



CGU

Controladoria-Geral da União

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES

Exercício 2019

25 de janeiro de 2021

Controladoria-Geral da União - CGU
Secretaria Federal de Controle Interno

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Órgão: **Ministério da Economia**

Unidade Examinada: **Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES**

Município/UF: **Rio de Janeiro/RJ**

Relatório de Avaliação: **824106**

Missão

Promover o aperfeiçoamento e a transparência da Gestão Pública, a prevenção e o combate à corrupção, com participação social, por meio da avaliação e controle das políticas públicas e da qualidade do gasto.

Auditoria Interna Governamental

Atividade independente e objetiva de avaliação e de consultoria, desenhada para adicionar valor e melhorar as operações de uma organização; deve buscar auxiliar as organizações públicas a realizarem seus objetivos, a partir da aplicação de uma abordagem sistemática e disciplinada para avaliar e melhorar a eficácia dos processos de governança, de gerenciamento de riscos e de controles internos.

QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO PELA CGU?

Trata-se de Auditoria Anual de Contas, referente ao exercício de 2019, realizada no Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), cujo escopo, definido junto ao Tribunal de Contas da União em reunião ocorrida em 12/03/2020, foi:

- Avaliar a conformidade das peças do Processo de Contas inserido no e-Contas;
- Avaliar a política de desinvestimentos do Banco em 2019, com foco na venda da carteira de ações;
- Avaliar o cumprimento pela Unidade das recomendações expedidas pela CGU, que tenham impacto na gestão, destacando providências adotadas e eventuais justificativas pela não implementação; e
- Avaliar o cumprimento pela Unidade das determinações e recomendações expedidas pelo TCU, que façam referência expressa ao acompanhamento por parte da CGU.

POR QUE A CGU REALIZOU ESSE TRABALHO?

Em atendimento à missão constitucional do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, prevista no artigo 74 da Constituição Federal de 1988, bem como à Decisão Normativa TCU nº 180, de 2019, realizou-se a presente auditoria, visando a auxiliar o Tribunal de Contas da União (TCU) com subsídios para o julgamento da prestação de contas, de 2019, do BNDES.

QUAIS AS CONCLUSÕES ALCANÇADAS PELA CGU? QUAIS AS RECOMENDAÇÕES QUE DEVERÃO SER ADOTADAS?

Os mecanismos de governança adotados no processo aplicado à venda da carteira de ações do BNDES visam à efetividade, ao controle e à transparência das operações realizadas pelo Banco, contando com gerenciamento de riscos e avaliação de controles internos institucionalizados.

Contudo, a partir da análise de algumas operações de venda realizadas em 2019, foram identificadas oportunidades de melhoria, incluindo a necessidade de: (a) conferir transparência aos objetivos financeiros e não financeiros dos investimentos em carteira e das posições desinvestidas; (b) instituir metas quantificáveis nas teses de investimento da carteira de participações do Banco; e (c) aperfeiçoar os relatórios de acompanhamento dos investimentos realizados. As recomendações expedidas neste relatório exploram as citadas oportunidades de melhoria.

Sobre as ações adotadas pela instituição financeira para o cumprimento de recomendações da Controladoria-Geral da União, cabe registrar o esforço empreendido pelo Banco para a redução da quantidade de recomendações pendentes de atendimento.

Ademais, as peças do processo de contas foram elaboradas em conformidade com as normas aplicáveis, e não foram identificadas recomendações ou determinações feitas pelo TCU para o BNDES, contendo referência expressa ao acompanhamento por parte da CGU.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AAC – Auditoria Anual de Contas

AGP - Área de Gestão de Participações

AICR - Área de Integridade, Controladoria e Gestão de Riscos

AMC - Área de Mercado de Capitais, Participações e Reestruturação de Empresas

APP - Área de Planejamento e Pesquisa

ARG – Auditoria de Resultados da Gestão

AT - Auditoria Interna

BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

BNDESPAR – BNDES Participações S.A.

CA - Conselho de Administração

CAV - Comitê de Avaliação

CCE – Conselho de Coordenação e Controle das Empresas Estatais

CCMC - Comitê Consultivo de Mercado de Capitais

CGU – Controladoria-Geral da União

CPC – Comitê de Pronunciamentos Contábeis

CVM - Comissão de Valores Mobiliários

DEROC - Departamento de Gestão de Risco Operacional e Controle Interno

DIR - Diretoria

DIR + número - Diretor

DOU – Diário Oficial da União

FINAME - Agência Especial de Financiamento Industrial S/A

IBGC – Instituto Brasileiro de Governança Corporativa

IFRS – International Financial Reporting Standards

IIRC – International Integrated Reporting Council

IP - Informação Padronizada

IS - Instrução de Serviço

MPE - Macroprocesso de Promoção de Efetividade

OPI - Oferta Pública Inicial

PAMC - Política de Atuação no Mercado de Capitais do Sistema BNDES

PCGRL - Política Corporativa de Risco de Liquidez

PCGRM - Política Corporativa de Gestão de Risco de Mercado do Sistema BNDES

PCM&A - Política Corporativa de Monitoramento e Avaliação do Sistema BNDES

PLR – Participação nos Lucros e Resultados

PMAR - Processo de Monitoramento e Autoavaliação de Resultados

PMRM - Política de Monitoramento de Risco de Mercado do Sistema BNDES

PNEG - Política Corporativa de Classificação de Operações na Carteira de Negociação

RSPL – Retorno sobre o Patrimônio Líquido

SA – Solicitação de Auditoria

SEST – Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais

SFC – Secretaria Federal de Controle Interno

TCU – Tribunal de Contas da União

TLP – Taxa de Longo Prazo

UG – Unidade Gestora

UJ – Unidade Jurisdicionada

UPC – Unidade Prestadora de Contas

SUMÁRIO

| | |
|---|-----------|
| POR QUE A CGU REALIZOU ESSE TRABALHO? | 3 |
| QUAIS AS CONCLUSÕES ALCANÇADAS PELA CGU? QUAIS AS RECOMENDAÇÕES QUE DEVERÃO SER ADOTADAS? | 3 |
| INTRODUÇÃO | 7 |
| RESULTADOS DOS EXAMES | 9 |
| 1. Conformidade das peças inseridas no e-Contas. | 9 |
| 2. Cumprimento pelo BNDES das recomendações expedidas pela CGU. | 9 |
| 3. Avaliação do cumprimento das determinações e recomendações expedidas pelo TCU. | 10 |
| 4. Governança corporativa no macroprocesso de desinvestimentos considerada adequada. | 10 |
| 5. Resultados não financeiros em ações de desinvestimento não são publicados em transparência ativa. | 11 |
| 6. Objetivos dos investimentos e suas posições atualizadas não são publicados em transparência ativa. | 11 |
| 7. Plano Trienal não institucionalizado. | 12 |
| 8. Aportes nem sempre contemplaram, em termos quantificáveis, os objetivos dos investimentos – Marfrig, Linx, Rede Energia e CI&T. | 12 |
| 9. Relatórios de acompanhamentos não apresentam menção quanto ao atingimento, ainda que parcial, dos objetivos da tese de investimento. | 16 |
| RECOMENDAÇÕES | 17 |
| CONCLUSÃO | 18 |
| ANEXO | 19 |
| I – Manifestações da Unidade Examinada e análises da Equipe de Auditoria | 19 |

INTRODUÇÃO

Este relatório apresenta os resultados dos exames da Auditoria Anual de Contas (AAC) realizados no Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), empresa pública vinculada ao Ministério da Economia, relativos ao exercício de 2019.

A AAC tem por objetivo fomentar a boa governança pública, aumentar a transparência, provocar melhorias na prestação de contas dos órgãos e entidades federais, induzir a gestão pública para resultados e fornecer opinião sobre as contas a serem julgadas pelo TCU.

O escopo da auditoria foi definido em 12 de março de 2020, em reunião entre a CGU-Regional/RJ e a SecexEstatais/RJ do Tribunal de Contas da União, tendo em vista o atendimento ao disposto nas Decisões Normativas TCU nº 178, de 23/10/2019 e nº 180, de 11/12/2019, e consistiu em:

- Avaliar a conformidade das peças do Processo de Contas inserido no e-Contas;
- Avaliar a governança da política de desinvestimentos do Banco em 2019, com foco nas operações de venda da carteira de ações;
- Avaliar o cumprimento pela Unidade das recomendações expedidas pela CGU, que tenham impacto na gestão, destacando providências adotadas e eventuais justificativas pela não implementação; e
- Avaliar o cumprimento pela Unidade das determinações e recomendações expedidas pelo TCU, que façam referência expressa ao acompanhamento por parte da CGU.

As questões de auditoria propostas para o trabalho versaram sobre o macroprocesso de desinvestimento com foco em sua governança (estrutura, gestão de riscos e controles internos) assim como a aderência dessas operações aos normativos e procedimentos do banco.

No ano de 2019 foram concluídas 26 operações de desinvestimento no valor de R\$ 19,2 bilhões. Os trabalhos de auditoria se limitaram à análise de 7 operações, com valor total de R\$ 3,8 bilhões, conforme relacionado no Quadro 1.

Quadro 1 - Operações Avaliadas - exercício de 2019

| Ativo | Valor (R\$) | Modalidade |
|--------------|-------------------------|------------------------------------|
| CI&T | 274.751.436,06 | Venda Contratual |
| Linx | 348.655.053,01 | Oferta Pública |
| Marfrig | 2.096.484.270,00 | Oferta Pública |
| Rede Energia | 614.295.999,74 | Exercício de opção |
| TOTVS | 398.265.987,45 | Pregão da Bolsa |
| Zenvia | 42.718.461,00 | Venda Contratual (parcela à vista) |
| Zenvia | 19.195.489,00 | Venda Contratual (parcela a prazo) |
| Total | 3.794.366.696,26 | - |

Fonte: BNDES

Não foram impostas restrições à realização da presente auditoria.

O presente Relatório é composto, além desta seção de Introdução, pelos Resultados dos Exames, Recomendações, Conclusão e Anexo, o qual inclui a Manifestação da Unidade Examinada e análise dessa manifestação pelo do Controle Interno.

RESULTADOS DOS EXAMES

1. Conformidade das peças inseridas no e-Contas.

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

- a) Rol de responsáveis completo, todos os titulares e substitutos com natureza de responsabilidade estabelecida nos normativos;
- b) Relatório de gestão, composto por todas as peças exigidas na DN TCU nº 178/2019 e orientações do órgão de controle interno dispostas na Portaria CGU nº 500/2016.

2. Cumprimento pelo BNDES das recomendações expedidas pela CGU.

Durante o exercício de 2019, a atividade de monitoramento envolveu o tratamento de 48 recomendações exaradas para o BNDES, visando à correção de impropriedades identificadas em trabalhos anteriores. Após as avaliações pertinentes, 32 recomendações foram atendidas, permanecendo 10 em monitoramento, e 6 recomendações foram finalizadas conforme detalhamento a seguir¹:

Quadro 2 – Recomendações em monitoramento

| Situação das recomendações - 2019 | | |
|-----------------------------------|------------|-------|
| Classificação | Quantidade | % |
| Atendida | 32 | 66,7% |
| Monitorando | 10 | 20,8% |
| Finalizada | 6 | 12,5% |
| Total | 48 | - |

Elaboração: CGU

As recomendações pendentes de atendimento (20,8%) tratam dos seguintes temas: comprovação de despesas, limite de operação de crédito, subsídio governamental e verificação de idoneidade do exportador. Houve, no entanto, esforços comuns na direção de atender a essas recomendações, com avanço do uso de ferramenta tecnológica ainda pendente de implantação e desenvolvimento de indicadores ainda em implantação.

