

Nota Técnica Conjunta AP/SUP nº 12/2022, ADIG/SUP nº 18/2022, AF/SUP nº 05/2022, ASN/DEPAD nº 08/2022, AGS/SUP nº 09/2022, AE/SUP nº 06/2022 e Ouvidoria nº 03/2022.

Em 20.05.2022

Referência: Ofício SEI Nº 133079/2022/ME

Assunto: Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas/CMAP – Avaliação dos Empréstimos da União ao BNDES

Sumário

1	Introdução	4
2	Avaliação custo-benefício	4
3	Normativos	8
3.1	Ausência de estudo prévio e não definição de objetivos e metas	8
4	Contratação	9
4.1	Ausência de controle sobre a fonte de recursos	10
4.2	Inconsistência sobre as informações constantes da prestação de contas dos recursos, sobre as quais foi realizada a presente avaliação	13
4.3	Os critérios adotados para concessão de recursos não levam em consideração a necessidade do tomador	21
4.4	Enquadramento inadequado das operações, prejudicando a verificação da aderência da contratação aos critérios de elegibilidade do Produto ou Programa do BNDES	23
4.4.1	Aprovação de operações pela Diretoria do BNDES sem enquadramento em Programa ou Produto	23
4.4.2	Operações não atenderam às condições do Programa ou Produto	24
4.4.3	Operações que utilizaram linhas de financiamento próprias do agente financeiro com registro associado aos instrumentos financeiros do BNDES	29
4.4.4	Operações não contratadas na forma de apoio indireta sem registro da motivação da não continuidade do processo pelo agente financeiro	29
5	Monitoramento	30
5.1	O BNDES não garantiu o monitoramento dos projetos apoiados conforme metodologia aprovada em normativos próprios do Banco.	30
5.2	O BNDES não monitorou adequadamente a atuação dos agentes financeiros na operacionalização dos recursos	31
5.3	Operações diretas firmadas com agentes financeiros para concessão de financiamentos a beneficiários finais e, portanto, com monitoramento restrito ou ausente com relação a estes.	33
5.3.1	Operação 4.951.712	33
5.3.2	Operação 5.338.042	34
5.3.3	Operação 2.639.576	35
5.3.4	Operação 3.009.064	36
5.4	Fragilidades na análise e aprovação, pelo BNDES, do objeto contratual prejudicando o monitoramento das operações	36
5.4.1	Operação 3.623.148	36
5.4.2	Operação 3.556.592	37
5.4.3	Operação 3.009.064	37
6	Outras observações	37

6.1	Ouvidoria	37
6.2	Risco de duplicidade de apoio financeiro	39
7	Recomendações	41
7.1	Recomendações Prioritárias	41
7.1.1	Prioritária 1	41
7.1.2	Prioritária 2	43
7.2	Recomendações Complementares	45
7.2.1	Complementar 1	45
7.2.2	Complementar 2	46
7.2.3	Complementar 3	47
7.2.4	Complementar 4	48
7.2.5	Complementar 5	48
7.2.6	Complementar 6	48
7.2.7	Complementar 7	49
7.2.8	Complementar 8	52

1 Introdução

O Ministério da Economia (ME) encaminhou, em 05/05/2022, por meio do Ofício SEI Nº 133079/2022/ME e seus anexos, Relatório de Avaliação dos Empréstimos concedidos pelo Tesouro Nacional ao BNDES no período 2008-2014 (doravante Relatório de Avaliação) e seu respectivo Relatório de Recomendações, com referência ao processo nº 17944.101649/2022-11, para conhecimento e avaliação pela equipe técnica do BNDES, conforme disposto no inciso VI, art. 3º, da Resolução do Conjunta CMAS/CMAG nº 1, de 23/10/2020.

Esta Nota Técnica busca, conforme estabelecido no art. 5º da referida Resolução Conjunta CMAS/CMAG, trazer a manifestação do BNDES, dentro do prazo de 15 dias corridos após o recebimento do Ofício e seus anexos, sobre o Relatório de Avaliação e o Relatório de Recomendações antes desses relatórios serem encaminhados ao CMAS, Comitê de Monitoramento e Avaliação de Subsídios da União, existente no âmbito do CMAP.

O objeto desta análise foi selecionado pelo CMAP para integrar o rol de políticas públicas do Ciclo de Avaliações de 2021 vinculado ao Comitê de Monitoramento e Avaliação de Subsídios da União (CMAS). A avaliação foi supervisionada pela Secretaria de Avaliação de Políticas Públicas, Planejamento, Energia e Loteria (SECAP/ME), coordenada pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e teve como instituições executoras, além da STN, a Controladoria-Geral da União (CGU).

O foco dos trabalhos foi estabelecido a partir das questões de avaliação seguintes, ficando a primeira delas a cargo da STN e as demais sob responsabilidade da CGU:

1. Os benefícios dos empréstimos da União para operações de financiamento do BNDES foram superiores a seus custos?
2. Os normativos que instituíram os programas operacionalizados pelo BNDES descrevem suficientemente os objetivos e as metas a serem perseguidas pelo Banco, bem como os critérios a serem adotados pela instituição financeira para a seleção dos beneficiários?
3. Os critérios adotados pelo BNDES para concessão de recursos estão alinhados com as necessidades de seu público-alvo?
4. O acompanhamento realizado pelo BNDES é suficiente para garantir o alcance dos objetivos e das metas que justificaram a concessão dos recursos?

Esta nota está organizada com base no posicionamento do BNDES em relação aos achados do Relatório de Avaliação e às recomendações feitas no Relatório de Recomendações.

2 Avaliação custo-benefício

1ª Questão: Os benefícios dos empréstimos da União para operações de financiamento do BNDES foram superiores a seus custos?

No cumprimento de suas atribuições, a Secretária do Tesouro Nacional (STN) do Ministério da Economia (ME), no papel de coordenador da presente avaliação, contratou uma consultoria externa, a BRCG, para avaliar os efeitos dos Empréstimos da União concedidos ao Banco Nacional de Desenvolvimento Social (BNDES) entre 2008 e 2014.

O estudo se baseou na consolidação de três bases de dados originais, duas com dados das operações do BNDES: dados das operações indiretas automáticas e dados das operações não

automáticas. Estas bases foram obtidas no Portal Brasileiro de Dados Abertos. A terceira base são os dados contábeis das empresas obtidos na base do VALOR PRO.

Com a consolidação das três bases, o estudo se utiliza de diversas metodologias consagradas para estimar os efeitos dos empréstimos e subsídios nas empresas atendidas. Como resultado da escolha das bases, a avaliação se concentrou nos impactos sobre o investimento e na estrutura da dívida da firma. O trabalho utilizou três metodologias: um painel balanceado com duplo efeito fixo (tempo e firmas), o método de diferenças em diferenças (diff-in-diff) e um diff-in-diff com pareamento.

O estudo conclui que os empréstimos tiveram efeito reduzido sobre o investimento das empresas apoiadas, onde “cada R\$ 1,00 aplicado em empréstimos e subsídios teve impacto em incremento de investimentos entre R\$ 0,124 a R\$ 0,246”.

