado, razão pela qual eventual pesquisa de preço, necessariamente, não serviria como parâmetro comparativo para fins de aferir se o novo valor a ser praticado coaduna-se com o praticado no mercado. Não há dúvidas de que o artigo 57 da Lei n.º 8.666/1993, estabelece como regra geral que 'a duração dos contratos regidos por esta Lei ficará adstrito à vigência dos respectivos créditos orçamentários'... No entanto, tratou o legislador de excetuar da regra expressamente alguns contratos, dentre eles, aqueles relativos 'à prestação de serviços a serem executados de forma contínua, que poderão ter a sua duração prorrogada por iguais e sucessivos períodos com vistas a obtenção de preços e condições mais vantajosas para a Administração'...(art. 57, II)

Nota-se, portanto, que a prorrogabilidade prevista no referido inciso II depende de explícita autorização no ato convocatório, assim sem a previsão não há como prorrogar o Contrato. Essa asserção deriva do princípio da segurança, conforme aponta o ilustre Marçal Justen Filho. Nessa linha o doutrinador ainda conclui que os eventuais interessados deverão ter plena ciência da possibilidade de prorrogação.

Permitimo-nos então indagar, por que precisariam os licitantes saber previamente que o contrato está sujeito à prorrogabilidade estabelecida no inciso II? Para considerarem o evento, nas suas propostas de preço. Assim por exemplo imagina-se um custo adicional para o primeiro período de contrato, que demandará mais tempo para o conhecimento da empresa, o qual poderia, em tese, ser diluído nos anos subseqüentes. Assim é possível manter o princípio da segurança, mencionado. Diríamos mais, assim é possível obter um melhor preço para administração do que se dividíssemos os contratos entre 5 auditores, por exemplo.

Imaginando que passemos a fazer da prorrogabilidade uma possibilidade remota ou relativa, acabaremos, muito provavelmente, por obter preços certamente mais elevados face ao risco que teriam as empresas de não recuperarem os custos iniciais, formando equipes para um trabalho tão curto.

Ainda de acordo com Marçal Justen Filho, ao discorrer sobre o fundamento lógico do inciso II do artigo 57, dispõe que 'a adoção da regra relaciona-se com dois motivos preponderantes. O primeiro consiste na inconveniência da suspensão das atividades de atendimento ao interesse público. A demanda permanente de atuação do particular produziria uma espécie de trauma na transição de um contrato para outro.' E continua, 'se a contratação fosse pactuada por períodos curtos, haveria ampliação do risco de problemas na contratação posterior. Isso significaria, ademais, o constrangimento à realização de licitações permanentemente. O encerramento de uma licitação seria sucedido pela instalação de outra, destinada a preparar as contratações subseqüentes. Acabaria por multiplicar-se o custo da Administração: **seria necessário um**

departamento encarregado exclusivamente de realizar licitações para aquele objeto'.

O doutrinador ainda acrescenta que 'os serviços prestados de modo contínuo teriam de ser interrompidos, caso fosse vedada a contratação superior ao prazo de vigência dos créditos orçamentários. Isso importaria sério risco de continuidade da atividade administrativa. Suponha-se, por exemplo, serviços de fornecimento de alimentação. A Administração seria constrangida a promover contratação direta, em situação de emergência, ao final de cada exercício, caso a contratação não pudesse se fazer por prazo mais longo'.

Por todo exposto, entendemos que a prorrogabilidade é uma possibilidade criada em benefício dos interesses da Administração, não cabendo uma interpretação restritiva que a lei não impôs e que pode ser prejudicial ao resultado tanto do serviço almejado quanto no valor a ser gasto. [...]

Passemos objetivamente a alínea 'b' [...]

- Contrato OCS n.º 123/2003 - [...]

Na sistemática adotada pelo BNDES para prorrogação de Contratos com previsão de prorrogabilidade, como é o caso, o interesse ou não na prorrogação do prazo contratual é consultado pela Área de Administração e manifestado por quem figura como gestor do Contrato, através de CI - Consulta Interna. No caso em tela, foi manifestado pela Gestora do Contrato, Sra. Chefe do Departamento de Contabilidade e pelo Superintendente da Área Financeira, por meio de resposta à Consulta Interna - CI AA/DEJUR/GCONT/CODAC n.º 115/2005, [...] o interesse na prorrogação.

- Contrato OCS n.º 057/2001

[...]

O interesse na prorrogação do prazo contratual foi manifestada pela [...] Gerente da AA/DEPES/GETRE, e pela Chefe do Departamento - AA/DEPES por meio de resposta à Consulta Interna - CI AA/DEJUR/GCONT/CODAC n.º 154/2004 [...].

- Contrato OCS n.º 53/2002

[...]

O interesse na prorrogação do prazo contratual foi manifestado [...] Coordenadora de Serviços da AA-GEPAD por meio de resposta à Consulta Interna - CI AA/DEJUR/GCONT/CODAC n.º 20/2005 [...].

- Contrato n.º 213/2001

[...]

O interesse na prorrogação do prazo contratual foi manifestada pelo [...] Gerente da ACO/DEOPI/GPRO, pelo Chefe do Departamento - ACO/DEOPI e pelo Superintendente da Área de Controle, por meio de resposta à Consulta Interna - CI AA/DEJUR/GCONT/CODAC n.º 53/2005 [...].

[...] esclarecemos que o BNDES vem sempre orientando seu atos administrativos, dentro dos interesses precípuos da Administração e em obediência aos ditames legais. Obviamente que caso os órgãos de Controle entendam ser mais vantajoso para Administração um procedimento diferente do que vem sendo praticado, o BNDES conforme sempre tem feito, seguirá as novas orientações. Resta, contudo, o dever de ofício de informar o posicionamento sobre algum procedimento, cuja mudança, poderá prejudicar as atividades habituais do Banco, como empresa pública que é."

Acrescentamos a manifestação apresentada pelo responsável indicado, que desempenhou função de Superintendente da Área de Administração no exercício de 2005, encaminhada por meio do Ofício AT-052/2006, de 26/06/2006:

"[...] as contratações administrativas e seus aditivos, de responsabilidade da Área de Administração (AA), foram firmados com fulcro em fundamento jurídico, pareceres e notas, elaborados pelo seu Departamento Jurídico (DEJUR/AA).

Permito-me questionar o critério adotado para a indicação do responsável potencial, como sendo o signatário do termo aditivo e que deverá implementar as recomendações emanadas pela CGU, pois atualmente não exerce a função de Superintendente da AA."

ANÁLISE DA JUSTIFICATIVA:

A impropriedade da alínea "a" foi ratificada mediante a informação expressa de que o BNDES não realiza pesquisas de preços em prorrogações de contratações de natureza continuada. Apesar das considerações expostas pelo BNDES, o entendimento do TCU, exarado nos Acórdãos já mencionados, é que se comprove no processo a vantagem de preços ou condições para a prorrogação. Acrescente-se que o mercado sofre mudanças ao longo dos anos (quebra de monopólios, acirramento da concorrência, entrada de novos competidores, planos econômicos, etc.), tornando-se necessário o estudo destas modificações para subsidiar o processo decisório acerca da conveniência e oportunidade de se manter determinada contratação.

No que concerne à alínea "b", o documento Consulta Interna, citado para todos os casos, conforme bem colocado na justificativa, é uma manifestação de interesse da unidade demandante em prorrogar ou não o contrato com o fornecedor. Falta a justificativa, a motivação, a razão para esse interesse em prorrogação, por escrito e com a autorização da autoridade competente para celebrar o contrato, conforme a alçada decisória (Superintendência da Área de Administração, Diretoria, Presidência). A impropriedade, portanto, não foi elidida com a justificativa apresentada.

Outrossim, em que pese o questionamento do ex-Superintendente da Área de Administração, ressaltamos que o presente Relatório de Auditoria trata do exame dos atos de gestão praticados no exercício de 2005, período no qual a função era de sua responsabilidade.

RECOMENDAÇÃO:

Recomendamos que o BNDES:

1 - Condicione a prorrogação de seus contratos à comprovação, mediante pesquisa de mercado atualizada e devidamente apensada ao processo, de que a maior duração contratual proporcionará vantagem de preços e/ou condições para a Administração.

2 - Observe o artigo 57, parágrafo 2.º da Lei n.º 8.666/1993, o qual estabelece que toda prorrogação de prazo deve ser justificada e motivada por escrito, com autorização prévia da autoridade competente.

8.2.3 ASSUNTO - PAGAMENTOS CONTRATUAIS

8.2.3.1 CONSTATAÇÃO:

Realização de despesa e pagamentos sem respaldo contratual.

Identificamos, por meio de consulta ao Sistema de Contabilidade do BNDES, pagamentos efetuados a título de indenização, demonstrando a execução de despesa sem cobertura contratual ou outro instrumento previsto, conforme artigo 62 da Lei n.º 8.666/1993:

A) OCS 91/2001

O contrato firmado teve vigência a partir de 25/04/2001. Recebeu três prorrogações de prazo, mantendo-se vigente até 08/04/2005, quando o contrato expirou. Em consulta ao Sistema de Contabilidade do BNDES, constatamos pagamentos, a título de indenização, no valor total de R\$ 37.305,91, ocorridos em abril, outubro e novembro, relativos a serviços que continuaram sendo prestados pela empresa até 24/09/2005, sem amparo contratual.

Conforme entendimento da CGU-Regional/RJ, este contrato não admitia mais prorrogações, em face de já haver extrapolado o valor permitido para a modalidade de licitação da contratação. O BNDES, portanto, não firmou novo

aditivo no âmbito desse contrato. Por conseguinte, não efetuou nova contratação de acordo com os ditames da Lei n.º 8.666/1993, mas tomou os serviços da empresa de modo informal.

Em Nota AA/DEJUR/GCONT n.º 085/2006, de 19/05/2006, a Gerência de Contratos - GCONT acrescentou as seguintes informações:

"[...] no decorrer do ano de 2005, com a implementação da Gerência de Contratos Administrativos, o BNDES pode dar início efetivo à busca do cumprimento da determinação da CGU [assunto tratado no item 8.1.2.1 deste relatório], revisando, paulatinamente os contratos então em execução.

E foi no curso da implementação desses novos procedimentos que o BNDES constatou que o Contrato OCS n.º 91/2001 não estava em exata consonância com a dita orientação, ocasião em que foi elaborada a AA/DEJUR/GCONT 114/2005, de 11.08.2005, por meio da qual o Gestor foi alertado de que o Contrato fora extinto em 08 de abril de 2005 face a impossibilidade de ter seu prazo de execução prorrogado.

Contudo, como se constatou, a continuidade dos serviços foi necessária e os mesmos efetivamente foram prestados, razão pela qual recomendou-se conforme verificado na mesma Nota, que os valores devidos por serviços prestados a partir de 09.04.2005 inclusive, até a data em que fossem efetivamente encerrados, deveriam ser pagos à empresa contratada por meio da OCS 91/2001 a título de indenização, sob pena de ter-se por caracterizado o enriquecimento sem causa por parte do BNDES."

A citada Nota AA/DEJUR/GCONT n.º 114/2005, de 11/08/2005, conclui pela comunicação imediata à empresa para cessar a prestação dos serviços, tendo em vista o fato de o BNDES ter um contrato firmado com outra empresa (OCS n.º 050/2001), desde 2001, vigente até 2006, contemplando serviços de mesma natureza que os prestados pela contratada. Apesar disso, os serviços da empresa continuaram a ser utilizados até 24/09/2005.

B) OCS 233/2000

O contrato firmado teve vigência a partir de 29/09/2000. Mediante quatro aditivos de prorrogação de prazo permaneceu em vigor até 26/09/2005. Note-se que esta OCS, em termos de prazo, já atingira o limite de sessenta meses, não admitindo mais prorrogações. Em 23/03/2006 foi efetuado pagamento à empresa, no valor de R\$ 2.160,00, a título de indenização, referente a serviços prestados para o período de 17/10/2005 a 16/03/2006, sem amparo contratual.

Por meio da Nota AJ/DECON/GECON 7 n.º 01/2006, de 03/03/2006, obtivemos a informação de que a Gerência de Contencioso - GECON7, área que utilizava os serviços, desconhecia o vencimento do prazo do contrato, o qual era renovado automaticamente, e a empresa *"decidiu, sponte própria, sem qualquer instrumento contratual, a continuar fornecendo as publicações"* até que o BNDES concluísse um processo licitatório.

C) Sem OCS correspondente

Foi realizado em 24/10/2005 pagamento, a título de indenização, no valor de R\$ 92.466,67, referente a serviços prestados pela empresa no período de março a agosto de 2005, sem licitação e sem amparo contratual.

Por meio da Nota GIMP n.º 01/2006, de 16/05/2006, fomos informados que a empresa, até 15/03/2005, prestava os serviços de produção e fornecimento de clipping, indiretamente, sob o amparo de contrato com empresas prestadoras de serviços de publicidade, contratadas pelo BNDES, cujos contratos vigoraram até 21/03/2005. Apesar do término dos contratos entre o BNDES e as empresas de publicidade, bem como o fim do contrato entre a empresa em questão e as empresas de publicidade, os serviços continuaram a ser prestados, até 11/08/2005, *"visto que inexistiu manifestação por parte do BNDES para interrompê-lo"*.

Diante do exposto, está constatada a ocorrência de contratação verbal pelo BNDES, seja por intermédio de aceite de prestação de serviços "voluntários" ou pela falta de manifestação para cessar os serviços, o que é vedado pelo parágrafo único do artigo 60 da Lei n.º 8.666/1993. Tal entendimento é encontrado nos Acórdãos 155/2006 - Segunda Câmara e 1486/2005 - Plenário, do TCU.

Também ficaram evidenciadas, mediante as informações apresentadas, falhas administrativas e inobservância ao inciso XXI do artigo 37 da Constituição Federal e ao artigo 2.º da Lei n.º 8.666/1993, os quais estabelecem que as contratações serão precedidas de licitação, bem como ao artigo 38 da Lei n.º 8.666/1993, que prevê a abertura de processo administrativo, contendo a autorização respectiva e a indicação do recurso próprio para a despesa, dentre outras formalidades.

ATITUDE DO(S) GESTOR(ES):

Não atuaram de forma a coibir, no âmbito do BNDES, as contratações informais e a realização de despesas sem autorização competente. Foram indicados como responsáveis o Diretor e o Superintendente da Área de Administração, tendo em vista serem dessa área as atribuições de coordenar, contratar, controlar e executar os diversos serviços demandados pelas unidades do BNDES; providenciar as ações necessárias para os procedimentos licitatórios e contratações diretas, bem como zelar pela uniformização de procedimentos. Também foi indicado o Chefe do Gabinete da Presidência, para o caso da empresa sem OCS correspondente, devido a estes serviços terem origem em contrato firmado por intermédio das agências de publicidade, cuja contratação foi de competência do Gabinete da Presidência.

CAUSA:

Ausência de controles para verificar com tempestividade o término dos prazos contratuais, de modo a evitar a prática de contratação de serviços sem cumprimento da legislação em vigor, caracterizando a contratação informal de serviços.

JUSTIFICATIVA:

As justificativas foram apresentadas, por empresa, conforme a seguir transcritas, com supressões:

A) OCS 91/2001

A manifestação foi apresentada pelo ex-chefe da Unidade Administrativa Principal - Departamento Regional Sul (UAP-DESUL):

"[....]

As várias notas explicativas justificaram a manutenção dos serviços, efetivamente prestados, após o advento do termo, se alongando além do prazo, até a formatação da Gerência de Contratos Administrativos, que efetivou, em caráter definitivo a determinação da CGU, 'revisando paulatinamente os contratos em execução'.

Evidentemente, que a situação 'sui generis' desta UAP, acolhendo em seu reduzido espaço, desde a Casa Civil da Presidência da República, pleitos do Porta-Voz do Presidente, representantes do Programa Fome Zero, Ministério do Desenvolvimento Indústria e Comércio Exterior - Gabinete do Ministro, com a presença da Autoridade durante a semana com seu 'staff', Presidentes de Secretarias vinculadas ao MDIC [....]. Presidência e Vice-Presidência do BNDES atuando pesadamente em São Paulo, no período, além de toda a Diretoria das empresas do Sistema BNDES, e alguns Superintendentes, sem prejuízo dos técnicos de pelo menos quatro Departamentos exercendo suas atividades, em caráter efetivo em São Paulo [....] podemos afirmar, sem medo de errar, que atravessamos um período atípico, com necessidades prementes da alta administração, sem poder prescindir de qualquer mão-de-obra, inclusive da empresa contratada por meio da OCS 91/2001, porém

alimentando de informações e detalhando as adversidades para a Área de Administração - AA/DEJUR.

[....]

Com a devida vênia, não há como imaginar, nem de longe qualquer sugestão de infringência ou ilegitimidade no prolongamento da atuação do técnico da empresa contratada por meio da OCS 91/2001 por prazo emergencial, que resultou em liquidação por indenização, sob a ótica do 'Contrato Verbal', se consideradas as circunstâncias, ora resumidas.

Não se ignora o disposto no artigo 57, § 3º da Lei 8666/93, que determina ser defeso a administração trabalhar com instrumento cuja vigência não haja expressamente estabelecido o termo 'a quo', em outras palavras, sem definição de prazo (prazo indeterminado). Por outro lado, o escólio de Hely Lopes Meirelles, em seu clássico 'Licitações e Contratos Administrativos', preleciona que:

'O contrato administrativo extinto não se prorroga, nem se renova: é refeito e formalizado em novo instrumento...

O que pode ocorrer é a conveniência da manutenção de obras ou equipamento do contrato anterior, para continuidade das atividades a serem reconstruídas e, neste caso, a Administração pode atribuir no edital o encargo de indenizações ao futuro contratado, indicando desde logo seu 'quantum', para orientação dos proponentes.' ('in' 12ª. Ed., Malheiros Editora, 1999, pág. 213/214).

Pode-se afirmar, então que, não houve CONTRATO VERBAL, mas um prolongamento atípico do termo, cuja elasticidade nunca deixou de estar vinculada a gênese do primeiro instrumento, pela simples e boa razão que, sendo proibitiva a contratação informal, seria uma aberração do gestor e um total desconhecimento das relações jurídicas oriundas do Poder Público, cujas diretrizes rígidas de Direito Administrativo, Direito Público, predominam com reflexos no Direito das Obrigações, são interpretadas em harmonia com os princípios elementares de Direito Constitucional, elencados a partir do Título III, Capítulo VII, Seção I, da Carta Suprema, que se conjuga levando em consideração a superioridade estatal ao licitar, conforme disposto no artigo 57, inciso II da Lei 8666/93:

'a prestação de serviços a serem executados de forma contínua, que poderão ter uma duração prorrogada por iguais e SUCESSIVOS PERÍODOS com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a administração, limitada a sessenta meses.'

Esta disposição de ordem pública, analisada em consonância com o disposto no artigo 58 e seus incisos (I - modificar unilateralmente para melhor adequação às finalidades de interesse público, respeitados os direitos do contrato; II - rescindi-los unilateralmente, etc.), penso que empresta foros de juridicidade ao atípico e exíguo prolongamento da prestação de serviços 'sub examem'.

Enfim, sopesando os fatos reais vivenciados na rotina da UAP e com o necessário embasamento legal, afirmo com segurança: SE NÃO houve dolo ou culpa, não há que se falar, '*venia máxima concessa*' em contrato verbal ou descumprimento as regras elementares de gestão, no âmbito do Direito Administrativo, em relação a este órgão federal.

Ocorreu uma situação premente que ao responsável incumbia decidir, sem erro grave ou falha grosseira, ao mesmo tempo afastando o risco de colapso nos serviços, paralisando a máquina administrativa do BNDES na maior Capital do País, com impactos de toda espécie. Houve a rescisão contratual, no prazo, porém não houve solução de continuidade dos trabalhos de apoio ao fomento, preenchidas as formalidades exigidas, orientadas pela Gerência responsável.

[....]

Assim é que a empresa contratada por meio da OCS 50/2001 sempre prestou serviços restritos a área de Tecnologia da Informação, com uma agenda sobrecarregada e incompatível para a demanda imposta ao

"help desk". A empresa contratada por meio da OCS 91/2001 tinha finalidade precípua diversa da empresa contratada por meio da OCS 50/2001, também com uma demanda excessiva, principalmente no comando das inúmeras videoconferências, realizadas diariamente na Unidade, somadas aos problemas e panes na rede de telecomunicações telefônicas, queda do áudio, imagem, etc, preparar/operar equipamentos utilizados nas reuniões, suporte nos equipamentos de controle de acesso ao escritório.
[....]"

B) OCS 233/2000

Por intermédio do expediente n.º 194/2006, da Auditoria Interna:

"[....]"

A AJ/DECON/GCON7 é responsável pelo acompanhamento de ações judiciais que envolvem interesse de empresas do Sistema BNDES [....] em toda a Região Nordeste [....].

O acompanhamento é feito em processos que se encontram em tramitação nas Justiças: Federal [....]; Estadual [....]; Especializada [....] compreendendo as Varas localizadas nas Capitais e Comarcas no interior dos Estados.

Os litígios envolvem, via de regra, vultosas quantias e os atos judiciais são praticados em prazos preclusivos, exíguos que podem ser de 24 horas, 5, 10 ou 15 dias; ou seja, aberto o prazo, que geralmente se dá por publicação no Diário Oficial, a parte interessada tem que responder até o seu término sob pena de perda da oportunidade de defender o seu interesse, que pode resultar, inclusive, no reconhecimento dos fatos alegados pela parte contrária e na conseqüente perda da ação.

Sem a prestação de serviços de uma empresa especializada em publicações e recortes, a defesa dos interesses do Sistema BNDES far-se-ia de forma precária e com considerável risco de insucesso. Para tanto, o BNDES firmou contrato para a prestação dos serviços citados, o que vem ocorrendo, a despeito do vencimento do contrato.

Em decorrência de problemas operacionais e de reestruturação interna, aliado ao fato de o BNDES ter representação em outros Estados, mas estrutura centralizada ocorreu um descompasso quanto ao momento da contratação. Assim, foi autorizado o pagamento à empresa contratada por meio da OCS 233/2000, referente ao serviço de publicação prestado no período de 17 de outubro de 2005 a 17 de março de 2006.

Observa-se que não seria razoável o Sistema BNDES apropriar-se de serviço de seu interesse, voluntariamente prestado pela empresa de publicação sem qualquer remuneração.

Cumpra ressaltar que o valor pago é muito inferior ao cobrado pelas outras empresas que atuam na região, [....]. Fato este constatado em pesquisa de preços [....] efetuada pelo BNDES em observância ao Princípio da Economicidade. [....]

Destarte, o pagamento de tais serviços encontra-se em perfeita consonância com os Princípios norteadores das Licitações e Contratos da Administração Pública, não tendo havido qualquer prejuízo para o BNDES, uma vez que os serviços prestados foram remunerados em valores até abaixo dos usualmente praticados pelo mercado.

Encontra-se em curso, procedimento para contratação de empresa especializada em recortes e publicações judiciais."

C) Sem OCS correspondente

Por meio da Nota Dir 5 n.º 01/2006, de 26/05/2006, o responsável apontado informou:

"[....]"

Quanto aos fatos pertinentes à solicitação da Auditoria em referência, limito-me a transcrever abaixo, literalmente, o disposto na Nota GIMP n.º 01/2006, de 16/05/2006. In verbis:

'O serviço de clipping é ferramenta imprescindível para o trabalho de assessoria de imprensa e de suma importância à administração e às áreas operacionais, sem a qual fica-se impossibilitado de conhecer a extensão do noticiário a respeito da instituição, nas diversas mídias e praças nacionais. [....].

Diariamente são colhidas notícias (em média sessenta só no clipping impresso, o que equivale a cerca de 1.800 matérias mensais) dos acontecimentos que de alguma forma podem afetar o Banco, [....], as quais são disponibilizadas na rede interna no início do expediente. [....]

Ademais, uma versão impressa do clipping diário é distribuída todos os dias para a Alta Administração do Banco - Presidente, Vice-presidente, Diretores, Chefia do Gabinete da Presidência, Ouvidoria e Superintendentes - e outra versão eletrônica fica disponível para todo corpo de funcionários.

A continuidade do trabalho de prestação de serviço de clipping se impõe crucial, [....]

A prestação de serviço ao BNDES, se deu no âmbito do contrato de prestação de serviços de publicidade que entre si celebraram, em 21 de março de 2000, o BNDES e quatro empresas, o qual foi prorrogado até o dia 21 de março de 2005, quando deixou de vigorar.

Em 18 de dezembro de 2004, foi firmado entre a empresa prestadora dos serviços e as empresas contratadas, aditivo ao contrato de prestação de serviços [....] ajustando a prorrogação da vigência até o décimo quinto dia do mês de março de 2005.

O serviço de clipping, em razão de sua relevância, continuou, todavia, a ser prestado pela empresa prestadora dos serviços, visto que inexistiu manifestação por parte do BNDES para interrompê-lo.

Em 12 de agosto de 2005, em conformidade com o Pregão [....] foi celebrado entre o BNDES e a referida empresa o contrato OCS n.º 182/2005, cujo objetivo era justamente a contratação dos serviços de clipping [....].

Destarte, conclui-se que no período de 16 de março a 11 de agosto de 2005, [....] prestou os serviços [....] sem receber o pagamento [....].

Em conseqüência, formulou [....] solicitação de pagamento e emitiu boletos bancários [....].

Com efeito, no contrato celebrado em 12 de agosto [....] foi estipulado [....] o pagamento pelo BNDES do valor mensal de R\$ 19.000,00 [....], o mesmo utilizado para remuneração do período de 16 de março a 11 de agosto de 2005, restando evidente que foi paga à empresa a justa contra-prestação, sem qualquer ônus ao BNDES, que nenhum prejuízo teve.

Em virtude de o serviço [....] ter sido efetivamente prestado [....] na forma como determina o princípio que veda o enriquecimento sem causa, esculpido nos artigos 884 a 886 do Código Civil e no parágrafo único do art. 59 da Lei n.º 8.666/93, o qual dispõe que na hipótese de nulidade, a Administração não se exonera da obrigação de pagar ao contratado pelo que houver executado, fez-se necessário efetuar o justo pagamento à aludida empresa [....], por indenização.