Ressaltam-se os avanços realizados nas recomendações atendidas (66,7%) principalmente no processo de prestação de contas, indicadores e divulgação de informações e cláusulas de empréstimo. Destacam-se os indicadores de efetividade já implantados e em fase de implantação pelo BNDES, documentação adicional necessária por parte do importador, maior integração do Comitê de Auditoria com a Alta Administração e revisão do processo de prestação de contas. Todas as recomendações implementadas visam a assegurar maior

¹ Conforme consulta realizada em 17/11/2020 no sistema e-Aud

controle por parte do BNDES para o atendimento de suas finalidades institucionais e contribuem para o aperfeiçoamento da governança da instituição.

Por fim, as recomendações finalizadas (12,5%) fazem referência a subsídio governamental tomado pelo BNDES e repassado a seus tomadores de empréstimo. Não houve consenso sobre as medidas a serem adotadas, porém foi possível esclarecer aspectos das operações de empréstimo, contribuindo para a transparência das mesmas e tornando clara a posição institucional sobre o assunto.

3. Avaliação do cumprimento das determinações e recomendações expedidas pelo TCU.

Considerando a análise de acórdãos extraídos em consulta efetuada no portal eletrônico do Tribunal de Contas da União, não foram identificados acórdãos contendo determinações/recomendações ao BNDES com determinação expressa de acompanhamento pela CGU.

4. Governança corporativa no macroprocesso de desinvestimentos considerada adequada.

A estrutura de governança relacionada ao macroprocesso de desinvestimentos foi avaliada considerando-se os seguintes critérios:

- Formalização e divulgação dos objetivos das operações de desinvestimento;
- Documentação, aprovação e institucionalização do planejamento das operações relacionadas ao macroprocesso;
- Estrutura e formalização dos fluxos de trabalho;
- Atuação da alta administração nas decisões e acompanhamento dos resultados do macroprocesso;
- Processo estruturado de acompanhamento e avaliação das operações;
- Fluxo de comunicação estruturado para levar os resultados para a alta administração;
- Transparência ativa dos objetivos, ações e resultados do macroprocesso;
- Acompanhamento e avaliação do macroprocesso pela unidade de Auditoria Interna do banco e;
- Fluxo de comunicação entre unidades operacionais e a alta administração.

Como resultado geral da avaliação da estrutura de governança relacionada ao macroprocesso desinvestimento, pode-se afirmar, com razoável segurança, que os aspectos relacionados à transparência, efetividade, gerenciamento de riscos e aos controles internos administrativos existem, estão institucionalizados e em funcionamento. Apesar dessa constatação, os trabalhos identificaram possibilidades de melhoria, especialmente no que se refere à avaliação da efetividade e das informações em transparência ativa relativas à carteira de investimentos acionários mantida pelo banco.

5. Resultados não financeiros em ações de desinvestimento não são publicados em transparência ativa.

No que se refere às medidas de transparência ativa adotadas pelo Banco, procurou-se verificar se os resultados das operações de desinvestimento estavam publicados e se havia uma rotina administrativa para tanto, esperando-se encontrar publicados os objetivos originais dos investimentos e os resultados alcançados ao final do ciclo de cada operação.

Consta nas Políticas de Mercado de Capitais do banco que “a participação da BNDESPar no capital social das empresas deverá ser minoritária, transitória e não executiva”. Além disso, diz:

“As operações de subscrição de valores mobiliários de renda variável, que poderão ser objeto de fomento ativo por parte da BNDESPar, devem ter como finalidade apoiar planos de negócios que estejam de acordo com o planejamento estratégico do Sistema BNDES e que se insiram em pelo menos uma das seguintes diretrizes:

- i. Desenvolvimento Competitivo da Economia;
- ii. Desenvolvimento do Mercado de Capitais;
- iii. Desenvolvimento Sustentável;
- iv. Benefícios Diretos para a População.”

Assim sendo, ao desinvestir, o banco deve apresentar para as partes interessadas (transparência ativa) o resultado de cada um dos investimentos no que tange aos seus objetivos originais, não tão somente o resultado financeiro ou econômico direto da operação. Em pesquisa no site do BNDES, não se identificou publicação contendo os resultados das operações do macroprocesso desinvestimento, os resultados de cada uma das operações e os valores agregados do processo no exercício de 2019. A principal citação do processo de desinvestimento consta da página 28 do Relatório da Administração do exercício de 2019, onde há um tópico com três parágrafos que trata da “Alienação de investimentos” de maneira agregada e sem avaliação dos resultados daquelas operações.

Considerando tratar-se de um banco de fomento e que seus objetivos vão muito além do resultado financeiro, entende-se que a instituição deveria, para cada uma das operações de desinvestimento, informar para as partes interessadas, incluindo a União e a sociedade como um todo, os objetivos originais quando da compra dos ativos e os resultados obtidos durante o período em que o banco manteve posição com a carteira, informando, inclusive, as razões para tanto.

6. Objetivos dos investimentos e suas posições atualizadas não são publicados em transparência ativa.

O BNDES, como banco de fomento, ao realizar um determinado investimento em uma empresa, justifica tal ação com objetivos que devem estar em consonância com a sua missão, visão, valores e objetivos estratégicos. Os objetivos de investimentos em carteira ou em participações, por parte do sistema BNDES, são definidos de acordo com manuais, normativos e objetivos definidos em política pública, ultrapassando apenas a obtenção de resultado financeiro.

O banco realiza regularmente a avaliação de cada uma de suas posições de investimento. Entretanto, não foi identificado um quadro geral dos investimentos em que estejam registradas as metas e objetivos originais da posição, assim como a situação atual frente aos objetivos originais. Tal quadro possibilitaria uma melhor visualização do universo das posições de investimento com a maturidade de cada uma das operações frente aos seus objetivos originais. A existência de um quadro ou painel pode servir como ferramenta gerencial e, também, como informação relevante a ser disponibilizada em transparência ativa, já que o cidadão vai conhecer as razões para cada um dos investimentos e os resultados esperados e obtidos em cada um deles.

7. Plano Trienal não institucionalizado.

No *site* do BNDES, na Internet, está publicado um documento no modelo de apresentação do tipo “PowerPoint” denominado Plano Trienal 2020-2022, que segundo a instituição “define a agenda do Sistema BNDES para os próximos três anos” e nele foi estabelecida a meta 2: “acelerar a venda de participações acionárias do Sistema BNDES”.

Questionado, o banco informou que o Plano Trienal existe somente nesse documento, não havendo outros documentos de suporte ou que tramitaram nas instâncias decisórias da instituição.

Considerando-se a maturidade institucional do banco e sua estrutura de governança corporativa, entende-se que um documento de planejamento e acompanhamento desse tipo deveria estar inserido na documentação geral de planejamento do banco, tais como o seu Planejamento Estratégico e seu Plano de Negócios, entre outros.

A não institucionalização do Plano Trienal no âmbito dos processos de planejamento e acompanhamento, aprovação em instâncias decisórias e sua adequada documentação e institucionalização no banco é uma situação *ad hoc* e vai de encontro aos princípios de uma governança corporativa madura, que já é uma realidade na instituição.

8. Aportes nem sempre contemplaram, em termos quantificáveis, os objetivos dos investimentos – Marfrig, Linx, Rede Energia e CI&T.

Marfrig:

No período anterior à operação de alienação total da participação da BNDESPar na empresa, ocorrida em 2019, foram aportados recursos próximos de R\$ 3,6 bilhões em ações da empresa Marfrig. Os valores aprovados foram aportados em 2007 (R\$ 102 milhões), 2008 (R\$ 716 milhões), 2009 (R\$ 169 milhões), 2010 (R\$ 2.500 milhões) e 2012 (R\$ 84 milhões).

A BNDESPar era signatária, juntamente com a MMS Participações, do Acordo de Acionistas da Marfrig, que foi celebrado em 05/08/2010 e aditado em 27/02/2014, 31/07/2015 e, por fim, 06/06/2018, com vigência até 26/01/2022.

Conforme registrado nos relatórios de acompanhamento analisados, as teses de investimento referentes aos aportes na Marfrig estão sintetizadas abaixo:

Quadro 3 – Teses dos Investimentos na Marfrig

| Data | Valor | Tese de investimento | Finalidade |
|------|-----------------|--|--|
| 2007 | R\$ 102 milhões | <ul style="list-style-type: none"> Apoio à empresa de capital nacional com estratégia consistente de internacionalização, com agregação de valor e potencial de sucesso Empresa com potencial consolidador no setor de frigoríficos Fomento ao mercado de capitais e à adoção de melhores práticas de Governança (Novo Mercado) | <ul style="list-style-type: none"> Expansão da capacidade Aquisições Capital de giro |
| 2008 | R\$ 715 milhões | <ul style="list-style-type: none"> Apoio à internacionalização da companhia e diversificação geográfica e de tipos de proteína | <ul style="list-style-type: none"> Aquisição de empresas do Grupo OSI no Brasil e no exterior (Moy Park) |
| 2009 | R\$ 169 milhões | <ul style="list-style-type: none"> Reforçar estratégia de diversificação de proteínas Agregar valor de marca com presença nacional e internacional Aumento de participação em produtos de maior valor agregado e acesso às maiores redes varejistas e de "food service" do Brasil Melhoria da estrutura de distribuição nacional e internacional de logística, adicionando um terminal portuário que servirá para aceleração da estrutura de exportação da Marfrig | <ul style="list-style-type: none"> Aquisição da Seara Expansão da capacidade Equilíbrio da estrutura de capital |
| 2010 | R\$ 2,5 bilhões | <ul style="list-style-type: none"> Suporte ao processo de internacionalização da empresa consolidando-a como um importante <i>player</i> global no setor de proteína, em linha com a prioridade do planejamento do BNDES para 2010-2014 de apoio à internacionalização de empresas Indução à implementação das melhores práticas ambientais, bem como de melhoria de governança, formalização e regularização da cadeia de fornecedores do setor de bovinos. | <ul style="list-style-type: none"> Aquisição da Keystone Reforço da estrutura de capital |
| 2012 | R\$ 84 milhões | <ul style="list-style-type: none"> Aumentar chances de conclusão da Oferta Redução da alavancagem e destravamento de valor Reforço da estrutura de capital | <ul style="list-style-type: none"> Reforço de caixa Pagamento de dívidas |

Fonte: Rac AGP/DEPAC2 nº 21/2018

O quadro supra apresenta as teses de investimentos que justificaram a participação do BNDESPar na Marfrig.

Em relação ao aporte ocorrido em 2007 (R\$ 102 milhões), a amplitude da finalidade contida na IP já oferece uma dificuldade na obtenção de parâmetros objetivos quanto ao grau de atingimento dos objetivos e metas do investimento. O item 3.1 da IP Conjunta AMC/DEINV nº 023/2007 e AMC/DEMEC nº 033/2007 oferece informações gerais sobre o contido no prospecto preliminar da OPI, indicando que os recursos seriam aplicados em (i) expansão da capacidade operacional das plantas de abate; e (ii) aquisições de empresas ou ativos na indústria de carne bovina. Além disso, apresenta tabela contendo os percentuais estimados e aproximados das destinações dos recursos líquidos:

Quadro 4: Investimentos OPI – Marfrig (2007)

| Itens | % |
|-----------------|-------------|
| Usos | 100% |
| Aquisições | 70% |
| Expansões | 20% |
| Capital de Giro | 10% |

Rede Energia:

O apoio financeiro da BNDESPar tem como antecedentes históricos as privatizações das empresas Centrais Elétricas Matogrossenses – CEMAT (1997) e Centrais Elétricas do Pará S.A. – CELPA (1998).

Em relação ao leilão da CEMAT, o Grupo Rede, consórcio que arrematou 91,5% do capital social da estatal, foi formado por Empresa Vale Parapananema – EEVP (65%) e Inepar (35%). O BNDES foi parte importante no processo ao firmar com a EEVP, ainda em 1997, um contrato de adiantamento para futura subscrição de debêntures conversíveis em ações preferenciais². O instrumento teve como finalidade dar o apoio para a liquidação financeira do leilão pelo Grupo Rede.