A base de dados utilizada no estudo acaba por ter seu alcance restrito, uma vez que se baseia em dados contábeis disponíveis na base de dados do VALOR PRO, “que contempla informações financeiras harmonizadas de empresas de capital aberto e de diversas empresas de capital fechado que publicam seus resultados financeiros”.

Dessa forma, a base resultante do cruzamento dos dados das operações do BNDES acaba por ser reduzida, tendo uma representatividade relativamente baixa do apoio avaliado. A base inicial utilizada na avaliação é de 653 empresa que receberam empréstimo do BNDES entre 2011 e 2020. Estas 653 empresas representariam as 406.326 empresas apoiadas no período. Conforme os autores destacam, a base resultante representa de 12% a 33% dos desembolsos anuais no período.

Além disso, mesmo que este alcance seja considerado o suficiente, a amostra resultante apresenta viés na seleção em relação ao conjunto de empresas apoiadas no período, concentrando o volume de recursos avaliado quase que totalmente em grandes empresas (99%).¹ Este fato é reconhecido pelos autores, porém não se discutem as consequências que isso traz para o alcance da interpretação da avaliação.

Este viés limita a capacidade de extrapolação dos resultados da avaliação para todos os perfis de empresas apoiadas. A literatura relacionada à atuação do BNDES indica que o impacto observado para MPMEs tende a ser superior aos efeitos estimados para grandes empresas.² A concentração da amostra em grandes empresas pode resultar em subestimação dos efeitos dos empréstimos sobre as variáveis avaliadas por serem firmas com menor restrição de acesso a capital. Dessa forma, a generalização dos resultados encontrados deve ser evitada e deveria ser interpretada como válidos apenas para a amostra analisada e não expandida para o apoio como um todo.

O estudo se propõe a suprir uma lacuna no conjunto de avaliações de impacto da atuação do BNDES, que seria o número restrito de análise de custo-benefício, mas, acabou por se concentrar nos efeitos dos empréstimos no investimento e na estrutura da dívida das empresas.

As Análises de Custo-Benefício (ACB) são instrumentos relevantes para a avaliação de políticas públicas juntamente com as Análises de Custo-Efetividade (ACE). A diferença entre as duas, de acordo com Cellini e Kee (2015), é que a ACE relaciona os custos de um programa com os

¹ Além disso, a representatividade da amostra no grupo de grandes empresas pode ser afetada por poucas firmas. No período da avaliação, Petrobrás, Norte Energia e Vale representaram cerca de 17% do apoio para grandes empresas com recursos de empréstimos do Tesouro ao BNDES (esta participação foi calculada com base nos dados disponíveis no sítio eletrônico do BNDES).

² Barboza et al (2020).

resultados principais, visando a comparação de alternativas de política pública com um mesmo objetivo. Por outro lado, a ACB é bem mais complexa, uma vez que se propõe a comparar os custos monetários com o escopo ampliado dos benefícios do programa, convertidos em valores monetários. Seu objetivo é verificar a viabilidade socioeconômica da intervenção no contexto de uma análise de bem-estar.

Como o estudo se concentra em apenas duas dimensões, deveria ser enquadrado como uma ACE, focado nos efeitos da política sendo avaliada sobre o investimento e estrutura da dívida da firma. Esta afirmação não torna o trabalho menos relevante, apenas faz uma tipificação mais adequada como uma avaliação de custo-efetividade.³

Ainda, o foco do estudo levanta a questão de quais seriam as variáveis relevantes para a avaliação da política. O trabalho apresentado foca no investimento das empresas, o que faz parte dos objetivos, mas a lógica da intervenção deveria passar também pela manutenção da atividade e emprego (o que não foi avaliado). Dessa forma, o foco exclusivo no investimento torna a avaliação dos efeitos do apoio limitada, e não permite caracterizá-la como uma ACB, como os próprios autores reconhecem.

Em relação à tentativa de captar efeitos separadamente dos empréstimos e dos subsídios, os autores parecem chegar a conclusões que podem ser resultados de problemas na especificação dos modelos. Nesse sentido, vale destacar o fato de a variável subsídio e a variável empréstimo serem bastante correlacionadas.⁴ Neste caso, especificar estas variáveis conjuntamente no modelo pode, potencialmente, trazer problemas de multicolinearidade, que podem gerar dificuldades para teste de hipótese dos coeficientes, afetando a significância dos resultados e a interpretação de que os subsídios não teriam papel na elevação da taxa de investimentos.⁵

No Relatório de Recomendações, estão destacados alguns achados do estudo, entre estes encontram-se as seguintes afirmações:

- (i) *A ampliação da concessão de crédito pelo BNDES se estendeu para além do que seria justificável do ponto de vista de política econômica anticíclica;*

Sobre este achado, não fica claro a que resultado do estudo se vincula, uma vez que não foram mostrados efeitos decrescentes ao longo do tempo da política. Ademais, o BNDES atua como executor das políticas públicas definidas pelo governo federal, cuja prorrogação ou não foge das atribuições do Banco. As recomendações oriundas deste achado foram encaminhadas ao Ministério da Economia, em linha com a visão apresentada, a fim de que fortaleça os mecanismos de avaliação das políticas públicas para condicionarem sua realização ou continuidade.

³ Assim como foi feito em Machado, Grimaldi e Albuquerque (2018).

⁴ Na seção 2.4 do Relatório auxiliar “Avaliação da Política de Empréstimos Concedidos pelo Tesouro Nacional ao BNDES”, os autores detalham o cálculo da componente de custos da análise custo-benefício. O custo dos subsídios é calculado construindo-se a evolução do saldo devedor, para cada transação, e obtendo o volume de subsídios *ex-ante* com base no diferencial da taxa de juros da operação e uma aproximação para o custo de mercado.

⁵ Como os próprios autores reconhecem no relatório. Para mais detalhes, ver: <https://www.sciencedirect.com/topics/mathematics/multicollinearity-problem#:~:text=1.,a%20strong%20relationship%20with%20Y>.

- (ii) *O exercício empírico realizado pela STN, com contratação de consultoria, produziu evidências de que:*
- a) *A concessão de empréstimos pelo BNDES teve alguma repercussão, ainda que insatisfatória, sobre os investimentos realizados pelas empresas beneficiárias;*
 - b) *A concessão de subsídios não teve repercussão estatisticamente significativa sobre os investimentos realizados pelas empresas receptoras dos recursos, mas sim sobre a estrutura de capital das empresas, com alongamento de prazo de seu passivo;*

Com relação à primeira afirmação, o viés de seleção observado na amostra, conforme destacado anteriormente, concentra a avaliação em grandes empresas. Isso é um problema para o exercício porque desconsidera o porte como fonte de heterogeneidade de efeitos. Consequentemente, as empresas representadas na amostra possuem, potencialmente, menor dificuldade de acesso ao crédito, além de perfil de investimento e planejamento muito distintos das empresas menores, levando à subestimação de efeitos.