Através da IP GP/GIMP 02/05 [....] foi proposto e regularmente autorizado pelo Presidente do BNDES, pagamento à empresa [....] no valor de R\$ 92.466,67 [....], a título de indenização.'

Da ausência de responsabilidade
Conforme transcrito acima, o BNDES não se manifestou tempestivamente acerca da interrupção dos serviços de clipping em decorrência do término do prazo dos contratos celebrados entre o BNDES e as agências de publicidade contratadas e entre estas e a empresa prestadora dos serviços.
Ocorre que não houve qualquer orientação de minha parte neste sentido (na qualidade de então Chefe de Gabinete da Presidência do BNDES), **tendo sido notificado de tais fatos tão somente por ocasião da proposta de pagamento por indenização à empresa prestadora dos serviços** em razão da prestação dos serviços no período de 16.03.2006 a 11.08.2006. [....].
Ressalto que, verificado o procedimento irregular, não restava outra alternativa ao BNDES que não o de indenizar a empresa prestadora dos serviços, sob pena de afronta ao princípio que veda o enriquecimento sem causa, [....].
Isso não significa dizer, no entanto, que tenha havido qualquer anuência à continuidade dos serviços sem respaldo contratual, tendo sido registrado no documento acima referido (Informação Padronizada) quais as possibilidades legais que deveriam ter sido adotadas naquela ocasião em respeito à Lei n.º 8.666/93 e à Constituição da República.
Por fim, registre-se que, imediatamente após a ciência das irregularidades acima narradas, orientei a Assessoria de Imprensa da Presidência (responsável pela condução dos trabalhos de imprensa do Sistema BNDES naquela ocasião) no sentido da estrita observância dos preceitos legais aplicáveis aos contratos administrativos.”

Acrescentamos a manifestação apresentada pelo responsável indicado, que desempenhou função de Superintendente da Área de Administração no exercício de 2005, encaminhada por meio do Ofício AT-052/2006, de 26/06/2006:

“[....]
Permito-me questionar o critério adotado para a indicação do responsável como sendo ‘... o Superintendente da Área de Administração, tendo em vista serem dessa área as atribuições de coordenar, contratar, controlar e executar os diversos serviços demandados pelas unidades do BNDES; providenciar as ações necessárias para os procedimentos licitatórios e contratações diretas etc.’
Registro que passei a exercer a função de Superintendente da Área de Administração a partir de 22.12.2004. Na ocasião, não tive conhecimento sobre as recomendações feitas pela CGU em anos anteriores, tendo em vista que inexistia no Banco um sistema que permita a transmissão de informações quando há alteração dos Administradores nas diversas áreas. Assim, as contratações administrativas e seus aditivos, de responsabilidade da Área de Administração (AA), foram firmados com fulcro em fundamento jurídico, pareceres e notas, elaborados pelo seu Departamento Jurídico (DEJUR/AA).[....]”

ANÁLISE DA JUSTIFICATIVA:

Fazemos as seguintes considerações perante as justificativas, por alínea:

A) Em que pese o chefe da UAP - DESUL perseverar na afirmativa de que “*não houve CONTRATO VERBAL, mas um prolongamento atípico do termo*”, após o termo aditivo, que expirou em 08/04/2005, nenhum instrumento foi devidamente formalizado entre o BNDES e a empresa. Portanto, deixou de existir o contrato e o que veio depois foi uma contratação informal, ou seja, contrato verbal.

A questão de “*estar vinculada a gênese do primeiro instrumento*” e, dessa forma, haver a possibilidade de prorrogação por iguais e sucessivos períodos, não desonera a Administração do cumprimento de ritos formais, de acordo com a Lei

n.º 8.666/1993. Ademais, o vínculo ao primeiro instrumento deixou de existir quando o BNDES optou, nesse contrato, por não incidir na impropriedade tratada no item 8.1.2.1 deste Relatório, o que não justifica o cometimento de outra.

B) A impropriedade ocorreu e, pelo depreendido na justificativa apresentada, a prestação de serviços sem um regular amparo contratual ainda não cessou.

C) Por um período, a impropriedade existiu, dando-se destaque ao fato de o BNDES já ter contratado os serviços necessários na devida forma.

Mantemos o ponto pois está caracterizado que houve a realização de despesas sem a formalização de um processo com a autorização competente e sem o respaldo de instrumentos contratuais.

Quanto ao questionamento acerca da indicação do responsável, as atribuições da área na qual o citado exerceu a função de Superintendente efetivamente envolvem a coordenação, contratação, controle e execução dos diversos serviços demandados pelas unidades do BNDES, bem como o zelo pela uniformização de procedimentos. Portanto, em que pesem os problemas internos existentes no BNDES, temos a informar que as pessoas incumbidas de atos de gestão devem responder pelas ações e omissões praticadas no exercício de sua função.

RECOMENDAÇÃO:

O BNDES deve:

1 - Formalizar tempestivamente os processos de contratação de serviços e/ou aquisições, abstendo-se de tomar serviços e de realizar pagamentos sem a devida cobertura contratual.

2 - Não se utilizar de contrato verbal, o qual é vedado pelo parágrafo único do artigo 60 da Lei n.º 8.666/1993.

3 - Implantar controles eficazes ao cumprimento dos prazos contratuais, evitando assim a falta de cobertura contratual aos serviços prestados e pagos.

8.3 SUBÁREA - CONVÊNIOS DE OBRAS E SERVIÇOS

8.3.1 ASSUNTO - FORMALIZAÇÃO LEGAL

8.3.1.1 INFORMAÇÃO:

O BNDES apresentou, durante o exercício de 2005, 22 convênios vigentes, os quais representavam um montante global pactuado de R\$ 19.840,9 mil. Deste montante, 14 instrumentos não apresentam impacto financeiro para o Banco. Os demais casos são mostrados a seguir:

N.º CONVÊNIO	DATA ASSINATURA	VIGÊNCIA	VALOR TOTAL PACTUADO	R\$ mil	
				VALOR TRANSFERIDO ATÉ 2005	VALOR TRANSFERIDO EM 2005
02.2.391.3.1	06/07/2006	48 meses	R\$ 1.224,1	R\$ 713,8	R\$ 540,7
S/N.º (D-1890)	13/12/2002	60 meses	R\$ 2.000,0	-	-
03.2.465.2.1 (D-2527)	22/09/2003	2 anos	R\$ 2.000,0	-	-
03.2.544.2.1	13/10/2003	Até 02/02/2008 (prorrogado DecDir 983)	R\$ 12.000,0	-	-
S/N.º (EX-609)	19/05/2004	2 anos	US\$ 50,0	-	-

N.º CONVÊNIO	DATA ASSINATURA	VIGÊNCIA	VALOR TOTAL PACTUADO	VALOR TRANSFERIDO ATÉ 2005	VALOR TRANSFERIDO EM 2005
-----------------	--------------------	----------	----------------------------	----------------------------------	---------------------------------

S/N.º(D-3136)	21/07/2004	Até	R\$ 2.400,0	R\$ 1.200,0	R\$ 720,0
			31/07/2006		
		(prorrogado TA			
		n.º 2)			

S/N.º(D-3142)	14/10/2005	3 meses	R\$ 46,6	R\$ 41,4	R\$ 41,4
S/N.º	30/03/2005	Até o	R\$ 55,0	R\$ 6,1	R\$ 6,1
		Seminário			

Total*			R\$ 19.840,9	R\$ 1.961,3	R\$ 1.308,2
---------------	--	--	---------------------	--------------------	--------------------

*Cotação do dólar de compra de 01/06/2006: US\$ 1,00 = R\$ 2,3050

Selecionamos para análise os dois convênios de maior valor pactuado e um dentre os que não representaram impacto financeiro ao Banco. Verificamos que as formalizações concernentes ao exercício de 2005 ocorreram adequadamente, exceto quanto à ausência de numeração das folhas dos dossiês apresentados e ao não apensamento de documentação de habilitação, posteriormente apresentada.

8.3.2 ASSUNTO - OPORTUNIDADE DO AJUSTE

8.3.2.1 COMENTÁRIO:

Transferência de recursos por meio de convênio para objeto que não se compatibiliza com a atividade fim do Banco.

O BNDES, em 21/07/2004, celebrou convênio com a Financiadora de Estudos e Projetos - FINEP com o objeto de realização do Estudo "Brasil em Três Tempos", que estabelece em seu preâmbulo a sua submissão à Lei n.º 8.666/1993. O valor pactuado para o instrumento é de R\$ 2.400,0 mil, a serem liberados contra a apresentação de documentos, em número de quatro, previstos no Plano de Trabalho. Durante o exercício de 2005 foram liberados R\$ 720 mil, referentes ao produto 2. Efetuamos as seguintes considerações acerca do Termo:

A) A IP AP/SUP e GP n.º 07/04, de 25/06/2004, teve por objetivo propor a autorização da "celebração de Convênio entre o BNDES e a Financiadora de Estudos e Projetos - FINEP, visando a realização do estudo 'Brasil em três Tempos'". Nas considerações em anexo, consta a seguinte informação no item I - Introdução:

"Através do Ofício n.º 308 GABIN/SECOM-PR, de 06.04.04, o Exmo. Senhor Ministro da SECOM encaminhou ao BNDES o projeto do estudo 'Brasil em Três Tempos', cuja execução estará a cargo do Núcleo de Assuntos Estratégicos, da Secretaria de Comunicação de Governo e Gestão Estratégica - SECOM/PR.

Para a realização do estudo em tela, propõe-se a celebração de convênio entre o BNDES e a Financiadora de Estudos e Projetos - FINEP [...], havendo, inclusive, convergência de interesse entre as partes.

O estudo 'Brasil em Três Tempos' visa desenvolver um planejamento de longo prazo para o Governo Federal [...]."

Não identificamos, portanto, qual seria o objetivo do estudo para o BNDES, uma vez que o maior interessado, conforme exposto, seria o Governo Federal.

B) Verificando-se a Cláusula Segunda do Convênio, entendemos que à FINEP cabe, basicamente, efetivar a contratação e fiscalizar a sua execução, e ao BNDES, alocar os recursos. Tendo em vista o BNDES possuir um corpo técnico apto a efetivar contratações e fiscalizar contratos, não identificamos o motivo de o BNDES ter celebrado o referido Convênio e não ter efetivado diretamente o processo licitatório para a contratação dos serviços de realização do estudo.

C) Consta do processo o contrato celebrado entre a FINEP e uma organização social responsável pelo estudo. No preâmbulo há a informação de que o Contrato foi baseado no inciso XXIV do artigo 24 da Lei n.º 8.666/1993 e alterações. Tal base parte do pressuposto da existência de um contrato de gestão entre a

organização e a Administração. O contrato de gestão não se encontrava apensado ao processo, tendo sido solicitada a sua apresentação.

ATITUDE DO(S) GESTOR(ES):

Transferiu recursos para convênio cujo objeto não se coaduna com a atividade-fim do Banco e que não se reveste das características de um convênio, mas de um contrato administrativo.

CAUSA:

Conforme exposto na IP AP/SUP e GP n.º 07/04, de 25/06/2004, foi celebrado convênio, proposto pela Secretaria de Comunicação de Governo e Gestão Estratégica - SECOM/PR, que não se coadunava à atividade-fim do Banco e que se revestia das características de um contrato administrativo.

JUSTIFICATIVA:

Por meio da Nota Técnica COTEC n.º 01-A/06, de 24/05/2006, foi esclarecido que:

"[A]Conforme a Lei n.º 4.595, de 31/12/1964, que dispõe sobre a Política e Instituições monetárias, bancárias e creditícias, cria o Conselho Monetário Nacional e dá outras providências, o BNDES é 'o principal instrumento de execução de política de investimentos do Governo Federal' (Artigo n.º 23), missão essa refletida em seu Estatuto Social (Artigo 3º).

Elaborado no seio do Governo Federal, o Estudo Brasil em Três Tempos objetiva 'estabelecer as bases de um trabalho conjunto do Estado e da Sociedade, no sentido de lograr um processo de cooperação organizado com um 'projeto nacional' sob a forma de um conjunto de metas e objetivos consolidados com o cenário prospectivo pactuado nacionalmente.' (Relatório 1 - Marco Inicial do Projeto). De acordo com essa proposta, cabe destacar os seguintes aspectos, todos constantes do Relatório citado:

I. Os objetivos estratégicos nacionais identificados serão implementados progressivamente a partir da interação entre o Estado e a Nação.

II. Serão definidos objetivos e metas referidas aos marcos temporais considerados no Estudo: 2007, 2010 e 2015. Observe-se que o primeiro marco (2007) coincide com o final do Plano Plurianual elaborado pelo atual Governo).

III. O Estudo elaborará cenários prospectivos que se pretende desdobrar em planos, programas e orçamentos governamentais.

IV. O Estudo busca indicar trajetórias que a Nação brasileira precisará percorrer nos próximos 20 anos para alcançar, de forma sustentada e democrática, níveis satisfatórios de desenvolvimento econômico e social.

V. A formulação e implementação do projeto nacional requerem a articulação cooperativa dos entes federativos - União, estados e municípios - bem como a mobilização participativa da sociedade.

Como se depreende do acima exposto, o Estudo vai ao encontro do fortalecimento do planejamento de longo prazo, construindo uma visão de País a partir do esforço orientado de Governo e Sociedade, conforme processo participativo e democrático. Na qualidade de principal instrumento da política de investimentos do Governo Federal, ao BNDES interessa a realização do Estudo Brasil em Três Tempos, posto que, posteriormente e de acordo com suas políticas operacionais, poderá ser integrante destacado no âmbito da implementação de ações e investimentos nele contemplados, na medida em que se tornem objeto de políticas públicas do Governo Federal.

[B]A viabilização do Estudo por meio da celebração de convênio com a FINEP deveu-se ao fato de que essa instituição possui ampla tradição na celebração de convênios com universidades e instituições de pesquisa. Segundo seu estatuto, a FINEP tem por objetivo apoiar "estudos, projetos e programas de interesse para o

desenvolvimento econômico, social, científico e tecnológico do País, tendo em vista as metas e prioridades setoriais estabelecidas nos planos do Governo federal”.

Os estudos contratados no âmbito dos convênios celebrados pela FINEP abrangem o campo das ciências exatas e das ciências sociais, sendo gerados relatórios e, também, livros. Conforme a experiência da FINEP, freqüentemente tais estudos são realizados por distintas unidades acadêmicas ou centros de pesquisa, todos sob coordenação de entidade especialmente designada para esta função. Esta é a forma utilizada na elaboração do Brasil em Três Tempos, bastante familiar, portanto, à FINEP.

Cumprir assinalar que, além de prover os recursos financeiros necessários à execução do Convênio, cabem ao BNDES as seguintes funções: acompanhar e fiscalizar a execução do Convênio (função também atribuída à FINEP), diretamente ou por delegação, supervisionar e acompanhar a aplicação dos recursos financeiros e participar, em conjunto com a FINEP, da análise e aceitação ou recusa dos documentos que serão elaborados.

[C] [encaminhada] cópia de correspondência enviada pela FINEP, datada em 23/05/06, constando, dentre outros documentos, de Contrato de Gestão e Aditivos firmados entre o Ministério da Ciência e Tecnologia - MCT e o Centro de Gestão e [a organização social], com interveniência da FINEP.

Conforme a correspondência, assinale-se, porém, que não residiu no Contrato de Gestão em pauta o fundamento para contratação [da organização social], com dispensa de licitação, tendo em vista a elaboração do Estudo Brasil em três Tempos. Segundo parecer do Superintendente Jurídico da FINEP, com base no qual posicionou-se a Diretoria Executiva da FINEP, a contratação em pauta baseou-se no Art. 24, inciso XXIV da Lei n.º 8.666/93 [....]”

Adicionalmente, por meio da Nota Técnica COTEC n.º 02-A/06, de 22/06/2006, encaminhada após análise do Relatório Preliminar de Auditoria pelo gestor, foi informado que:

“Ratificamos o entendimento de que o estudo Brasil em 3 Tempos interessa ao BNDES, na medida que estão sendo realizados cenários prospectivos e indicadas trajetórias viáveis para o Brasil alcançar níveis satisfatórios de desenvolvimento econômico e social, o que está de acordo com o Art 3º de seu Estatuto Social, aprovado pelo Decreto nº 4.418, de 11 de outubro de 2001:

Art 3º O BNDES é o principal instrumento de execução da política de investimento do Governo Federal e tem por objetivo primordial apoiar programas, projetos, obras e serviços que se relacionem com o desenvolvimento econômico e social do País.

A partir dos cenários prospectivos e identificadas trajetórias viáveis que levem ao desenvolvimento econômico social, o BNDES poderá, respeitando o planejamento das políticas públicas efetuada pelo Governo Federal, alinhar a execução de suas políticas operacionais de forma planejada de modo a incentivar setores promissores previamente identificados.

Em face do exposto, ratificamos o nosso entendimento no sentido de que o BNDES tem interesse no estudo “Brasil em Três Tempos”, de modo que discordamos da recomendação número 1 do referido relatório:

‘1 - Comunicar a Secretaria de Comunicação de Governo e Gestão Estratégica - SECOM/PR, real beneficiário do estudo, acerca da inadequação do custeio, pelo BNDES do Estudo ‘Brasil em Três Tempos’, o qual não se coaduna com a missão do Banco.’

Do mesmo modo, a segunda recomendação fica prejudicada, pois não há fundamento para a devolução dos recursos, na medida em que o estudo em tela se coaduna com a missão do BNDES”.

ANÁLISE DA JUSTIFICATIVA:

A) O Estudo, conforme apresentado, proporcionará elementos para a definição de políticas públicas. O BNDES, no entanto, conforme exposto no item 3.2.1.1 e na própria justificativa, é uma Entidade executora, e não planejadora ou definidora de políticas públicas. O vínculo do BNDES ao Estudo pode ser entendido apenas como indireto, na medida em que o real beneficiário, que é o Governo Federal, possivelmente utilizará os resultados do estudo para nortear suas ações futuras. Desta forma, entendemos que não caberia ao BNDES o custeio do convênio.

B) Ratificamos nosso entendimento de que o convênio celebrado na realidade possui todas as características de um contrato administrativo.

C) Analisamos o contrato de gestão apresentado e evidenciamos que o estudo realizado não se encontra previsto no Plano de Trabalho anexo ao Contrato de Gestão, motivo pelo qual consideramos imprópria a contratação da empresa com base no inciso XXIV do artigo 24 da Lei n.º 8.666/1993.

Em relação à Nota Técnica COTEC n.º 02-A/06, ratificamos nosso posicionamento, conforme abordado no item "A" acima. O BNDES é **executor** de políticas públicas, que devem ser previamente estabelecidas pelo Governo Federal.

RECOMENDAÇÃO:

O BNDES deve:

1 - Comunicar a Secretaria de Comunicação de Governo e Gestão Estratégica - SECOM/PR, real beneficiário do estudo, acerca da inadequação do custeio, pelo BNDES do Estudo "Brasil em Três Tempos", o qual não se coaduna com a missão do Banco.

2 - Obter junto à SECOM/PR o ressarcimento dos valores pagos no âmbito do Convênio em questão.

3 - Abster-se de efetivar convênios não compatíveis com sua missão institucional.

4 - Avaliar a conveniência de repassar recursos a outras instituições financiadoras quando for possível executar os gastos diretamente.

9 CONTROLES DA GESTÃO

9.1 SUBÁREA - CONTROLES EXTERNOS

9.1.1 ASSUNTO - ATUAÇÃO DA AUDITORIA EXTERNA

9.1.1.1 INFORMAÇÃO:

A empresa de auditoria independente atualmente prestando serviços ao BNDES, suas Subsidiárias e Fundos Administrados foi contratada mediante a OCS 123/2003, por meio de licitação na modalidade de Tomada de Preços, para auditar as demonstrações contábeis do BNDES, de suas subsidiárias (FINAME e BNDESPAR) e demais Fundos administrados pelo Banco. Por força do Terceiro Termo Aditivo à OCS 123/2003, o referido contrato permanecerá válido até agosto de 2006.

Foram verificados quatro trabalhos efetivados pela Auditoria Independente relativos a auditorias efetivadas no Sistema BNDES:

- Relatório de Recomendações - BNDES e suas controladas - 30 junho de 2005;

- Relatório Circunstanciado Requerido pela Resolução n.º 2.682 - BNDES e suas controladas - 30 de junho de 2005;

- Relatório Circunstanciado Requerido pela Resolução n.º 2.682 - BNDES e suas controladas - 30 de dezembro de 2005;

- Parecer dos Auditores Independentes acerca das Demonstrações Contábeis de 31 de dezembro de 2005.

O Relatório de Recomendações contemplou procedimentos contábeis, aspectos fiscais e revisão de controles gerais de sistemas de informação. Em termos dos procedimentos contábeis relacionados no documento destacamos: (A informação aqui contida foi suprimida, por solicitação da Unidade Auditada, em razões de sigilo fiscal, bancário, comercial, na forma da lei.). Todos os pontos anteriormente abordados, os quais, inclusive, serviram de subsídio à execução do presente trabalho, foram objeto de recomendação por parte da auditoria independente. O BNDES, por sua vez, informou estar adotando as medidas necessárias ao saneamento das deficiências.

Os Relatórios Circunstanciados Requeridos pela Resolução n.º 2.682 trataram, para 30 de junho de 2005 e 31 de dezembro de 2005, de aspectos relacionados única e exclusivamente à classificação de risco adotada no BNDES, sendo as informações apresentadas um detalhamento de aspectos já abordados no relatório anteriormente citado. (A informação aqui contida foi suprimida, por solicitação da Unidade Auditada, em razões de sigilo fiscal, bancário, comercial, na forma da lei.)

O Parecer da Auditoria Independente acerca das Demonstrações Contábeis de 31/12/2005, emitido em 31/01/2005, expressou a opinião de que as demonstrações contábeis do BNDES representavam, adequadamente, em todos os aspectos relevantes, a posição patrimonial e financeira da Empresa em 31 de dezembro de 2005 e 2004, os resultados de suas operações, as mutações de seu patrimônio líquido e as origens e aplicações de seus recursos referentes aos exercícios findos naquelas datas, de acordo com as práticas contábeis adotadas no Brasil.

A auditoria ressaltou no parecer emitido que as demonstrações contábeis de certas empresas coligadas, nas quais a controlada do BNDES, a BNDESPAR, possui investimentos no valor de R\$ 4.083,7 milhões e cujos ganhos líquidos apurados através do método de equivalência patrimonial totalizaram R\$ 273,7 milhões, foram examinadas por outros auditores independentes. À empresa de auditoria externa coube a análise de relatórios daqueles auditores, os quais não continham ressalvas que afetassem significativamente a posição patrimonial e o resultado do Banco.

9.1.2 ASSUNTO - ATUAÇÃO DO TCU/SECEX NO EXERCÍCIO

9.1.2.1 INFORMAÇÃO:

Identificamos nove acórdãos do TCU proferidos no exercício de 2005 contendo determinações / recomendações diretas para o BNDES.

Apresentamos, a seguir, as medidas adotadas pelo BNDES visando à implementação das determinações / recomendações do TCU contidas nos documentos.

A) Acórdão 221/2005 - Plenário, AC-0221-07/05-P.

Determinação: 9.4. recomendar ao BNDES que promova estudos no sentido de reavaliar as suas políticas operacionais na modalidade *non recourse finance* a fim de agregar mais segurança aos capitais do banco;

Informações BNDES: Apresentada a IP 01/05, de 13/12/2005, que trata das regras para concessão de colaborações financeiras sob a forma de "project finance", e a Resolução n.º 1.259/2006, de 04/01/2006, que aprova as referidas regras.

Acrescentou que o BNDES está sempre reavaliando as suas políticas operacionais de forma a não só agregar mais segurança aos capitais do banco, mas também objetivando aprimorar as operações realizadas independentemente do tipo.

Análise CGU-Regional/RJ: A citada Resolução estabelece, para a modalidade *Project Finance*, as características da modalidade, os fatores normalmente

considerados, os requisitos a serem satisfeitos, as hipóteses de dispensa de garantia fidejussória dos controladores nas fases de implantação e operação, a hipótese de dispensa de índice de 130% de garantias reais, bem como o limite máximo de exposição do BNDES. O Banco entende já estar implementada a recomendação mediante o normativo citado. Tendo em vista não ser escopo desta auditoria avaliar o grau de segurança das políticas operacionais, não foi avaliado o conteúdo das informações disponibilizadas. Consideramos a determinação atendida.

B) Acórdão 596/2005 - Primeira Câmara, AC-0596-10/05-1.

9.1. determinar ao BNDES, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/92, que:

Determinação: 9.1.1. não efetue pagamentos retroativos à data da assinatura do contrato nem sem cobertura contratual, por caracterizar-se contrato verbal, expressamente vedado pelo art. 60, parágrafo único, da Lei 8.666, de 21/6/1993;

Informações BNDES: Informou que o DEJUR/AA, mesmo na qualidade de Órgão executor de demandas de outras Unidades do BNDES, vem disseminando informações e orientações trazidas pelos órgãos de Controle, visando ao aprimoramento dos trâmites internos das licitações e contratações diretas.

Em 18/03/2004, foi expedida Nota Conjunta SUP/AA e SUP/ACO a todas as áreas do BNDES apresentando prazos para a realização das licitações e contratações diretas. Acrescente-se que está em elaboração Manual de Licitações visando a orientar o público interno na elaboração dos pleitos, bem como a realização de treinamento para o mesmo público.

Análise CGU-Regional/RJ: Por meio da análise de amostra dos processos licitatórios efetivados no exercício, verificamos que ocorreram pagamentos sem respaldo contratual, conforme item 8.2.3.1. A determinação não foi atendida.

Determinação: 9.1.2. observe as determinações contidas na Decisão 228/2001 - Plenário, proferidas nos autos do TC 003.710/2000-9, sob pena de aplicação ao responsável da multa prevista no art. 58, § 1º, da Lei 8.443/92;

Informações BNDES: Esclareceu que o BNDES vem aprimorando seu processo de contratação, com orientação às Unidades Internas para a correta elaboração de seus pleitos, em específico quanto aos tópicos lançados na Decisão ora em foco.

Análise CGU-Regional/RJ: Por meio da análise de amostra dos processos licitatórios efetivados no exercício, verificamos que as determinações 8.1.1, 8.1.4 e 8.1.5 da Decisão 228/2001 vêm sendo cumpridas. Já as determinações 8.1.2 e 8.1.3, conforme itens 8.1.1.2 e 8.2.2.1, respectivamente, não foram obedecidas no exercício de 2005. A determinação foi parcialmente atendida.