O crédito referente ao contrato supracitado foi cedido pelo BNDES à BNDESPar, em 22 de dezembro de 1997, mediante instrumento particular de cessão de crédito (Contrato nº 97.2.591.8.1). Além disso, a Decisão Dir nº 082/98-BNDESPar aprovou a transferência de titularidade das ações da EEVP para a Caiuá.

Em 1999, as debêntures foram subscritas pela BNDESPar, após duas emissões privadas da Caiuá Serviços de Eletricidade S.A., empresa sucessora da EEVP como holding do Grupo Rede.

Em relação ao leilão da CELPA, a QMRA Participações, empresa controlada pela Rede Energia, ofereceu o lance vencedor do certame. Naquela ocasião, a controladora recebeu recursos do BNDES relacionados ao contrato de adiantamento para futura subscrição de ações preferenciais.

A Rede Energia realizou emissão pública, em 1999, que contou com a participação da BNDESPar na aquisição de 9.198.686 ações preferenciais pelo qual foram pagos R\$ 94.010.570,92 na operação. Ainda no ano de 1999, a BNDESPar e a EEVP firmaram contrato de opção de venda de ações (*Put*) de emissão da Rede Energia.

Durante o ano de 2007, a BNDESPar converteu as 7.469.911 debêntures emitidas, em 1999, pela Caiuá (R\$ 61.323.873,99) em 20.542.145 ações preferenciais de emissão da Rede Energia. No mesmo ano, houve a venda de 2.299.672 ações preferenciais (R\$ 13.371.902,78).

No ano de 2008, a BNDESPar subscreveu 17.264.612 ações preferenciais (R\$ 115.162.107,62) em operação de aumento de capital da Rede Energia. A integralização contou com a utilização de créditos decorrentes da alienação, para a Rede Energia, de debêntures de emissão da Inepar detidas pela BNDESPar. Considera-se que tal operação não teve caráter de

² O contrato nº 97.2.543.3.1 previu o adiantamento de R\$ 106.342.500,00 que seria quitado quando da emissão das debêntures, sendo previstas 3 (três) emissões pela EEVP. O valor da terceira emissão foi quitado sem necessidade de emissão, enquanto as 2 (duas) primeiras foram objetivo de emissão particular pela sucessora da EEVP.

investimento, pois a subscrição materializou alternativa para recuperar crédito da BNDESPar não quitado pela Inepar (R\$ 96,4 milhões).

Linx:

Cabe registro importante de que o segundo aporte na empresa (R\$ 35,8 milhões – 2011) não contempla quais os objetivos a serem alcançados no cumprimento do exercício de preferência da subscrição. Tal fato é relevante, pois a tese de investimento inicial (2010) contempla inclusive um quadro contendo o plano de investimento, o que não ocorre na operação do ano seguinte.

Conforme registrado no item 2.2 do Acordo de Investimento (Anexo II, da Decisão Dir. nº 132/2009-BNDESPar, de 15/12/2009), o aporte estatal possuía a seguinte finalidade: “apoiar o Plano de Negócios da Emitente que consiste na aquisição de empresas, desenvolvimento de produtos e investimento em marketing e comercialização do âmbito do Programa para o Desenvolvimento da Indústria Nacional de Software e Serviços de Tecnologia da Informação – BNDES Prosoft – Empresa”.

É imperioso registrar que o item 6.1 do Acordo de Acionistas (Anexo III, da Decisão Dir. nº 132/2009-BNDESPAR, de 15/12/2009) estabeleceu obrigação de abertura do capital social da Linx e obtenção de registro para negociação no BOVESPA MAIS até 31 de maio de 2015. O documento previu, ainda, uma *put option* contra os acionistas controladores (item 3.6).

CI&T:

No ano de 2007, foi aprovado aporte adicional de R\$ 15 milhões para aceleração do crescimento da empresa via aquisição de empresas de menor porte em segmentos complementares. A Dec. Dir. nº 76/2007-BNDESPar, de 17 de julho de 2007, não estabelece de maneira clara e objetiva qual a tese de investimento contida na operação, citando apenas alteração no acordo de acionistas visando a postergar a abertura do capital da CI&T para 31 de dezembro de 2012.

Em consulta à IP AMC/DEIN nº 52/2007, de 09 de julho de 2007, entretanto, consta como objetivo do investimento: “aceleração do crescimento com vistas a uma abertura de capital, a ser viabilizado por meio de aquisições de empresas menores em segmentos complementares, direcionando sua atuação para serviços ainda não ofertados e que ainda não possuem *expertise*”.

Após a análise dos investimentos acima, conclui-se que a apresentação de metas diretas e quantificáveis oferece a possibilidade de melhoria no acompanhamento das participações investidas e diminuição de análises subjetivas quanto ao cumprimento das teses de investimento, possibilitando uma compreensão objetiva pelos gestores e pela alta administração do Sistema BNDES quanto às empresas investidas, prática essa que não ficou evidenciada nas análises.

9. Relatórios de acompanhamentos não apresentam menção quanto ao atingimento, ainda que parcial, dos objetivos da tese de investimento.

Foi identificado em todos os relatórios de acompanhamento analisados a inexistência de menções relacionadas ao atingimento, ainda que parcial, dos objetivos previstos na tese de investimento anteriormente à efetiva alienação da participação acionária detida pela BNDESPar.

Vale dizer, a mera citação ao possível desinvestimento da BNDESPar ocorreu de maneira tangencial em algumas das empresas investidas, tendo sido recomendado acompanhamento da oportunidade de desinvestimento.

A situação identificada não permite dizer o grau de atingimento, quer seja percentual ou em unidades, das metas e objetivos propostos nos investimentos analisados ao longo dos anos. Tal dado possibilitaria melhor manejo e planejamento referente aos ativos que compõem a carteira de participações societárias da BNDESPar.

RECOMENDAÇÕES

1 - Para os investimentos e as participações vigentes, manter em transparência ativa os seus objetivos e indicadores não financeiros e financeiros originais, de forma individualizada e agregada, considerando-se eventual sigilo necessário.

Achados nº 5 e 6

2 - Para as posições desinvestidas ou concluídas, manter em transparência ativa os resultados financeiros e não financeiros obtidos com cada uma das operações, frente aos objetivos originais, considerando-se eventual sigilo necessário.

Achados nº 5 e 6

3 - Institucionalizar o “Plano Trienal”, em consonância com os instrumentos de planejamento existentes e em conformidade com os procedimentos administrativos e legais vigentes.

Achado nº 7

4 - Promover a inclusão de metas quantificáveis nas teses de investimento da carteira de participações acionárias da BNDESPar, considerando o disposto em normativo vigente, de maneira a expressar os objetivos do fomento de forma mensurável.

Achado nº 8

5 - Incluir em normas que tratem das operações de investimentos a definição de critérios para nortear o desinvestimento, com cronograma estimado para o atingimento de objetivos a serem acompanhados pela equipe técnica.

Achado nº 8

6 - Promover a inclusão de indicadores de desempenho que permitam clareza e objetividade quanto ao grau de cumprimento dos objetivos e metas estabelecidas na tese de investimento da carteira de participações acionárias da BNDESPar, atentando para o disposto em normativo vigente.

Achado nº 8

7 - Incluir nos relatórios de acompanhamento (Rac) informação sobre o grau de atingimento das metas e objetivos previstos na tese de investimento da carteira de participações acionárias da BNDESPar.

Achado nº 9

CONCLUSÃO

Os exames realizados apontam para que as peças relativas à prestação de contas do Banco estejam inseridas adequadamente no sistema e-Contas do TCU. Quanto ao atendimento pela instituição das recomendações da CGU, registra-se o esforço empreendido pelo Banco para a redução da quantidade de recomendações pendentes de atendimento.

As questões de auditoria propostas para o trabalho versaram sobre o macroprocesso de desinvestimento com foco em sua governança (estrutura, gestão de riscos e controles internos) assim como a aderência dessas operações aos normativos e procedimentos do banco. No que se refere à estrutura de governança, foram identificadas possibilidades de melhoria na transparência ativa das operações. Verificou-se também que o banco pode realizar avaliação mais objetiva das operações, especialmente quanto aos seus fins institucionais não financeiros.

Como resultado da avaliação da estrutura de governança existente no macroprocesso desinvestimento, identificou-se que o Banco não publica em transparência ativa os objetivos originais de cada um de seus investimentos, assim como não publica os resultados alcançados após a venda dos ativos frente aos objetivos gravados na ocasião do investimento. Esses objetivos e resultados são aqueles relacionados ao desenvolvimento econômico e social, objeto da atuação de um banco de fomento, que vão além dos resultados financeiros das operações. Ainda no âmbito da governança da instituição, verificou-se que está em andamento o denominado “Plano Trienal”, mas que tal plano não está institucionalizado ou formalmente aprovado pelas devidas instâncias do Banco.

Foram realizados testes substantivos em operações de desinvestimento ocorridas no exercício de 2019. Os testes evidenciaram inconformidades pontuais ocorridas em algumas delas, o que indica a existência de oportunidades para o aprimoramento dos controles existentes naqueles processos.

Para tratar as fragilidades identificadas foram apresentadas propostas de recomendação debatidas com o banco. As recomendações acordadas serão incluídas no Sistema e-Aud e terão as providências monitoradas pela CGU.

ANEXO

I – Manifestações da Unidade Examinada e análises da Equipe de Auditoria

1. Conformidade das peças inseridas no e-Contas.

Manifestação da Unidade Auditada:

O Banco informou que as informações financeiras "(...) constam no *site* do BNDES, cujo *link* foi inserido no Relatório de Gestão (www.bndes.gov.br/informacoes-financeiras)". De acordo com a instituição financeira, "A seção "informações financeiras" do site do BNDES contém, dentre outras informações, as demonstrações contábeis do Sistema BNDES, destaques do resultado, informe contábil e séries históricas. Adicionalmente, foram inseridas informações na seção "DESEMPENHO ECONÔMICO-FINANCEIRO" do Relatório Integrado 2019".

Análise da Equipe de Auditoria:

Durante a auditoria, observou-se que as demonstrações contábeis foram disponibilizadas, de fato, no link indicado. Para fins do atendimento da DN nº 178/TCU, foi solicitada a abertura do sistema e-Contas para a inserção das demonstrações contábeis (DRE e BP) do ano de 2019 do sistema BNDES, no campo "informações adicionais" do citado sistema.

2. Cumprimento pelo BNDES das recomendações expedidas pela CGU.

Manifestação da Unidade Auditada:

Não houve.

Análise da Equipe de Auditoria:

Não se aplica

3. Avaliação do cumprimento das determinações e recomendações expedidas pelo TCU.

Manifestação da Unidade Auditada:

Não houve.

Análise da Equipe de Auditoria:

Não se aplica.

4. Governança corporativa no macroprocesso de desinvestimentos considerada adequada.

Manifestação da Unidade Auditada:

Não houve.

Análise da Equipe de Auditoria:

Não se aplica.

5. Resultados não financeiros em ações de desinvestimento não são publicados em transparência ativa.

Manifestação da Unidade Auditada:

O banco encaminhou à CGU a Nota Técnica AMC/ SUP nº 38/2020 e AP/SUP nº 32/2020, de 30/11/2020, cujo assunto é: Manifestação acerca da Solicitação de Auditoria nº 824106/19 – a Auditoria Anual de Contas do Exercício de 2019. Nesse documento, no que se refere ao achado acima, o banco assim se manifestou:

Sobre essa questão, cabe inicialmente destacar que, em agosto de 2017, o Conselho de Administração do BNDES, por meio da Resolução CA nº 06/2017-BNDES, de 11/08/2017 (já encaminhada a essa Controladoria), aprovou a Política Corporativa de Monitoramento e Avaliação do Sistema BNDES (“PCM&A”) que tem por objetivo instituir princípios e diretrizes para orientar os empregados do Sistema BNDES na realização das atividades de Monitoramento e Avaliação, bem como definir, em linhas gerais, seus papéis e responsabilidades.