Adicionalmente, a atuação do BNDES no financiamento de projetos de firmas maiores, como os de infraestrutura, que possuem prazos mais longos, tem outros objetivos além da manutenção dos investimentos em momentos de ciclo econômico negativo. Nesse caso, o papel anticíclico buscaria compensar o encarecimento do crédito e a redução dos prazos observados em momentos de crise, mantendo a estrutura de dívida compatível com projetos de longa maturação. Este último comentário é consistente com a segunda afirmação dos achados do estudo. Como as empresas nas quais a amostra foca têm menor restrição de crédito e acessam a custos menores no mercado, uma das funções do crédito do BNDES para estas empresas pode ser alongar o seu perfil de dívida, relativo ao observado no mercado. Além disso, é possível que o apoio com subsídios a grandes projetos se justifique em setores com presença de externalidades.

Porém, a última afirmação dos achados pode ter seu resultado associado também ao viés de seleção da amostra, pois os subsídios têm potencial para terem maior impacto no investimento junto a MPMEs. Sobre este ponto, vale detalhar o funcionamento das operações indiretas automáticas do BNDES, modalidade mais usada pelas MPMEs para acessar os recursos do Banco. Nesta modalidade, o recurso do BNDES é repassado por agentes financeiros habilitados, que trazem capilaridade ao apoio do BNDES. Porém, a distribuição destes recursos é dependente das políticas de crédito e risco destes intermediários. Em momentos de crise, estes agentes repassadores tendem a contrair o crédito, assumindo posicionamento mais conservador em termos de riscos, de modo a restringir o crédito para clientes mais arriscados e encurtando o prazo dos seus empréstimos.

Neste caso, o papel anticíclico do BNDES assume duas dimensões principais: 1) reduzir o risco de liquidez em operações mais longas, ao repassar recursos com prazo igual ao crédito na ponta, e 2) tornar as MPMEs mais atrativas para os agentes financeiros. Essa última dimensão depende da viabilização de uma fonte de recursos relativamente mais barata ao canal de distribuição que torne o apoio às MPMEs atrativo e rentável.⁶ Nesse sentido, o subsídio tem potencial para impacto relevante no crédito para MPMEs, tornando este grupo de empresas mais atrativo para os agentes repassadores. Por isso, ao desconsiderar o conjunto de MPMEs, o estudo extrai conclusões que não podem ser generalizadas para a totalidade do apoio do BNDES no período.

⁶ Borça et al (2020).

3 Normativos

2ª Questão: Os normativos que instituíram os programas operacionalizados pelo BNDES descrevem suficientemente os objetivos e as metas a serem perseguidas pelo Banco, bem como os critérios a serem adotados pela instituição financeira para a seleção dos beneficiários?

3.1 Ausência de estudo prévio e não definição de objetivos e metas

Achado 1: A concessão de recursos para a ampliação dos limites operacionais do BNDES, por meio de empréstimos pelo Tesouro Nacional, foi autorizada pela edição de diversas Medidas Provisórias entre 2008 e 2014. A legislação que autorizou esta concessão não foi suportada por estudos capazes de justificar e delimitar a intervenção estatal, bem como não definiu objetivos específicos, critérios para seleção do público-alvo almejado, metas ou indicadores de desempenho, formas de acompanhamento e de avaliação da aplicação dos citados recursos, tampouco os limites da atuação do Banco.⁷

As leis que autorizaram a concessão de crédito da União ao BNDES não estabeleceram diretrizes específicas a respeito dos financiamentos que poderiam ser realizados com os recursos desses empréstimos da União. Exceto por algumas vedações pontuais previstas nas leis, grande parte dos financiamentos do BNDES eram elegíveis a utilizar os referidos recursos. Por isso, mais de 150 instrumentos financeiros do BNDES utilizaram recursos provenientes de tais empréstimos.

Em relação a criação de instrumentos financeiros específicos, destaca-se o Programa de Sustentação do Investimento (PSI), criado pelo Governo Federal como um programa anticíclico em face da crise econômica internacional, com o objetivo de expandir a oferta de crédito destinado à compra, produção e exportação de máquinas e equipamentos produzidos no País e à inovação, que contribuiu para evitar que o país mergulhasse em uma espiral recessiva.

No que diz respeito ao público-alvo, dentro do contexto da grave crise financeira mundial, caracterizada pela escassez de crédito, saída de capital estrangeiro, aumento da aversão ao risco e redução do nível de atividade econômica, o conjunto de atividades e necessidades da população que requeriam apoio do governo estava disseminada por diversos segmentos da economia. A atuação do BNDES englobou, portanto, diversos setores, dentre os quais energia, combustíveis, infraestrutura, bens de capital, micro, pequenas e médias empresas, e entes da federação.

Para monitorar o desempenho do programa, os principais indicadores utilizados dizem respeito ao valor contratado, desembolso e número de operações, informações disponíveis nos Sistemas Operacionais do BNDES. Os indicadores de desembolso e número de operações foram segregados por características dos clientes (como porte, setor de atividade e localização geográfica), características das operações (como taxa de juros, prazo e participação no investimento) e características do bem de capital financiado. Assim, esses indicadores forneceram informações sobre aqueles que tomaram crédito no âmbito do PSI, sobre as condições financeiras negociadas entre os clientes e os agentes financeiros e sobre os fabricantes de bens de capital financiados.

⁷ Achado mencionado no Relatório de Recomendações.

Achado 2: O BNDES realizou a aplicação destes recursos conforme demanda apresentada, sem um estudo prévio para fundamentar a sua utilização. Para tanto, utilizou seus Programas, Produtos e Linhas disponíveis, bem como criou instrumentos financeiros específicos de forma a contemplar Resoluções do CMN que em regra estabeleceram condições necessárias à concessão de financiamentos passíveis de subvenção econômica pela União, sob a modalidade de equalização de taxas de juros ou ampliação dos limites de endividamento dos entes da Federação.⁸

A alocação dos recursos provenientes dos empréstimos da União ao BNDES no período de 2008 a 2014 foi orientada pela política pública do Governo Federal e pelo Planejamento Estratégico do BNDES. As diretrizes e prioridades expressas nas políticas públicas do Governo Federal e no Planejamento Estratégico do BNDES se refletem na Política Operacional do BNDES, em que estão definidas as condições financeiras (taxa de juros, prazo máximo e participação máxima, entre outros elementos), os empreendimentos, setores e itens apoiáveis, bem como potenciais beneficiários para cada instrumento financeiro. As condições previstas na Política Operacional refletem as prioridades expressas nas políticas públicas do Governo Federal e no Planejamento Estratégico do BNDES e são usualmente mais atrativas para os instrumentos priorizados. Alguns instrumentos financeiros, por sua vez, têm suas condições determinadas por resoluções do Conselho Monetário Nacional (CMN), a exemplo do Programa de Sustentação do Investimento e dos Programas Agropecuários do Governo Federal. Atualmente, a Política Operacional do BNDES classifica tais instrumentos como Programas Externos.