Determinações Decisão 228/2001 - Plenário:

8.1 - determinar ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES, que:

8.1.1 - na elaboração de contratos de prestação de serviços, descreva o objeto de forma clara, de conformidade com o disposto no art. 55, caput, da Lei n. 8.666/93 e consigne o vínculo entre tarefa a executar e o respectivo preço, sempre que possível;

8.1.2 - nas contratações diretas, observe o estabelecido no art. 26, § único, II e III, da Lei n. 8.666/93, acostando aos autos a razão da escolha do contratado e a justificativa do preço;

8.1.3 - nos casos de prorrogação ou modificações contratuais, observe as condições estipuladas nos arts. 57, § 1º e 65 da Lei n. 8.666/93;

8.1.4 - faça constar dos processos informações que permitam o controle da liquidação da despesa, bem como o competente atestado de cumprimento das etapas do contrato, consoante estabelecem os arts. 67, § 1º, e 73, inciso I, da Lei n. 8.666/93;

8.1.5 - cumpra os arts. 26, parágrafo único, III; 55, I; e 67 da Lei n. 8.666/93, especialmente no tocante à clareza na descrição do objeto, de forma a estabelecer vínculo entre o preço de cada etapa e a respectiva tarefa executada, que deve observar eventos concretos para efeito de liquidação da despesa;

C) Acórdão 964/2005 - Primeira Câmara, AC-0964-15/05-1.

Determinação: 9.2. determinar ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, nos termos dos artigos 10, parágrafo 1º; 11 e 42 da Lei 8.443/92, que remeta a este Tribunal as propostas que venham a ser aprovadas pela Diretoria do Sistema BNDES relativamente a quaisquer operações de reestruturação, fusão, composição acionária, criação de nova companhia ou que envolvam, direta ou indiretamente, a empresa aérea Varig S.A., acompanhadas dos respectivos relatórios de análise, relatórios de enquadramento e instruções padronizadas.

Informações BNDES: Informou estar enviando as informações solicitadas e disponibilizou o Ofício AT-009/2006, de 02/02/2006 e anexos.

Análise CGU-Regional/RJ: O citado Ofício encaminha ao TCU cópia do Relatório de Análise AMC/DEINV-02/2005 e AIE/DELOG-23/2005, de 07/11/2005 e seus respectivos anexos, bem como da Decisão n.º Dir 1.019/2005-BNDES, ambos referentes à Varig S.A. Entendemos que o BNDES vem cumprindo a determinação a qual restará pendente até a efetiva contratação.

D) Acórdão 964/2005 - Plenário, AC-0964-26/05-P.

Determinação: 9.1. determinar ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) que informe, na próxima prestação de contas, a situação dos contratos de crédito 00246331011 e 002463331020; [Na determinação aparece o número 00246361011, porém no texto do acórdão refere-se ao número 00246331011. Em consulta aos sistemas do BNDES verificamos que o Contrato n.º 00246361 não existe. O número, portanto, foi digitado equivocadamente e corrigido no presente Relatório.]

Informações BNDES: Esclareceu que prestará as informações quando da Prestação de Contas.

Análise CGU-Regional/RJ: Consta no anexo XVII a situação dos contratos de financiamento das obras de construção do Rodoanel. A determinação foi atendida.

E) Acórdão 1.331/2005 - Plenário, AC-1331-33/05-P.

9.1. recomendar ao BNDES que:

Recomendação: 9.1.1. elabore plano de trabalho específico para a gestão da ética na entidade, envolvendo a Ouvidoria, a Auditoria, o setor de Administração de Recursos Humanos, a área de Controle e a Comissão de Ética, objetivando criar um eficiente sistema de informação, educação e monitoramento relacionado às normas de conduta aplicáveis aos funcionários e colaboradores;

Recomendação: 9.1.2. promova estudos para verificar a viabilidade de aferição do grau de conhecimento do seu Código de Ética, com vistas a mapear possíveis áreas na empresa em que haja baixo grau de internalização dos conceitos existentes no Código, ou mesmo seu desconhecimento, de forma que seja possível a realização de campanha destinada a esse público;

Recomendação: 9.1.3. ofereça treinamento a seus funcionários com o objetivo de tornar nítidas as correlações e distinções entre o que dispõem o Regime Disciplinar constante do Regulamento Geral de Pessoal e o Código de Ética;

Recomendação: 9.1.4. detalhe as demandas à Ouvidoria de forma a identificar as que provieram do público interno;

Recomendação: 9.1.5. procure o apoio da Comissão de Ética Pública para a implementação das recomendações supra;

Informações BNDES: Esclareceu que estão previstas ações voltadas a, não só, atender as recomendações, mas também difundir os princípios éticos que devem nortear a gestão de toda Instituição. De acordo com a Nota AA/DEPES-052/2005, de 14/10/2005, o presidente da Comissão de Ética do BNDES informou que *"deverá selecionar palestrantes, especialistas no tema, a serem convidados, no enfoque mobilizador-pedagógico, para programar o início da discussão entre os funcionários do BNDES. Outrossim, visando a qualificação dos integrantes da Comissão de Ética pretende-se que esses possam participar mais ativamente nos processos internos de ambientação dos novos funcionários a serem admitidos no Sistema BNDES e outros eventos, em articulação com o Departamento de Pessoal, que a gestão da ética possa ser discutida."*

O Departamento de Pessoal - DEPES esclareceu, ainda, que através da Gerência de Treinamento, é realizado o Curso de Integração para todos os novos empregados, quando contratados, no qual consta em seu conteúdo programático apresentações elucidativas tanto do Regulamento de Pessoal quanto do Código de Ética do Sistema BNDES.

Especificamente com relação à recomendação 9.1.4, por meio de anexo ao Ofício AT-052/2006, foi informado que *"relativamente às demandas encaminhadas à Ouvidoria provenientes do público interno do Banco, observamos que são plenamente identificadas, no entanto, como comparativamente às demandas externas, as internas são em número bastante inferior, todas passam a ser consideradas como manifestações, para fins de levantamento estatístico"*.

Análise CGU-Regional/RJ: Pelo exposto, concluímos que a recomendação 9.1.4 foi atendida. Tendo em vista o gestor ter concordado com as recomendações, os itens 9.1.1 a 9.1.3 e 9.1.5 permanecerão pendentes até que seja comprovada a sua implementação.

Recomendação 9.1.6: dê conhecimento ao Tribunal, no relatório anual das contas referentes ao exercício de 2005, das medidas adotadas a partir destas recomendações;

Informações BNDES: Esclareceu que prestará as informações quando da Prestação de Contas.

Análise CGU-Regional/RJ: Consta do Anexo XVI a Nota ACO/DECOI n.º 005/2006, de 04/04/2006, que informa que *"estão sendo empreendidos esforços no sentido de avaliar quais medidas deverão ser implementadas para que possa cumprir integralmente o que fora recomendado"* e encaminha o Memorando CEP/BNDES n.º 11/2006, com o objetivo de dar ciência das atividades que estão sendo desenvolvidas pela Comissão de Ética profissional do Sistema BNDES. A recomendação foi atendida.

F) Acórdão 1.527/2005 - Primeira Câmara, AC-1527-24/05-1.

9.2. determinar ao BNDES que;

Determinação 9.2.1: implemente medidas de planejamento em suas contratações, de forma a concluir em tempo hábil as licitações que a elas se destinem, evitando dispensas fundamentadas no art. 24, inciso IV, da Lei n. 8.666/1993, sem que sejam atendidos os pressupostos elencados na Decisão n. 347/1994 - Plenário;

Informações BNDES: Informou que tem adotado providências no sentido de atender as determinações legais e as apresentadas pelos órgãos de controle, solicitando a todas as áreas do BNDES que efetivem nos prazos a realização das licitações e contratações diretas.

Análise CGU-Regional/RJ: Por meio da análise de amostra das dispensas realizadas no exercício, verificamos que houve dispensa fundamentada no artigo 24, inciso IV, da Lei n.º 8.666/1993, para situação previsível ou decorrente de desídia administrativa, conforme relatado no item 8.2.1.1 do presente Relatório. Consideramos, portanto, a determinação pendente de implementação.

Determinação 9.2.2: na defesa do interesse público, atente à possibilidade de rescisão do Contrato OCS n. 93/2005, celebrado com a Voetur Turismo Ltda., antes do prazo final máximo para ele estipulado, nos termos de sua Cláusula Quarta, dela lançando mão se, uma vez concluído o procedimento licitatório autorizado

pela Decisão de Diretoria n. 233/2005, a empresa vencedora tenha oferecido melhor proposta.

Informações BNDES: Esclareceu que empreendeu todos os esforços para a rescisão do Contrato OCS 93/2005 antes do prazo final, o que não foi possível em decorrência de recursos administrativos e judiciais no âmbito do Pregão 32/05, procedimento licitatório realizado para a contratação de empresa em substituição à OCS n.º 93/2005. Informou, ainda, que o citado pregão encontra-se finalizado com excelente resultado, tendo sido obtido desconto de 13,07% para o BNDES.

Análise CGU-Regional/RJ: O BNDES não cumpriu a determinação por questões operacionais, ou seja, não foi possível a rescisão do Contrato OCS n.º 93/2005 antes do prazo final máximo. No âmbito da CGU-Regional/RJ, consideramos o acompanhamento concluído.

Determinação 9.2.3: informe a este Tribunal o resultado final do certame ao qual deu início a Decisão de Diretoria n. 233, de 05/04/2005.

Informações BNDES: Encaminhado ao TCU o Ofício AT-003/06, de 18/01/2006, informando que a empresa Voetur Turismo Ltda. foi a vencedora do certame, tendo sido contratada, com desconto para o BNDES de 13,07% sobre o faturamento dos serviços.

Análise CGU-Regional/RJ: Consideramos a determinação atendida.

G) Acórdão 1.595/2005 - Segunda Câmara - TCU, RELAÇÃO 30/2005 - Gab. do Min. Subst. LINCOLN M. DA ROCHA - Segunda Câmara, TC - 009.165/2001-0.

Determinação 12.1: ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES que, na realização de certames licitatórios do tipo "técnica e preço" seja explicitado, no instrumento convocatório, que a apresentação de cada espécie de proposta deverá ser feita em envelopes distintos e que a abertura dos envelopes contendo as propostas de preços somente ocorrerá após exaurido o julgamento das propostas técnicas, em atenção ao disposto no art. 46 da Lei n.º 8.666/93.

Informações BNDES: O BNDES já implementou tais mudanças. Os Editais foram alterados de forma que a abertura de proposta de preços somente se concretize depois de exaurido o julgamento as propostas técnicas. No site do BNDES (www.bndes.gov.br) encontram-se os Editais de técnica e preço dos anos de 2004 e 2005.

Análise CGU-Regional/RJ: Por meio de análise dos processos licitatórios conduzidos no exercício de 2005, verificamos o atendimento à determinação.

H) Acórdão 2.038/2005 - Plenário, AC-2038-46/05-P.

Determinação 9.2: determinar ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social que, no prazo de 30 (trinta) dias, encaminhe a esta Corte as alterações promovidas em seus normativos gerais e específicos, relativas ao aperfeiçoamento do acompanhamento das ações de financiamento e das penalidades aplicáveis aos agentes financeiros que incorrerem em prática de reciprocidade e de desvio de finalidade, consoante recomendações da Comissão de Sindicância instaurada pela Portaria 036/2005, de 22/03/2005, assim como as demais alterações/expedições de normativos internos, eventualmente elaborados, a fim de que o Tribunal possa analisar a referida documentação;

Informações BNDES: O Ofício AT-102/2005, de 23/12/2005, encaminhou, em atendimento, a Resolução n.º 1.235/2005, que aprova as normas para Gestão de Risco de Crédito com Instituições Financeiras e a Resolução n.º 1.236/2005, que aprova as Diretrizes e Parâmetros para Avaliação de Risco de Crédito de instituições Financeiras, ambas de 22/11/2005. Citou, ainda, as cartas circulares emitidas pela FINAME, com destaque para a de n.º 46/2005, de 05/09/2005, que cria a obrigatoriedade de envio, pelo Agente Financeiro, de relatório intitulado "Relatório de Situação da Operação", o qual deverá ser encaminhado em até 120 dias após a última liberação. Mencionou, ainda, a Portaria n.º 121/2005, de 12/12/2005, do Presidente do BNDES, instituindo Grupo de Trabalho com o objetivo de estudar e propor alternativas visando à simplificação das normas e procedimentos das operações indiretas.

Análise CGU-Regional/RJ: Consideramos a determinação atendida.

I) Acórdão 2.102/2005 - Plenário, AC-2102-47/05-P.

9.3. determinar ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES, que, previamente à concessão de financiamentos ao abrigo de qualquer programa:

Determinação 9.3.1: efetue a avaliação de compatibilidade entre o fluxo de caixa das empresas tomadoras com o prazo e fluxo dos encargos a serem cobrados pelo Banco, conforme prevê o art. 12 da Res. BNDES n.º 862/96;

Informações BNDES: Informou que já efetua tal avaliação quando das análises das operações.

Análise CGU-Regional/RJ: Por meio da análise de amostra de operações de crédito contratadas no exercício de 2005, verificamos que os Relatórios de Análise apresentavam item específico contemplando a análise financeira e fluxo de caixa do projeto em exercícios futuros até a quitação do crédito. Consideramos, portanto, a determinação atendida.

Determinação 9.3.2: avalie sempre que recomendável o nível de endividamento das empresas tomadoras dos empréstimos antes e após a celebração do contrato;

Informações BNDES: Informou que já faz habitualmente tal avaliação quando da análise e do acompanhamento das operações.

Análise CGU-Regional/RJ: Por meio da análise de amostra de operações de crédito contratadas no exercício de 2005, verificamos que os Relatórios de Análise e de Acompanhamento apresentavam item específico contemplando a verificação no endividamento das empresas tomadoras. Consideramos, portanto, a determinação atendida.

Determinação 9.3.3: inclua, sempre que recomendável e possível, os controladores das empresas tomadoras ou garantidoras do crédito como intervenientes no contrato de financiamento;

Informações BNDES: Informou que já cumpre tal determinação quando da concessão de seus financiamentos.

Análise CGU-Regional/RJ: Por meio da análise de amostra de operações de crédito contratadas no exercício de 2005, verificamos que, nos casos em que existiam empresas controladoras ou garantidoras, estas empresas figuraram como intervenientes no contrato. Consideramos, portanto, a determinação atendida.

Determinação 9.3.4: sempre que recomendável, faça constar cláusula contratual que obrigue as controladoras da empresa tomadora de crédito a aportar recursos financeiros, se necessários ao adimplemento das obrigações junto ao Banco;

Informações BNDES: Informou que a obrigação já consta de normativo interno, o qual é parte integrante do contrato de financiamento.

Análise CGU-Regional/RJ: Verificamos que nas minutas contratuais do BNDES, em Cláusula que estipula "Obrigações do(s) Interviente(s) Controladore(s)", consta a obrigação de o Interviente "tomar todas as providências necessárias para garantir o atendimento da finalidade da [...] operação". As Disposições Aplicáveis aos Contratos do BNDES, Anexas à Resolução BNDES n.º 665/87, por sua vez, prevêem, no inciso II do artigo 34, que a beneficiária supra, "mediante aumentos de capital em dinheiro, as insuficiências que ocorrerem na realização de recursos necessários à execução do projeto". Não há, no entanto, a obrigação estipulada textualmente, conforme determinado. Observamos, no entanto, que o BNDES entende já estar implementada a determinação mediante o normativo citado. No âmbito da CGU-Regional/RJ, consideramos o acompanhamento concluído.

Determinação 9.3.5: faça constar dos contratos a exigência de suplementação de garantias durante a execução contratual nas situações em que o valor das garantias ofertadas se situe abaixo do patamar mínimo de 130% em relação ao valor devido, conforme prevê o art. 20, § 1º, da Res. BNDES n.º 862/96, c/c art. 27 da Res. BNDES n.º 665/87;

Informações BNDES: Informou que já consta dos contratos de financiamento do BNDES a referida obrigação.

Análise CGU-Regional/RJ: Verificamos que nas minutas contratuais do BNDES, em Cláusula que estipula "Obrigações Especiais da Beneficiária", consta a obrigação de a Beneficiária cumprir, no que couber, até o final liquidação da dívida, as

"DISPOSIÇÕES APLICÁVEIS AOS CONTRATOS DO BNDES". Na mesma cláusula, a beneficiária declara aceitar as Disposições como parte integrante e inseparável do Contrato, para todos os fins e efeitos jurídicos. As Disposições Aplicáveis aos Contratos do BNDES, por sua vez, prevêem, no Parágrafo Segundo do Artigo 27 que o "terceiro prestante da garantia real ficará obrigado a substituí-la ou reforçá-la, se, embora sem culpa dele, se perder, deteriorar ou desvalorizar o objeto do ônus", que deverá ser de 130% do valor da dívida, conforme previsão do Artigo 27. Consideramos a determinação atendida.

Determinação 9.3.6: informe, nas próximas prestações de contas anuais, até liquidação final, a situação das operações relacionadas aos financiamentos concedidos para aquisição do controle da Eletropaulo tratadas nesses autos;

Informações BNDES: Informou que a determinação será atendida quando da Prestação de Contas relativa a 2005 e nas posteriores enquanto permanecerem vigentes os referidos financiamentos.

Análise CGU-Regional/RJ: Atendido por meio de documento constante do Anexo XII ao Relatório de Gestão da BNDESPAR, do exercício de 2005.

9.1.2.2 CONSTATAÇÃO:

Não apresentação de declaração de bens e renda tempestivamente.

Foi encaminhada, em atendimento à Solicitação de Auditoria n.º 175764/13, declaração expressa do Chefe do Departamento de Pessoal, datada de 20/04/2006, informando que os responsáveis pela Empresa estavam em dia com a exigência de apresentação da declaração de bens e renda de que trata a Lei n.º 8.730, de 10 de novembro de 1993, com exceção de um membro do Conselho de Administração.

O Departamento de Pessoal - DEPES recebe envelopes lacrados, contendo no verso uma declaração, devidamente datada e assinada pelo funcionário da Empresa, afirmando constar no interior do envelope apresentado sua declaração de bens e renda, discriminando o exercício a que se refere. Constatamos que todos os membros constantes no Rol de Responsáveis do BNDES apresentaram os referidos envelopes no exercício de 2005, referentes às declarações de bens e renda ano-base 2004, exceto o membro do Conselho anteriormente informado. Tal fato contraria o disposto na Lei n.º 8.730/1993, a qual estabelece que é obrigatória a apresentação de declaração de bens, com indicação das fontes de renda, no momento da posse, bem como no final de cada exercício financeiro. Registre-se que esta equipe de auditoria não abriu os envelopes lacrados.

Solicitamos ao Departamento de Pessoal o encaminhamento de todas as cobranças efetivadas ao Conselheiro para que apresentasse a declaração legalmente exigida, tendo sido disponibilizado:

- Email da Secretaria Geral do Gabinete da presidência do BNDES, datado de 21/03/2006, encaminhado ao Sr. Conselheiro solicitando o envio da "Declaração de Ajuste Anual do Imposto de Renda do Exercício de 2005, ano base 2004".

- Email do Sr. Conselheiro, de 11/04/2006, informando que, devido ao fato de seu contador ter de ausentado do país, ainda não havia sido declarado seu imposto de renda de 2005 ano-base 2004, e que precisava do comprovante de envio do ano de 2004 para o saneamento do problema.

- Email de Empregado do BNDES repassando o email anterior.

- Documento encaminhando o comprovante solicitado pelo Sr. Conselheiro.

Posteriormente foram, ainda, encaminhados documentos, protocolados em 13/06/2005, com o objetivo de encaminhar os envelopes para colocação de cópia da Declaração de Ajuste Anual do Imposto de Renda, contendo endereçamento ao citado Conselheiro.

Entendemos que por parte do Banco, foi devidamente efetivada a cobrança. Em relação ao fato de o Sr. Conselheiro não ter encaminhado a relação de bens pelo motivo de ainda não ter efetivado sua declaração à Receita, a Lei não estabelece a necessidade de entrega da Declaração de Ajuste Anual do Imposto de Renda, mas sim declaração de bens, com indicação das fontes de renda, o que pode ser feito, inclusive, de próprio punho. A entrega da Declaração de Ajuste Anual é uma faculdade, conforme a Lei n.º 8.429/1992.

ATITUDE DO(S) GESTOR(ES):

Não entregou a Declaração no momento oportuno.

CAUSA:

Inobservância aos ditames da Lei n.º 8.730/1993.

JUSTIFICATIVA:

Transcrevemos, a seguir, documento encaminhado pelo Sr. João Pedro de Moura, de 15/05/06, justificando o fato:

“Tendo em vista os termos do parágrafo 1º, Art. 2º da IN/TCU n.º 5, de 10.03.94, e a prática que vem sendo adotada, com base na referida IN, considereei que o documento a ser encaminhado ao Banco deveria ser a cópia da Declaração de Imposto de Renda entregue à Secretaria da Receita Federal.

A razão por não ter ocorrido a entrega do referido documento foi apresentada ao BNDES por e-mail de 12.04.06[....]. Por oportuno, informo que a situação já está devidamente regularizada.”

ANÁLISE DA JUSTIFICATIVA:

Em que pesem os esclarecimentos prestados, entendemos que o desrespeito aos prazos da Receita Federal não justifica o desrespeito à Lei. Observe-se que a IN/TCU n.º 5/1994 foi elaborada considerando a Lei n.º 8.429/1992, a qual apresenta a faculdade de entrega da Declaração de Ajuste Anual para o cumprimento da necessidade de apresentação da declaração de bens.

Destacamos que a pendência foi sanada em maio de 2006, tendo sido emitida nova declaração pelo Departamento de Pessoal, datada de 10/05/2006, informando que os responsáveis pela Empresa estão em dia com a exigência de apresentação da declaração de bens e renda de que trata a Lei n.º 8.730, de 10 de novembro de 1993. Esta declaração foi apensada à folha 754 do processo de prestação de contas.

RECOMENDAÇÃO:

O Conselheiro, caso não entregue sua Declaração de Ajuste Anual à Receita Federal e posteriormente a encaminhe ao BNDES, deve apresentar declaração de bens, com indicação das fontes de renda tempestivamente, assim procedendo enquanto permanecer no rol de responsáveis do BNDES.

9.1.3 ASSUNTO - ATUAÇÃO DA CVM

9.1.3.1 INFORMAÇÃO:

O BNDES informou ter recebido o Ofício/CVM/SFI/n.º 24/2005, de 08/12/2005, solicitando esclarecimentos acerca de notícias veiculadas no Jornal Valor Econômico nos dias 07 e 08/10/2003, referente a acordo celebrado entre o Governo Federal e a Câmara Setorial Ferroviária, o qual teria contado com a participação do BNDES. Em resposta, foi encaminhado o Ofício P-72/2006, de 27/01/2006, o qual não confirmou as informações e esclareceu que o BNDES participou de duas reuniões da Câmara Setorial do Transporte Ferroviário, mas que dessa participação não resultou Programa ou Operação específica.

9.1.4 ASSUNTO - ATUAÇÃO DO BACEN

9.1.4.1 INFORMAÇÃO:

O BNDES informou que houve seis solicitações por parte do BACEN no exercício de 2005. Foram apresentados os documentos encaminhados pelo BACEN, os quais solicitavam informações específicas ou apresentação de documentação, bem como as respostas apresentadas, cujos assuntos resumimos a seguir:

Solicitação do BACEN	Resposta do BNDES
RD CTRJA/COSUP1 - 2005/51, de 14/07/05 Termo de Suspensão de Utilização do Limite de Crédito aplicado pelo BNDES a um Banco específico.	Memo Atendimento 2005, de 21/07/05 Encaminhadas a IP AC/DERIF n.º 17/2005, de 23/03/2005, a Decisão n.º Dir 202/2005 - BNDES, de 29/03/2005 e a Carta SUP/AC 082/2005, de 15/04/2005.
DESUP/GTRJA/Cosup-1 - 2005/221, de 26/07/05 Manifestação do BNDES acerca de denúncia Informando que a Empresa teria fornecido Financiamento a uma Empresa com isenção de ICMS.	Ofício AT-064/2005, de 05/08/05 Informou não constarem dos registros do BNDES qualquer operação com a citada empresa.
DESUP/GTRJA/Cosup-1 - 2005/66, de 23/09/05 Informações relacionadas ao Programa BNDES-Exim Pré-embarque de curto prazo, celebradas ao amparo da Carta-Circular BNDES 40, especificamente quanto a "trading companies"	Ofício AT-080/2005, de 05/10/05 Respondido cada questionamento.
DESUP/GTRJA/Cosup-1 - 2005/247, de 05/10/05 Informações acerca das operações de crédito firmadas com uma empresa específica. Solicitação por telefone	Ofício AT-080/2005, de 05/10/05 Respondido cada questionamento. Encaminhadas a Carta AEX/DECEX4/GCOL n.º 481/2005, de 28/09/05 e a Carta de um Banco específico, de 18/10/05 relativas à FRO-exim 01866-0/208.
RD DESUP/GTRJA/Cosup-01 - 73, de 22/12/05 Saldo por operações de repasse realizadas por Banco específico, conforme registrados na contabilidade do BNDES	Ofício AT-103/2005, de 29/12/05 Encaminhada planilha contendo as informações solicitadas, com saldo de 30/11/2005.

9.1.5 ASSUNTO - ATUAÇÃO DA DEST/CCE

9.1.5.1 INFORMAÇÃO:

O BNDES informou que foi solicitado, por meio do Ofício 263/2005/MP/SE/DEST, de 18/05/2005, que o BNDES observasse rigorosamente, no seu menor nível de detalhe, os limites estabelecidos pela Lei de Orçamento de 2005, na parte relativa ao Orçamento de Investimento das Empresas Estatais. Em atendimento, esclareceu que adotou todas as medidas a fim de evitar extrapolações nas dotações aprovadas pela Lei Orçamentária no ano de 2005.