As atividades de Monitoramento e Avaliação consistem em um conjunto de processos analíticos, articulados entre si e com o planejamento estratégico da instituição, destinados à análise da eficácia e da efetividade (resultados) do apoio financeiro concedido pelo BNDES e por suas subsidiárias, com vistas a promover melhorias contínuas nas atividades da organização, em busca da promoção do desenvolvimento. Além disso, de acordo com o referido documento, o monitoramento consiste na observação e no registro regulares dos resultados do apoio financeiro. Já a avaliação envolve a análise da extensão em que os objetivos finalísticos desse apoio foram alcançados.

Conclui-se, portanto, que os objetivos da PCM&A transcendem uma mera análise qualitativa do atingimento dos objetivos finalísticos do apoio, prevendo a elaboração ex-ante de indicadores e o seu monitoramento.

O Sistema BNDES ainda conta com o Macroprocesso de Promoção de Efetividade (“MPE”), que consiste em um conjunto de procedimentos, ferramentas, atores e governança que estabelece como o Sistema BNDES deve conduzir atividade de monitoramento e avaliação.

Dentre esses processos, destaca-se o Processo de Monitoramento e Autoavaliação de Resultados (“PMAR”), que consiste na execução de procedimentos de Monitoramento e Avaliação associados ao apoio do Sistema BNDES. Seus objetivos são:

- (i) conferir avaliabilidade (objetivos, indicadores e lógica de promoção do desenvolvimento) ao apoio do Sistema BNDES; e
- (ii) promover o aprendizado organizacional em relação aos resultados alcançados e à sistematização de informações durante o ciclo de apoio.

Nesse sentido, o PMAR compreende:

- (i) Fase de Avaliação ex-ante, na qual deverão ser apresentados os objetivos pretendidos em termos de eficácia e/ou efetividade, os indicadores de eficácia e de efetividade que se pretende utilizar para sinalizar o alcance desses objetivos, os seus valores previstos e as expectativas de como o projeto pode alterar determinada realidade; e
- (ii) Fase de Monitoramento e Autoavaliação dos Resultados.

Em linha com o que foi acima apresentado, é importante ressaltar que os principais resultados dos projetos apoiados pelo BNDES, mensurados em conformidade com os normativos acima descritos, são apresentados no seu Relatório de Efetividade, disponível em:

Ademais, considerando as diretrizes provenientes da PCM&A, foi elaborado um modelo, a ser aplicado a cada operação de investimento direto em renda variável, para monitoramento e avaliação dos indicadores de eficácia e efetividade associados à operação ("Modelo para M&A de Investimento Direto").

Tal modelo foi formalizado por meio da Instrução de Serviço Conjunta SUP/APP nº 01/2017 e SUP/AMC nº 02/2017 ("ISC"), de 05/05/2017 (também já encaminhada à CGU). Ficou estabelecido também que as operações de subscrição de valores mobiliários de renda variável, no âmbito de emissões privadas, aprovadas a partir do dia 01/06/2017, deverão contemplar a aplicação do mencionado modelo.

Conforme mencionado anteriormente, pela própria lógica da avaliação da eficácia e efetividade das intervenções (operações de investimento, no caso em questão), os indicadores de eficácia e efetividade devem ser construídos ex-ante, conjuntamente com as empresas objeto do investimento, para posterior monitoramento e avaliação ex-post. Assim, considerando que (i) as normas acima descritas só são aplicáveis às operações aprovadas a partir de junho de 2017 e (ii) não foram realizadas operações de investimento direto em novas empresas pelo Sistema BNDES desde 2015, não é possível que a avaliação de efetividade dos investimentos anteriormente realizados pela BNDESPAR seja realizada em consonância com as diretrizes atualmente em vigor, uma vez que, quando da efetivação desses investimentos, tal normativo interno ainda não havia sido elaborado e, com isso, não havia indicadores pré-estabelecidos no investimento a serem avaliados e monitorados.

Isso não significa, contudo, que o cumprimento da finalidade das operações de investimento não seja regularmente acompanhado pela BNDESPAR. Pelo contrário, essa avaliação é usualmente registrada nos Relatórios de Acompanhamento realizados pelas equipes técnicas responsáveis e as análises relativas ao atingimento da tese de investimento originalmente prevista são tradicionalmente registrados nas IPs de desinvestimento elaboradas pela AMC.

Análise da Equipe de Auditoria:

O BNDES manifestou-se a respeito da constatação de que os resultados não financeiros das operações de desinvestimento não são publicados em transparência ativa do banco com a Nota Técnica AMC/SUP nº 38/2020 e AP/SUP nº 32/2020, de 30/11/2020.

O banco informa que foi aprovada, em 11/08/2017, a sua Política Corporativa de Monitoramento e Avaliação do Sistema BNDES ("PCM&A"), que instituiu princípios e diretrizes para a realização das atividades de Monitoramento e Avaliação. Essas atividades são destinadas à avaliação dos resultados obtidos pelo apoio financeiro concedido pelo sistema BNDES.

A nota informa também que o BNDES conta com o Macroprocesso de Promoção de Efetividade ("MPE"), que estabelece como o Sistema BNDES deve conduzir as atividades de monitoramento e avaliação. No âmbito desse macroprocesso, há um processo denominado "Processo de Monitoramento e Autoavaliação de Resultados ("PMAR")", que normatiza os procedimentos de monitoramento e avaliação das operações de apoio realizadas pelo banco. O documento cita também o Relatório de Efetividade publicado no seu portal eletrônico.

Em seguida, afirma que, quanto à avaliação da eficácia e efetividade das intervenções (investimentos), "os indicadores de eficácia e de efetividade devem ser construídos ex-ante".

Afirma ainda que, como as normas de avaliação foram aprovadas em junho de 2017, “não é possível que a avaliação dos investimentos anteriormente realizados pela BNDESPAR seja realizada em consonância com as diretrizes atualmente em vigor”.

A nota conclui o tópico afirmando que a avaliação dos investimentos realizados antes da data da publicação do PCM&A é feita pelas equipes técnicas e registradas em Relatórios de Acompanhamento.

Em resumo, a Nota Técnica afirma que não é possível a avaliação dos investimentos realizados antes de agosto de 2017 seguindo o prescrito no PCM&A, publicado naquele mês. Ainda assim, informa que os investimentos realizados antes da aprovação do PCM&A são regularmente avaliados pelas equipes técnicas.

Entende-se que, antes da vigência do PCM&A, os investimentos feitos pelo banco foram avaliados frente aos objetivos institucionais do mesmo e que os objetivos específicos de cada uma das operações realizadas foram registrados nos devidos processos. Espera-se que, ao se realizar operações de desinvestimento, o banco avalie os resultados do investimento frente aos seus objetivos originais e publique essa avaliação em transparência ativa.

A manifestação do banco sobre a questão do processo de transparência das operações transcrita acima, informa os *links* das publicações relacionadas às operações de desinvestimento. Com relação aos *links* apresentados pelo banco, analisando-se os seus conteúdos, depreende-se que efetivamente o banco publica as operações e os resultados relacionados à venda de ativos da sua carteira de renda variável. Nota-se, entretanto, que as informações publicadas abarcam somente os resultados econômicos e financeiros das operações, não abrangendo os demais objetivos pelos quais o banco investe em empresas, quais sejam: o aumento da competitividade, o desenvolvimento do mercado de capitais, o desenvolvimento econômico e social sustentável e benefícios diretos à população.

6. Objetivos dos investimentos e suas posições atualizadas não são publicados em transparência ativa.

Manifestação da Unidade Auditada:

O banco encaminhou à CGU a Nota Técnica AMC/ SUP nº 38/2020 e AP/SUP nº 32/2020, de 30/11/2020, cujo assunto é: Manifestação acerca da Solicitação de Auditoria nº 824106/19 – a Auditoria Anual de Contas do Exercício de 2019. Nesse documento, no que se refere ao achado acima, o banco assim se manifestou:

Relativamente a esse achado, destaca-se inicialmente que, conforme disposto na Política de Atuação em Mercado de Capitais (“PAMC”), na modalidade de investimento direto: “BNDESPAR pode participar, como subscritora, em emissão pública ou privada, de ações ou outros valores mobiliários conversíveis ou permutáveis em ações ou de qualquer modo transformáveis, resgatáveis ou lastreados em ações de emissão de empresas de capital aberto ou fechado, constituídas sob a forma de sociedade anônima, tendo por objetivo apoiar planos de negócios que estejam de acordo com o planejamento estratégico do Sistema BNDES [...]”. Neste sentido, o Sistema BNDES já publica regularmente, no seu portal na Internet, em bases trimestrais de atualização de informações, quadro geral com as operações de apoio financeiro por meio de investimentos em instrumentos de renda variável, abrangendo nome da

contraparte beneficiária (empresa/fundo de investimento), tipo de ativo adquirido, valor financeiro, posição anterior e posterior no ativo, bem como uma descrição resumida da operação e o objetivo predominante do investimento, por meio do link abaixo:

<https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/consulta-operacoesbndes/renda-variavel/desembolsos-do-sistema-bndes-via-renda-variavel/>

Além disso, o Sistema BNDES também publica em seu portal na Internet, também em bases trimestrais de atualização, quadro com a posição atual da carteira de investimentos, abrangendo nome das empresas e fundos de investimento, setor econômico, valor de mercado atual (para companhias listadas em bolsa), percentual de participação no capital da empresa investida, ano de ingresso no capital, gestor dos fundos da carteira, emissão, série e quantidade de debêntures em carteira, por intermédio do link abaixo:

<https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/consulta-operacoesbndes/carteira-acionaria/>

Essa mesma informação também é divulgada em termos de histórico de composição da carteira de renda variável ao longo do tempo por meio do link a seguir:

<https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/consulta-operacoesbndes/renda-variavel/composicao-carteira-renda-variavel/>

Adicionalmente, a publicação das operações de investimento e desinvestimento, assim como a evolução da carteira da BNDESPAR ao longo dos anos, podem ser consultadas no portal do Banco na Internet nos links indicados a seguir:

<https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/consulta-operacoesbndes/renda-variavel/fluxo-evolucao-carterira-renda-variavel>

<https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/mercado-de-capitais/resultados-carteirarenda-variavel-bndespar>

Além disso, desde 2019, o conjunto de informações relacionadas à Transparência Ativa da carteira de investimentos da BNDESPAR passou por uma ampliação significativa, no âmbito da iniciativa “BNDES Aberto”, abrangendo a publicação (i) do quadro de empresas nas quais a BNDESPAR possui Acordo de Acionistas (inclusive com possibilidade de consulta ao inteiro teor dos Acordos no caso de companhias listadas em bolsa), (ii) quadro de empresas nas quais a BNDESPAR possui membros indicados em Conselhos de Administração e Conselhos Fiscais (inclusive com currículo profissional resumido de cada um), e (iii) do quadro com relação de assembleias de acionistas realizadas (incluindo divulgação do voto proferido pela BNDESPAR e possibilidade de consulta ao inteiro teor das atas das assembleias, no caso de companhias listadas em bolsa), por meio dos links a seguir:

Quadro de Empresas nas quais a BNDESPAR possui Acordo de Acionistas:

<https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/mercado-de-capitais/acordos-de-acionistas/>

Quadro de Empresas nas quais a BNDESPAR possui membro indicado para Conselho de Administração e/ou Conselho Fiscal:

<https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/mercado-de-capitais/politica-indicacaosistema-bndes>

Quadro de Assembleias de Acionistas nas quais a BNDESPAR compareceu e proferiu voto por matéria:

<https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/mercado-de-capitais/participacao-assembleia>

Adicionalmente, a iniciativa de ampliação da Transparência Ativa supracitada abrangeu ainda a atualização e publicação de políticas e normativos relacionados à gestão da carteira de investimentos da BNDESPAR, por meio do seguinte link: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/mercado-de-capitais/politicas-mercadode-capitais>

Entende-se que o conjunto de informações supracitadas auxilia na compreensão pelo usuário externo acerca da forma de atuação da BNDESPAR no âmbito do mercado de capitais, considerando a missão institucional da BNDESPAR, além da divulgação de resultados econômicos e/ou financeiros que também é realizada no portal do Banco na Internet.