Cabe mencionar que a utilização dos programas, produtos e linhas já disponíveis contribuiu para dar agilidade à realização dos financiamentos, o que era algo relevante no contexto de restrição de liquidez causada pela crise financeira internacional. A criação de novos instrumentos na modalidade indireta automática requer: i) a aprovação dos normativos pelo BNDES; ii) a adaptação de sistemas pelos agentes financeiros credenciados; iii) a divulgação do novo instrumento financeiro junto ao seu público-alvo. A utilização de instrumentos financeiros previamente existentes, por dispensar essas etapas, tende a ser mais célere.

Atualmente, as atividades de monitoramento e avaliação de efetividade contribuem para a formulação e aprimoramento da estratégia do BNDES. No período 2008 a 2014, a Política Corporativa de Monitoramento e Avaliação de Efetividade e o Macroprocesso de Monitoramento e Avaliação de Efetividade ainda não estavam vigentes. Ainda assim, foram desenvolvidas várias iniciativas de monitoramento e avaliação de efetividade, que estão apresentadas no Relatório de Efetividade 2007-2014.

4 Contratação

3ª Questão: Os critérios adotados pelo BNDES para concessão de recursos estão alinhados com as necessidades de seu público-alvo?

⁸ Achado mencionado no Relatório de Recomendações.

4.1 Ausência de controle sobre a fonte de recursos

Para realizar uma análise detalhada sobre a aplicação dos empréstimos concedidos pelo Tesouro Nacional ao BNDES se torna necessário o estabelecimento de algumas premissas:

- a) Os valores repassados não devem ser analisados em conjunto, pois foram realizados em tempos diferentes com objetivos diferentes. A análise realizada chega a conclusões com base em operações realizadas entre 2008 e 2021.
- b) O Tesouro Nacional é o acionista único do BNDES detentor de 100% do Capital.
- c) Os empréstimos mais antigos realizados entre o Tesouro e o BNDES eram registrados por contratos onde estavam previstas a taxa de remuneração ao Tesouro e a definição dos prazos de carência e amortização. Essas operações não tinham relação com operações ativas e eram tratadas como empréstimos financeiros descasados das suas aplicações.
- d) A maior parte dos recursos foram repassados para ampliação dos limites operacionais do BNDES, outros como Instrumentos Elegíveis ao Capital Principal (IECP) e outros como transferência de captações externas. Os repasses não possuíam destinação específica indicada por Lei, com exceção do repasse de recursos para aplicação em operações do FMM e para capitalização da Petrobrás. Com isso, nem todos os empréstimos tiveram correlação com a aplicação em operações de crédito, ou financiamento de empresas em programas específicos.
- e) Somente a partir de 2009, na conversão da MP 453/2009 na Lei 11.948/2009, algumas medidas provisórias passaram a solicitar o envio de relatório pormenorizado sobre as operações realizadas. A partir desse momento é que surge a necessidade de controle e marcação da fonte de recursos nas operações de crédito para alguns empréstimos/repasses do Tesouro.
- f) Somente a partir de 2018, na renegociação dos contratos nº 922 e 923/PGFN/CAF, do BNDES com o Tesouro Nacional, é que surge a necessidade de controle do retorno das operações de crédito marcadas com fonte de recursos Tesouro Nacional.
- g) O controle de fontes de recursos existente no BNDES pode ser realizado de duas formas: Fontes Vinculadas e Fontes de Livre Aplicação. Os controles existentes para as fontes vinculadas são muito mais rígidos, pois existe a necessidade de geração de informações gerenciais, cálculos específicos sobre a carteira de operações de crédito e até mesmo a devolução dos recursos que retornam das operações de crédito. Os recursos do Tesouro Nacional foram repassados ao BNDES para livre aplicação, não sendo necessários controles mais rígidos, principalmente no início dos repasses.

A seguir, apresenta-se as justificativas aos pontos levantados no relatório de avaliação da CMAP nos itens 4.3 e 4.4. Para uma maior clareza, algumas afirmações foram selecionadas e respondidas em subitens:

Item 4.3 - Ausência de controle sobre a fonte de recursos.

Cabe destacar que o item do relatório de avaliação da CMAP deseja relatar a ausência de controle, até 2018, sobre a fonte dos recursos provenientes do retorno dos financiamentos realizados com recursos do Tesouro.

Conforme os recursos foram sendo desembolsados, o BNDES foi identificando os desembolsos com a informação da fonte de recurso Tesouro.

A própria lista de operações de crédito encaminhada para análise foi elaborada com base na informação da fonte de recursos, o que indica que existiam controles específicos para a fonte Tesouro.

Conforme os recursos já desembolsados retornavam das operações de crédito, esse valor se misturava com os recursos próprios do BNDES, uma vez que não existia controle sobre o retorno das operações de crédito com fonte Tesouro. Esse controle só foi exigido a partir de 2018, na renegociação dos contratos nº 922 e 923/PGFN/CAF, do BNDES com o Tesouro Nacional, após a emissão da Lei 13.483/2017 (Lei da TLP).

Para uma melhor interpretação do item, sugere-se a alteração do texto conforme apresentado a seguir:

“Ausência de controle do retorno das operações de crédito com fonte Tesouro para aplicação em novas operações de crédito”.

4.3.1 A prestação de contas da aplicação de recursos oriundos dos empréstimos do Tesouro Nacional com base em informações sobre as operações contratadas se deu em valores superiores aos que o BNDES tinha efetivamente controle.

Mesmo após o fim dos repasses dos recursos do Tesouro Nacional para o BNDES, ainda existiam muitos recursos no passivo do BNDES com prazos extensos para pagamento. Alguns contratos de repasse apresentavam 20 anos de carência de principal e mais 20 anos para amortização.

Buscando um aumento da Transparência, a partir do 3º Trimestre de 2012, o BNDES passou a incluir nos relatórios enviados ao Congresso Nacional os desembolsos de recursos realizados com o retorno da carteira de contratos do Tesouro.

Naquela data, o valor do passivo apresentado no relatório era de R\$ 257 bilhões, incluídos R\$ 250 bilhões de principal e R\$ 7 bilhões de juros (exigíveis menos pagos). A carteira de desembolsos acumulada era de R\$ 276 bilhões. Logo, a diferença de R\$ 26 bilhões foi reportada como retorno da carteira de contratos. Processo similar foi reportado nos demais relatórios encaminhados ao Congresso.

Ressalta-se, como descrito nas premissas, que naquela época não era exigido pelo Ministério da Economia, antigo Ministério da Fazenda, o controle dos retornos das operações de crédito. Os controles foram criados a partir da emissão da Lei da TLP e aplicados a partir da assinatura do contrato nº 34/2018 PGFN/CAF.

Uma adequação do termo “controle”, utilizado no destaque, seria a alteração do texto para:

“a prestação de contas da aplicação de recursos oriundos dos empréstimos do Tesouro Nacional com base em informações sobre as operações contratadas se deu em valores superiores aos que o BNDES tinha registrado em seu passivo, com obrigatoriedade de prestação de contas”.