9.1.6 ASSUNTO - ATUAÇÃO DAS UNIDADES DA CGU NO EXERCÍCIO

9.1.6.1 INFORMAÇÃO:

Apresentamos, a seguir, o posicionamento atual acerca de pendências originadas do Relatório de Auditoria de Avaliação de Gestão n.º 160816/2005, referente ao exercício de 2004.

A) Item 4.1.3.2 - Contrato de Empréstimo BID / BNDES.

Recomendação: O BNDES deve atender tempestivamente as recomendações exaradas nos Relatórios de Auditoria de Recursos Externos ou justificar formalmente a impossibilidade da implementação.

Informações BNDES: Informou concordar parcialmente com a recomendação e apresentou seu posicionamento em relação às recomendações constantes do relatório de recursos externos da CGU, acerca do contrato n.º 1374-OC/BR.

Análise da CGU-Regional/RJ: Por meio de contato estabelecido com a equipe que realizou auditoria de avaliação do Contrato de Empréstimo BID/BNDES n.º 1608/OC-BR, verificamos o atendimento à recomendação.

B) Item 4.2.1.1 - Inexistência de um manual consolidado das Normas do Banco, que contenha os procedimentos detalhadamente explicados.

Recomendação: Recomendamos que o BNDES:

- a) priorize a conclusão dos documentos em elaboração;
- b) desenvolva manual e mapeamento dos processos concernentes à classificação de risco; e
- c) estabeleça rotina de atualização das informações.

Informações BNDES: a) Foi informado que a Modelagem de Processos - Concessão de Crédito FINEM foi concluída com sua publicação em setembro de 2004. O processo se mantém sob contínua revisão, para adequação aos documentos normativos a que se submete. Informou, ainda, que os processos contidos no Processo "Concessão de Crédito FINEM" encontram-se atualmente em fase de revisão para inserção da Unidade Fundamental Área Mercado de Capitais - AMC criada em abril de 2005.

b) A AC/DERISC, após a revisão da metodologia para atribuição de risco para empresas e grupos econômicos não-financeiros, está desenvolvendo Manual de Classificação de Risco, que se encontra em fase final de elaboração e será levado para aprovação do órgão competente. Quanto ao mapeamento de processos, está sendo conduzido pela Área de Controles Internos com a participação da Área de Crédito.

c) Foi informado que a modelagem de processos é uma atividade dinâmica que contém a diretriz de melhoria contínua, traduzida em constante revisão dos processos já mapeados. Há revisão na ocorrência de eventos como: novos elementos normativos, novas tecnologias, sugestões de melhoria, etc.

Análise da CGU-Regional/RJ: a) Em consulta à Intranet do BNDES, em abril de 2006, verificamos que o referido manual permanece sem o campo aprovação preenchido e não apresenta controle de versões, motivo pelo qual consideramos a recomendação pendente de implementação.

b) Consultamos o Manual de Normas Internas do BNDES, em maio de 2006, e verificamos que não se encontra disponibilizado, ainda, o Manual. Em termos de mapeamento de processos, em consulta à Intranet verificamos que não foi mapeado o processo de classificação de risco. A recomendação permanece pendente.

c) Em que pese a informação de que ocorre melhoria contínua, não existe elemento de controle que demonstre e formalize as atualizações ocorridas, tal como um controle de versões no próprio documento, contendo, de forma resumida, o motivo das alterações, a data, o responsável, bem como referência ao documento de aprovação da versão. A recomendação permanece pendente de implementação.

C) Item 4.3.1.1 - Fragilidades na atuação da Auditoria Interna.

Recomendação: Recomendamos que a Auditoria Interna do BNDES, de forma a tornar sua atuação mais efetiva e melhor cumprir com as suas atribuições, adote as seguintes ações:

- a) aprimore o seu PAAAI, que deverá ser elaborado em conjunto, por todas as Gerências da Auditoria Interna, avaliando a força de trabalho existente e a sua especialização, de forma que o plano seja um norteador dos trabalhos a serem realizados;
- b) aprimore o seu RAAAI, passando a realizar um comparativo das horas previstas no PAAAI para cada trabalho e as efetivamente realizadas, contemplando também as destinadas à capacitação e justificando o grau de realização alcançado, caso não consiga cumprir o planejado;
- c) programe as atividades a serem desenvolvidas, priorizando os processos de maiores riscos do Banco, conforme determinado pela Matriz de Risco implantada, que periodicamente deverá ser atualizada, procurando fortalecer os controles internos da Instituição e reduzir o seu risco operacional;
- d) estabeleça um programa de capacitação do seu corpo técnico, de forma a possibilitar a formação dos auditores novos e a transmissão de conhecimento pelos profissionais mais experientes;

e) atualize o seu Manual Interno, definindo procedimentos para as atividades desenvolvidas e rotinas de trabalho, padronizando relatórios, estabelecendo fluxo de informações, prazos para encaminhamento de relatórios e para realização de follow-up, de forma a estabelecer regras e uniformizar suas atividades; e
f) defina prazos exequíveis para a realização dos trabalhos e realize a cobrança da elaboração tempestiva dos relatórios de auditoria por parte do seu corpo técnico.

Informações BNDES: a) Informou que a elaboração do PAAAI de 2006 contou com a participação efetiva de todos os executivos da AT que, por sua vez, buscaram a colaboração de seus respectivos subordinados.

b) O RAAAI de 2006 já deverá espelhar, de forma mais adequada, a recomendação no que for pertinente.

c) A aplicação de Matriz de Risco elaborada pela AT atende à recomendação.

d) O corpo técnico, em 2005, recebeu uma carga horária significativa de treinamento, com o objetivo de buscar o nivelamento entre os novos profissionais da AT com os antigos. O treinamento também serviu para atualizar e aprimorar o corpo técnico com as novas metodologias de trabalho disponíveis no mercado. O aprimoramento é contínuo, principalmente ao levar em consideração o treinamento "on the job". Em 2006, deverá ocorrer o ingresso de dois novos profissionais, oriundos de recente concurso público, o que deixará a AT com um quantitativo de pessoal adequado, dentro do contexto atual da Instituição.

e) A Auditoria Interna está desenvolvendo seu Manual Interno, com a finalidade de incorporar os novos processos de trabalho já colocados em prática, de modo a garantir que os procedimentos, de fato, tenham aderência ao Manual e vice-versa.

f) Informou que quando estipulados, os prazos, por definição, devem ser exequíveis. Entende-se que a prática implicará melhor dimensionamento de prazos. Acrescentou-se que é realizada a cobrança tempestiva da elaboração dos relatórios.

Análise da CGU-Regional/RJ: a) Verificamos que o PAAAI de 2005 norteou adequadamente as atividades desenvolvidas, motivo pelo qual consideramos a recomendação implementada.

b) O RAAAI de 2005 apresentou adequadamente as horas gastas na realização dos trabalhos previstos. A recomendação foi atendida.

c) O PAAAI de 2006 foi desenvolvido mediante aplicação de matriz de risco. Consideramos a recomendação atendida.

d) Consideramos que a carga horária de treinamentos realizados em 2005, bem como os assuntos abordados, contribuem adequadamente para o desenvolvimento e a manutenção da capacidade técnica da equipe. A recomendação foi atendida.

e) A recomendação permanecerá pendente até a conclusão do Manual.

f) O fato de a totalidade dos relatórios elaborados em 2005 estarem disponíveis no início do exercício de 2006 demonstram o atendimento à recomendação.

D) Item 4.3.2.1 - Fragilidades na sistemática atualmente utilizada para a vinculação de fontes de recursos aos valores liberados nas operações de crédito contratadas.

Recomendação: O BNDES deve desenvolver cronograma de execução detalhado, discriminando as etapas necessárias para implantação do GIR, atualizando-o mensalmente e mantendo-o a disposição dos órgãos de controle.

Informações BNDES: O Projeto de Ação para Gestão Integrada de Recursos - AGIR tem seu cronograma de execução vinculado a uma série de eventos, dentre os quais nem todos estão sob controle do BNDES. O evento-chave desta primeira etapa do AGIR é a contratação de empresa de consultoria especializada, para assessorar na definição e implantação da solução de negócios a ser adotada pelo BNDES.

O processo licitatório para a referida contratação está baseado nas normas da Lei n.º 8.666/1993. Devido aos prazos para interposição de recursos, têm ocorrido frequentes atualizações do cronograma do Projeto.

Análise da CGU-Regional/RJ: O item permanecerá pendente até a conclusão do projeto.

E) Item 4.3.3.1 - Deficiências no Relatório de Análise da Situação Econômico-Financeira do BNDES.

Recomendação: De forma a aprimorar o Relatório de Análise da Situação Econômico-Financeira do BNDES, recomendamos que, nos próximos exercícios, passem a

constar, não só os resultados dos índices especificados, mas também uma análise acerca da evolução dos mesmos.

Informações BNDES: Será incluída análise dos índices econômico-financeiros do BNDES nas futuras Prestações de Contas.

Análise da CGU-Regional/RJ: O Relatório de Análise constante do Anexo VI ao Relatório de Gestão continha análise dos índices. Consideramos a recomendação atendida.

F) Item 5.1.1.1 - Fragilidades no gerenciamento das informações referentes às empresas contratantes com o Sistema BNDES.

Recomendação: Recomendamos ao BNDES que contemple no *Programa de Gestão Integrada de Recursos* - Programa GIR:

- a) a implementação de um cadastro único, estipulando critérios de segurança diferentes para as informações consideradas sigilosas; e
- b) a implementação de um processo efetivo de guarda de informação histórica, com possibilidade de armazenamento de dados de diversos exercícios, não apenas relacionados ao porte empresarial, mas que também considerem outros fatores relevantes, tais como, composição acionária, CNPJ e organização da empresa, dentre outros.

Informações BNDES: O Projeto de AGIR visa otimizar e integrar as informações e os processos de trabalho do BNDES.

Faz parte do seu escopo, a revisão dos atuais processos executados e a proposição de um novo modelo de gestão de processos baseado nas melhores práticas encontradas no mercado e no aperfeiçoamento dos processos específicos da Instituição.

Os processos referentes ao fluxo e à guarda de informações relativas ao cadastro de empresas deverão ser revisados com vistas à adoção de práticas mais adequadas ao seu funcionamento.

Análise da CGU-Regional/RJ: Entendemos que o Projeto em andamento contempla as melhorias necessárias, motivo pelo qual consideramos a recomendação atendida.

G) Item 5.1.1.2 - Classificação de risco de operação de crédito em desacordo com o estabelecido pelo Banco Central.

Recomendação: Recomendamos que o BNDES:

- a) implemente um sistema de classificação de risco no grande porte, integrado aos demais sistemas e que permita a guarda do histórico das informações e alçadas de aprovações;
- b) efetue a devida classificação de risco de suas operações de acordo com o estabelecido na Resolução CMN n.º 2.682/1999, especificamente nos casos em que não esteja sendo realizada a revisão prevista no artigo 4.º do citado normativo;
- e
- c) contemple todos os aspectos e critérios da Resolução CMN n.º 2.682/1999 em suas metodologias.

Informações BNDES: (A informação aqui contida foi suprimida, por solicitação da Unidade Auditada, em razões de sigilo fiscal, bancário, comercial, na forma da lei.)

Análise da CGU-Regional/RJ: a) A recomendação permanecerá pendente até a implementação do sistema em grande porte.

b) A recomendação permanecerá pendente até que todas as empresas estejam classificadas.

c) A implementação da recomendação passará a ser acompanhada por meio do item 5.1.1.1 do presente Relatório.

H) Item 5.1.1.3 - Existência de impropriedades relativas à observância dos normativos que regulamentam o processo de inadimplemento e disponibilização de informações inconsistentes.

Recomendação: Recomendamos que o BNDES:

- a) obedeça aos prazos e procedimentos estabelecidos pela Resolução n.º 834, e, até 30/9/2005, conclua a revisão dos prazos estabelecidos no normativo, uma vez que há dificuldades operacionais em respeitá-los, e há excepcionalidade das modalidades operacionais para as quais os procedimentos para o tratamento do inadimplemento não se apliquem;

b) mantenha devidamente organizados os processos, apensando aos mesmos todas as evidências relacionadas, inclusive atas do CCRED relacionadas e documentação de reuniões efetuadas com representantes da empresa, ainda que o sistema possua o registro da ata do Comitê;

c) desenvolva mecanismo de registro dos contatos verbais realizados com as empresas, buscando, ainda, formalizar situações de maior relevância por meio de documento institucional;

d) apresente base de dados consistente quando da solicitação efetuada por esta CGU-Regional/RJ;

e) torne obrigatório o registro das datas de todas as fases, desde a consulta até a contratação, em seus sistemas corporativos, de modo a permitir a realização de estudos visando à obtenção de indicadores relacionados às operações inadimplentes; e

f) (A informação aqui contida foi suprimida, por solicitação da Unidade Auditada, em razões de sigilo fiscal, bancário, comercial, na forma da lei.)

Informações BNDES: a) Por meio do anexo ao Ofício AT-052/2006, de 26/06/2006, foi informado que, "segundo a Unidade responsável, no momento, encontra-se em fase final de elaboração a Informação Padronizada - IP, que será encaminhada à Diretoria com a proposta da Área de Crédito para alteração da Resolução 834, proposta esta baseada no relatório do Grupo de Trabalho que tratou do assunto. Posteriormente à apreciação pela Diretoria, será encaminhada ao Presidente do BNDES IP submetendo à sua apreciação a Minuta de Ordem de Serviço - OS, que trata de itens específicos ligados à Provisão de risco de Crédito e Controle de Inadimplemento".

b) A proposta a ser apresentada para aprovação, estabelece, em artigo específico da minuta de OS, o dever de se manter atualizado um conjunto de informações referente aos devedores, Beneficiários, Intervenientes e grupos econômicos de que façam parte, o que concorre para a manutenção de um dossiê completo com respeito ao cliente inadimplente.

c) A proposta a ser apresentada, estabelece, também, em artigo específico da minuta de OS, a elaboração de Relatórios de Providências Adotadas, onde deverão ser destacadas todas as medidas tomadas para regularização do inadimplemento, as quais deverão ser registradas, pelas Unidades Fundamentais responsáveis pela operação, no sistema corporativo de controle da inadimplência.

d) O BNDES tem por obrigação manter suas bases de dados sempre atualizadas e consistentes. Desvios, no entanto, podem ser pontualmente encontrados.

e) Informou que já mantém os registros, nos seus sistemas corporativos, das datas relevantes das operações de crédito. A Instrução de Serviço Conjunta ACO / AC / AEX / AI / AIB / AIE / AMC / AP / AS n.º 01/2005, 13/06/2005, determinou a implantação de um sistema de envio automático de mensagens eletrônicas internas, relativas ao monitoramento dos prazos a vencer e vencidos nas etapas das operações de financiamento direto. O sistema, já em operação, identifica os eventos de execução interna ou externa, permitindo atribuir corretamente responsabilidades pelos prazos transcorridos em cada etapa, além de tornar mais efetivo o controle sobre os prazos definidos pela norma em vigor.

f) O BNDES entendeu como pertinente a preocupação da CGU quanto à necessidade da existência de banco de dados como ferramenta de subsídio na definição de indicadores utilizados nas classificações de risco de clientes.

Desde a origem de seu Sistema de Classificação de Risco - SCR, o BNDES vem utilizando o Sistema Econômica, um software de mercado que agrega informações de todas as empresas de capital aberto no País. Em outra vertente, o BNDES está trabalhando na constituição de uma base de dados relativa a empresas clientes de capital fechado.

Informou que estas bases de dados têm fornecido insumos úteis para o desenvolvimento de indicadores financeiros, que permitem identificar o perfil das empresas inadimplentes, auxiliando na classificação de risco. O aprimoramento contínuo destas bases de dados é salutar, uma vez que possibilita a geração de informações de qualidade cada vez melhor, com vistas ao atendimento da recomendação em tela.

Acrescentou que, ao longo do ano de 2005, o AC/DERISC promoveu diversos melhoramentos nos procedimentos de análise de risco, a saber:

- realização de um back test, onde foram identificadas as empresas inadimplentes e observadas suas classificações de risco no momento da contratação, um ano

antes de inadimplir e no ano do inadimplemento. Com base neste teste, o AC/DERISC efetuou a revisão de sua metodologia de trabalho, comentada a seguir; - revisão metodológica da análise de risco de crédito, aprovada pelo Comitê de Enquadramento e Crédito e pela Diretoria do BNDES (DEC. DIR. N.º 224/2006). Esta revisão incorpora o estudo citado no item anterior, altera os pesos dos indicadores (aumentando o peso dos indicadores de endividamento e reduzindo o peso de indicadores de rentabilidade).

Sendo assim, o BNDES entende que a recomendação em tela foi atendida.

Análise da CGU-Regional/RJ: a) e b) As recomendações permanecem pendentes de implementação e passarão a ser acompanhadas por meio do item 5.1.1.12 do presente Relatório.

c) A recomendação permanece pendente de implementação.

d) Acatamos as justificativas apresentadas. A base de dados encaminhada para análise das operações de 2005 mostrou-se adequada. Consideramos a recomendação atendida.

e) Por meio de amostragem aleatória não probabilística realizada na base de dados contendo as operações contratadas em 2005, verificamos que se encontravam corretamente registradas as datas. Consideramos a recomendação atendida.

f) A proposição da CGU-Regional/RJ era de um acompanhamento contínuo e de utilização não de apenas um único fator, como o endividamento, mas de estabelecimento de perfil, o qual influenciaria a classificação do risco da empresa. Como o BNDES considera a recomendação implementada, entendemos que apenas o tempo demonstrará se o esforço despendido foi suficiente para que a classificação se torne o mais fiel possível à realidade. Ainda que discordando do ponto de vista do Banco quanto à implementação da recomendação, consideramos o acompanhamento concluído.

I) Item 7.1.1.1 - Improriedades na composição de processos, considerando os normativos internos e orientações do TCU.

Recomendação: Recomendamos que o BNDES:

a) implemente a organização eletrônica de documentos ou numere seus processos, carimbando e rubricando todas as folhas (ainda que defina numerações independentes para cada divisória);

b) apense aos processos toda a documentação relacionada à sua condução;

c) cumpra os prazos internamente estabelecidos, justificando e solicitando prorrogações nas situações necessárias; e

d) providencie a reapresentação de documentos vencidos relacionados à assinatura dos contratos e acompanhamento.

Informações BNDES: a) e b) A Empresa concorda com a recomendação exarada e informou que se encontra em execução, desde março de 2004, o Projeto de Gerenciamento Eletrônico dos Dossiês Operacionais - GED, o qual contempla a implementação de funcionalidades com o objetivo de impactar positivamente o gerenciamento e o controle da documentação dos processos de concessão de crédito. Faz parte do projeto a elaboração de documento de diretrizes para gestão documental, contendo procedimentos para a adequada instrução e guarda dos documentos dos processos de concessão. Acrescentou que o projeto encontra-se em fase final de implantação e que o primeiro piloto, concluído com sucesso, consistiu na inclusão, no GED, de todos os contratos ativos relativos às operações diretas. Em termos de panorama atual de documentos já inseridos apresentou a seguinte distribuição: 2.789 contratos, 2.226 relatórios de acompanhamento, 1.304 instruções de acompanhamento, e 486 outros documentos.

Em termos de providências a serem implementadas destacou os pontos a seguir, os quais deverão estar sanados até o término do primeiro semestre do corrente exercício:

1 - Treinamento dos responsáveis pela inclusão dos documentos no GED, para viabilizar a realização de um segundo piloto para avaliação e eventuais correções de rumo.

2 - Elaboração de documento de "Diretrizes para gestão Documental", que conterà a normatização do procedimento operacional para inclusão dos documentos no Sistema GED, abrangendo desde o tipo de documento até o prazo para sua inserção.

3 - Contratação de serviço de digitalização de documentos, com o objetivo de acelerar a implantação do legado.

c) Os prazos que devem ser observados no processamento das operações não automáticas foram estabelecidos no Anexo da Decisão n.º DIR 589/2003 de 27/10/2003. A partir de estudos realizados no final de 2004 e de propostas para agilização dos prazos de processamento de operações foi constituído Grupo de Trabalho inter-áreas.

O escopo das atividades do GT compreende desde a revisão da norma, dos procedimentos e dos fluxos nas operações diretas, comunicação externa e interna, revisão de alçadas decisórias nas operações diretas, identificação e solução para as operações em curso estagnado, até treinamento de pessoal.

O foco principal dos esforços do GT refere-se à busca de medidas e soluções para redução e controle mais estrito dos prazos de processamento das operações. Como medida já adotada, destaca-se a implantação de um sistema de envio automático de mensagens eletrônicas internas, relativas ao monitoramento dos prazos a vencer e vencidos nas etapas das operações de financiamento direto. O sistema identifica os eventos de execução interna ou externa, permitindo atribuir corretamente responsabilidades pelos prazos transcorridos em cada etapa. Destaca-se, também, a introdução do conceito que prevê prazos diferenciados para projetos de natureza distinta.

Aferições mensais dos prazos de processamento de operações, realizadas a partir da implementação das primeiras propostas do GT, apontam para uma redução de 33%, em média, nos referidos prazos.

Por fim, acrescentou que a implementação de todas as medidas deve ocorrer até o fim do exercício de 2006.

d) O BNDES concordou parcialmente com a recomendação exarada por entender que avaliações pontuais não devam ensejar recomendações de natureza abrangente, tais como as apresentadas no caso em tela, referenciadas a uma operação específica. Acrescentou que se entende como necessário o aprimoramento contínuo dos controles da validade dos documentos que compõem o processo de concessão de crédito, de forma a evitar a ocorrência de eventos que não estejam em consonância com os normativos em vigor, as ON 2.2.1 e 2.2.3.

Análise da CGU-Regional/RJ: a) e b) O BNDES vem adotando medidas no intuito de sanar as deficiências. As recomendações permanecerão pendentes até a conclusão do projeto e passarão a ser acompanhadas por meio do item 5.1.1.6 do presente Relatório.

c) A recomendação permanece pendente e passará a ser acompanhada por meio do item 5.1.1.6 deste documento.

d) Primeiramente cabe ressaltar que o trabalho de auditoria é realizado mediante amostragem de uma população numerosa, uma vez que não é possível a análise de 100% dos processos efetivados pela Empresa. Ao se realizar a amostragem, busca-se, sempre, a representatividade da situação real. É por este motivo que, ainda que apenas um item da amostra apresente um determinado tipo de problema, faz-se necessária a devida recomendação genérica. Por meio da análise de amostra das operações de crédito contratadas em 2005, verificamos que os documentos apensados aos processos encontravam-se com suas validades adequadas. Consideramos a recomendação atendida.

J) Item 7.1.1.2 - Celebração contratual após o prazo normal estipulado nos normativos, sem que haja revisão do Relatório de Análise.

Recomendação: Quando da necessidade de extensão do prazo para a celebração contratual após o prazo normal estipulado nos normativos, antes de sua efetivação, revisar as informações constantes do Relatório de Análise pensando as informações ao respectivo processo, ou justificando formalmente não haver necessidade da revisão.

Informações BNDES: O BNDES concordou parcialmente com a recomendação exarada por entender que avaliações pontuais não devam ensejar recomendações de natureza abrangente, tais como as apresentadas no caso em tela, referenciadas a uma operação específica. Acrescentou que se entende como necessário o aprimoramento contínuo dos controles acerca do processamento das operações de crédito.

Análise da CGU-Regional/RJ: Por meio da análise de amostra das operações de crédito contratadas em 2005, verificamos que não houve extrapolação excessiva de prazo entre as fases de análise e aprovação que ensejasse revisão de análise realizada. Consideramos a recomendação atendida.

K) Item 7.1.1.3 - Verificação da inexistência de utilização de classificação de risco para a contratação de algumas operações.

Recomendação: Recomendamos que o BNDES:

- a) mantenha arquivada classificação de risco válida no momento da assinatura de contratos de abertura de crédito; e
- b) passe a incluir em seu Relatório de Análise, informação acerca do número do Relatório de Classificação de Risco utilizado para a análise de risco, informe a empresa a que se refere a análise, se a beneficiária ou instituição financeira garantidora, e disponha textualmente que o relatório de classificação de risco apresenta-se válido e de acordo com o estabelecido na Resolução CMN n.º 2.682/1999.

Informações BNDES: a) Entendemos que a recomendação se refere a existir classificação de risco vigente quando da assinatura do contrato, e concordamos que deva ser meta do Banco que o cliente esteja classificado quando desse evento.

Ainda assim, consideramos que existem dois momentos tão ou mais importantes para a questão do risco: o da decisão da Diretoria, quando são estabelecidas as condições para a operação - taxas, garantias, "convenants", dentre outras -, e o da liberação, quando efetivamente ocorre a exposição financeira do Banco.

É nesses eventos, o segundo inclusive em decorrência da Resolução CMN n.º 2.682, que o Banco considera fundamental existirem classificações de risco vigentes. Nesse sentido, o BNDES adota procedimentos com vistas a garantir que a classificação de risco esteja válida quando da aprovação pela Diretoria e no momento da liberação de recursos. Porém, reconhece a importância da validade da classificação quando da assinatura do contrato, a atuará de forma a cumprir a recomendação em tela.

Acrescentou que o BNDES vai avaliar a melhor forma de adotar a recomendação.

- b) A recomendação em tela foi apresentada a um Sub-Grupo do GT Prazos que está revisando a DEC. DIR N.º 435, que trata dos procedimentos aplicáveis ao fluxo de operações do BNDES. O Sub-Grupo considera a referida recomendação pertinente e sugere sua pronta implementação. A próxima etapa deste processo consistirá na formalização desta proposta junto às Áreas do BNDES e consolidação da recomendação no modelo padronizado do Relatório de Análise (RAn), o qual está sendo revisado pelo Sub-Grupo anteriormente comentado.

Análise da CGU-Regional/RJ: a) Por meio da verificação dos dossiês de classificação de risco das empresas constante da amostra de operações de crédito contratadas em 2005, verificamos que as análises encontravam-se vigentes quando da assinatura dos contratos. Consideramos a recomendação atendida.

- b) A recomendação permanece pendente de implementação.

L) Item 7.2.1.1 - Inadequação na elaboração, pelo BNDES, das demonstrações financeiras básicas e descumprimento das exigências do Documento AF-300 do BID.