Já em relação ao acompanhamento das operações de mercado de capitais, a PAMC estabelece que essa etapa “compreenderá verificar a implementação das diretrizes de investimento, observadas as regras definidas nas Normas Aplicáveis ao Acompanhamento da Carteira de Mercado de Capitais detida ou administrada pelo Sistema BNDES”. Além disso, essa Política também prevê que, para as operações envolvendo valores mobiliários de renda variável e de renda fixa, “as atividades a serem realizadas na fase de acompanhamento visam ao monitoramento dos ativos e a busca de criação de valor e liquidez, bem como prevenir situações que coloquem em risco o retorno do investimento realizado pelo Sistema BNDES”.

A PAMC também estabelece, em relação às Diretrizes de Desinvestimento, que a alienação de títulos e valores mobiliários detidos pelo Sistema BNDES deverá considerar:

- (i) a estratégia de gestão da carteira de mercado de capitais do Sistema BNDES;
- (ii) a consecução da estratégia de investimento do ativo na carteira do Sistema BNDES e a existência de papel a ser desempenhado pelo Sistema BNDES no âmbito do investimento;
- (iii) a precificação do ativo;
- (iv) a liquidez do ativo em bolsa de valores ou mercado de balcão organizado, quando for o caso;
- (v) a oportunidade de desenvolvimento do mercado de capitais;
- (vi) a gestão de risco da carteira e subcarteiras de valores mobiliários de renda variável do Sistema BNDES, observada a Política Corporativa de Gestão de Risco de Mercado do Sistema BNDES (PGCRM);
- (vii) a gestão do risco de liquidez do Sistema BNDES, em conformidade com a Política Corporativa de Risco de Liquidez (PCGRL);
- (viii) a ausência de impedimentos (normativos, legais, contratuais, regulatórios e/ou de qualquer natureza) a alienação de tal ativo.

Como pode ser observado pelo acima exposto, o acompanhamento dos ativos investidos diretamente pela BNDESPAR e os estudos relacionados às decisões de desinvestimento desses ativos abrangem, além de aspectos relacionados à gestão da carteira de renda variável do Sistema BNDES, no âmbito de sua atuação discricionária, diversas análises que são protegidas por sigilo empresarial e, que se divulgadas, podem, por exemplo, de alguma forma, impactar a avaliação dessas companhias pelo mercado e influenciar, em certa medida, a sua precificação.

Nesse sentido, destaca-se que a divulgação de forma individualizada por ativo, por exemplo, das metas de rentabilidade, do andamento da implementação do plano de negócios da companhia e de outros aspectos usualmente analisados pela BNDESPAR no regular acompanhamento dos ativos por ela investidos poderia configurar violação às previsões legais que disciplinam o sigilo empresarial. Além disso, em relação às companhias abertas, a publicação dessas informações poderia contrariar o disposto na regulamentação estabelecida pela Comissão de valores Mobiliários, em especial na Instrução CVM nº 358/2002, que, entre outros aspectos, dispõe sobre a divulgação e uso de informações sobre ato ou fato relevante relativo às companhias abertas e disciplina a divulgação de informações na negociação de valores mobiliários.

A Instrução acima mencionada, em seu artigo 8º, estabelece o dever de guardar sigilo, conforme transcrito a seguir:

“Art. 8º Cumpre aos acionistas controladores, diretores, membros do conselho de administração, do conselho fiscal e de quaisquer órgãos com funções técnicas ou consultivas, criados por disposição estatutária, e empregados da companhia, guardar sigilo das informações relativas a ato ou fato relevante às quais tenham acesso privilegiado em razão do cargo ou posição que ocupam, até sua divulgação a mercado, bem como zelar para que subordinados e terceiros de sua confiança também o façam, respondendo solidariamente com estes na hipótese de descumprimento”. Ante o exposto, entende-se que a divulgação individualizada dos aspectos envolvidos no acompanhamento dos investimentos realizados pela BNDESPAR, bem como das análises que precedem as decisões de desinvestimento, poderia configurar a violação das normas que disciplinam o sigilo empresarial, além de poder afetar (i) a estratégia de investimento da companhia investida e a execução do seu Plano de Negócios e a negociação das ações das empresas de capital aberto e (ii) a gestão da carteira de renda variável do Sistema BNDES, que envolve a tomada de decisões discricionárias, em busca do cumprimento de seus objetivos institucionais.

Levando em conta o espírito de colaboração entre o Sistema BNDES e a CGU, esperamos ter atendido adequadamente à demanda solicitada e nos colocamos à disposição para demais Esclarecimentos. Considera-se, para todos os efeitos, a data mencionada no cabeçalho, como a data deste documento.

Análise da Equipe de Auditoria:

A nota apresenta as publicações do banco, na Internet, relacionadas às suas “operações de apoio financeiro por meio de investimentos em instrumentos de renda variável”, sua carteira de investimentos e ações de desinvestimento. As páginas apresentam posições e resultados de forma agregada, com visão econômico e financeira, mas não apresentam os objetivos específicos que motivaram o banco a realizar cada uma das operações.

Em seguida, argumenta-se que diversas análises realizadas pelo banco são protegidas por sigilo empresarial e que a publicação de informações sensíveis pode impactar a avaliação das companhias pelo mercado.

O documento afirma, ainda, que “(...) a divulgação de forma individualizada por ativo, por exemplo, das metas de rentabilidade, do andamento da implementação do plano de negócios da companhia e de outros aspectos usualmente analisados pela BNDESPAR no regular acompanhamento dos ativos por ela investidos poderia configurar violação às previsões legais que disciplinam o sigilo empresarial”. Tal publicação também contrariaria regulamentação da Comissão de Valores Mobiliários – CVM sobre a divulgação de ato ou fato relevante.

Considerando-se a regra de ouro da transparência pública de que a publicação é a regra e o sigilo é a exceção, entende-se que é possível a publicação dos objetivos específicos de cada uma das operações de investimento, sem se ferir normas e procedimentos relacionados ao sigilo bancário e empresarial. Isso porque a publicação dos objetivos dos investimentos seria feita após a operação de compra de ativos ou aporte de capital. Entende-se que o sigilo é necessário nas etapas preliminares de estudos, decisão e efetivação da operação. Realizada a operação, não há impedimento legal ou normativo para que o banco apresente para a sociedade as razões pelas quais decidiu apoiar uma determinada empresa.

7. Plano Trienal não institucionalizado.

Manifestação da Unidade Auditada:

O BNDES manifestou-se com relação ao achado por meio da Nota AP nº 31/2020, de 30 de novembro de 2020, que é reproduzido em seguida.

Assunto: Esclarecimentos quanto ao Plano Trienal – sub-item 4.4. Referências: Auditoria Anual de Contas - gestão 2019; Solicitação de Auditoria nº 824106/19; Processo nº 00190.102065/2020-51.

Em resposta à Solicitação de Auditoria nº 824106/19 – CGU, encaminhamos, por meio desta nota, os esclarecimentos quanto ao Plano Trienal, relativo ao item 4. Avaliação da política de desinvestimentos do banco no exercício de 2019, sub-item 4.4 Plano Trienal não institucionalizado, qual seja:

“4.4 Plano Trienal não institucionalizado A não institucionalização do Plano Trienal no âmbito dos processos de planejamento e acompanhamento, aprovação em instâncias decisórias e sua adequada documentação e institucionalização no banco é uma situação “ad hoc” e vai de encontro aos princípios de uma governança corporativa madura, que já é uma realidade na instituição.”

1. Contextualização – Criação do Plano Trienal

O Plano Trienal 2020-2022 é um novo instrumento de Planejamento Estratégico criado pelo BNDES em 2019, cujos objetivos primordiais são comunicar as contribuições do BNDES para a sociedade e estabelecer um horizonte intermediário de planejamento estratégico, em relação ao marco legal previsto pela Lei das Estatais –em um horizonte intermediário, de três anos. Entende-se como uma entrega o resultado de ações do Banco que contribuam para, por exemplo, aumentar o número de pessoas que deverão passar a ter melhor e maior acesso à determinada infraestrutura.

Nesse sentido, é importante ter em conta que o Plano Trienal se configura como um recurso adicional de transparência do BNDES, na medida em que é estruturado em uma linguagem clara, objetiva e diretamente associada às demandas e necessidades prioritárias da sociedade brasileira. Em outras palavras, o Plano Trienal torna acessível o denso conteúdo do planejamento estratégico do BNDES ao cidadão e aos seus clientes internos e externos.

O Plano foi divulgado em 18 de dezembro de 2019, tanto para os empregados do BNDES quanto para a sociedade, por meio do documento de divulgação em PDF (Plano Trienal 2020-2022) constante no sítio eletrônico do Banco. Destaca-se que antes de sua publicação, o Plano Trienal foi apresentado no dia 12 de dezembro de 2019 aos Conselhos de Administração das empresas do Sistema BNDES, conforme Anexo I.

Para elaboração do Plano, foram realizados: i) seminários e entrevistas com o corpo técnico, a Alta Administração do BNDES (Superintendentes, Diretores e Presidente) e o Conselho de Administração do Banco; ii) reuniões com analistas setoriais do BNDES; iii) pesquisas com clientes da instituição; e iv) análises de documentos do Governo. Foram obtidas informações e projeções de todas as Áreas do BNDES e utilizados estudos produzidos pelo BNDES. Buscou-se também o alinhamento com os objetivos de políticas públicas, com o Plano PluriAnual (PPA) e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), bem como, com as ações dos diferentes Ministérios.

Durante as entrevistas, pesquisas e eventos realizados, foram perguntados aos participantes, por exemplo: Como a sociedade deveria reconhecer a contribuição do BNDES para o País? O

que é prioritário o BNDES rever/aprimorar? Onde queremos ir? Dentre as diversas respostas, os participantes destacaram a importância de o BNDES ser reconhecido por promover a geração de emprego e a produtividade/competitividade; apontaram a necessidade de aprimorar produtos e processos; e indicaram que o Banco deve ser aberto e a serviço da sociedade.

Para fins do alinhamento do Plano Trienal com as políticas públicas, foram consideradas as diversas políticas e planos setoriais afins à atuação do BNDES, bem como ao Plano PluriAnual (PPA) e à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) anual, ambos aprovados no Congresso e sancionados pelo Presidente da República. Em seu Capítulo VIII, a LDO 2020 dispõe sobre a política de aplicação dos recursos das agências financeiras oficiais de fomento, destacando a diretriz geral de preservação e geração do emprego e prioridades específicas para cada instituição. Para o BNDES, a LDO aponta como prioridade o estímulo à criação e preservação de empregos, com vistas à redução de desigualdades, proteção e conservação do meio ambiente, ao aumento da capacidade produtiva e incremento da competitividade da economia brasileira. Além de utilizar esses objetivos como referência para elaboração do Plano Trienal, ao longo de 2019, reuniu-se com os diferentes Ministérios, onde foi buscado o alinhamento com a estratégia de governo e a melhora da sinergia de esforços em ações e políticas públicas.

Cabe ressaltar dois esclarecimentos.