4.3.2 Operações informadas como financiadas com recursos oriundos dos empréstimos do Tesouro Nacional no período de 2008 a 2014 não necessariamente correspondem à execução à época.

Conforme apresentado nas premissas, a maior parte dos recursos foram repassados para ampliação dos limites operacionais do BNDES, outros como Instrumentos Elegíveis ao Capital Principal e outros como transferência de captações externas. Os repasses não possuíam destinação específica indicada por Lei. Com isso, nem todos os empréstimos tiveram correlação com a aplicação em operações de crédito, ou financiamento de empresas em programas específicos.

O total dos repasses para o BNDES no período de 2008 a 2014 atingiu o valor de R\$ 440 bilhões em 29 tranches de transferência de valores. O total das MP's questionadas no relatório de avaliação - MP nº 439/2008 R\$ 15 bilhões, MP nº 450/2009 R\$ 2,2 bilhões e MP nº 618/2013 R\$ 15 bilhões - chega a R\$ 32,2 bilhões, o que representa apenas 7% do total.

Os valores da MP nº 439/2008 foram repassados antes da Lei 11.948/2009 que foi o marco temporal para início do controle das fontes de recursos do Tesouro para emissão do relatório enviado ao Congresso Nacional. Mesmo assim, do valor total de R\$ 15 bilhões, foram apresentadas operações realizadas nos anos de 2008 e 2009 no valor de R\$ 14,4 bilhões, equivalente a 96% do total.

A MP nº 450/2009 refere-se à transferência de captações externas com o BIRD, operação totalmente diferenciada do repasse de recursos para ampliação dos limites operacionais, que não deve ser analisada em conjunto com os repasses. Mesmo assim, foram apresentadas operações realizadas durante o período de julho a dezembro de 2010, mesmo ano da entrada dos recursos.

A MP nº 618/2013 autorizou o repasse de recursos ao BNDES na forma de um instrumento híbrido de capital e dívida, não enquadrado na sequência de repasses realizados a partir da Lei 11.948/2009, onde existia a necessidade de apresentação de relatório ao Congresso. Os recursos entraram em junho de 2013 e as operações apresentadas para análise da CMAP foram de julho de 2013 até dezembro do mesmo ano.

Os dados apresentados e reportados novamente nesta Nota Técnica justificam a aplicação dos recursos captados imediatamente após a entrada dos recursos. Com isso, sugere-se a reavaliação do parágrafo no relatório de avaliação da CMAP.

4.3.3 O Banco não foi capaz de afirmar a aplicação específica dos recursos oriundos do Tesouro Nacional recebidos pelas referidas Medidas Provisórias, mas apresentou um rol de operações realizadas no período indicado, ou seja, procedeu a um arrolamento de operações com referência temporal, não por fonte de recursos.

Conforme especificado no item anterior, não existia obrigatoriedade de marcação de fonte de recursos para as MP's indicadas (MP nº 439/2008, MP nº 450/2009 e MP nº 618/2013), cada uma com sua especificidade. Porém, como citado no destaque, o Banco apresentou a lista de operações de crédito com referência temporal.

A afirmação de que o Banco não apresentou aplicação específica se justifica, pois, apenas duas MP's indicavam a aplicação específica, como a MP nº 472 que gerou o contrato nº 845 PGFN/CAF indicando a aplicação em operações do Fundo da Marinha Mercante (FMM) e a MP nº 505 que gerou o contrato nº 577 PGFN/CAF com a Capitalização da Petrobrás.

Cabe ressaltar que independente da identificação da fonte de recursos "Tesouro" as operações foram realizadas com os recursos que estavam disponíveis pelo BNDES, na época dos desembolsos, mesma época da entrada dos recursos do Tesouro Nacional.

Neste parágrafo, sugere-se a alteração para o seguinte texto:

“O Banco informou que não existe aplicação específica dos recursos oriundos do Tesouro Nacional recebidos pelas referidas Medidas Provisórias, mas apresentou um rol de operações realizadas no período indicado, ou seja, procedeu a um arrolamento de operações com referência temporal, não por fonte de recursos.”

Como contribuição do Relatório de Avaliação da CMAP pode-se destacar a necessidade da realização de controles específicos para os próximos empréstimos a serem realizados com recursos públicos, sendo do Tesouro Nacional ou de demais fundos. Os controles devem tratar o passivo não apenas como um empréstimo financeiro, mas como uma fonte de recursos vinculada, de forma que se possa ter o controle total dos recursos, identificando as entradas, saídas e o retorno da carteira de operações de crédito que poderá, em alguns casos, propiciar a geração de novos desembolsos, sendo considerados na totalidade da aplicação dos recursos públicos.

4.2 Inconsistência sobre as informações constantes da prestação de contas dos recursos, sobre as quais foi realizada a presente avaliação

4.4.1 O levantamento realizado indica inconsistência das informações apresentadas R\$ 600,1 bilhões são relacionados às operações firmadas entre 2008 e 2014 e R\$ 96,5 bilhões em outros exercícios (anteriores e posteriores ao período de referência).

Conforme apresentado na Nota Técnica Conjunta AP/SUP nº 43/2021 e ADIG/SUP nº 30/2021 de 21.09.2021, foi desembolsado um total de R\$ 696,7 bilhões com recursos do Tesouro Nacional, sendo 6.972 operações diretas e indiretas não automáticas, somando, R\$ 292,4 bilhões, e mais de dois milhões de operações indiretas automáticas que totalizaram R\$ 404,3 bilhões. Dos R\$ 292,4 bilhões desembolsados em operações diretas e indiretas não automáticas: (i) R\$ 264,3 bilhões são oriundos de operações contratadas entre 2008 e 2014; e (ii) R\$ 28,0 bilhões contratados em outros anos. Dos R\$ 404,3 bilhões desembolsados em operações indiretas automáticas: (iii) R\$ 335,8 bilhões são oriundos de operações contratadas entre 2008 e 2014; e (iv) R\$ 68,5 bilhões contratados em outros anos.

Para os itens (ii) e (iv) apresentamos a tabela a seguir com os anos de contratação das operações, demonstrando que 86,1% das operações desembolsadas foram contratadas no período de 2008 até 2014. As outras operações, em sua maioria, mais 13,5%, foram contratadas em período posterior, entre 2015 e 2019. Uma parte residual foi contratada no período de 2002 a 2007, equivalente a 0,47% do total, sendo 1,8 bilhão contratado em 2007.

Tabela I – Desembolsos por ano de contratação

Em bilhões

Ano	Desembolso	Perc%	
2002	0,01	0%	
2003	0,47	0%	
2004	0,00	0%	
2006	0,50	0%	
2007	1,80	0%	0,4%
2008	6,90	1%	
2009	97,73	14%	
2010	88,92	13%	
2011	69,08	10%	
2012	126,18	18%	
2013	120,27	17%	
2014	91,03	13%	86,1%
2015	36,48	5%	
2016	26,53	4%	
2017	27,37	4%	
2018	3,02	0%	
2019	0,42	0%	13,5%
Total	696,70	100%	100%

Fonte: Base acumulada dos relatórios gerenciais trimestrais do Tesouro Nacional, BNDES; 2022.
Autoria: BNDES, AF, DEFIN, GFUP; 2022.