Recomendação: O BNDES deverá elaborar as demonstrações financeiras básicas, de acordo com a documentação comprobatória das despesas executadas, bem como elaborar as informações financeiras complementares e específicas de modo a cumprir as exigências do BID dispostas no Documento AF-300, mantendo-as a disposição dos órgãos de controle.

Informações BNDES: A Área Financeira, em reunião com os Auditores da CGU, oportunamente esclareceu todas as incongruências apontadas em seu relatório.

Análise da CGU-Regional/RJ: Por meio de contato estabelecido com a equipe que realizou auditoria de avaliação do Contrato de Empréstimo BID/BNDES n.º 1608/OC-BR, verificamos o atendimento à recomendação.

M) Item 8.1.1.1 - Impropriedades na cessão de funcionários pelo BNDES.

Recomendação: a) Recomendamos que o BNDES somente efetive a cessão dos seus funcionários após autorização formal das autoridades superiores do Banco.

- b) Recomendamos, ainda, que todas as cessões, bem como as prorrogações sejam devidamente formalizadas, constando o prazo das mesmas nos respectivos termos.

c) Com relação ao funcionário que foi cedido após três meses da sua admissão do BNDES, contrariando as recomendações das normas internas do Banco, recomendamos que em casos semelhantes, a direção do BNDES motive as suas decisões, de forma a dar transparência aos atos da gestão.

Informações BNDES: a) e b) Informou que as recomendações estão sendo seguidas.

c) Informou que iria ressaltar, no documento interno que é encaminhado à Diretoria para decisão, as recomendações da CGU.

Análise da CGU-Regional/RJ: Por meio de análise da totalidade das cessões realizadas no exercício, verificamos que todos os casos ocorridos apresentavam autorização das autoridades superiores, foram devidamente formalizadas contemplando o prazo da cessão e, nos casos em que o tempo de efetivo serviço apresentava-se inferior ao estipulado no artigo 2º da Resolução n.º 1.056/2003, apresentaram motivação fundamentada para a decisão. Consideramos, portanto, as recomendações atendidas.

N) Item 9.1.1.1 - Fragilidades das pesquisas de preços nas contratações por dispensa de licitação.

Recomendação: Recomendamos que o BNDES, em suas contratações por dispensa de licitação, com fundamento no art. 24, XIII, da Lei n.º 8.666/93, também realize pesquisa de preços, de forma a avaliar a compatibilidade dos preços propostos por instituições sem fins lucrativos e os valores praticados pelo mercado. Para tanto, deverá consultar formalmente outras Unidades que façam uso de contratação com objeto similar ou solicitar orçamentos a empresas/fundações que prestem semelhante serviço no mercado, anexando todos os documentos pertinentes ao processo e atentando para que as características fornecidas para a pesquisa de preços sejam as mesmas dos serviços a serem contratados, evitando, assim, distorções da pesquisa de preço realizada.

Informações BNDES: A Ordem de Serviço n.º 01/98, de 30.03.1998, estabelece, em seu artigo 2º, V, que a unidade administrativa principal - UAP interessada na contratação por dispensa de licitação deve encaminhar documento que contenha a justificativa de preço.

No caso apontado no item, estudos e pesquisas, é pertinente esclarecer a existência de resolução que trata especificamente do tema, Resolução n.º 1079/2004, de 15.03.2004. Essa norma determina, no seu artigo 2º, § 1º, que, na hipótese de contratação direta, a unidade demandante deve fazer constar a "*justificativa do valor alocado, demonstrando parâmetros adotados*".

Frise-se também, que, ao solicitar consolidação de entendimento institucional sobre a questão da consulta de preços, na consulta à Área Jurídica (C.I. AA/DEJUR n.º 014/2005, de 14.11.2005), o AA/DEJUR estendeu essa questão para as hipóteses de dispensa e inexigibilidade de licitação.

Outrossim, o AA/DEJUR vem recomendando, dentro de suas atribuições, a pesquisa de preço, inclusive, hipótese de dispensa prevista no artigo 24, XIII, da Lei n.º 8.666/93 por intermédio de consulta a instituições semelhantes e verificação de preços praticados perante outros órgãos para serviços similares.

Quanto às contratações por dispensa em razão de situação emergencial, especificamente quanto a medidas judiciais de imissão de posse ou de busca e apreensão, há ato normativo interno do BNDES (Instrução de Serviço DIR/AA n.º 05/93), cabendo destacar que, nas contratações celebradas em 2005, foram realizadas, inclusive, pesquisas de preços com o objetivo de justificar a escolha da Administração Pública e selecionar, dentro das possibilidades do caso concreto, a proposta mais vantajosa.

Análise da CGU-Regional/RJ: Por meio de análise de amostra das dispensas realizadas no exercício, constatamos caso em que não se encontrava anexada ao processo pesquisa de preços. A recomendação permanece pendente e passará a ser acompanhada por meio do item 8.1.1.2 do presente documento.

O) Item 9.1.1.2 - Falta de inclusão, em Processo Licitatório da razão para a escolha da empresa e da pesquisa de preço.

Recomendação: Recomendamos que o BNDES passe a formalizar seus processos de dispensa de licitação emergenciais com pesquisa de preços e com a razão para a escolha da empresa contratada, observando, assim, o disposto no artigo 26, § único da Lei n.º 8.666/93, cumprindo também o estabelecido em normativos internos.

Informações BNDES: Idem ao anterior.

Análise da CGU-Regional/RJ: Por meio de análise de amostra das dispensas realizadas no exercício, constatamos casos em que não se encontravam anexadas ao processo pesquisas de preços e que não havia sido estabelecida razão para

escolha da contratada. A recomendação permanece pendente e passará a ser acompanhada por meio do item 8.1.1.2 do presente documento.

P) Item 9.1.1.3 - Fragilidades nas estimativas de gastos com viagens para realização de serviços de pesquisas e estudos científicos.

Recomendação: a) Recomendamos que a Administração do BNDES avalie a forma mais vantajosa para contratação dos serviços de pesquisas e estudos científicos, que contemplem gastos com viagens, de forma a normatizar internamente a matéria, estabelecendo um procedimento padrão, a ser observado por todas as áreas no Banco.

b) Recomendamos, ainda, que conste nos processos de contratação dos serviços de pesquisas e estudos científicos, que contemplem gastos com viagens, discriminação do quantitativo de viagens previsto, dos prováveis trajetos e dos valores de passagens e diárias estimados, de forma a dar transparência ao item da planilha de preços da prestadora de serviços referente a passagens e diárias. O departamento responsável pela contratação deverá avaliar a pertinência dos deslocamentos e custos propostos, fazendo constar no respectivo processo a análise efetuada.

Com relação aos contratos a serem firmados pelo BNDES, recomendamos que na formalização dos mesmos sejam observadas as condições estabelecidas na IP e na Decisão de Diretoria que os aprovou.

Informações BNDES: a) e b) A Resolução n.º 1079/2004, de 15.03.2004, dispõe sobre a aprovação de procedimentos para celebração de convênios ou contratos destinados à realização de estudos ou pesquisas de interesse do BNDES, não definindo procedimento padrão para gastos com viagens. O BNDES, reconhecendo a necessidade de padronização nas contratações de serviços e pesquisas que contemplem gastos com viagens, envidará esforços no sentido de revisar a resolução n.º 1079/2004, objetivando a implementação da recomendação em tela.

Análise da CGU-Regional/RJ: A recomendação permanece pendente de implementação.

Q) Item 9.2.1.1 - Aquisição de produto, por inexigibilidade de licitação, sem a comprovação da exclusividade de fornecimento.

Recomendação: Recomendamos que o BNDES, em suas contratações por inexigibilidade de licitação, fundamentadas no art. 25, I, da Lei n.º 8.666/93, passe a comprovar a exclusividade de fornecimento, por meio de atestado fornecido pelo órgão de registro do comércio do local em que se realizaria a licitação ou a obra ou o serviço, pelo Sindicato, Federação ou Confederação Patronal, ou, ainda, pelas entidades equivalentes, em conformidade com o disposto na Lei n.º 8.666/93. Havendo viabilidade de competição, o Banco deverá realizar licitação para aquisição do produto.

Informações BNDES: O posicionamento da GCU quanto ao fato de haver evidenciado, no exercício de 2004, a reiteração do Banco em realizar inexigibilidade sem a devida comprovação de ser a firma contratada representante exclusivo do produto no país, conforme relatado no item 9.2.1.1 do Relatório 139954/2004, ao argumento de que, verbis: *"em consulta ao site da empresa, identificamos duas representantes comerciais da Empresa no Rio de Janeiro, o que demonstra que o enquadramento da contratação na hipótese de inexigibilidade não foi o mais adequado, uma vez que havia a viabilidade de competição"*, merece algumas considerações.

Encontram-se acostadas ao processo de contratação - OCS n.º 120/2004, às fls. 16 e 18 declarações, datadas de 05.03.2004 e 23.03.2004, respectivamente.

A primeira informa que até aquela data, a empresa é a única distribuidora no Brasil e exerce em todo o território nacional, a condição de distribuidor autorizado da solução Microfilmadora Eletrônica - DAW, não tendo nenhuma solução similar no mercado brasileiro; a segunda esclarece que a empresa contratada era, naquela oportunidade, a revendedora autorizada a atender ao BNDES para os produtos e equipamentos digitais - Scanners de documentos departamentais, baixo, médio e alto volume de produção, sistemas híbridos (microfilmadora Eletrônica -DWA e Scanner de Microfilm-DSV) e está plenamente capacitada a atender ao BNDES dentro dos padrões técnicos exigidos pela empresa, informando, adicionalmente, que os produtos e equipamentos adquiridos através deste fornecedor, contarão com a garantia e assistência técnica da empresa.

Como se depreende do teor das declarações acima referidas, o BNDES contratou com a empresa que a única distribuidora autorizada do produto no Brasil indicou como sendo a sua revendedora autorizada a atender ao BNDES, esclarecendo, ainda, que os produtos adquiridos através desse revendedor gozariam da garantia e assistência técnica.

Assim sendo, entendemos que informações fornecidas por "site" da empresa, em data que não restou identificada, não podem ter maior valor probatório do que informação prestada por meio de correspondência específica emitida pela empresa que detém a exclusividade da distribuição no território nacional, que só autorizou que a comercialização do produto, junto ao BNDES, ocorresse através da empresa contratada.

Nesse contexto, no que concerne ao posicionamento da CGU no sentido de que suas recomendações a respeito da matéria aqui tratada não foram atendidas pelo BNDES, qual seja, a de o banco não realizar contratações por inexigibilidade, sem a devida comprovação de ser a firma contratada representante exclusivo do produto no país não encontra amparo no que ora, documentalmente se comprova.

Ao contrário, o que resta demonstrado é que o BNDES atendeu, no exercício de 2004, às recomendações da CGU, cabendo ressaltar que continuou a atendê-lo, no exercício de 2005.

Como se constata da relação de contratos [apensada relação de OCS], em todas as contratações na modalidade de inexigibilidade de licitação formalizadas no ano de 2005, onde tal procedimento se faz necessário, o BNDES fez constar de seus processos de contratação, comprovação de a empresa contratada ser representante exclusivo do produto no país.

Análise da CGU-Regional/RJ: Primeiramente cabe ressaltar que a ressalva não se baseou em informação constante do sítio da empresa, conforme exposto. Pela leitura do relatório, cujo trecho pertinente transcrevemos, abaixo, verifica-se o real motivo da ressalva, sendo a consulta ao sítio apenas complementar à informação:

"No processo examinado, foi devidamente comprovado, (fl. 16), que a Empresa é a única distribuidora autorizada do produto. **No entanto, não há comprovação da exclusividade da fornecedora do equipamento ao BNDES**, por meio de atestado do órgão de registro do comércio local, como estabelece a Lei n.º 8.666/1993 em seu artigo 25, inciso I. Consta no processo apenas uma correspondência da empresa, informando que a empresa contratada é sua revendedora autorizada (fl. 18), mas não afirma que a mesma é a única representante comercial. Portanto, tal documento, além de não declarar a exclusividade de representação, não atende às exigências da Lei n.º 8.666/1993.

Em consulta ao site da empresa, identificamos duas representantes comerciais da Empresa no Rio de Janeiro, o que demonstra que o enquadramento da contratação na hipótese de inexigibilidade não foi o mais adequado, uma vez que havia a viabilidade de competição." [grifo nosso]

Não acatamos as justificativas apresentadas, uma vez que o fato de a empresa afirmar em uma carta que uma determinada empresa é sua revendedora, não a impede de ter mais diversas outras revendedoras. A exclusividade de revenda pela empresa contratada não foi comprovada.

Acerca da relação de OCS encaminhada, contendo: número da OCS, responsável pela aquisição, modalidade, fornecedor, objeto e valor global, uma mera relação de contratos não permite a constatação de que os processos foram corretamente instruídos.

Por meio de análise de amostra das inexigibilidades realizadas no exercício referentes à exclusividade de fornecimento, verificamos que a recomendação foi atendida.

R) Item 9.2.1.2 - Contratações indevidas de prestações de serviços por inexigibilidade de licitação.

Recomendação: Recomendamos que o BNDES passe a licitar os serviços de organização de eventos e realização de visitas guiadas, programando-se com antecedência necessária para elaborar um edital adequado, que leve em consideração as peculiaridades dos trabalhos e as exigências necessárias para

habilitação das empresas licitantes, de forma a garantir que os serviços sejam prestados com qualidade.

Informações BNDES: Manifestou-se informando não considerar irregulares as contratações objeto de ressalva no ponto e que a partir de janeiro de 2005 todos os serviços necessários para a organização de eventos passaram a ser licitados e não foram mais contratados os serviços de visitas guiadas.

Análise da CGU-Regional/RJ: A relação de inexigibilidades efetivadas em 2005 e encaminhada a esta equipe demonstrou terem ocorrido trinta e oito contratações por inexigibilidade cujo objeto indicava tratar-se de "promoção cultural". Por meio da análise de amostra representativa de 21,1%, em termos de quantidade, das inexigibilidades com objeto "promoção cultural", não identificamos casos análogos neste exercício, motivo pelo qual consideramos a recomendação atendida.

S) Item 9.2.1.3 - Impropropriedades na contratação de curso de especialização.

Recomendação: Recomendamos que o BNDES, de forma a não distorcer as pesquisas de preços realizadas no âmbito do Banco, procure realizar cotação contemplando os mesmos parâmetros dos serviços a serem contratados, principalmente aqueles que influenciam diretamente nos preços. No caso de contratação de curso específico de especialização a ser realizado nas instalações do BNDES, deverá, por meio de consulta formal, buscar os valores que outras entidades de ensino cobrariam para conceber o treinamento e ministrá-lo nas mesmas condições que se pretende contratar.

Recomendamos que o BNDES antes de efetuar contratações de cursos de especialização para seus funcionários realize levantamento dos interessados, de forma a evitar gastos desnecessários.

Informações BNDES: Como já salientado nas observações anteriores, cabe à Unidade Administrativa Principal interessada na contratação apresentar documento com justificativa do preço, conforme a Ordem de Serviço n.º 01/98, de 30.03.1998, artigo 2º, inc. V.

A providência que o AA/DEJUR vem adotando é solicitar, em suas recomendações, às unidades interessadas em contratar a realização de consulta de preços, citando jurisprudência do TCU (Processo n.º 625.089/95-2. Acórdão n.º 159/1995 - 1ª Câmara) e orientação do CGU.

Não obstante, conforme informações de diversas Unidades Demandantes, muitas vezes as empresas consultadas sobre a execução de um serviço para o BNDES não respondem, seja em razão de falta de interesse ou de condições necessárias à execução das atividades demandadas.

De tal sorte, a obtenção de informações de mercado para cursos similares, não direcionados ao BNDES, mas que demonstram que o preço ofertado para o Banco guarda compatibilidade com a prática do setor é medida considerada válida para justificar o preço de mercado, sendo inclusive recomendada pelos Órgãos de Controle.

Por outro lado, quanto à apuração de possíveis profissionais do Banco interessados na realização do treinamento, cumpre informar que, conforme disposto no artigo 2º, inciso do II, da Ordem de Serviço n.º 01/98, de 30.03.1998, a Unidade interessada em contratar deve incluir em documento próprio a justificativa da necessidade do serviço, razão pela qual o AA/DEJUR não tem conhecimento e nem atribuição para definir o quantitativo de funcionários que irão participar de eventual curso de especialização.

Inobstante a falta dessa atribuição, o AA/DEJUR pode transmitir essa recomendação a todas as unidades interessadas em contratar cursos.

Foi informado adicionalmente que em caso de contratação de curso de especialização deverá ser efetuada consulta às instituições de ensino, solicitando proposta formal para realização do programa nas instalações do BNDES.

Em caso de contratação de curso de especialização deverá ser efetuada consulta às instituições de ensino, solicitando proposta formal para realização do programa nas instalações do BNDES. Na ocorrência de curso customizado às necessidades do BNDES em que apenas uma entidade apresente proposta formal, a alternativa será comparar a razoabilidade do preço com cursos assemelhados realizados no mercado.

Em relação ao levantamento do interesse, acrescentou que as Áreas serão consultadas previamente sobre a disponibilidade dos empregados para realização de curso interno de especialização.

Análise da CGU-Regional/RJ: Verificamos, por meio do exame de relação de todas as contratações efetivadas em 2005, que não constava a aquisição de serviços atinentes a cursos de especialização. Por intermédio da análise de processos licitatórios efetivados no exercício, constatamos que as pesquisas dos componentes da amostra mostraram-se adequadas (apenas houve problema relativo a um caso de dispensa de licitação), motivo pelo qual consideramos a recomendação atendida.

T) Item 9.2.2.1 - Pagamento de prestação de serviços de guarda e armazenagem sem amparo contratual.

Recomendação: a) Recomendamos que o BNDES estabeleça procedimentos para guarda e armazenagem de bens apreendidos, de forma a evitar que os serviços fiquem sem amparo contratual, e para agilizar o trâmite dos seus processos licitatórios. O Banco deverá atentar ainda para que guarda de materiais relativos a exposições, que possuam valor artístico, sob responsabilidade de terceiros, esteja respaldada por contrato de depósito.

b) Quanto aos dois equipamentos, não identificados por ocasião da avaliação, o BNDES deve procurar localizá-los de imediato. Não havendo êxito, deverá apurar as responsabilidades para obter o ressarcimento ou a reposição do material.

Informações BNDES: Informou que a Área de Administração dissociou, na estrutura, o departamento responsável pela gestão do contrato do departamento que realiza o processo licitatório.

Acrescentou que os bens que estavam desaparecidos foram localizados por ocasião da remoção para depósito localizado em Cotia/SP.

Adicionalmente informou que nas contratações dos serviços de armazenagem de bens apreendidos, o BNDES segue o procedimento estabelecido na IS DIR AA n.º 05/93, de 25.11.93, que fixa as diretrizes para a contratação dos serviços necessários à execução de medidas judiciais de imissão de posse ou de busca e apreensão (situações emergenciais).

A referida IS está amparada pelo artigo 24, inciso IV, da Lei n.º 8.666/93. Cessada a emergência, as contratações posteriores seguem o rito da Lei n.º 8.666/93, sendo que no caso de contratação direta (inexigibilidade ou dispensa de licitação), o procedimento está disciplinado pela OS n.º 01/98.

Análise da CGU-Regional/RJ: Verificamos que foi realizada licitação na modalidade pregão (OCS 158/2005), tendo a contratação ocorrido em 08/08/2005. Por meio da análise do processo, verificamos que os bens antes desaparecidos constam de relação de bens entregues pela empresa até então responsável pela guarda, apensada, sem numeração de folhas, entre as folhas 238 e 239 da OCS 158/2005. Consta, ainda, declaração da empresa vencedora do certame às folhas 300 e 301 de que os referidos bens encontram-se sob sua guarda. No entanto, na relação de bens entregues anteriormente citada, consta a informação de que um outro bem, paquímetro código 160153, não foi encontrado ou entregue. No processo não consta evidência de que tenha sido apurada a responsabilidade pelo desaparecimento deste outro bem ou que tenha ocorrido o ressarcimento ou a reposição do material. Consideramos, portanto, a recomendação "a" atendida e a "b" pendente.

U) Item 9.2.3.2 - Despesas com estudos e pesquisas que não se mostraram em consonância com as políticas e diretrizes institucionais do Banco.

Recomendação: Recomendamos que o BNDES somente realize contratações de estudos e pesquisas após constatado que os objetivos propostos no trabalho estão em consonância com as políticas e diretrizes institucionais do Banco, avaliando previamente os beneficiários potenciais, as contribuições sociais esperadas e os segmentos que se busca fomentar. O Banco deverá anexar os resultados dessa avaliação prévia ao processo de contratação dos respectivos estudos/pesquisas.

Informações BNDES: Cumpre reiterar a existência de uma resolução que trata especificamente sobre o tema, Resolução n.º 1079/2004.

Inicialmente a supracitada resolução estabelece que a solicitação de estudo ou pesquisa deverá ser submetida ao Superintendente da Área de Planejamento, conforme estabelece seu artigo 2º, inciso II.

Ainda, o referido artigo, no seu inciso III, alínea "b", determina que a unidade interessada em contratar o estudo ou pesquisa deverá, em documento próprio, apresentar justificativa da necessidade do estudo ou pesquisa, informando a conveniência e oportunidade da contratação.

O citado normativo estabelece que a Diretoria apreciará e a aprovará a contratação de estudos e pesquisas (artigo 2º. § 4º e artigo 3º, caput, da Resolução).

Como se pode observar do exposto, é atribuição da unidade interessada na contratação justificar a necessidade da contratação. Neste sentido, o AA/DEJUR pode colaborar, dentro de suas atribuições, transmitindo a recomendação da Controladoria Geral da União a todas as áreas interessadas na contratação de pesquisas e estudos.

Análise da CGU-Regional/RJ: Consideramos que a recomendação foi atendida.

9.2 SUBÁREA - UNIDADES GESTORAS

9.2.1 ASSUNTO - ATUAÇÃO DO BANCO OPERADOR

9.2.1.1 INFORMAÇÃO:

Em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço n.º 175890, e consoante o estabelecido na Seção VII, Capítulo VII da Instrução Normativa SFC n.º 01, de 06/04/2001, foram realizados exames na gestão do Programa BNDES de Apoio às Micro, Pequenas e Médias Empresas, parcialmente financiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID, por intermédio do Contrato de Empréstimo n.º 1608/OC-BR, executado sob a responsabilidade do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social, referente ao exercício encerrado em 31 de dezembro de 2005. Os trabalhos de auditoria foram realizados na sede do Órgão Executor, no Rio de Janeiro, no período de 16/03/2006 a 30/03/2006.

O principal objetivo do Programa é apoiar o fortalecimento progressivo da competitividade, bem como a criação de empregos no âmbito das micro, pequenas e médias empresas do setor privado produtivo brasileiro, mediante o financiamento de médio e longo prazo de projetos de investimento, por intermédio de instituições financeiras participantes.

Pelas análises realizadas, concluiu-se que o BNDES vem respeitando adequadamente as diretrizes do Contrato de Empréstimo n.º 1608/OC-BR e seu respectivo Regulamento de Crédito.

9.3 SUBÁREA - CONTROLES INTERNOS

9.3.1 ASSUNTO - ATUAÇÃO DO COLEGIADO CONSULTIVO/DELIBERATIVO

9.3.1.1 INFORMAÇÃO:

A atuação da Diretoria do BNDES encontra-se disciplinada no Capítulo V do Estatuto Social do BNDES aprovado pelo Decreto n.º 4.418/2002 e alterações. Por meio da avaliação de todas as atas elaboradas em função da realização de reuniões ordinárias, em número de 51, e reunião extraordinária, em número de uma, da Diretoria do BNDES, verificamos que o colegiado vem cumprindo com suas atribuições. Destacamos, ainda, que as informações obtidas forneceram subsídios ao desenvolvimento dos trabalhos de auditoria, refletindo-se em diversos itens do presente Relatório. Listamos, a seguir, assuntos discutidos cuja importância merece destaque:

- Aprovação de inclusão de cooperativas centrais de crédito como agentes financeiros;
- Criação do Comitê de Mercado de Capitais;
- Instalação de Área de Mercado de Capitais; e

- Aprovação de aditivo aos contratos firmados com as empresas de publicidade.

9.3.2 ASSUNTO - ATUAÇÃO FISCALIZADORA DO CONSAD

9.3.2.1 INFORMAÇÃO:

A atuação do Conselho de Administração - CONSAD do BNDES encontra-se disciplinada no Capítulo IV do Estatuto Social do BNDES aprovado pelo Decreto n.º 4.418/2002 e alterações. Avaliamos a totalidade das atas elaboradas e aprovadas em função da realização de quatro reuniões ordinárias e quatro reuniões extraordinárias do CONSAD. Constatamos que o CONSAD vem cumprindo com suas atribuições, tendo as suas deliberações, de forma análoga à atuação da Diretoria do BNDES, subsidiado o desenvolvimento do presente trabalho de auditoria. Dentre os assuntos contemplados, enfatizamos:

- Proposição de estudo acerca da Política de Spread do BNDES;
- Proposição de exercício de projeção do fluxo de recursos do banco no longo prazo;
- Deliberações sobre nova metodologia de classificação de risco do Banco;
- Proposição de ação para alargar o limite de crédito do Banco estipulado pelo BACEN; e
- Acompanhamento das ações do BNDES para equacionar pendências de controles identificadas pelo BACEN.

9.3.3 ASSUNTO - ATUAÇÃO CONSELHO FISCAL

9.3.3.1 INFORMAÇÃO:

A atuação do Conselho Fiscal - CONFIS do BNDES encontra-se disciplinada no Capítulo VI do Estatuto Social do BNDES aprovado pelo Decreto n.º 4.418/2002 e alterações. Avaliamos as atas elaboradas e aprovadas em função da realização de quatro reuniões ordinárias e uma reunião extraordinária (a 5ª) do CONFIS. Constatamos que o CONFIS vem cumprindo com suas atribuições, tendo as suas deliberações, de forma análoga aos demais colegiados do BNDES, subsidiado o desenvolvimento do presente trabalho de auditoria. Dentre os assuntos abordados, destacamos:

- Acompanhamento dos trabalhos realizados pela auditoria independente;
- Acompanhamento das ações efetivadas para implementação de sugestões do Banco Central; e
- Aprovação de distribuição suplementar de dividendos.