1) O documento disponibilizado no sítio eletrônico do Banco com o título “Plano Trienal”, cujo objetivo é um público mais amplo, traz na realidade diversos conteúdos, sendo apenas o quinto item referente ao Planejamento Estratégico. Este item aparece referenciado como “meta Plano Trienal”. Neste item, descreve-se o processo de construção do Plano acima descrito, diagnósticos internos e externos, Missão, Visão, Mapa Estratégico, objetivos e orientações estratégicos, entregas para sociedade, Projetos Corporativos, exemplo de como os diversos componentes estão interligados e, finalmente, menciona o Portal ODS.

2) Do referido conteúdo, já haviam sido aprovados pelo CA, no âmbito do planejamento estratégico, os conteúdos referentes à estratégia de longo prazo (Missão, Visão, Mapa, Objetivos, Orientações e Projetos Corporativos). Portanto, apenas as entregas para a sociedade não haviam sido aprovadas pelas alçadas decisórias do planejamento estratégico, não obstante terem sido levadas a essas alçadas, como item de apresentação na pauta.

2. Atendimento à recomendação do CGU

Em atendimento à recomendação do CGU, foi introduzido no processo formal de aprovação do Planejamento Estratégico 2021 a explicação a seguir e um Anexo adicional, denominado: “Entregas para Sociedade do Plano Trienal 2020-22”:

“Adicionalmente às exigências da Lei nº 13.303/2016 que estabelece dois horizontes de planejamento, longo prazo e anual, o BNDES considera em seu Planejamento Estratégico um horizonte intermediário 2020-2022, por meio do Plano Trienal. Para este horizonte, explicitam-se as perspectivas de contribuição do BNDES em termos de entregas para a sociedade.

As entregas para a sociedade estabelecidas no âmbito do Plano Trienal têm por objetivo:

1) Melhorar a comunicação do BNDES para com a sociedade.

O documento materializa, em entregas efetivas, as perspectivas de contribuição do Banco para elevar o crescimento econômico e a qualidade de vida da população brasileira, com redução das desigualdades sociais e regionais - em conformidade com a Diretriz Principal do Decreto 10.531/20 (Estratégia Federal de Desenvolvimento – EFD).

2) Firmar o empenho do Banco em estabelecer parcerias e diálogos

As entregas para a sociedade previstas no Plano Trienal requerem o estabelecimento de parcerias e diálogos com setor público e privado e o empenho de diversos atores e instituições em prol de agendas comuns de desenvolvimento.

3) Aprimorar a prestação de contas e a transparência do BNDES.

Nos últimos anos, o BNDES evoluiu nas avaliações (ex post) de sua efetividade, publicando diversos relatórios e textos para discussão. Ao anunciar perspectivas de entregas futuras (ex ante), o BNDES amplia sua prestação de contas e transparência para com a sociedade.

4) Integrar e comprometer o corpo de funcionários do BNDES. Como instrumento de planejamento, o Plano Trienal também alinha seus funcionários em torno de um conjunto prioritário de entregas para a sociedade.

5) Reforçar o compromisso do Banco com agendas internacionais de desenvolvimento.

As contribuições almejadas no Plano Trienal são alinhadas com os objetivos estratégicos do Mapa e dialogam com os compromissos brasileiros assumidos no âmbito dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável

As entregas para a sociedade já haviam sido objeto de apreciação pelo Conselho de Administração, sob forma de apresentação, no âmbito da governança do planejamento estratégico, de forma complementar às peças de Planejamento que respondem diretamente à Lei (Anexos II, III, IV e VI). As mesmas também haviam sido publicadas no Site na apresentação do Plano Trienal (Meta V do documento). A incorporação da menção do Plano Trienal nesta Informação Padronizada e sua incorporação através do Anexo VII visam responder ao ofício SEI/CGU – 1724597, referente à Solicitação de Auditoria nº: 824106/19 da Controladoria Geral da União, que questionou o fato de o Plano Trienal não ter sido formalmente aprovado pelas alçadas decisórias competentes no âmbito da governança do planejamento estratégico.”

No momento da elaboração desta resposta, a previsão era de encaminhamento dos resultados do processo de revisão do Plano Trienal para serem apresentados no Comitê Gerencial e na Reunião Ordinária de Diretoria do BNDES, ainda no exercício de 2020.

3. Observações sobre o desempenho

A pandemia levou o BNDES a se engajar no esforço realizado pelo Governo Federal de implementar medidas emergenciais para enfrentar os impactos sociais e econômicos da pandemia no Brasil. Dentre as medidas adotadas, houve a criação de programas emergenciais de: suporte ao emprego (PESE), de acesso ao crédito (FGI-PEAC) e para o Setor de Saúde; expandiu a oferta de capital de giro para às MPMEs; além de ter lançado o programa “BNDES Matchfunding Salvando Vidas”, criando um canal para doação de pessoas físicas e empresas para compra de materiais, insumos e equipamentos para proteção para os profissionais de saúde, contando também com recursos não reembolsáveis do Banco.

No que tange ao Plano Trienal, a pandemia facilitou principalmente o cumprimento da entrega relativa ao setor de saúde. Em contraste, por conta da diminuição do ritmo de andamento dos programas de concessão de serviços de infraestrutura ao setor privado, dificultou o cumprimento das entregas referentes à prestação de serviços direcionados à estruturação de projetos.

Ao longo do segundo semestre, diante dos desafios em realinhar o plano à nova situação do país provocada pela pandemia, tem havido trabalho bem mais intenso, do que o inicialmente

previsto, de revisão das entregas estabelecidas, bem como dos riscos e estratégias do BNDES. Esse trabalho tem tido o envolvimento de todas as Áreas do Banco, com a condução da Área de Planejamento Estratégico. Tem contado também com forte engajamento da Alta Administração do BNDES, que tem participado ativamente das discussões e redefinição das metas.

4. Conclusão

Portanto, em razão do exposto, verifica-se que a maior parte do conteúdo do Plano Trienal já havia integrado os instrumentos e a governança do Planejamento Estratégico. Quanto às "Entregas para a Sociedade do Plano Trienal 2020-2022", que haviam sido apresentadas para o Conselho de Administração (e demais instâncias prévias), mas, que, de fato, não estavam registradas nos referidos instrumentos, foi providenciada sua inclusão na proposta que irá submeter a atualização do Planejamento Estratégico 2021 do Sistema BNDES às alçadas decisórias competentes.

Relativamente às informações disponibilizadas nesta nota e em seus anexos, o BNDES informa à CGU que está franqueando o acesso a informações protegidas por sigilo empresarial, de modo que, nos termos do art. 85, §2º, da Lei nº 13.303/2016, esse órgão de controle torna-se corresponsável pela manutenção do sigilo.

Por fim, cumpre registrar que, conforme a OS PRESI nº 01/2015-BNDES, de 22.01.2015, o manuseio de informação sigilosa deverá ser realizado tomando-se os cuidados necessários de modo a preservar a integridade e o sigilo da informação. Permanecemos à disposição para os esclarecimentos adicionais que a CGU julgue pertinentes.

Análise da Equipe de Auditoria:

Na nota, o banco reafirma que o Plano Trienal é um novo instrumento de planejamento para "comunicar as contribuições do BNDES para a sociedade e estabelecer um horizonte intermediário de planejamento estratégico", para além do marco legal previsto pela Lei das Estatais.

A nota afirma, ainda, que (a) boa parte do conteúdo do Plano Trienal já consta do planejamento estratégico da instituição e que (b) a novidade são as "entregas para a sociedade" e que (c) este conteúdo do planejamento ainda não foi aprovado pelas alçadas decisórias do planejamento estratégico, embora já seja de conhecimento daquelas alçadas.

O documento afirma que estava previsto o "encaminhamento dos resultados do processo de revisão do Plano Trienal para serem apresentados no Comitê Gerencial e na Reunião Ordinária de Diretoria do BNDES, ainda no exercício de 2020".

A nota, em sua conclusão, concorda que as novidades trazidas pelo Plano Trienal "não estavam registradas nos referidos instrumentos" institucionais de planejamento da instituição, mas que esta inclusão já está em andamento.

8. Aportes nem sempre contemplaram, em termos quantificáveis, os objetivos a serem alcançados pelos investimentos – Marfrig, Linx, Rede Energia e CI&T.

Manifestação da Unidade Auditada:

Antes de endereçar a observação feita, pela CGU, em relação aos objetivos a serem alcançados nos investimentos realizados em Marfrig, Linx, Rede Energia e CI&T, é necessário destacar que, atendendo recomendação feita pelo Tribunal de Contas da União (“TCU”), para que o atingimento dos objetivos vislumbrados no investimento inicial seja monitorado ao longo do tempo, em 2017, a BNDESPAR estabeleceu a necessidade de elaboração de indicadores de monitoramento com base nos objetivos identificados para o apoio aos planos de negócios das companhias investidas, a fim de medir o grau de atingimento dos objetivos dos investimentos da BNDESPAR.

De fato, em 05/05/2017, foi editada a Instrução de Serviço Conjunta SUP/APP nº 01/2017 e SUP/AMC nº 02/2017, que a qual passou a estabelecer procedimentos claros para a avaliação da eficácia e efetividade das operações de investimento realizadas a partir daquela data.

Espera-se que o resultado dessas avaliações possa, no futuro, cristalizar sua contribuição para a sociedade e contribuir de forma perene para o aprimoramento da atuação da BNDESPAR.

A despeito disso, com relação à análise do atingimento dos objetivos estratégicos/tese de investimento, cumpre registrar que tais aspectos são tradicionalmente registrados nos documentos propositivos das operações de investimento elaboradas pela AMC, conforme será detalhado abaixo:

Marfrig

Primeiramente, é necessário esclarecer que o parâmetro adequado para balizar a verificação da correta aplicação dos recursos das operações realizadas pela BNDESPAR é a finalidade contratualmente estipulada para a realização do investimento, conforme aprovado expressamente pela Diretoria da BNDESPAR.

Como exemplo, a Escritura de Debêntures referente à operação de 2010 previa, em sua Cláusula 111.5 (“DESTINAÇÃO DOS RECURSOS E FINALIDADE DA EMISSÃO”) que:

“III.5.1 Os recursos decorrentes da Emissão serão destinados exclusivamente para:

- 1. a financiamento do pagamento da aquisição da Keystone Foods LLC, sociedade com sede nos Estados Unidos da América, com presença global, com atuação destacada nos Estados Unidos da América e Europa, como fornecedora de produtos e logística (“Aquisição Keystone”); e (ii) reforço da estrutura de capital da Companhia.”*

O que se observa, de maneira fática, da leitura dos Fatos Relevantes da época, bem como das Demonstrações Financeiras da Marfrig, é que tanto a aquisição da Keystone quanto uma melhora na estrutura de capital da Marfrig – após a aquisição – efetivamente aconteceram.

O mesmo pode ser afirmado em relação às outras operações, conforme explicitado no “Quadro – Teses dos Investimentos na Marfrig”.

Os Objetivos e Teses de Investimentos de cada operação podem ser observadas em detalhes em seus respectivos documentos propositivos, que são listados abaixo. O gráfico a seguir aponta os objetivos estratégicos de cada operação de investimento da BNDESPAR na Marfrig.