O levantamento realizado indica que os valores foram desembolsados em sua grande maioria no período de 2008 a 2014, período dos repasses de recursos do Tesouro Nacional ao BNDES. As contratações em anos posteriores indicam a continuidade das aplicações dos recursos em novas operações de crédito.

Com isso, sugere-se a alteração do texto, conforme abaixo:

“O levantamento realizado indica que R\$ 600,1 bilhões são relacionados às operações firmadas entre 2008 e 2014; R\$ 93,81 bilhões em período posterior ao repasse dos recursos (2015 a 2019) e um pequeno percentual de 0,4% do total, equivalente a R\$ 2,78 bilhões foram contratados em períodos anteriores (2002 a 2007), sendo 1,8 bilhão contratado em 2007.”

4.4.2 Divergência entre as informações apresentadas na Tabela 13 (Nota AF/DEFIN nº 34/2021) e o texto das Medidas Provisórias 453, 462 e 465.

Partindo da emissão da MP nº 453/2009, o BNDES contou com os repasses de recursos do Tesouro Nacional em títulos públicos federais, no montante de até R\$ 100 bilhões, com custo financeiro equivalente à taxa de juros de longo prazo (TJLP) + 2,5% a.a. O valor de R\$ 13 bilhões foi depositado em 31 de março de 2009, como parte dos R\$ 100 bilhões previstos na MP, conforme apresentado na Tabela 13.

Posteriormente a MP nº 453/2009 foi alterada pela MP nº 462/2009, estabelecendo um custo financeiro equivalente à TJLP + 1,0% a.a. Em 16 de junho de 2009, ocorreu a conversão da MP nº 453/2009, alterada pela MP nº 462/2009, na Lei nº 11.948/2009. O valor de R\$ 26 bilhões foi depositado em 15 de junho de 2009, como parte dos R\$ 100 bilhões previstos na MP nº 453/2009, conforme apresentado na Tabela 13.

Logo em seguida, em 29 de junho, foi emitida a MP nº 465/2009, alterando o Art. 1º da Lei nº 11.948/2009, estabelecendo um custo financeiro equivalente à TJLP. Em 13 de outubro de 2009, a MP nº 462/2009 foi convertida na Lei nº 12.058/2009 e em 24 de novembro de 2009, ocorreu a conversão da MP nº 465/2009, na Lei nº 12.096/2009. O valor de R\$ 61 bilhões apresentado na Tabela 13, é composto dos valores de R\$ 25 bilhões depositados em 30 de julho de 2009, acrescidos de R\$ 8,6 depositados em 21 de agosto de 2009; R\$ 21,2 bilhões depositados em 25 de agosto de 2009 e R\$ 6,2 bilhões depositados em 27 de agosto de 2009. Todos valores repassados como parte dos R\$ 100 bilhões previstos na MP nº 453/2009.

A soma dos repasses de R\$ 13 bilhões, R\$ 26 bilhões e R\$ 61 bilhões representam o montante autorizado para transferência ao BNDES no total de R\$ 100 bilhões conforme o texto da MP nº 453/2009, que autorizou o repasse de até R\$ 100 bilhões, que pelo alto valor, foi transferido em tranches, não havendo divergências entre a Tabela 13 e o texto da MP.

Em resumo, o texto da MP nº 453/2009 foi mantido em R\$ 100 bilhões, sendo alterada somente a taxa de remuneração de TJLP+2,5% a.a., inicialmente pela MP nº 462/2009 para TJLP+1% a.a. e posteriormente pela MP nº 465/2009 para TJLP pura.

Com isso, sugere-se a reavaliação do parágrafo no relatório de avaliação da CMAP.

4.4.3 O valor apresentado na Tabela 13 como oriundo das renegociações, efetuadas em 2014 e 2018, dos contratos referentes à Medida Provisória nº 414/2008 seja o mesmo do disposto na própria Medida Provisória (R\$ 12,5 bilhões).

Os valores apresentados na Tabela 13 são os valores nominais dos repasses realizados ao BNDES, assim como os valores das demais medidas provisórias.

Na página 28 do relatório encaminhado ao Congresso Nacional, do 4º trimestre de 2014, quando finalizaram os repasses de recursos, disponível no site do BNDES e apresentado a seguir como Quadro I, verifica-se a coluna de “Valor Original” com o total de R\$ 385,8 bilhões. Cabe observar a sequência 42, onde o Contrato nº 923 PGFN/CAF apresenta valor original R\$ 0,00 e a coluna “Transferência” com R\$ 13,8 bilhões, referente ao valor líquido das renegociações dos Contratos nºs 389 (MP nº 315/2006), 408 e 412 PGFN/CAF (MP nº 414/2008) e o contrato de reconhecimento e confissão de dívida sem número.

Em resumo, em relação à MP nº 414/2008, o valor original é o valor nominal que entrou no BNDES, R\$ 12,5 bilhões e o valor da transferência é o valor líquido, renegociado, que representou R\$ 10,3 bilhões.

Contudo, sugere-se a reavaliação do parágrafo no relatório de avaliação da CMAP.