Em relação ao último assunto abordado, o qual foi tratado na 5ª Reunião Extraordinária do Conselho Fiscal, transcrevemos, a seguir, em face da relevância do assunto, as ponderações efetuadas:

"o lucro auferido pelo BNDES ao final do exercício de 2004 está composto, entre outros, por resultado de equivalência patrimonial e valorização patrimonial de títulos mobiliários, não se caracterizando, portanto, por recursos disponíveis para distribuição. Assim, a proposta trazida pela Administração da Instituição, por solicitação do Acionista Único, reduzirá a capacidade de investimento do Banco - sua principal função -, bem como poderá prejudicar seus índices de capitalização, exigidos pela Convenção de Basiléia e pelas Normas do Banco Central, na concessão de empréstimos, tanto ao setor público quanto ao privado. Além disso, por se tratar de cumprir solicitação do

acionista único, mister se faz aprovar a referida distribuição suplementar, observadas as considerações acima para reflexão em futuras propostas de distribuição de resultados.”

9.3.4 ASSUNTO - ATUAÇÃO DA AUDITORIA INTERNA

9.3.4.1 CONSTATAÇÃO:

Aprimoramentos a serem efetivados na Auditoria Interna.

Ressaltamos, a seguir, os vários aspectos pertinentes à Auditoria Interna, separados por item de avaliação:

1 - EQUIPE DE AUDITORIA:

A Auditoria Interna do BNDES - AT possui, considerando-se o mês de junho de 2006, um total de 23 pessoas alocadas, distribuídas na coordenação, composta por um superintendente, um assessor e um chefe de departamento, e na execução por quatro gerências, a saber: gerência operacional - GAUD1, com seis pessoas, gerência contábil e tributária - GAUD2, com cinco pessoas (um estagiário), gerência de acompanhamento - GAUD3, com cinco pessoas (um estagiário), e gerência de sistemas - GAUD4, com quatro pessoas (um estagiário).

No PAAAI de 2005, constava a informação da seguinte distribuição de pessoas: três na coordenação, cinco na GAUD1, quatro na GAUD2, três na GAUD3, três na GAUD4 e três estagiários. Durante o exercício ocorreram alterações devido a saída e entrada de novas pessoas, resultando na distribuição informada no parágrafo anterior.

2 - AUDITORIAS REALIZADAS:

Para a realização de atividades de auditoria em que sejam realizados trabalhos de análise e verificação, a AT utiliza as gerências GAUD1, GAUD2 e GAUD4. A GAUD3 tem por objetivo atender às demandas externas direcionadas ao BNDES, bem como aos órgãos de controle quando da realização de trabalhos de auditoria *in loco*. Tal distribuição mostra-se adequada em face do grande quantitativo de demandas e ações dos órgãos de controle ao BNDES.

Considerando-se as gerências GAUD1, GAUD2 e GAUD4, que são aquelas que executam atividades de auditoria e geram documentos para análise, foram planejadas 25 atividades de auditoria para o exercício de 2005, sendo outras 5 atividades não programadas inseridas nesse período. Desse total de 30 atividades, 7 atividades programadas não foram realizadas.

Observamos que não constava do PAAAI de 2005 a previsão de horas de trabalhos específicas relacionadas às atividades de verificação do cumprimento das metas do Plano Anual e verificação da execução do orçamento, conforme estabelecido no item 14 do Capítulo X da IN SFC n.º 01/01. A mesma deficiência foi verificada em relação ao PAAAI de 2006, conforme citado na Nota Técnica n.º 1.393/2005/GAB/CGURJ, de 30/11/2005, encaminhada por meio do Ofício n.º 34.137/2005/GAB/CGURJ/CGU-PR, de 30/11/2005.

3 - TREINAMENTO:

No PAAAI de 2005 foram previstas 2.520 horas para atividades de treinamento da equipe de auditoria, consideradas adequadas para o desenvolvimento e manutenção da capacidade técnica.

Destaque-se, no entanto, que não consta do documento a descrição sumária das atividades de treinamento previstas com indicação do período de realização, quantitativo de funcionários e conteúdo programático, conforme disposto no parágrafo único do artigo 2º da IN CGU n.º 02/2002. Esta deficiência persistiu quando da elaboração do PAAAI de 2006, tendo sido apontada por meio da Nota Técnica encaminhada por meio de Ofício da CGU, ambos citados anteriormente. Verificamos que a AT não retificou o seu PAAAI de modo a sanar a pendência apontada pela CGU/Regional-RJ.

O RAAAI de 2005, por sua vez, em termos de execução, informou que foram alocadas 1.938 horas em cursos de treinamento e 582 horas de treinamento do tipo "on the job", o que corresponde a 100% das horas previstas no PAAAI de 2005. Foi fornecida relação contendo a informação financeira acerca dos cursos/palestras realizados, o tema, a data de realização, o promotor do evento, a carga horária e os participantes. Pela descrição dos eventos, verificamos que se apresentam pertinentes às atividades desenvolvidas pela AT.

Em termos do quantitativo de recursos treinados, verificamos que apesar de previsto o treinamento de 18 recursos, todos os 21 integrantes foram contemplados com treinamentos, sendo a média de horas, desconsiderando a parcela de treinamento "on the job", de 92,2 horas por recurso.

4 - ALOCAÇÃO DE HORAS:

Conforme já abordado, os trabalhos desenvolvidos tiveram como escopo o atendimento aos diversos órgãos de controle, o acompanhamento dos trabalhos da auditoria independente e a realização de trabalhos tradicionais de auditoria, quais sejam: verificação de aspectos operacionais, contábeis e tributários.

Distribuição de horas previstas e realizadas

Atividade	Distribuição % das 27.191¹ horas alocadas	Distribuição % das 29.325² horas realizadas
ADMINISTRAÇÃO	15,7	14,5
GAUD1	26,1	37,9
GAUD2	22,4	20,1
GAUD3	19,2	14,5
GAUD4	16,6	13,0
Total	100,0	100,0

Fonte: PAAAI 2005 e RAAAI 2005.

1 Não computando treinamento;

2 No RAAAI, para os casos de auditorias mistas programadas, computadas as horas na gerência em que a atividade se localizava fisicamente. As atividades não programadas, quando mistas, tiveram as horas repartidas ao meio e computadas para cada gerência respectiva.

Entendemos adequada a distribuição apresentada e, pela análise dos Relatórios gerados em função das atividades de auditoria (verificados 56,5% dos relatórios gerados em 2005), observamos a realização de trabalhos abrangentes, contemplando itens essenciais para a administração do BNDES, tais como, controles contábeis acerca de fontes de recursos e repasses entre o BNDES e Subsidiárias, auditoria operacional em programas do banco, auditoria em títulos custodiados e cartas de fiança dados em garantia, análise do fluxo operacional do trâmite das operações de crédito e auditoria no processo de cobrança das operações diretas.

5 - PRINCIPAIS APONTAMENTOS DA AUDITORIA INTERNA:

Destacamos, a seguir, documentos gerados pela AT, considerados de maior relevância.

(A informação aqui contida foi suprimida, por solicitação da Unidade Auditada, em razões de sigilo fiscal, bancário, comercial, na forma da lei.)

Em termos gerais, o documento encaminhado em atendimento à solicitação de auditoria n.º 175764/01 demonstra que apenas 58,9% das recomendações exaradas no exercício de 2004 encontravam-se implementadas até 28/02/2006. Em relação ao exercício de 2005, o grau de implementação é de 65,3%. Como os documentos de acompanhamento não prevêem prazo de implementação, não é possível verificar se a demora é decorrente de morosidade por parte do BNDES ou se a complexidade das situações efetivamente exigem prazos dilatados de implementação.

Nos itens 5.1.1.3, 5.1.1.4 e 9.3.6.1 do presente Relatório, bem como no Relatório de Auditoria de Avaliação da Gestão do FGPC n.º 175771, transcrevemos,

ainda, outros trabalhos realizados, os quais, pela relevância, foram destacados nos itens indicados.

COMENTÁRIOS CGU-Regional/RJ:

Os trabalhos desenvolvidos pela Auditoria Interna do BNDES apresentaram grandes avanços em relação àqueles elaborados em outros exercícios. Observamos maior cumprimento de ações previstas no PAAAI e, no caso de postergação de trabalhos, a existência de justificativa, uma vez que diversos trabalhos não previstos e de relevância foram realizados.

No intuito de contribuir com o aprimoramento da AT, destacamos, a seguir, além dos apontamentos efetuados ao longo do texto, situações consideradas deficientes:

- A forma de definição do escopo dos trabalhos não é padronizada. Alguns documentos indicam os critérios de amostragem e a representatividade da amostra em relação à população sob análise, e outros não.

- Quando os trabalhos envolveram a análise de processos, não constava a relação dos documentos avaliados.

ATITUDE DO(S) GESTOR(ES):

Não implementou procedimentos de padronização e não obedeceu integralmente aos normativos da CGU.

CAUSA:

Ausência de procedimento de padronização e inobservância aos normativos da CGU.

JUSTIFICATIVA:

Por meio de anexo ao Ofício AT-052/2006, de 26/06/2006, encaminhado após análise do Relatório Preliminar de Auditoria pelo gestor, foi informado que:

"Auditorias Realizadas: A inclusão da previsão de horas de trabalhos específicas relacionadas às atividades de verificação do cumprimento das metas do Plano Anual e verificação da execução do orçamento deverá ser observada já a partir do PAAAI de 2007.

Treinamento: À época da elaboração do PAAAI, segundo semestre do ano anterior àquele em que as atividades serão desenvolvidas, ainda não dispomos da descrição sumária das atividades de treinamento, com indicação do período de realização, quantitativo de funcionários e conteúdo programático, que serão realizadas no ano subsequente. Muitas das atividades são definidas ao longo do exercício, em função de oportunidades que surgem e da disponibilidade da equipe da AT. Não obstante, buscaremos, à medida do possível, fazer constar dos próximos Planos essas informações.

Principais apontamentos da Auditoria Interna: Não obstante as especificidades inerentes a cada matéria, buscaremos um maior grau de padronização dos documentos em relação à: definição do escopo dos trabalhos; indicação dos critérios de amostragem e a representatividade da amostra em relação à população sob análise; relação dos documentos avaliados."

ANÁLISE DA JUSTIFICATIVA:

Entendemos terem sido acatadas as considerações apontadas.

RECOMENDAÇÃO:

A Auditoria Interna do BNDES deve:

1 - Inserir no PAAAI 2006 a descrição sumária das atividades de treinamento previstas com indicação do período de realização, quantitativo de funcionários e conteúdo programático, conforme disposto no parágrafo único do artigo 2º da

IN CGU n.º 02/2002, adotando esta sistemática quando da elaboração dos futuros documentos.

2 - Inserir no PAAAI 2006, atividades específicas para a verificação do cumprimento das metas do Plano Anual e a verificação da execução do orçamento, conforme previsto no item 13 do Capítulo X da IN SFC n.º 01/01, adotando esta sistemática quando da elaboração dos futuros documentos.

3 - Estipular prazos para o atendimento às suas recomendações.

Em relação aos relatórios elaborados:

4 - Padronizar os documentos gerados de modo que todos indiquem os critérios de amostragem utilizados e a representatividade da amostra.

5 - Quando da verificação de processos, citar textualmente a identificação de todos os que compuseram a amostra.

9.3.5 ASSUNTO - ESTRUTURA, ORGANIZAÇÃO E MÉTODOS

9.3.5.1 CONSTATAÇÃO:

Indefinição quanto ao critério de rateio de despesas administrativas entre as empresas do Sistema BNDES.

Por força do Convênio celebrado, em 10/10/1990, entre o BNDES e suas subsidiárias integrais, FINAME e BNDESPAR, o BNDES passou a realizar as atividades administrativas e gerenciais de todo o Sistema BNDES. O referido documento, no entanto, não explicita como será tratado o critério de rateio das despesas do Sistema.

O Departamento de Contabilidade, por meio da CI AF/DEPCO n.º 19-03, de 21/11/2003, consultou a Área Jurídica do BNDES nos seguintes termos:

"Como a alocação das despesas mencionadas tem implicações tributárias, especialmente no cálculo do Imposto de Renda e Contribuição Social sobre o Lucro, PASEP e COFINS, gostaríamos de saber se o convênio mencionado atende às normas emanadas pela Secretaria da Receita Federal."

Em resposta, foi encaminhada a Nota AJ/COJIN n.º 56/2003, de 17/12/2003, cujos trechos pertinentes transcrevemos a seguir:

"[...] 15. Assim, conclui-se que a centralização de diversas atividades em uma única empresa é permitida porém, os custos decorrentes das atividades comuns, devem ser rateados pelas beneficiárias.

16. Por meio de decisão proferida no Acórdão n.º 101-93.013, de 17.03.2000, a Primeira Câmara do 1º Conselho de Contribuintes decidiu pela glosa de despesas administrativas ao argumento de que tais despesas constituiriam despesas de outras pessoas jurídicas, pertencentes ao mesmo grupo empresarial:

'IMPOSTO DE RENDA - PESSOA JURÍDICA - DESPESAS COMUNS A EMPRESAS DE UM MESMO GRUPO - As despesas comuns a diversas empresas de um conglomerado financeiro, lançadas na contabilidade da empresa controladora, devem ser rateadas para efeito de apropriação aos resultados de cada uma delas, podendo-se, para tanto, adotar-se como base de rateio a despesa receita líquida.'

17. Cumpre notar que o crédito tributário constituído no processo que deu origem ao Acórdão acima transcrito, foi objeto de ação anulatória de débito fiscal, em curso na 7ª Vara federal em São Paulo, estando o processo concluso para sentença.

18. Entendemos correta a determinação do rateio, para efeito da dedução da despesa no cálculo do imposto de renda, tendo em vista o conceito de despesa necessária fornecido pelo Regulamento do Imposto de Renda (artigo 299, § 1º).

19. Por outro lado, **havendo o rateio das despesas, para que sejam dedutíveis da base de cálculo do imposto de renda, imprescindível é o estabelecimento prévio de um critério objetivo para tal.**

20. Desta forma, o Convênio firmado entre BNDES, FINAME e BNDESPAR está de acordo com as normas legais vigentes. Para efeito do cálculo do imposto de renda, porém, tendo em vista especialmente a orientação para a qual convergem as decisões proferidas pelo 1º Conselho de Contribuintes, recomenda-se, por cautela, o aditamento do aludido Convênio, para prever expressamente o rateio das despesas comuns.”[grifo nosso]

Em 2004 foi constituído Grupo de Trabalho, por meio da Portaria da Presidência n.º 22/2004, de 12/02/2004, com o objetivo de promover o levantamento das questões atinentes ao relacionamento entre o BNDES, a BNDESPAR e a FINAME, em seus aspectos operacionais, administrativos e financeiros, e propor ações julgadas necessárias. Destacamos, a seguir, trechos do relatório final, datado de 14/09/2004, considerados relevantes:

“[...] Registro Contábil das Despesas Administrativas

O Convênio Administrativo firmado entre as três empresas [...] estabelece que cada empresa deve arcar com suas respectivas despesas operacionais e de pessoal. Além disso, as Áreas Instrumentais do BNDES atendem todo o Sistema, mas os custos são imputados ao Banco.

De outra parte, muito embora as subsidiárias não mais existam na estrutura organizacional do BNDES, remanesce sua sujeição a deveres jurídicos e à atividade de controle e fiscalização concernentes à Receita Federal, ao Departamento de Coordenação e Controle das Empresas Estatais - DEST, [...] e ao Tribunal de Contas da União.[...]

Cumpra observar que os serviços realizados pelo BNDES em benefício de suas subsidiárias (não só aqueles relacionados ao citado convênio administrativo, mas também os que são autorizados por convênios operacionais) podem ser caracterizados, para efeitos fiscais, como prestação de serviço, o que proporciona, em tese, receitas sujeitas à tributação.

Por outro lado, a concentração de despesas em uma única empresa, dependendo do tratamento tributário a que estiver subordinada, pode caracterizar, também em tese, mecanismo de elisão fiscal não autorizado pela legislação tributária.”

Apesar das considerações anteriormente apresentadas, a conclusão do documento não propõe qualquer ação referente ao critério do rateio de despesas.

Em face do exposto e de recomendação constante do Relatório de Recomendações - BNDES e suas controladas - 30 junho de 2005, elaborado pela Auditoria Independente, para que fosse estabelecido o critério, solicitamos ao BNDES posicionamento acerca do assunto, tendo sido encaminhada a Nota AF/DEPCO/GCONT2/GCONT3 n.º 8/06, de 21/02/2006, a qual mais uma vez informa acerca da necessidade de estabelecimento do critério de rateio, e contém despacho da Superintendente da Área Financeira, datado de 11/04/2006, solicitando a criação de Grupo de Trabalho para implementação do rateio.

Não identificamos fato que possa justificar não ter ocorrido no exercício de 2005 qualquer ação no intuito de sanar a deficiência que já era de conhecimento da Administração desde 2003, pelo menos, e que vem sendo informada há diversos exercícios nos Relatórios elaborados pela CGU quando da análise da execução das despesas das Empresas. Observe-se que a questão vai ao encontro de atribuição da Área Financeira para “estabelecer políticas e diretrizes financeiras que

contribuam para a gestão dos recursos próprios do Sistema BNDES e dos recursos por ele mobilizados”.

ATITUDE DO(S) GESTOR(ES):

Não estabeleceram critério de rateio de despesas entre as empresas do Sistema BNDES. Indicado como responsáveis o Diretor de Administração à época e os superintendentes da Área Financeira à época, tendo em vista a atribuição da Área Financeira.

CAUSA:

Falta de ações efetivas para sanar a pendência.

JUSTIFICATIVA:

Transcrevemos, a seguir, documento datado de 15/05/2006, assinado pelos responsáveis indicados:

“Entendemos que a matéria tem sido tratada com a necessária atenção pela Alta Administração do BNDES, malgrado seu desfecho não tenha sido ainda atingido e que várias questões, pertinentes às próprias mudanças na organização interna na instituição, que vêm sendo implantadas ao longo dos últimos anos visando o aperfeiçoamento das suas atividades, hajam contribuído para isso. Dentre estas modificações, merece destaque, a propósito, a criação da Área de Mercado de Capitais - AMC, por meio da Resolução n.º 1.155/2004, de 5 de abril de 2005, que veio a tornar mais claras as atividades vinculadas ao objeto social da BNDESPAR.

Como é sabido, no ano de 2001 as empresas do Sistema BNDES passaram por uma profunda reestruturação interna, que teve como resultado final a alocação, em áreas e departamentos do BNDES, das atividades antes exercidas, com certa autonomia, pela FINAME e pela BNDESPAR, prejudicando a identificação de um critério adequado para o rateio de despesas.

Acreditamos que a instituição já tenha atingido a necessária estabilidade organizacional para a solução do problema e também que o resultado será alcançado antes do final do ano em curso.

De todo modo, para um melhor entendimento da questão, parece-nos conveniente apresentar uma síntese dos principais pontos envolvidos, conforme adiante.

A preocupação com a adequada divisão das despesas entre as empresas do Sistema BNDES é, segundo apurado junto à Área de Auditoria do BNDES, antiga. O assunto foi levantado pela Secretaria de Controle do Ministério da Fazenda, no âmbito da Prestação de Contas da BNDESPAR relativa ao exercício de 1991.

O Tribunal de Contas da União (TCU) julgou referidas Contas em 1994, oportunidade em que foi emitido o Acórdão 507/1994, de 29.11.1994, onde consta a análise, a seguir transcrita, sobre a matéria:

‘O gestor responsável expõe nas suas alegações que em 10.10.1990 foi firmado Convênio entre o BNDES e a BNDESPAR objetivando a racionalização administrativa através da centralização no BNDES de todas as atividades corporativas e outras atividades-meio necessárias à consecução dos objetivos institucionais da referida Subsidiária Integral do BNDES, facilitando desta feita o controle e administração do Imobilizado e a continuidade das atividades da BNDESPAR que simplesmente passou a receber do BNDES os recursos materiais e os serviços necessários à execução das suas atividades-fim. Analisando as alegações supra e pelo fato do resultado do BNDESPAR ser registrado no BNDES como Resultado de Equivalência Patrimonial de acordo com o prescrito no art. 248 da Lei 6.404/64, somos pelo acatamento da resposta do responsável quanto ao contido neste tópico’.

Não obstante os termos do Acórdão 507/1994, a Secretaria Federal de Controle ainda apresentou, até o exercício de 1996, ressalva

quanto ao tema, ocasião em que o Banco apresentou a seguinte consideração:

'A partir de 1991, por força de convênio assinado entre as empresas do Sistema BNDES, os serviços corporativos (administrativos, financeiros, jurídicos e orçamentários) foram centralizados no BNDES, o que proporcionou significativa redução de custos para o Sistema, em função da eliminação de departamentos e de cargos comissionados nas subsidiárias, assim como ganhos decorrentes do aproveitamento da sinergia resultante da centralização das atividades.

As empresas continuam mantendo seus quadros de pessoal. Desta forma, as despesas administrativas relevantes, que são as despesas relacionadas com os empregados, inclusive viagens, são alocadas a cada empresa.

Por força do retrocitado convênio, o Banco se comprometeu a prestar os serviços corporativos, recebendo, em contrapartida, empregados das subsidiárias para a execução desses serviços.

Destaque-se, finalmente, que sendo o Sistema constituído pelo BNDES e suas duas subsidiárias integrais, cujos resultados transitam integralmente pelas contas do Banco, não se justificaria a criação de um complexo sistema de centro de custos, com dimensionamento de despesas por unidade de serviço, que objetivasse um maior refinamento na alocação residual de despesas entre as unidades, mas que absorveria parte dos ganhos obtidos com a centralização.

O Tribunal de Contas da União tem acolhido nossas considerações a respeito, não ressaltando, neste aspecto, as Prestações de Contas das empresas do Sistema BNDES.'

A partir de então esse assunto foi considerado definitivamente superado. Ocorre que, a partir de 2003, a empresa de Auditoria Independente, apesar de não fazer uma ressalva em seu Parecer, pela imaterialidade da questão, passou a recomendar, em Relatório subsidiário, que o assunto fosse estudado.

Em decorrência da manifestação da empresa de auditoria, a Área Financeira solicitou à Área Jurídica do Banco que se pronunciasse. No final do exercício de 2003, a Área Jurídica, por meio da Nota AJ/COJIN n.º 56/2003, apresentou sua conclusão, a que se seguiu a criação de um Grupo de Trabalho, por meio da Portaria n.º 22/2004, de 12 de fevereiro de 2004, do Sr. Presidente do BNDES.

O Grupo de Trabalho, no entanto, não se limitou a examinar aspectos administrativos, mas também operacionais e financeiros, com um escopo bastante amplo. As conclusões do referido Grupo de Trabalho foram encaminhadas ao Senhor Presidente do BNDES ainda em 2004.

Dentre as suas conclusões destacamos a proposta de reestruturação da BNDESPAR, vinculando-se os departamentos de renda variável a uma única estrutura - o que já foi implementado, com a criação da Área de Mercado de Capitais, em 2005 - e a proposta de criação de grupo de trabalho para a elaboração das projeções orçamentárias para cada uma das empresas, em que se insere a identificação dos critérios que devem nortear a definição, de modo objetivo, da forma de alocação de despesas.

Não obstante, o Senhor Chefe da Auditoria, tendo em vista recomendações da empresa de auditoria externa para a adoção de critério de rateio de despesas, encaminhou à Área Financeira, por meio do Memo AT-009/2006, de 10 de janeiro de 2006, o relatório do Grupo de Trabalho antes referido, sugerindo a adoção de providências.

O Departamento de Contabilidade, por meio da Nota AF/DEPCO/GCONT2/GECONT3 n.º 8/06, de 21 de fevereiro de 2006 (já encaminhado à CGU), após examinar a questão, tendo em vista as conclusões contidas no relatório do Grupo de Trabalho já mencionado, sugeriu que fosse solicitado à Área de Controle a criação e coordenação de um grupo específico, para a definição dos critérios de rateio de despesas.

Discutido o assunto com representantes da referida área, decidiu-se, já em abril de 2006, cometer ao Departamento de Contabilidade a tarefa de tomar as medidas necessárias para a criação do tal grupo, o que será objeto de expediente ao Senhor Presidente do Banco, solicitando que baixe a necessária Portaria de criação e delegação de tarefas.

Esse grupo, que deverá ser composto por empregados de diversas unidades, dado que o assunto é de grande complexidade (envolve diversos sistemas informatizados e diferentes áreas do Banco), e coordenado pelo Departamento de Contabilidade, deve concluir os trabalhos até o mês de setembro de 2006.

A conclusão do trabalho do grupo será submetida à consideração da Alta Administração do BNDES, após o que serão efetivados os necessários ajustes nos controles e documentação pertinentes.

Consideramos, assim, que o Banco vem diligenciando, dentro do escopo de suas atribuições, no sentido da solução do problema.”

Adicionalmente, por intermédio da Nota AF/DEPCO/GCONT6 n.º 25/06, de 23/06/2006, encaminhada após análise do Relatório Preliminar de Auditoria pelo gestor, foi informado que:

“O referido relatório recomenda que a área financeira do BNDES providencie o estabelecimento de critério objetivo de rateio de despesas administrativas entre as empresas do Sistema BNDES.

O Departamento de Contabilidade preparou uma IP justificando a organização de um Grupo de trabalho-GT, bem como a respectiva Portaria para a sua constituição. Essa IP foi submetida à apreciação do presidente do BNDES, em 19 de junho de 2006, para análise e assinatura.

O GT tem prazo até 30 de setembro de 2006 para a conclusão dos trabalhos.”

ANÁLISE DA JUSTIFICATIVA:

Os esclarecimentos apresentados pelo documento encaminhado em 15/05/2006 demonstram quais ações foram efetivadas em 2005 para o equacionamento do problema concernente à estrutura da BNDESPAR, mas não justifica o motivo de apenas em 2006 terem sido adotadas medidas concernentes ao critério de rateio. Ainda que houvesse a necessidade de uma reestruturação da BNDESPAR para *“tornar mais claras as atividades vinculadas ao [seu] objeto social”*, entendemos que o equacionamento da pendência referente ao critério de rateio poderia ter ocorrido concomitantemente ou, pelo menos, em seguida. Não restou justificado, portanto, o motivo da demora.