Investimentos realizados pela BNDESPAR na Companhia.

| 2010 | | 2012 | |
|-------------------------------|---|--|--|
| Objetivos Estratégicos | <ul style="list-style-type: none"> • Internacionalização /Divers. geográfica • Diversificação proteica • Crescimento em processados/food service | <ul style="list-style-type: none"> • Reforço Estrutura de Capital • Redução da alavancagem | |
| Alvo |  |  | |
| Modalidade | Debêntures mandatoriamente conversíveis | Ações | |
| | R\$ | % | |
| Aporte Total | 2,500 bi | 100% | |
| MMS | | | |
| BNDSPAR | 2,499 bi | 99,96% | |
| Outros | 0,001 bi | 0,04% | |
| Participação BPAR | 13,9% | | |
| | R\$ | % | |
| Aporte Total | 1,050 bi | 100% | |
| MMS | 0,100 bi | 9,52% | |
| BNDSPAR | 0,084 bi | 8,00% | |
| Outros | 0,866 bi | 82,48% | |
| Participação BPAR | 21,4%* | | |

* Inclui conversão antecipada debs. (2013)

| 2007 | | 2008 | | 2009 | | |
|-------------------------------|---|---|---|--------|----------|--------|
| Objetivos Estratégicos | <ul style="list-style-type: none"> • IPO • CAPEX | <ul style="list-style-type: none"> • Internacionalização • Diversificação Geográfica • Diversificação Proteica | <ul style="list-style-type: none"> • Expansão em processados/food service • Diversificação Proteica | | | |
| Alvo |  |  |  | | | |
| Modalidade | Ações | Ações | Ações | | | |
| | R\$ | % | R\$ | % | R\$ | % |
| Aporte Total | 1,020 bi | 100% | 1,376 bi | 100% | 1,502 bi | 100% |
| MMS | - | - | 0,025 bi | 1,82% | 0,120 bi | 8,00% |
| BNDSPAR | 0,102 bi | 10% | 0,716 bi | 52,03% | 0,170 bi | 11,28% |
| Outros | 0,414 bi | 22,31% | 0,635 bi | 46,15% | 1,212 bi | 80,72% |
| Participação BPAR | 2,9% | | 14,7% | | 13,9% | |

O apoio de 2007 foi aprovado pela Dec. nº Dir. 66/2007 – BNDSPAR, de 26/06/2007, tendo como referência a IP Conjunta AMC/DEINV nº 023/2007 e AMC/DEMEC nº 33/2007, de 20/06/2007. O montante subscrito pela BNDSPAR em ações de emissão da Marfrig naquela ocasião foi de R\$ 102 milhões, equivalente a 10% do total da oferta de R\$ 1 bilhão (via IPO).

O apoio de 2008 foi aprovado pela Dec. nº Dir. 96/2008 – BNDSPAR, de 12/08/2008, tendo como referência o RAN Conjunto AMC/DEINV nº 03/2008 e AI/DEAGRO nº 01/2008, de 06/08/2008. O montante do apoio financeiro da BNDSPAR nessa ocasião foi de R\$ 716 milhões, equivalentes a 52% do total captado pela Companhia, de R\$ 1,38 bilhões, via um *follow on* realizado na B3.

O apoio de 2009 foi aprovado pela Dec. nº Dir. 115/2009 – BNDSPAR, de 10/11/2009, tendo como referência a IP Conjunta AMC/DEPAC nº 152/2009 e AMC/DEMEC nº 43/2009, de 09/11/2009. O montante do apoio financeiro naquela ocasião foi de R\$ 170 milhões, equivalentes a 11,3% do valor emitido total de R\$ 1,5 bilhão.

A operação de 2010 foi aprovada pela Dec. nº Dir. 77/2010, de 13/07/2010, com base no Relatório de Análise Conjunto AMC/DEPAC nº 001/2010 e AI/DEAGRO nº 016/2010, de 12/07/2010. Tratava-se de subscrição de debêntures conversíveis, no valor total de R\$ 2,5 bilhões. Na ocasião, 99,96% do valor foi aportado pela BNDSPAR. Tais debêntures foram convertidas em ações da Companhia em dois momentos (2013 e 2017).

Por fim, o apoio de 2012 foi aprovado pela Dec. nº Dir. 95/2012 – BNDSPAR, de 23/10/2012, tendo como referência a IP AMC/DEPAC1 nº 069/2012, de 18/10/2012. Na ocasião, a BNDSPAR aportou, por meio de exercício de direito de preferência, R\$ 84 milhões, o que representava 8% do total do *follow on*.

Linx

Conforme mencionado anteriormente, o aporte de 2011 aconteceu em razão do exercício do direito de preferência da BNDESPAR no aumento de capital da Linx, cujo objetivo era não ter sua participação diluída e permitir a entrada de um novo investidor na empresa, de maneira a dar continuidade ao seu plano de crescimento e antecipar o seu processo de abertura de capital (ocorrido em 2013 e, portanto, anteriormente ao prazo estabelecido em Acordo de Acionistas). Conforme IP ACE/DEGEP nº 32/2011, além das perspectivas futuras favoráveis de crescimento do negócio, a operação de entrada de um novo sócio geraria benefícios relacionados à governança corporativa e administração financeira da Linx.

Em 08/02/2013, a Companhia realizou IPO, com oferta pública primária e secundária de ações no segmento de listagem Novo Mercado da BM&FBOVESPA. Na oferta secundária, foi realizado o desinvestimento parcial da posição da BNDESPAR, que teve como objetivo aproveitar a forte valorização das ações da Companhia, por meio da alienação de aproximadamente 2.500.000 ações ordinárias, no valor de R\$ 67,5 milhões, correspondentes a cerca de 7% da totalidade das ações da Companhia à época e 34% da participação da BNDESPAR na época. O preço unitário de venda das ações, de R\$ 27,00, representou valorização de cerca de 193% sobre o preço por ação da entrada da BNDESPAR em 2009 e de 44% sobre o preço por ação no follow on realizado em 2011 (131% de valorização sobre o custo médio por ação).

Objetivando aproveitar a forte valorização das ações da Linx apurada no decorrer do ano de 2013 (valorização de, aproximadamente, 46%, em 6 meses após o IPO), foi aprovada alienação de até 1/3 da participação remanescente da BNDESPAR, a qual foi concluída em 18/10/2013, no valor de R\$ 61,3 milhões.

Resumidamente, entre o primeiro investimento em janeiro de 2010 e a alienação total da participação em 2019, a BNDESPAR aportou R\$ 85,8 milhões em ações da Linx, recebeu R\$ 26,5 milhões em proventos e realizou vendas no valor total de R\$ 477,5 milhões. Trata-se, portanto, de um dos mais bem-sucedidos casos de investimentos realizados pela BNDESPAR.

Assim, diferentemente do que apontado por esta CGU, a operação de 2011 continha seus fundamentos, bem como seus objetivos, todos registrados nos documentos internos pertinentes.

Rede Energia

Na década de 1990, no âmbito do Programa Federal de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados, o BNDES concedeu apoio financeiro a consórcios compradores privados para aquisição de concessionárias de distribuição estatais, viabilizando a privatização de várias delas.

O objetivo do investimento em Rede Energia foi o de estruturar mecanismos financeiros que viabilizassem a privatização de concessionárias de energia estatais Centrais Elétricas Matogrossenses ("CEMAT") e Centrais Elétricas do Pará S/A ("CELPA"). Tal objetivo foi atingido com a conclusão do processo de privatização, pelo Governo Federal, das referidas companhias distribuidoras.

A tabela abaixo, extraída do RAC AGP/DEPAC1 nº 13/2018, resume as finalidades/objetivos dos principais movimentos realizados, pelo Sistema BNDES, no capital social do Grupo Rede, que inclui também reestruturação dos créditos do Grupo Inepar junto ao Sistema BNDES:

| Ano | Evento | Investimento (R\$) | Quantidade de Ações Remanescentes | Finalidade | Documento Propositivo |
|------|---|--------------------|-----------------------------------|---|--|
| 1997 | Contrato nº 97.2.543.3.1 de Adiantamento para Futura Subscrição de Debêntures Conversíveis em Ações de emissão da Empresa de Eletricidade Vale Parapanema (EEVP). | 106.342.500 | - | Complementação de funding para a aquisição, pela EEVP (controladora do Grupo Rede), das ações de emissão da Centrais Elétricas Matogrossenses ("CEMAT") no âmbito do leilão de privatização dessa empresa (65%) | |
| 1999 | Suscrição de 9.198.686 ações da Caiuá (empresa do Grupo Rede que substituiu a EEVP como holding do Grupo), no âmbito apoio financeiro à aquisição da CEMAT (contrato nº 98.6.132.1.1). No âmbito dessa aquisição, a BNDESPAR negociou a obrigação de compra da totalidade dessas ações pela EEVP. | - | 9.198.686 | Apoio financeiro à aquisição da CEMAT (Contrato nº 98.6.132.1.1). | |
| 2007 | Conversão de debêntures em ações preferenciais de emissão da REDE EMPRESAS DE ENERGIA ELÉTRICA S/A (antiga Caiuá). | - | 30.052.079 | - | IP AMC/DEPAC nº 161/2007, de 13/11/2007 |
| 2008 | Suscrição de 17.264.612 ações preferenciais subscritas pela BNDESPAR no âmbito do aumento de capital social da REDE. | 115.162.107,62 | 47.316.691 | Reestruturação do crédito da Inepar junto ao Sistema BNDES | IP Conjunta AC/DEREC nº 88/2008 e AMC/DEPAC1 nº 124/04 |

CI&T

A tese de investimento na CI&T se encontra no Relatório de Análise (RAn) AI/DEIEL nº 05/2005 e AI/DERVI nº 03/2005, de 13 de abril de 2005. Conforme poderá ser observada na instrução de voto relativa ao desinvestimento do ativo (IP AGP/DEACE nº 061/19, de 04/07/2019), a tese de investimento foi cumprida e a operação possuiu aderência aos normativos do Sistema BNDES, com destaque para a Política de Atuação em Mercado de Capitais então vigente (Res. Dir n.º 3.254/2017-BNDES, de 27.12.2017) e para as Diretrizes de Acompanhamento da BNDESPAR.

Ademais, cumpre ressaltar que o investimento da BNDESPAR em empresas de capital fechado possui o caráter de operações de private equity. Nesse sentido, além da verificação, por parte do Grupo de Acompanhamento da BNDESPAR (G.Ac.), acerca da correta destinação dos recursos aportados no ativo, por meio de equity, faz-se mister a atuação dos profissionais do acompanhamento com o objetivo de contribuir para o crescimento, a rentabilização e o incremento de aspectos relacionados à governança corporativa das empresas investidas.

Tal sistemática de atuação aumenta o valor dos ativos e, em muitos casos, gera externalidades para a sociedade, como o incremento do número de empregos, além da melhoria de diversos indicadores socioambientais.

O relacionamento da BNDESPAR com as empresas investidas de capital fechado se dá, dentre outros instrumentos, por meio da celebração de Acordo de Acionistas, onde são definidos os direitos e as obrigações que as companhias deverão perseguir. Neste instrumento, para o caso da CI&T, há expectativa da realização de evento de liquidez (Oferta Pública Inicial - IPO), o que configura uma oportunidade de desinvestimento para a BNDESPAR. Entretanto, para que houvesse sucesso na operação de IPO, algumas variáveis deveriam ser levadas em consideração, nas quais podemos destacar a maturidade da Companhia (atendimento às exigências da CVM e B3, nível de governança corporativa, resultados financeiros), além das condições de mercado. Ocorre que, alternativamente, alguns eventos podem ocorrer ao longo do processo de acompanhamento do ativo, possibilitando uma operação de desinvestimento por outros meios. Neste caso, tratou-se da aquisição da participação da BNDESPAR, por meio de uma proposta apresentada por um investidor estratégico.

Em vista do exposto, entende-se que os objetivos estratégicos/tese de investimento dos apoios financeiros condidos pela BNDESPAR estão corretamente registrados nos documentos propositivos e nos instrumentos contratuais das referidas operações.

Além disso, as operações de investimento direto feitas a partir de 2017, quando se editou a Instrução de Serviço Conjunta SUP/APP nº 01/2017 e SUP/AMC nº 02/2017, deverão seguir os procedimentos previstos para avaliação da eficácia e efetividade. Espera-se que o resultado dessas avaliações possa, no futuro, cristalizar sua contribuição para a sociedade e contribuir de forma perene para o aprimoramento da atuação da BNDESPAR.