Quadro I – Captações realizadas até dezembro de 2014

CAPTAÇÕES REALIZADAS COM RECURSOS DO TESOURO NACIONAL - POSIÇÃO 31/12/2014

Em R\$ milhões

SEQ	MP nº	LEI nº	DATA DE CAPTAÇÃO	CONTRATO	TRANCHE	CUSTO ORIGINAL	VALOR ORIGINAL (a)	JUROS E CORREÇÕES (b)	TRANSFERÊNCIAS (c)	VALORES PAGOS (d)	SALDO DEVEDOR BNDES (e=a+b+c-d)	OBSERVAÇÕES
46	661		16/12/2014	1017/PGFN/CAF	ÚNICA	TJLP	30.000,00	113,91	0,00	0,00	30.113,91	
45	600	12.833/13	24/06/2014	PGFN 964/2014	RENEGOCIAÇÃO	Conf. Resolução 4192/13 do CMN	0,00	0,00	6.807,22	0,00	6.807,22	Instrumento Negociável a Capital Próprio - Transf.Seq.(1) Origem MP453
43	633*	13.000/14	24/06/2014	PGFN 962/2014	ÚNICA	TJLP	30.000,00	782,55	0,00	0,00	30.782,55	
42	618*	12.872/13	14/03/2014	PGFN 923/2014	RENEGOCIAÇÃO	TJLP	0,00	540,84	13.826,33	0,00	14.367,17	Renegociação dos contratos 389, 408, 412 e 418 - Transf.Seq.(2,5,7,8) Origem MP's 434 e 315
41	618	12.872/13	14/03/2014	PGFN 922/2014	RENEGOCIAÇÃO	TJLP	0,00	7.279,21	180.321,78	0,00	187.600,99	Renegociação dos contratos 477, 485, 488 e 530 - Transf.Seq.(13,14,15,16,19,20,21 e 22) Origem MP's 453,462,465,472
40	628*	12.979/14	06/12/2013	PGFN 904/2013	ÚNICA	TJLP	24.000,00	1.302,67	0,00	0,00	25.302,67	
37	465	12.096/09	17/09/2013	PGFN 895/2013	RENEGOCIAÇÃO	US\$ + 4,46627% a.a.	0,00	2.440,40	10.387,03	484,15	12.343,27	Renegociação do contrato 484 - Transf.Seq. (16) Origem MP455
33	564	12.712/12	28/12/2012	PGFN 807/2012	3ª TRANCHE	TJLP	15.000,00	1.542,10	0,00	511,41	16.030,69	
32	564	12.712/12	16/10/2012	PGFN 755/2012	2ª TRANCHE	TJLP	20.000,00	2.289,10	0,00	760,98	21.528,13	
31	564	12.712/12	21/06/2012	PGFN 738/2012	1ª TRANCHE	TJLP	10.000,00	1.334,35	0,00	444,89	10.889,46	
30	526	12.453/11	19/01/2012	PGFN 703/2011	3ª TRANCHE	TJLP	10.000,00	1.645,66	0,00	550,65	11.095,01	
29	526	12.453/11	15/12/2011	PGFN 703/2011	2ª TRANCHE	TJLP	15.000,00	2.468,49	0,00	825,97	16.642,52	
28	526	12.453/11	14/06/2011	PGFN 652/2011	1ª TRANCHE	TJLP	30.000,00	6.014,97	0,00	2.018,29	33.996,68	
26	505*	12.397/11	15/03/2011	PGFN 619/2011	2ª TRANCHE	TJLP	5.246,46	1.139,91	0,00	382,87	6.003,50	
22	472	12.249/10	04/05/2010	PGFN 530/2010	2ª TRANCHE	TJLP	5.800,00	1.350,27	-6.699,49	450,78	0,00	Transf.Seq.(41)
21	472	12.249/10	20/04/2010	PGFN 530/2010	1ª TRANCHE	TJLP	74.200,00	17.274,16	-85.707,24	5.766,92	0,00	Transf.Seq.(41)
20	465	12.096/09	27/08/2009	PGFN 488/2010	3ª TRANCHE	TJLP	6.238,80	1.623,79	-6.376,84	1.485,75	0,00	Transf.Seq.(41)
19	465	12.096/09	25/08/2009	PGFN 488/2010	2ª TRANCHE	TJLP	21.225,60	5.524,46	-21.695,24	5.054,82	0,00	Transf.Seq.(41)
18	465	12.096/09	21/08/2009	PGFN 488/2010	1ª TRANCHE	TJLP	8.535,60	2.221,59	-8.724,46	2.032,73	0,00	Transf.Seq.(41)
16	465	12.096/09	30/07/2009	PGFN 485/2009	ÚNICA	TJLP	16.297,58	4.235,76	-16.357,33	4.176,01	0,00	Transf.Seq.(41)
15	465	12.096/09	30/07/2009	PGFN 484/2009	ÚNICA	US\$ + 5,978137% a.a.	8.702,42	3.827,14	-10.387,03	2.142,53	0,00	Transf.Seq.(37)
14	462	12.058/09	15/06/2009	PGFN 477/2009	2ª TRANCHE	TJLP + 1,0% a.a.	26.000,00	8.297,02	-26.888,63	7.408,39	0,00	Transf.Seq.(41)
13	453	11.948/09	31/03/2009	PGFN 477/2009	1ª TRANCHE	TJLP + 7,5% a.a.	13.000,00	3.248,61	-13.872,55	2.376,06	0,00	transferência para Instrumento Híbrido - Transf.Seq.(12) R\$ e sinêda Renegociação do contrato 477 - Transf.Seq.(41) R\$ 7.872,55 milhões
12	453	11.948/09	31/03/2009	PGFN 500/2009	RENEGOCIAÇÃO	SELIC	0,00	2.768,46	-807,22	1.961,24	0,00	Transf.Híbrido Capital e Dívida - Transf.Seq.(13) Origem MP453 R\$ e sinêda Renegociação do contrato 500 - Transf.Seq.(43) R\$ 6.807,22 milhões
8	414*	11.668/08	03/06/2008	PGFN 412/2008	2ª TRANCHE	US\$ + 4,8261% a.a.	2.500,00	1.530,74	-2.087,38	1.943,36	0,00	Transf.Seq.(42)
7	414*	11.668/08	20/03/2008	PGFN 408/2008	1ª TRANCHE	US\$ + 5,4643% a.a.	10.000,00	5.685,40	-8.216,81	7.468,59	0,00	Transf.Seq.(42)
5	315*	11.371/06	13/12/2007	PGFN 389/2007	1ª TRANCHE	JPCA + 6% a.a.	1.446,75	1.487,28	-2.373,87	560,15	0,00	Transf.Seq.(42)
2	*	9.491/97	01/12/2000	Assunção de Dívida	1ª TRANCHE	URTR	2.593,47	2.380,03	-1.148,27	3.825,23	0,00	Per Note Explicativa às Demonstrações Financeiras do BNDES nº 25 - Inst.Híbrido de Capital e Dívida - Transf.Seq.(42)
TOTAIS							385.786,68	90.348,95	0,00	52.631,76	423.503,87	

Obs (1): A coluna "Seq" representa o sequencial e demonstra apenas a ordem cronológica em que as operações foram realizadas pelo BNDES.

Obs (2): Nem todas as operações listadas apresentam o saldo informado na coluna "Valor Original". Essas operações são originadas de transferências realizadas conforme autorizações das MP's citadas.

Obs (3): Na coluna "Juros e Correções" são informados os valores dos juros capitalizados, dos juros exigíveis e os valores de correção referentes às variações das moedas indicadas nas operações em US\$, TR, IGP-DI e IPCA.

Obs (4): Na coluna "MP" as repasses que contém o sinal "*" não possuem obrigatoriedade de envio das informações de aplicação de recursos.

Obs (5): A tabela completa com todas as operações realizadas pelo BNDES com o Tesouro Nacional pode ser visualizada no link: http://www.bndes.gov.br/Sites/bndes/undes/bndes_pt/institucional/bndes_Transparente/Aplicacao_dos_Recursos_Financeiros/

Fonte: BNDES/AF - DEFIN - DEPOL - DECAP - DEPCO, RJ, 2015

Autoria: BNDES/AF, RJ, 2015

4.4.4 As operações realizadas com recursos da MP nº 414/2008 não estão presentes nas listagens daquelas financiadas pelos empréstimos do Tesouro Nacional de 2008 a 2014 informadas pelo BNDES no início dos trabalhos, que justificavam o montante de R\$ 696,7 bilhões.