Em relação à Nota AF/DEPCO/GCONT6 n.º 25/06, verificamos que já estão sendo adotadas medidas no intuito de sanar a falha identificada.

RECOMENDAÇÃO:

A Área Financeira deve providenciar o estabelecimento de critério objetivo de rateio de despesas administrativas entre as empresas do Sistema BNDES.

9.3.6 ASSUNTO - GERENCIAMENTO ELETRÔNICO DE INFORMAÇÕES

9.3.6.1 INFORMAÇÃO:

Não foram objeto de avaliação neste trabalho de auditoria os recursos de hardware e software do Banco. No entanto, a Auditoria Interna do BNDES, que possui uma Gerência de Sistemas, efetivou trabalho de auditoria ao final de 2005, tendo gerado o Relatório AT-005/2006, cujas informações consideradas pertinentes transcrevemos a seguir:

(A informação aqui contida foi suprimida, por solicitação da Unidade Auditada, em razões de sigilo fiscal, bancário, comercial, na forma da lei.)

Em função da relevância do assunto, acompanharemos a implementação das recomendações acima transcritas.

9.3.7 ASSUNTO - AUDITORIA DE PROCESSOS DE CONTAS

9.3.7.1 CONSTATAÇÃO:

Apresentação do processo de prestação de contas à CGU-Regional/RJ fora do prazo e deficiência nas informações constantes do Relatório de Gestão.

O processo de Prestação de Contas do BNDES relativo ao exercício de 2005 foi organizado de forma não simplificada, com base na IN TCU n.º 47 e Decisão Normativa TCU n.º 71/2005, tendo em vista o ativo da Empresa ter totalizado R\$ 171,5 bilhões em 31/12/2005.

O referido processo, entregue fora do prazo estipulado pela CGU-Regional/RJ, foi devidamente formalizado, em conformidade com os normativos mencionados.

Em relação às demonstrações contábeis, verificamos que os demonstrativos: Balanço Patrimonial, Demonstração das Origens e Aplicações de Recursos, Demonstração do Resultado do Exercício e Demonstrações das Mutações do Patrimônio não continham a assinatura do titular, conforme previsto no item 4.2.4 da NE CGU n.º 01/2006.

Quanto ao rol de responsáveis, identificamos em diversos itens do presente Relatório, a existência de vários empregados que, apesar de não figurarem no rol de responsáveis, praticam atos de gestão.

Acerca do Relatório de Gestão do BNDES, constatamos que foi observado em sua elaboração o conteúdo exigido no Anexo II da Decisão Normativa TCU n.º 71/2005, exceto quanto aos assuntos a seguir tratados:

A) Item 2: Descrição dos objetivos e metas (físicas e financeiras) pactuados nos programas sob sua gerência.

Em que pese o BNDES não gerenciar diretamente nenhum programa, em consulta ao Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento - SIGPLAN, no sítio www.sigplan.gov.br, verificamos que o BNDES encontra-se elencado como responsável por diversas ações de programas atinentes ao MDIC, a saber:

Programa: Desenvolvimento de Microempresas e Empresas de Pequeno e Médio Porte.

Ações que têm o BNDES como Unidade Responsável:

- 9722 - Financiamento a Micro, Pequenas e Médias Empresas (BNDES). Valor Total Previsto: R\$ 12 bilhões.

Programa: Competitividade das Cadeias Produtivas.

Ações que têm o BNDES como Unidade Responsável:

- 9850 - Financiamento a Indústrias de Bens de Capital e Componentes. Valor Total Previsto: R\$ 1,5 bilhão.

- 9851 - Financiamento a Indústrias de Bens de Consumo e Serviços. Valor Total Previsto: R\$ 700 milhões.

- 9852 - Financiamento a Indústrias de Insumos Básicos. Valor Total Previsto : R\$ 6 bilhões.

- 906E - Financiamento à Modernização da Frota de Caminhões - Modercarga. Valor Total Previsto: R\$ 2 bilhões.

- 9844 - Financiamento à Modernização da Frota de Tratores Agrícolas, Implementos e Colheitadeiras da Cafeicultura - Moderfrota. Valor Total Previsto: R\$ 5,5 bilhões.

- 905W - Financiamento à Modernização do Parque Industrial Nacional - Modermaq. Valor Total Previsto: R\$ 2,5 bilhões.

Programa: Desenvolvimento do Comércio Exterior.

Ações que têm o BNDES como Unidade Responsável:

- 9372 - Financiamento de Longo Prazo às Exportações. Valor Total Previsto: R\$ 17,5 bilhões.

Não constavam no SIGPLAN metas físicas para nenhuma das ações.

No Relatório de Gestão, não foram informadas as metas financeiras das ações anteriormente citadas.

B) Item 9: Resultados do acompanhamento, fiscalização e avaliação dos projetos e instituições beneficiadas por renúncia de receita pública federal, bem como o impacto sócio-econômico gerado por essas atividades, apresentando, ainda, demonstrativos que expressem a situação atual destes projetos e instituições.

O item 9 do Relatório de Gestão trata do assunto. Verificamos que a informação acerca da situação do projeto não inclui os objetivos e metas previstas vs. realizações, conforme orientação constante do Anexo X da DN TCU n.º 71/2005. Em relação ao acompanhamento, fiscalização e avaliação dos projetos, apesar de estar apensada ao processo manifestação da Chefe do Departamento de Comunicação e Cultura com o objetivo de informar os resultados, não há qualquer menção sobre o assunto. O relato aponta apenas aspectos atinentes a atuação do BNDES na implementação do projeto relacionado à Lei Rouanet. Por meio da análise do dossiê de uma das operações no âmbito da Lei Rouanet, verificamos a existência de comprovação de gastos por parte do Beneficiário, o que nos permite concluir que o BNDES possui as informações e realiza os acompanhamentos.

As informações específicas necessárias foram inseridas no processo de Prestação de Contas da Empresa: Relatório de revisão dos critérios adotados quanto à classificação nos níveis de risco e de avaliação do provisionamento registrado nas demonstrações financeiras elaborado por auditor independente na forma do art. 12 da Resolução BACEN n.º 2.682, de 21/12/1999 (Anexo III), atas de reuniões dos Conselhos (Anexo V) e relatório de análise da situação econômico-financeira da Empresa (Anexo VI).

O Parecer da Auditoria Interna não contém todos os itens exigidos pela NE/CGU 01/2006, constando do documento o compromisso de previsão das atividades no PAAAI 2007 de modo a cobrir todas as atividades necessárias à elaboração do documento. Alguns dos itens contemplados não desenvolveram o conteúdo conforme orientado. Em termos de avaliação de cumprimento de metas e de avaliação de indicadores de desempenho, não foram elaboradas análises críticas, constando apenas, no primeiro caso, referência ao Relatório de Gestão componente do processo, e, no segundo, declaração de que os indicadores são satisfatórios, o que conflita com a opinião expressa no item 3.3.1.2 do presente documento. A respeito de avaliação de controles internos, verificamos que a auditoria interna elaborou diversos trabalhos no exercício de 2005, os quais se encontram, inclusive, citados em itens específicos do presente Relatório, que apontam uma série de constatações, as quais não foram citadas no Parecer.

Solicitamos esclarecimentos ao BNDES para o atraso na entrega dos processos de prestação de contas, tendo sido encaminhada cópia do Ofício P-393/2006, enviado à Diretoria de Auditoria da Área Econômica da SFC/CGU/PR, em 30/05/2006, contendo diversos documentos anexos, os quais listamos a seguir:

- Tramitação interna de documentos demonstrando que as correspondências encaminhadas pela CGU à Presidência do BNDES são reencaminhadas ao Chefe da Auditoria Interna;

- Memo AT-012/2006, de 17/01/2006, encaminhando o Ofício-Circular n.º 004/2006/GAB/CGURJ/CGU-PR, de 10/01/06, pela Auditoria Interna ao Superintendente da Área de Controle;
- Memos SUP/ACO n.º 007 a 016/2006, todos em 17/01/2006, da Área de Controle, cobrando às demais áreas do Banco o encaminhamento de informações necessárias à preparação das prestações de contas;
- Memo AT-033/2006, de 07/03/2006, encaminhando ao Superintendente da Área de Controle, pela Auditoria Interna, Ofícios da CGU e solicitando a entrega das prestações de contas até 10/03/2006, de modo a possibilitar a emissão do Parecer da Auditoria Interna;
- Memo SUP/ACO n.º 025/2006, de 10/03/2006, da Área de Controle, informando a Auditoria Interna acerca das pendências existentes e solicitando prorrogação de 21 dias para o encaminhamento das prestações de contas;
- Ofício AT-015/2006, de 15/03/2006, encaminhado pela Auditoria Interna à CGU, solicitando prorrogação do prazo de entrega dos processos de prestação de contas;
- Ofício n.º 7788/2006/CGU-Rio de Janeiro/CGU-PR, de 21/03/2006, encaminhado pela CGU concedendo prorrogação para entrega das prestações de contas do BNDES, da BNDESPAR, da FINAME e do FND até 15/04/2006;
- Memo AT-041/2006, de 23/03/2006, enviado pela Auditoria Interna à Área de Controle, encaminhando o Ofício n.º 7788/2006/CGU-Rio de Janeiro/CGU-PR, de 21/03/2006;
- Recibo de entrega de documentos demonstrando que as prestações de contas deram entrada na Presidência para assinatura em 29/03/2006;
- Recibo de entrega de documentos demonstrando que as prestações de contas foram devolvidas à Área de Controle assinadas em 07/04/2006;
- Memo SUP/ACO n.º 33/2006, de 10/04/2006, da Área de Controle, encaminhando as prestações de contas à Auditoria Interna, com a ressalva de que os processos do BNDES e do FGPC ainda conteriam pendências;
- Memo AT-049/2006, de 19/04/2006, por meio do qual a Auditoria Interna solicita à Área de Controle que seja justificada a não apresentação dos documentos pendentes indicados no Memo SUP/ACO n.º 33/2006, de 10/04/2006;
- Memo SUP/ACO n.º 035/2006, de 24/04/2006, encaminhando a Nota ACO/DECOI n.º 009/2006, de 24/04/2006, e prestando esclarecimentos sobre a demora no encaminhamento das Prestações de Contas;
- Emails encaminhados pela Auditoria Interna à Área de Controle questionando pendências nas prestações de contas do BNDES, da BNDESPAR, da FINAME e do FND.
- Encaminhamento, pela Presidência, ao Chefe da Auditoria Interna, em 23/05/2006, do Ofício n.º 15.403/DEDIC/DE/SFC/CGU/PR, de 22/05/2006, em que a CGU informa ao BNDES acerca da necessidade de o Banco solicitar prorrogação de prazo ao TCU;
- Nota ACO/DECOI n.º 012/2006, de 22/05/2006, informando estar ainda pendente o Parecer da Auditoria Independente da prestação de contas do FGPC;
- Ofício AT-038/2006, de 23/05/2006, encaminhando à CGU a prestação de contas do FGPC;
- Ofício AT-043/2006, de 25/05/2006, encaminhando à CGU os demais processos de prestação de contas.

Transcrevemos, a seguir, trechos dos documentos Memo SUP/ACO n.º 035/2006 e Nota ACO/DECOI n.º 009/2006, de 24/04/2006, os quais foram apresentados como justificativas às pendências existentes nos processos do BNDES e do FGPC:

Memo SUP/ACO n.º 035/2006, de 24/04/2006:

"[...]À data definida para entrega das Prestações de Contas do exercício de 2005 a esta Auditoria (10/03/2006), o ACO/DECOI havia recebido cerca de 90% das informações requeridas.

Contudo, apesar de ter se concluído as Prestações da BNDESPAR, FINAME e FND, como demonstrado, não se conseguiu remover todas as pendências que possibilitassem o encaminhamento no prazo adicional concedido pela CGU.

Além disso, a mudança na presidência do Banco, com a posse do novo presidente em 05/04/2006, resultou em um acúmulo de assuntos a serem tratados e, conseqüentemente, de documentos à espera de assinatura, dentre os quais encontravam-se as Prestações de Contas, enviadas ao Gabinete da Presidência do BNDES em 29/03/2006. Em 10/04/2006, a ACO recebeu as Prestações de Contas assinadas pelo Presidente do BNDES.

Como as informações pendentes de recebimento não apresentavam previsão de atendimento no curto prazo, a ACO encaminhou as Prestações de Contas a esta Auditoria, por meio do Memo SUP/ACO n.º 33/2006, de 10/04/2006, o qual contém o detalhamento das pendências apontadas.

Informamos ainda que o ACO/DECOI vem envidando esforços junto às Áreas envolvidas no sentido de serem apresentados os documentos que possibilitem o atendimento integral das demandas referidas."

Nota ACO/DECOI n.º 009/2006, de 24/04/2006:

"A solicitação da CGU indaga a respeito da justificativa para o atraso no encaminhamento das Prestações de Contas 2005 do BNDES, BNDESPAR, FINAME, FND e FGPC.

- Cabe ao Departamento de Controle Interno - DECOI, da Área de Controle (ACO), elaborar as Prestações de Contas Anuais das empresas do Sistema BNDES e, no que couber, dos Fundos e Programas por ele administrados, atualmente do FGPC e FND.

- Conforme estabelecido na Norma de Execução CGU n.º 001, de 05.01.2006, o prazo para entrega das Prestações de Contas findava em 15.03.2006.

- Objetivando o cumprimento deste prazo, o ACO/DECOI enviou, em 17.01.2006, memorandos às Áreas do BNDES solicitando informações que comporiam as Prestações e que deveriam ser prestadas até 17.02.2006.

- Na data definida para o recebimento das informações, o ACO/DECOI constatou que havia recebido cerca de 90% das informações requeridas, o que representava as Prestações de Contas Completas da BNDESPAR, FINAME e FND e incompletas do BNDES e do FGPC.

- Após avaliação junto às Áreas que apresentavam informações pendentes, optou-se por solicitar, através da AT, uma prorrogação para a entrega das Prestações. Tal solicitação foi acatada pela CGU que definiu um novo prazo para o atendimento desta obrigação - até 15.04.2006.

- Contudo, como, apesar do prazo adicional concedido pela CGU, as informações pendentes não foram recebidas, o envio completo de todas as Prestações mostrou-se inviável.

- Ressalte-se, que durante este espaço de tempo, a AT sempre foi informada de tudo o que estava ocorrendo, inclusive com o envio de parte das Prestações e a ocorrência de contatos e reuniões de modo a antecipar o trabalho de conformidade que a AT desenvolve.

Com vistas a prestar os esclarecimentos solicitados, listamos a seguir as principais pendências que concorreram para tal situação:

1) Prestação de Contas BNDES

• Declaração, para a prestação de contas do BNDES, de que os responsáveis arrolados nas contas estão em dia com a exigência de apresentação da declaração de bens e rendas, em observância ao disposto na Lei n.º 8.730 de 10.11.1993.

Descrição da pendência: O AA/DEPES ainda não recebeu a declaração acima citada por parte do conselheiro João Pedro de Moura (Conselho de Administração do BNDES).

Responsável pela informação: AA/DEPES.

2) Prestação de Contas FGPC [....]

3) Prestação de Contas FGPC [....]

4) Alterações Organizacionais

A mudança na presidência da Instituição, com a posse do novo presidente em 05.04.2006, resultou em um acúmulo de assuntos a serem tratados e, conseqüentemente, de documentos à espera de assinatura, dentre os quais encontravam-se as Prestações de Contas, enviadas ao Gabinete da Presidência do BNDES em 29.03.2006.

Em 10.04.2006, tendo sido sanada a pendência apontada no item 4, o ACO/DECOI encaminhou as Prestações de Contas à Auditoria Interna, alertando quanto aos pontos que permaneciam pendentes.

Com vistas a sanar as pendências observadas com relação às Prestações de Contas, o ACO/DECOI vem envidando esforços junto às Áreas envolvidas no sentido de serem apresentados os documentos que embasem as informações requeridas.”

Entendemos que os documentos anteriormente transcritos não justificam o fato de as prestações de contas atinentes ao BNDES terem sido entregues com atraso, uma vez que, no caso do BNDES, havia a possibilidade de a declaração expressa do Chefe do Departamento de Pessoal informar que os responsáveis pela Empresa estavam em dia com a exigência de apresentação da declaração de bens e renda com exceção do Conselheiro, cujo documento não havia sido entregue. Observe-se, ainda, que, apesar de a Área de Controle afirmar que restava como pendência apenas a Declaração de Bens e Rendas da Prestação de Contas do BNDES, a Auditoria Interna identificou falhas em todos os processos, o que demonstra que as prestações não se encontravam aptas a serem entregues à CGU.

ATITUDE DO(S) GESTOR(ES):

Entrega da prestação de contas fora do prazo estabelecido pela CGU. Indicado como responsável o Superintendente da Área de Controle, a qual possui como atribuição a elaboração das prestações de contas das empresas e dos fundos atinentes ao BNDES.

CAUSA:

Inobservância aos normativos da CGU e do TCU.

JUSTIFICATIVA:

Por meio da NOTA ACO/DECOI n.º 014/2006, de 08/06/2006, foi informado que:

“Em atendimento ao documento da Auditoria CGU N.º 175764/54, de 05.06.2006, que solicita justificativa para o atraso na entrega das Prestações de Contas do BNDES, BNDESPAR, FINAME e FND, apresentamos, a seguir, os nossos esclarecimentos:

1. Em 10.04.2006, o ACO/DECOI encaminhou as Prestações de Contas à Auditoria Interna - AT, de acordo com os normativos estabelecidos pela CGU e TCU, inclusive quanto às novas orientações expedidas pela CGU no Ofício Circular n.º 21/2006, de 17.02.2006, sem deixar de dar continuidade à cobrança de informações pendentes junto às Áreas responsáveis.

2. De posse das Prestações de Contas, a AT procedeu à verificação de conformidade destas. Durante este processo, o ACO/DECOI realizou ajustes e complementações solicitados pela AT. O objetivo almejado, desde o princípio, era o de atender plenamente aos normativos da CGU e do TCU, possibilitando a emissão dos Pareceres da AT sem ressalvas. Cabe destacar que tais pareceres tiveram o seu conteúdo expressivamente ampliado.

3. Com relação à justificativa para o atraso na entrega das Prestações de Contas, entendemos que o BNDES, no intuito de encaminhar as Prestações de Contas à CGU constituídas de todos os elementos elencados nas normas oriundas dos órgãos de controle, agiu com extremo rigor na busca deste objetivo, o que acarretou em um prazo final de entrega superior ao estabelecido pela CGU.

4. Ademais, cumpre-nos destacar que o BNDES, ao longo dos últimos exercícios, vem aprimorando significativamente o processo de elaboração das Prestações de Contas, o que demonstra a relevância dada pela organização a este assunto.”

ANÁLISE DA JUSTIFICATIVA:

Entendemos que os esclarecimentos apresentados explicam os fatos, mas demonstram que existem deficiências na Empresa a serem superadas de modo a permitir a apresentação da documentação no prazo previsto.

RECOMENDAÇÃO:

O BNDES deve:

1 - Adotar práticas de tramitação de documentos e de controle que impeçam a extrapolação de prazos.

2 - Inserir no rol de responsáveis todos aqueles que praticam atos de gestão.

A Área de Controle do BNDES deve:

3 - Apresentar a prestação de contas nos prazos estabelecidos pela CGU e em obediência ao estipulado pelo TCU.

4 - Informar a Presidência do Banco quando do não cumprimento pelas áreas de prazo estipulado para apresentação de documentos para a composição dos processos de prestação de contas.

Quando da elaboração do Relatório de Gestão:

5 - Inserir as metas atinentes a ações de responsabilidade do BNDES.

6 - No item referente a entidades beneficiadas por renúncia de receitas, ao abordar a situação do projeto, incluir os objetivos e metas previstas vs. realizações, e informar as ações de acompanhamento, fiscalização e avaliação dos projetos.

A Auditoria Interna deve:

7 - Elaborar o Parecer da Auditoria Interna conforme orientações contidas no Anexo VIII da NE CGU n.º 001/2006.

9.3.8 ASSUNTO - AVALIAÇÃO DOS CONTROLES INTERNOS

9.3.8.1 INFORMAÇÃO:

O Banco Central, por meio de sua Resolução n.º 2.554/1998, determinou às instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil a implantação e a implementação de controles internos voltados para as atividades por elas desenvolvidas, seus sistemas de informações financeiras, operacionais e gerenciais e o cumprimento das normas legais e

regulamentares a elas aplicáveis. O artigo 3º do citado normativo estabelece que:

“O acompanhamento sistemático das atividades relacionadas com o sistema de controles internos deve ser objeto de relatórios, no mínimo semestrais, contendo:

I - as conclusões dos exames efetuados;

II - as recomendações a respeito de eventuais deficiências, com o estabelecimento de cronograma de saneamento das mesmas, quando for o caso;

III - a manifestação dos responsáveis pelas correspondentes áreas a respeito das deficiências encontradas em verificações anteriores e das medidas efetivamente adotadas para saná-las.”

O Relatório de junho de 2005 atendeu apenas parcialmente ao inciso I do artigo 3º anteriormente transcrito. O documento não identificava escopo de atuação ou a que áreas ou departamentos se referia, não estabelecia recomendações e não continha manifestação de responsáveis, os quais nem ao menos foram identificados. De modo geral tratou dos assuntos: definição de responsabilidades, segregação de atividades, padrões éticos, monitoramento das atividades de controle, segurança para os sistemas de informação e riscos.

O Relatório de dezembro de 2005 apresentou-se mais adequado ao atendimento do normativo. Constava do documento informação acerca do critério de escolha dos macro-processos analisados e qual a metodologia de trabalho utilizada. Apresentamos, a seguir, as deficiências encontradas por processo analisado:

(A informação aqui contida foi suprimida, por solicitação da Unidade Auditada, em razões de sigilo fiscal, bancário, comercial, na forma da lei.)

O documento não continha recomendações ou manifestação dos responsáveis por áreas anteriormente verificadas. Entendemos, porém, que tal situação ocorreu pelo fato de estar em andamento no BNDES do Projeto Ação para Gestão Integrada de Recursos - AGIR, o qual possivelmente permitirá sanar a maior parte dos problemas identificados. Em substituição ao estipulado nos incisos II e III do artigo 3º da norma, portanto, consta no item 3.2.3 do relatório informações acerca do andamento das ações do Projeto AGIR relacionadas aos macro-processos analisados, apresentando, inclusive, os prazos de término previstos, que variavam de dezembro de 2005 a fevereiro de 2008.

Consideramos, portanto, que as deficiências do Relatório de junho foram sanadas, uma vez que o documento posteriormente desenvolvido apresentou-se adequado.

9.4 SUBÁREA - CONTROLES EXTERNOS EXERCÍCIOS ANTERIORES

9.4.1 ASSUNTO - Atuação do TCU/SECEX - Exercícios anteriores

9.4.1.1 INFORMAÇÃO:

Identificamos seis decisões do TCU proferidas em exercícios anteriores, que permaneciam pendentes de implementação no início do exercício de 2005, contendo determinações diretas para o BNDES.

Apresentamos, a seguir, as medidas adotadas pelo BNDES.

A) Acórdão n.º 1.560/2004 - Plenário, publicado em 18/10/2004, AC-1560-37/04-P. Determinação TCU 9.3: determinar ao BNDES que adote providências junto aos acionistas da Brasileira Energia S.A. com vistas a regularizar as pendências existentes nas unidades operacionais da Eletropaulo Metropolitana, AES Tietê e AES Uruguaiana, identificadas nos laudos de avaliação elaborados por “Lopes Filho e Associados, Consultores e Investimento”; “Bocater, Camargo, Costa e Silva Advogados Associados”; Fundação de Apoio à Universidade de São Paulo (FUSP) e Fundação Euclides da Cunha da UFF (FEC), associada à Fundação Coordenação de

Projeto, Pesquisas Tecnológica da UFRJ (Coppetec) e na Nota Técnica 03, elaborada pelo Grupo de Trabalho do BNDES instituído pela Portaria 106, de 13/11/2003).

Informações BNDES: (A informação aqui contida foi suprimida, por solicitação da Unidade Auditada, em razões de sigilo fiscal, bancário, comercial, na forma da lei.);

Análise da CGU-Regional/RJ: O item permanecerá pendente até o equacionamento completo do problema.

B) Acórdão n.º 1.047/2004 - Plenário, publicado em 05/08/2004, AC-1047-27/04-P.

Determinação TCU: 9.3 - determinar ao BNDES que, nos processos de desestatização em geral, ao remeter a documentação exigida pela IN TCU n.º 27/1998, atente para a clareza e a suficiência das informações enviadas, de modo a possibilitar que o TCU aprecie adequadamente os referidos processos.

Informações BNDES: Informou que serão observadas nas solicitações de documentação relativas a desestatizações, de acordo com a IN TCU n.º 27/1998, a atenção para a clareza e a suficiência das informações enviadas.

Análise da CGU-Regional/RJ: A análise da implementação do item em tela somente será possível quando houver solicitações de documentação relativas a desestatizações pelo TCU, o que não evidenciamos no exercício de 2005.

C) Acórdão n.º 142/2004 - Primeira Câmara - TCU (Relação 7/2004), publicado em 10/02/2004, TC 019.237/2003-0.

Determinação TCU 1: Determinar ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES que remeta à Secex/MS o seu parecer em relação à Prestação de Contas Final do Contrato de Colaboração Financeira Não-Reembolsável n.º 01.2.614.2.1, celebrado com a Prefeitura Municipal de Campo Grande/MS, no valor de R\$ 38.690.891,00".

Informações BNDES: (A informação aqui contida foi suprimida, por solicitação da Unidade Auditada, em razões de sigilo fiscal, bancário, comercial, na forma da lei.);

Análise da CGU-Regional/RJ: O atendimento à determinação permanecerá pendente até a conclusão do projeto.

D) Acórdão n.º 1.143/2003 - Plenário de 13/08/2003, AC-1143-31/03-P.

Determinação TCU 9.4.3: estudar a possibilidade de efetuar estudos sobre a estrutura e a autonomia da Auditoria Interna, em termos do quantitativo de pessoal e do nível de treinamento, a fim de que a Área possa exercer, efetivamente e com plena autonomia, as atribuições que lhe foram conferidas pelo Estatuto social, pela Resolução BACEN n.º 2.554/98 e pela Resolução BNDES n.º 977/2001, de 24.09.2001.