Análise da Equipe de Auditoria:

A indicação de que o TCU já apresentou determinação relacionada ao achado da equipe CGU, o que deu ensejo à Instrução de Serviço Conjunta SUP/APP nº 01/2017 e SUP/AMC nº 02/2017, constitui fator inequívoco quanto às ações para equacionamento da questão. O estabelecimento de metas objetivas e de fácil compreensão nas teses de investimento é um fator primordial para uma avaliação satisfatória da eficácia e efetividade das operações de investimento almejadas na norma apresentada.

Marfrig

Em relação aos aportes ocorridos em 2008 (R\$ 715 milhões), 2009 (169 milhões) e 2010 (R\$ 2,5 bilhões), os quadros de resumo referentes aos investimentos indicam apenas a destinação do recurso.

O item 2.3 do Relatório de Análise ACE/DEINV nº 03/08 e AI/DEAGRO nº 01/08 explicita 79% do montante para aquisição e 21% para o plano de investimento. Ao seu turno, o item 12 da IP Conjunta AMC/DEPAC nº 152/2009 e AMC/DEMEC nº 043/2009 explicita 75% do aporte para aquisição, 15% para expansão orgânica e 10% para equilíbrio da estrutura de capital. Por fim, o item 2.3 do Relatório de Análise AMC/DEPAC nº 001/2010 e AI/DEAGRO nº 016/2010 indica 100% dos recursos para a operação de aquisição.

Entende-se que ocorreu falha na aprovação de teses de investimento sem indicação quantificável dos objetivos e desdobramentos almejados nas operações aprovadas.

Linx

A informação apresentada quanto ao aporte objetivar a não diluição da participação da BNDESPAR e permitir a entrada de um novo investidor na empresa é genérica, mantendo congruência com o registro amplo e não objetivo contido no item 2.2 do Acordo de Investimento (Anexo II, da Decisão Dir. nº 132/2009-BNDESPAR, de 15/12/2009). De fato, a efetivação do exercício do direito de preferência pela BNDESPAR precisa conter um objetivo quantificável que se mantenha congruente com uma tese de investimento nova ou anterior.

Rede Energia

Na década de 1990, o BNDES prestava apoio à política de saneamento das contas públicas concebida pelo Ministério da Fazenda. No final daquele período, a maioria dos Estados renegociou as suas dívidas ao passar para a União montante expressivo de seus passivos em conformidade com o Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal dos Estados (criado pela MP nº 1.560/96 até ser convertida na Lei nº 9.496/97). As renegociações apresentavam cláusulas que estipulavam que parte das amortizações seria realizada com receitas de privatizações estaduais.

Por conta disso, o BNDES participou ativamente de programa de apoio a desestatizações de empresas estaduais, em especial do setor elétrico, como (i) gestor do processo e (ii) financiador da compra das concessionárias.

É importante contextualizar que os editais dos leilões de privatização do setor anunciavam a possibilidade de financiamento de 50% do preço mínimo de venda das concessionárias com recursos públicos, o que convergia com a Decisão Dir. nº 254/97-BNDES, que disciplinava a matéria no âmbito do banco nacional de fomento.

Além do financiamento de até 50% do preço mínimo do leilão, o BNDES concedeu adiantamentos a alguns controladores para futura subscrição de debêntures e ações. Destarte, o BNDES e a BNDESPAR financiaram os compradores dos ativos e, também, tornaram-se sócios após a subscrição de debêntures e ações das empresas envolvidas nos processos de privatização.

É importante alertar que a Decisão Dir nº 431/91-BNDES disciplinava os critérios e os parâmetros orientadores da gestão dos recursos do sistema BNDES referente à exposição de risco por empresa/grupo econômico, estabelecendo: (i) risco financeiro do sistema BNDES inferior a 20% do patrimônio líquido do Banco; e (ii) colaboração financeira até o limite de 30% do ativo total da empresa ou do grupo econômico. *In casu*, as operações de fomento nas privatizações da CEMAT e da CELPA foram exceções a observância desses limites.

O acima exposto corrobora a ausência de parâmetros objetivos e claros quanto aos objetivos a serem perseguidos nas operações de investimento aprovadas junto ao Grupo Rede.

CI&T

É importante estabelecer que o achado em discussão trata do segundo aporte (2007) realizado na CI&T. A IP AMC/DEIN nº 52/2007 e a Dec. Dir. nº 76/2007-BNDESPAR não oferecem clareza quanto as metas da tese de investimento. A indicação de aceleração do crescimento através de aquisições com direcionamento para serviços ainda não oferecidos pela empresa não pode ser considerada uma meta objetiva e quantificável.

A título de exemplo, na mesma empresa investida, o primeiro aporte (2005) oferece leitura do item 2.1 do Relatório de Análise (Ran) AI/DEIEL nº 05/2005 e AI/DERVI nº 03/2005, de 13 de abril de 2005, sobre o detalhamento contida na tese de investimento:

1. Pesquisa e Desenvolvimento – gastos para desenvolvimento de novas soluções, inclusive gestão de componentes de *software*;
2. Infraestrutura – criação de uma nova fábrica de software e ampliação da atual, aquisição de novos computadores IBM PC e software desenvolvido no país;
3. Qualidade – evolução do processo de desenvolvimento da empresa visando melhor produtividade para competição no mercado externo e atingimento da certificação CMMi nível 5 em até 2 anos; e
4. Internacionalização – instalação e manutenção de escritório comercial nos EUA.

Em relação ao aporte na CI&T ocorrido em 2007 (R\$ 15 milhões), a amplitude da finalidade contida na IP oferece dificuldade na obtenção de parâmetros objetivos quanto ao grau de atingimento das metas do investimento.

9. Relatório de acompanhamento não apresentam menção quanto ao atingimento, ainda que parcial, dos objetivos da tese de investimento.

Manifestação da Unidade Auditada:

Conforme mencionado anteriormente nesse mesmo documento, para que o atingimento dos objetivos vislumbrados no investimento inicial seja monitorado ao longo do tempo, em 2017, a BNDESPAR estabeleceu a necessidade de elaboração de indicadores de monitoramento com base nos objetivos identificados para o apoio aos planos de negócios das companhias investidas, a fim de medir o grau de atingimento dos objetivos dos investimentos da BNDESPAR.

De fato, em 05/05/2017, foi editada a Instrução de Serviço Conjunta SUP/APP nº 01/2017 e SUP/AMC nº 02/2017, que a qual passou a estabelecer procedimento claros para a avaliação da eficácia e efetividade das operações de investimento realizadas a partir de 01/06/2017.

Espera-se que o resultado dessas avaliações possa, no futuro, cristalizar sua contribuição para a sociedade e contribuir de forma perene para o aprimoramento da atuação da BNDESPAR.

No entanto, pela própria lógica da avaliação da eficácia e efetividade das intervenções (operações de investimento, no caso em questão), os indicadores de eficácia e efetividade devem ser construídos *ex-ante*, conjuntamente com as empresas objetivo do investimento, para posterior monitoramento e avaliação *ex-post*, é natural e justificado que os RACs que contemplem o desinvestimento de ativos adquiridos antes de 01/06/2017 não contenham um capítulo de avaliação de efetividade da operação, uma vez que quando da efetivação do

respectivo investimento tal normativo interno ainda não havia sido elaborado e, com isso, não havia indicadores pré-estabelecidos no investimento a serem avaliados e monitorados.

A despeito disso, com relação à análise do atingimento dos objetivos estratégicos/tese de investimento, cumpre registrar que tais aspectos são tradicionalmente registrados nos documentos propositivos das operações de investimento elaboradas pela AMC, conforme será detalhado abaixo:

Os relatórios de acompanhamento mencionados estão de acordo com o conteúdo mínimo definido nos normativos vigentes à época.

Rede Energia

Considera-se que o objetivo inicial do investimento foi concluído (apoio financeiro para viabilizar a privatização das concessionárias de distribuição de energia, CEMAT e CELPA, no âmbito do Programa Federal de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados).

Tal análise encontra-se detalhada na IP AGP/DEPAC1 nº 03/2019, de 18/02/2019, que propôs o exercício da *PUT* detida pela BNDESPAR, já encaminhada à CGU.

Além disso, ainda que não fosse um item obrigatório, foi inserida, nesse mesmo documento, uma seção para tratar exclusivamente de análise de efetividade e atingimento da tese de investimento (item 2.10).

Nesse mesmo sentido, no RAC AGP/DEPAC1 nº 13/2018, no item “Tese de Investimento” a equipe de acompanhamento procurou apresentar os indicadores das distribuidoras do Grupo Rede de forma segregada (considerando limitações impostas pelo formato de divulgação dos dados pela Energisa, que passou a apresentá-los de forma consolidada). Tal iniciativa teve por objetivo avaliar, ainda que de forma bastante simplificada, as externalidades do apoio do Sistema BNDES.

CI&T e Zenvia

O RAC da CI&T foi finalizado em 30/06/2019, data anterior à realização da operação de desinvestimento do ativo. Neste relatório, é apresentada a tese de investimento da BNDESPAR, mas, de fato, não há capítulo que verse sobre a evolução do atingimento, ainda que parcial, dos objetivos da tese de investimento. Entretanto, informações acerca da consecução da tese de investimento poderão ser encontradas na instrução de voto que aprovou a operação de desinvestimento, no caso, a IP AGP/DEACE nº 061/19, de 04/07/2019.

De forma análoga, o mesmo pode ser dito sobre a operação de desinvestimento da Zenvia. O RAC desta empresa também foi concluído em 30/06/2019, enquanto a operação de alienação da participação da BNDESPAR ocorreu em novembro de 2019. Embora não sejam apresentadas, no Relatório Anual de Acompanhamento, informações sobre o atingimento dos objetivos da tese de investimento, a instrução de voto referente ao desinvestimento em questão (IP AMC/DEGEF nº 091/19, de 05.11.2019) apresenta o detalhamento da consecução da tese de investimento proposta para o ativo.

Cumpre lembrar que, como dito antes, vários outros documentos, ao lado dos RACs, são considerados instrumentos de acompanhamento, tais como IPs, Instruções de Voto, Notas.

Análise da Equipe de Auditoria:

O apontamento apresentado trata da mera apresentação do grau de atingimento dos diversos objetivos contidos na tese de investimento, de maneira que seja permitido aos usuários das informações contidas nos Racs entenderem quais objetivos foram ou não atingidos em termos percentuais.

Em relação às empresas analisadas, os Rac da CI&T fazem menção efetiva ao desinvestimento total da BNDESPAR apenas a partir do relatório de 2018. Na ocasião, as negociações para aquisição de percentual da CI&T pelo Grupo WPP trouxeram a janela de oportunidade para a

venda da posição detida pela BNDESPAR. Nesse mesmo diapasão, o relatório de 2019 indica a entrada da Advent no processo e a convergência de parâmetros positivos à alienação da participação da BNDESPAR.

Nesse mesmo sentido, a citação ao possível desinvestimento total da BNDESPAR na Zenvia ocorreu, de maneira tangencial, no relatório de 2019. Na ocasião, as tratativas iniciais para aquisição de percentual da Zenvia por investidor quotista da Oria Capital permaneciam indefinidas quanto ao seu desfecho e eventual janela de oportunidade para a venda da posição detida pela BNDESPAR.

Tal qual ocorre nos relatórios da DEACE (CI&T e Zenvia), os relatórios de acompanhamento da DEPAC2 (Totvs, Linx, Marfrig e Rede Energia) também não oferecem qualquer menção relacionada ao atingimento, ainda que parcial, dos objetivos das respectivas teses de investimento.

A citação ao possível desinvestimento da BNDESPAR ocorreu de maneira tangencial no item 7.1 (Totvs, Linx e Marfrig) e 7.2 (Rede Energia) dos relatórios de acompanhamento referentes ao ano de 2018. Na ocasião, foram realizadas recomendações de acompanhamento da valorização das ações para possível estratégia de alienação.