Informações BNDES: Informou que o corpo técnico, em 2005, recebeu uma carga horária significativa de treinamento, com o objetivo de buscar o nivelamento entre os novos profissionais da AT com os antigos. O treinamento também serviu para atualizar e aprimorar o corpo técnico com as novas metodologias de trabalho disponíveis no mercado Acrescentou que o aprimoramento é contínuo, principalmente ao levar em consideração o treinamento "on the job". Em 2006 deverá haver o ingresso de dois novos profissionais, oriundos de recente concurso público, o que deixará a AT com quantitativo de pessoal adequado, dentro do contexto atual da Instituição. Registrou-se, ainda, que a auditoria interna não sofrera quaisquer constrangimentos com relação à sua autonomia.

Análise da CGU-Regional/RJ: Pela análise da relação de treinamentos realizados, bem como dos trabalhos desenvolvidos, consideramos que a determinação foi atendida.

E) Decisão n.º 820/2002 - Plenário, de 31.07.2002, DC-0820-24/02-P.

Determinação TCU: 8.2.1. providencie e encaminhe com regularidade ao Departamento de Marinha Mercante (DMM) cópias das planilhas dos acompanhamentos físico-financeiros dos projetos de construção ou reforma naval realizados pelos estaleiros nacionais com recursos oriundos do financiamento do Fundo da Marinha Mercante (FMM), de modo a nortear as liberações das parcelas desses financiamentos.

Informações BNDES: Entendeu que a questão se encontra superada com a nova regulamentação do FMM surgida a partir da Lei n.º 10.893/2004, que fez surgir os Decretos n.º 5.269/2004 e n.º 5.543/2005 e a Portaria n.º 90/2005 do Ministro dos Transportes.

Informou, ainda, que os dispositivos mencionados permitem a adoção de medidas que conferem ao DEFMM o pleno controle dos desembolsos das parcelas de financiamentos contratados - escopo da manifestação do TCU, bem como o conhecimento dos diversos níveis em que as operações ainda não contratadas se encontram no BNDES.

Análise da CGU-Regional/RJ: Tendo em vista as informações prestadas, consideramos que apenas ao TCU cabe decidir se a nova regulamentação torna superada a determinação exarada. No âmbito da CGU-Regional/RJ, consideramos o acompanhamento concluído.

F) Acórdão n.º 633/2001 - Segunda Câmara, de 30.10.2001 - Prestação de Contas do exercício de 1994, AC-0633-40/01-2.

Determinação TCU 8.3: determinar ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES que:

g) em seus procedimentos licitatórios observe as formalidades legais, evite o fracionamento de despesa, realize prévia avaliação de seus bens antes de aliená-los, não transfira contratos entre empresas, realize as licitações para aquisição de equipamentos de informática mediante licitação do tipo técnica e preço e evite o excesso de situações de inexigibilidade de licitação, atendendo assim os preceitos estabelecidos pela Lei n.º 8.666/1993.

Informações BNDES: Por meio da Nota AA/DEJUR n.º 175/2005, de 25/11/2005, foi informado que:

"[...]Em relação às contratações por inexigibilidade de licitação, torna-se oportuno destacar que estas se subsumem à Ordem de Serviço n.º 01/98, de 30.03.1998, a qual estabelece procedimentos a serem observados pelas empresas integrantes do Sistema BNDES para análise e aprovação das contratações diretas mediante dispensa ou inexigibilidade de licitação, nos termos da Lei n.º 8.666/93, à exceção das hipóteses de dispensa com base no art. 24, incisos I e II da mesma Lei.

Assim sendo, a autorização para tais contratações materializa-se por meio de Informação Padronizada - IP, elaborada pela Unidade Administrativa Principal - UAP interessada na contratação direta específica. Após a análise da viabilidade jurídica da referida contratação através de seu enquadramento em uma das hipóteses legalmente previstas, a ser promovida pela unidade que presta serviços jurídicos à UAP demandante, a contratação direta deve ser proposta pelo Chefe da UAP, aprovada e ratificada pela Diretoria do BNDES em se tratando de contratações de valores acima de R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais), pelo Diretor da Área ou, mediante delegação, pelo Superintendente da Área de Administração. Por fim, a IP, após os procedimentos antes apontados, deverá ser encaminhada ao Departamento Jurídico da Área de Administração que providenciará as formalidades de publicação no Diário Oficial da União do extrato de dispensa ou inexigibilidade e tomará as providências cabíveis com vistas à contratação.

Fácil concluir, portanto, que a Área de Administração não tem qualquer ingerência sobre a escolha da modalidade das contratações diretas que são autorizadas.

Contudo, no que se circunscreve na sua esfera de competência, qual seja, nas contratações demandadas pela Área de Administração do BNDES, o DEJUR/AA vem adotando postura restritiva relativamente aos enquadramentos jurídicos das solicitações das contratações diretas por inexigibilidade de licitação.

No âmbito do que foi questionado pela CGU parece-nos relevante destacar que no percentual de contratações por inexigibilidade apontado para o ano de 2004, devem ser considerados os aditivos

contratuais de prorrogação de prazo formalizados, cujos valores são bastante significativos[...]

Curial se faz destacar, por relevante, que o BNDES, considerando-se o exercício de 2005 e excluindo-se as contratações concernentes às promoções culturais e ao apoio a eventos e publicações de terceiros, demandadas pelo GP/DECCO, obedecendo ao estabelecido na OS 01/98, até o mês de novembro em curso, somente celebrou 5 (cinco) contratações por inexigibilidade de licitação, as quais perfazem o total anual global de R\$ 339.420,40 (trezentos e trinta e nove mil, quatrocentos e vinte reais e quarenta centavos)

[...]Assim posta a questão, entendemos como providência a ser implementada, dar ciência a todas as UAPs e também aos Diretores do BNDES, do posicionamento da CGU, no sentido de que se evite o excesso de situações de contratações por inexigibilidade de licitação."

Análise da CGU-Regional/RJ: A determinação já havia sido considerada atendida quando da avaliação da gestão de 2004 quanto aos aspectos: fracionamento de despesa, aquisição de equipamentos de informática sem licitação, transferência de contratos entre empresas e alienação de bens sem avaliação. Restava o atendimento, apenas, do quantitativo de contratações por inexigibilidade de licitação. Analisando-se o perfil das aquisições efetivadas pelo Banco em 2005, conforme disposto no item 8.1.1.1 do presente Relatório, as inexigibilidades representaram 37,0% em termos de quantidade. Desconsiderando os casos concernentes às promoções culturais e ao apoio a eventos e publicações de terceiros, assuntos estes específicos ao BNDES, observamos que o valor cai para 7,3%, correspondente a 24 processos, patamar este que demonstra que a Empresa atendeu à recomendação.

Determinação TCU 8.3 h): elabore planos de auditoria exequíveis, direcionando-os às áreas de maior risco do Banco, auditando financiamentos, projetos e programas patrocinados pelo Sistema BNDES".

Informações BNDES: Esclareceu que os Planos de Auditoria, no momento em que são elaborados, são, por definição, exequíveis. Os trabalhos previstos são, sempre, direcionados a importantes áreas de risco, considerando-se os diversos tipos de risco a que uma instituição está exposta: risco de imagem, operacional, de crédito, etc. A partir do exercício de 2005, vêm sendo implementados mais trabalhos específicos relacionados aos financiamentos, programas e projetos patrocinados pelas empresas do Sistema BNDES.

Análise da CGU-Regional/RJ: A AT adotou a utilização de matriz de risco para o direcionamento de suas ações e, conforme análise do RAAAI 2005, executou a contento as tarefas planejadas. Pelo exposto e em decorrência da análise dos trabalhos elaborados, cujos trechos mais relevantes compõem, inclusive, o presente documento, consideramos a determinação atendida.

9.4.2 ASSUNTO - Atuação-Unidades da CGU-Exercícios anteriores

9.4.2.1 INFORMAÇÃO:

Apresentamos, a seguir, o posicionamento atual acerca de pendências originadas do Relatório de Auditoria de Avaliação de Gestão n.º 139954/2004, referente ao exercício de 2003.

A)Item 7.1.1.1 - Reestruturação da dívida do grupo (A informação aqui contida foi suprimida, por solicitação da Unidade Auditada, em razões de sigilo fiscal, bancário, comercial, na forma da lei.)

Análise da CGU-Regional/RJ: Conforme informado, a questão permanece pendente e será acompanhada nos próximos trabalhos de auditoria a serem realizados pela CGU-Regional/RJ.

B) Item 7.1.1.2 - Ausência de documentos/justificativas no processo de concessão de crédito à (A informação aqui contida foi suprimida, por solicitação da

Unidade Auditada, em razões de sigilo fiscal, bancário, comercial, na forma da lei.)

Análise da CGU-Regional/RJ: Com relação à recomendação do item 1, acatamos as justificativas apresentadas e excluimos a pendência.

Quanto ao item 2, não acatamos as justificativas apresentadas, uma vez que consideramos que não deva ser opção da área a atualização da análise realizada quando decorrido, por exemplo, mais de um ano do pedido até a sua aprovação, situação essa observada em auditorias anteriores. Verificamos, no entanto, que o BNDES tem adotado medidas, inclusive implementando alteração em suas políticas operacionais, de modo a viabilizar análises posteriores em uma mesma operação. Observamos, também, que o respeito aos prazos e a redução do tempo de contratação vêm sendo estimulados na Empresa. Na amostra analisada, houve uma situação em que foi atualizado o Relatório de Análise, o qual continha seus respectivos anexos, motivo pelo qual consideramos que as ações até então implementadas foram suficientes para o saneamento do problema, não restando pendências.

Acerca do item 3, consideramos a recomendação válida. Por meio da análise de amostra de processos de concessão de crédito examinada, evidenciamos caso de crédito em condição diferente da normal, constando do processo as devidas justificativas. Pelo exposto, consideramos a recomendação atendida.

C) Item 10.1.3.1 - Utilização da modalidade de licitação indevida.

Recomendação: "O BNDES deve definir a modalidade de licitação a ser utilizada com base no valor global da contratação, considerando a vigência contratual e as possíveis prorrogações. Deve ainda respeitar a modalidade utilizada quando do aumento do valor em função da aplicação do artigo 65, da Lei n.º 8.666/1993. Em relação aos contratos em vigor, deve providenciar a realização dos certames licitatórios nas modalidades corretas, não prorrogando os contratos em vigor."

Informações BNDES: Por meio da Nota AA/DEJUR n.º 175/2005, foi informado que:

"Apesar do BNDES não concordar com a recomendação em tela, conforme já manifestado anteriormente, informamos que a medida já foi implementada no exercício de 2005, o que se verifica nas seguintes licitações realizadas:

- 46 Pregões Presenciais;
- 7 Pregões Eletrônicos;
- 6 Concorrências;
- 1 Tomada de Preços;
- 6 Convites.

A única Tomada de Preços executada, não contempla serviços continuados, inexistindo prorrogação contratual, o que também se verifica dos convites processados, restando satisfeita e recomendação do Tribunal de Contas.

Quanto às impropriedades evidenciadas pela CGU nos contratos OCS n.ºs 049/00; 041/00; 002/00; 092/01 e 355/01, informamos o seguinte:

- OCS n.º 002/2000: contrato extinto em 05.01.2005;
- OCS n.º 041/2000: contrato extinto em 27.02.2005;
- OCS n.º 049/2000: contrato extinto em 16.03.2005;
- OCS n.º 355/2001: contrato extinto em 25.11.2004;
- OCS n.º 092/2001 (vide Nota AA-DEJUR-GCONT - em anexo).[a referida nota justifica, demonstrando efetivamente que, em face do interesse público, deveria ser permitida a prorrogação até a conclusão do procedimento licitatório de contratação]".

Análise da CGU-Regional/RJ: Por meio da análise de documento contendo contratos em vigor, verificamos a repetição da impropriedade no exercício de 2005. A pendência, portanto, passará a ser acompanhada por meio do item 8.1.2.1 do presente documento.

D) Item 10.2.1.1 - Contratação de produtos e serviços, por inexigibilidade, sem a comprovação da exclusividade de fornecimento no mercado.

Recomendação: "Quando da realização de contratação por inexigibilidade de licitação, o BNDES deverá fazer constar do processo a comprovação acerca da exclusividade de fornecimento, conforme estabelecido pela Lei n.º 8.666/1993, ou

seja, por meio de atestado fornecido pelo órgão de registro do comércio do local em que se realizaria a licitação ou a obra ou o serviço, pelo Sindicato, Federação ou Confederação Patronal, ou, ainda, pelas entidades equivalentes."

Informações BNDES: Por meio da Nota AA/DEJUR n.º 175/2005, informou que a medida proposta já estava implementada no exercício de 2004, remetendo aos esclarecimentos prestados na letra "Q" do item 9.1.6.1 do presente documento.

Análise da CGU-Regional/RJ: Por meio de análise de amostra das inexigibilidades realizadas no exercício referentes à exclusividade de fornecimento, verificamos que a recomendação foi atendida.

E) Item 10.2.1.2 - Contratação de escritório advocatício sem procedimento licitatório.

Recomendação: "O BNDES deve se estruturar de modo a atender tempestivamente as determinações do TCU, por meio de adequação de seus procedimentos operacionais, evitando a ocorrência de situações injustificadas, conforme acima exposto. Neste sentido, deve providenciar imediatamente, em atendimento à Decisão TCU n.º 307/2000 e aos ditames legais da Lei n.º 8.666/1993, certame licitatório para a contratação de escritório advocatício para a defesa das causas judiciais trabalhistas."

Informações BNDES: Por meio da Nota AA/DEJUR n.º 175/2005, foi informado que os gestores deste contrato (OCS n.º 130/2003) providenciaram a autorização para abertura do processo licitatório, por intermédio na IP AJ/DECON/GCON5 n.º 17/2005, sendo aprovada em 17/07/2005.

Em face da aprovação, foi elaborada licitação na modalidade de concorrência do tipo melhor técnica. Trata-se da Concorrência AA- 05/2005, com data de abertura em sessão pública marcada para o dia 02/12/2005, às 14h, a ser realizada no Centro de Treinamento, localizado no prédio de serviços do BNDES no Rio de Janeiro, situado na Av. Chile n. 100. Desse modo, entende-se que já foram adotadas as providências necessárias para sanar a irregularidade em questão.

Análise da CGU-Regional/RJ: Verificamos que a Concorrência 05/2005, cujo objeto tratava de contratação de escritório de advocacia, especializado em contencioso trabalhista, em sessão de 02/12/2005 foi julgada deserta e encerrada. Posteriormente, em 05/01/2006, foi publicado o aviso da Concorrência 01/2006, para o mesmo objeto. Contudo, devido à decisão liminar em Representação perante o TCU (TC n.º 004.260/2006-7), o certame encontra-se adiado "sine die" desde 09/03/2006. A recomendação permanecerá pendente até a conclusão do procedimento licitatório.

F) Item 10.2.1.3 - Contratações de serviços advocatícios sem procedimento licitatório.

Recomendação: "b) Atualize/Revise a sua Resolução BNDES n.º 829/94 para limitar o benefício da livre escolha dos serviços advocatícios de acordo com a Lei n.º 8.666/1993;

c) Faça cumprir as decisões plenárias TCU n.ºs 847/1997 e 307/2000."

Informações BNDES: Em relação ao item "b" informou que se encontra em vigor a Resolução n.º 1.209/2005, de 13/09/2005.

A respeito do item "c", foi informado que está em curso, na modalidade de concorrência, para contratação de escritório de advocacia que ficará responsável pela terceirização do contencioso trabalhista do BNDES. Informou, ainda, que: o contrato da OCS 192/2003, referente à assistência jurídica celebrado no âmbito da Resolução BNDES n.º 829/1994, permanecerá vigente até o término da ação judicial; o contrato da OCS 130/2000 foi prorrogada por 12 meses, até 30/07/2006, para evitar solução de continuidade dos processos trabalhistas; e os contratos das OCS 172/2000, 201/2002 e 72/2003 não foram prorrogados.

Análise da CGU-Regional/RJ: Acerca do item "b", verificamos que o teor da nova Resolução foi alterado em relação à anterior. Encontra-se consubstanciada a livre escolha da empresa a ser contratada, sem menção da necessidade de observância à Lei n.º 8.666/1993. No Parágrafo Terceiro, por sua vez, foi estipulado que "havendo contratação direta pelo empregado, o BNDES não figurará como parte do contrato a ser firmado entre o empregado e o advogado, responsabilizando-se, tão somente, pelo adiantamento ou pelo reembolso dos recursos necessários". Tal assunto já foi objeto de análise por parte do TCU

quando da apreciação de denúncia acerca de possíveis irregularidades praticadas pelo Banco Central do Brasil - BACEN na contratação de serviços advocatícios, conforme Decisão TCU n.º 465/2002 - Plenário. Naquela oportunidade, situação análoga à ocorrida no BNDES não foi considerada ilegal, sendo que consta do voto do ministro relator a seguinte ressalva:

"o entendimento aqui advogado no ajuizamento da matéria restrita ao BACEN não deve ser tomada como paradigma para situações análogas derivadas do âmbito de outras autarquias ou órgãos da Administração, os quais não têm o caráter de singularidade da autarquia aqui tratada, não podendo, portanto, dar-lhe o caráter de excepcionalidade da aplicação da Lei".

Em face da singularidade do fato, consideramos que apenas a Egrégia Corte tenha competência para definir se a Resolução n.º 1.209/2005, de 13/09/2005, apresenta-se legalmente válida para sanar a deficiência observada no item 10.2.1.3 do Relatório de Auditoria de Avaliação da Gestão n.º 139954/2004. O efeito da recomendação "b", portanto, suspende-se até o julgamento das contas pelo TCU.

Verificamos que a Concorrência 05/2005, cujo objeto tratava-se de contratação de escritório de advocacia, especializado em contencioso trabalhista, em sessão de 02/12/2005, foi julgada deserta e encerrada. Posteriormente, em 05/01/2006, foi publicado o aviso da Concorrência 01/2006, para o mesmo objeto. Contudo, devido à decisão liminar em Representação perante o TCU (TC n.º 004.260/2006-7), o certame encontra-se adiado "sine die" desde 09/03/2006. A recomendação "c" permanecerá pendente até a conclusão do procedimento licitatório.

Apresentamos, a seguir, o posicionamento atual acerca de pendências originadas do Relatório de Auditoria de Avaliação de Gestão n.º 117.513/2003, referente ao exercício de 2002.

G) Item 5.1.1.2

Recomendação SFC: "Os processos relativos à operação de crédito deverão ser instruídos com os documentos relativos a todas as fases afetas às citadas operações, bem como deverão ser sistematicamente atualizados. Por outro lado, a fim de melhoria dos controles internos, recomendamos que enumerem as folhas de tais processos, assegurando, por exemplo, que não haverá peças extraviadas."

Informações BNDES: Vide o campo "Informações BNDES" da letra "H" do item 9.1.2.1 do presente Relatório.

Análise da CGU-Regional/RJ: O BNDES vem adotando medidas no intuito de sanar as deficiências. A recomendação permanecerá pendente até a conclusão do projeto. Tendo em vista a semelhança de objeto desta recomendação com aquela do item 7.1.1.1 do Relatório de Auditoria de Avaliação da Gestão n.º 160816/2005, o acompanhamento da recomendação passará a ser feito unicamente pelo item 7.1.1.1 (letra "H" do item 9.1.2.1 do presente Relatório).

H) Item 7.1.1.1

Recomendação SFC: De acordo com a avaliação da CGU-Regional/RJ na ocasião, restou pendente a implantação do projeto de automatização da apuração da provisão de férias no sistema contábil.

Informações BNDES: Informou que o provisionamento de férias e encargos sociais de forma individualizada (por funcionário) encontra-se implementado desde julho de 2005, e o de 13º salário e encargos sociais, desde janeiro de 2006.

Análise da CGU-Regional/RJ: Consultamos o Plano de Contas da BNDES e verificamos que foram criadas, para o passivo, 13 contas contábeis e, para a despesa, 8 contas. Em consulta ao razão das contas contábeis, verificamos o detalhamento por funcionário. Consideramos a recomendação atendida.

III - CONCLUSÃO

Em face dos exames realizados, bem como da avaliação da gestão efetuada, no período a que se refere o presente processo, registramos as impropriedades apontadas nos seguintes itens:

Item 3.3.1.2 - Ausência de indicadores de gestão aptos à aferição da eficiência, efetividade e economicidade da gestão.

Item 5.1.1.2 - Efetivação de liberação de valores contratados sem o amparo de classificação de risco vigente.

Item 5.1.1.8 - Ausência injustificada de cobrança de Comissão de Estudo prevista nas Políticas Operacionais vigentes e no Regulamento Geral de Operações (RGO).

Item 5.1.1.10 - Desrespeito aos normativos internos do Banco acerca de procedimentos de acompanhamento de operações envolvendo aspectos de periodicidade e documentação.

Item 8.1.1.2 - Impropriedades na formalização de processo de dispensa emergencial.

Item 8.1.2.1 - Utilização de modalidade de licitação indevida.

Item 8.2.1.1 - Contratações emergenciais por dispensa de licitação com base no artigo 24, inciso IV, da Lei n.º 8.666/1993, decorrentes de falhas de planejamento.

Item 8.2.2.1 - Prorrogação de contrato sem comprovação das vantagens deste ato para a Administração.

Item 8.2.2.3 - Prorrogação de contrato sem comprovação das vantagens e sem justificativa por escrito.

Item 8.2.3.1 - Realização de despesa e pagamentos sem respaldo contratual.

Item 9.3.5.1 - Indefinição quanto ao critério de rateio de despesas administrativas entre as empresas do Sistema BNDES.

Item 9.3.7.1 - Apresentação do processo de prestação de contas à CGU-Regional/RJ fora do prazo e deficiência nas informações constantes do Relatório de Gestão.

Rio de Janeiro, 28 de junho de 2006.



**PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO
SECRETARIA FEDERAL DE CONTROLE INTERNO**

PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL

CERTIFICADO N° : 175764
UNIDADE AUDITADA : BNDES
CÓDIGO : 179004
EXERCÍCIO : 2005
PROCESSO N° : 00218.000441/2006-60
CIDADE : RIO DE JANEIRO

CERTIFICADO DE AUDITORIA

Foram examinados, quanto à legitimidade e legalidade, os atos de gestão dos responsáveis pelas áreas auditadas, praticados no período de 01Jan2005 a 31Dez2005, tendo sido avaliados os resultados quanto aos aspectos de economicidade, eficiência e eficácia da gestão orçamentária, financeira e patrimonial.

2. Os exames foram efetuados por seleção de itens, conforme escopo do trabalho definido no Relatório de Auditoria constante deste processo, em atendimento à legislação federal aplicável às áreas selecionadas e atividades examinadas, e incluíram provas nos registros mantidos pelas unidades, bem como a aplicação de outros procedimentos julgados necessários no decorrer da auditoria. Os gestores citados no Relatório estão relacionados nas folhas 0004 a 0015, deste processo.

3. Diante dos exames aplicados, de acordo com o escopo mencionado no parágrafo segundo, consubstanciados no Relatório de Auditoria de Avaliação da Gestão n° 175764, houve gestores cujas contas foram certificadas como regulares com ressalvas. Os fatos que ensejaram tal certificação foram os seguintes:

3.1 Impropriedades:

3.3.1.2 - Ausência de indicadores de gestão aptos à aferição da eficiência, efetividade e economicidade da gestão.

5.1.1.2 - Efetivação de liberação de valores contratados sem o amparo de classificação de risco vigente.

5.1.1.8 - Ausência injustificada de cobrança de Comissão de Estudo prevista nas Políticas Operacionais vigentes e no Regulamento Geral de Operações (RGO).

5.1.1.10 - Desrespeito aos normativos internos do Banco acerca de procedimentos de acompanhamento de operações envolvendo aspectos de periodicidade e documentação.

8.1.1.2 - Impropriedades na formalização de processo de dispensa emergencial.

8.1.2.1 - Utilização de modalidade de licitação indevida.

8.2.1.1 - Contratações emergenciais por dispensa de licitação com base no artigo 24, inciso IV, da Lei n.º 8.666/1993, decorrentes de falhas de planejamento.

8.2.2.1 - Prorrogação de contrato sem comprovação das vantagens deste ato para a Administração.

8.2.2.3 - Prorrogação de contrato sem comprovação das vantagens e sem justificativa por escrito.

8.2.3.1 - Realização de despesa e pagamentos sem respaldo contratual.

9.3.5.1 - Indefinição quanto ao critério de rateio de despesas administrativas entre as empresas do Sistema BNDES.

9.3.7.1 - Apresentação do processo de prestação de contas à CGU-Regional/RJ fora do prazo e deficiência nas informações constantes do Relatório de Gestão.

Rio de Janeiro, 28 de junho de 2006.

JESUS REZZO CARDOSO

CHEFE DA CONTROLADORIA REGIONAL DA UNIÃO NO ESTADO DO RJ



**PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO
SECRETARIA FEDERAL DE CONTROLE INTERNO**

PRESTAÇÃO DE CONTAS

RELATÓRIO N° : 175764
EXERCÍCIO : 2005
PROCESSO N°: 00218.000441/2006-60
UNIDADE AUDITADA : BNDES
CÓDIGO : 179004
CIDADE : RIO DE JANEIRO

PARECER DO DIRIGENTE DE CONTROLE INTERNO

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 VIII, art. 14 da IN/TCU/N.º 47/2004 e fundamentado no Relatório, acolho a conclusão expressa no Certificado de Auditoria, que certificou as contas dos gestores no período de 01/01/2005 31/12/2005 como **REGULARES E RECVULARES COM RESSALVAS**.

2. As questões objeto de ressalvas foram levadas ao conhecimento dos gestores responsáveis, para manifestação, conforme determina a Portaria CGU n.º 03, de 05 de janeiro de 2006, que aprovou a Norma de Execução n.º 01, de 05 de janeiro de 2006, e estão relacionadas em tópico próprio do Certificado de Auditoria. As manifestações dos Gestores sobre as referidas questões constam do Relatório de Auditoria.

3. 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, 30 de junho de 2006.

MARCOS LUIZ MANZOCHI
Diretor de Auditoria da Área Econômica