No início das avaliações, foi disponibilizado para a CGU o trabalho pré-existente que foi a base de dados acumulada dos diversos relatórios trimestrais encaminhados ao Congresso Nacional. A base de dados contemplava os desembolsos a partir da Lei 11.948/2009 que foi o marco temporal para início do controle das fontes de recursos do Tesouro Nacional em função da obrigatoriedade de emissão do relatório gerencial trimestral enviado ao Congresso Nacional.

Posteriormente, foi apresentada para a CGU a lista de operações realizadas com os recursos da MP nº 414/2008 no valor total de R\$ 12,5 bilhões.

Com isso, sugere-se a realização de um pequeno ajuste no texto, conforme a seguir:

“As operações realizadas com recursos da MP nº 414/2008, no momento da captação, não estão presentes nas listagens daquelas financiadas pelos empréstimos do Tesouro Nacional de 2008 a 2014 informadas pelo BNDES no início dos trabalhos, que justificavam o montante de R\$ 696,7 bilhões, acumulados a partir de 2009.”

4.4.5 Os contratos que tiveram desembolso com os valores decorrentes da renegociação da MP nº 414/2008 passaram a constar do universo das contratações e apresentaram modalidade operacional distinta das contratações originais financiadas.

Nesta afirmação, se torna necessário destacar dois momentos temporais diferentes:

Em 2008, quando os recursos da MP nº 414/2008 entraram no BNDES foi montada uma carteira de operações de crédito em Dólar, na modalidade operacional BNDES EXIM, casado com os recursos aportados pelo Tesouro. Tal operação ficou fora do escopo da geração dos relatórios trimestrais que passaram a ser exigidos a partir da Lei 11.948/2009.

Em 2014, quando ocorre a renegociação dos contratos nºs 408 e 412 PGFN/CAF que tiveram origem na MP nº 414/2008, o BNDES já emitia os relatórios trimestrais, logo, para uma maior transparência, foram adicionados ao controle existente os recursos renegociados. A partir da renegociação, foi criada uma nova carteira de operações para aplicação desses recursos com fonte Tesouro Nacional, incluídos nos R\$ 696 bilhões apresentados.

4.4.6 Tal fato leva a questionar a Fidedignidade da composição do montante de R\$ 385,78 bilhões disposto na Tabela 13, evidenciando a inconsistência das informações apresentadas.

Os valores apresentados no Quadro I desta Nota Técnica indicam os repasses realizados pelo Tesouro ao BNDES a partir da Lei 11.948/2009, acrescido dos recursos dos Contratos nºs 389 (MP 315), 408 e 412 PGFN/CAF (MP 414/2008) e o contrato de reconhecimento e confissão de dívida sem número, renegociados em 2014 que foram incorporados ao relatório trimestral.

O fato da nova carteira de operações de crédito apresentar modalidade operacional distinta das contratações originais não interfere no valor da captação, registrado nas MP's.

Analisando o Quadro II, a seguir, identifica-se as Medidas Provisórias - MP's marcadas em azul que se referem aos repasses que foram incluídos no relatório trimestral, realizados após a Lei 11.948/2009, que originou a obrigatoriedade de emissão do relatório gerencial trimestral, representando 83,8% do total transferido.

As MP's marcadas em vermelho referem-se aos repasses realizados após a Lei 11.948/2009 e que não foram incluídos no relatório gerencial trimestral, representando 4,4% do total transferido. Dentre as transferências pode-se destacar o repasse de captações externas, repasses específicos para o FMM e repasses para IECF, detalhados a seguir.

Em 21 de junho de 2010, o Tesouro Nacional repassou o valor de R\$ 1,4 bilhão, referente aos valores captados junto ao Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD), no âmbito da MP nº 450/2008, convertida na Lei nº 11.943/2009 de 28 de maio de 2009. Uma segunda tranche foi repassada em 15 de dezembro de 2010, no valor de R\$ 852 milhões. Ambos os contratos gerados foram indexados ao dólar.

Em 10 de maio de 2013, o Tesouro Nacional repassou ao BNDES o valor de R\$ 2 bilhões no âmbito do Art. 35 da MP nº 472/2009, convertida na Lei nº 12.249/2010, para aplicação em projetos aprovados pelo Conselho Diretor do Fundo da Marinha Mercante (FMM).

Em 30 de junho de 2013, o Tesouro Nacional repassou ao BNDES R\$ 15 bilhões referentes ao previsto no artigo 7º da MP nº 618/2013 que autorizou a União a repassar recursos ao BNDES, em condições financeiras e contratuais que permitam o seu enquadramento como instrumento híbrido de capital e dívida conforme as normas do Conselho Monetário Nacional (CMN).

A MP marcada em marrom, refere-se a emissão da MP nº 505/2010 que constituiu fonte de recursos adicionais ao BNDES, direcionando R\$ 24,75 bilhões ao processo de Capitalização da Petrobrás S/A, representando 5,6% do total.

As MP's marcadas em verde referem-se aos repasses anteriores a Lei 11.948/2009 que foram renegociados no âmbito da Lei nº 12.979/2014 e posteriormente incluídos no relatório gerencial trimestral, representando 2,8% do total.

As MP's marcadas em preto referem-se aos repasses anteriores a Lei 11.948/2009 e que não foram incluídos no relatório gerencial trimestral, representando 3,4% do total.

Em resumo, os valores apresentados no Quadro I (R\$ 385,8 bilhões), referente às entradas de recursos do Tesouro Nacional incluídos no relatório trimestral, representam um recorte do total dos valores repassados pelo Tesouro no período de 2008 a 2014 (R\$ 440,8 bilhões).

Em que pese a diferença entre os valores, as informações apresentadas no Quadro I atenderam ao seu propósito, uma vez que, nem todas as MP's solicitaram a apresentação de relatório gerencial trimestral.

As informações apresentadas não retiram, em nenhuma hipótese, o crédito ou a confiança do trabalho apresentado, uma vez que podem ser comprovadas pelas diversas MP's e Contratos PGFN/CAF assinados entre o Tesouro Nacional e o BNDES.

Após os esclarecimentos, sugere-se a reavaliação do parágrafo no Relatório de Avaliação da CMAP.

4.4.7 Identificou-se, também, desembolsos de R\$ 416,6 milhões com fonte "Tesouro Nacional" realizados em 2007, de operação relacionada à MP nº 414/2008, dados esses inconsistentes, uma vez que a MP não poderia justificar a aplicação de recursos em data anterior a sua captação.

Com base na MP nº 414 foram gerados dois contratos de empréstimo com a PGFN. Ambos os contratos, nº 408 e 412, foram indexados ao dólar e possuíam o mesmo objetivo de prover o BNDES com recursos adicionais com vistas à ampliação de seus limites operacionais, sem destinação específica ou solicitação de prestação de contas através de relatórios gerenciais.

Os novos recursos, captados junto ao Tesouro Nacional, substituíram a fonte de recursos de empréstimos em carteira, lastreados com a fonte FAT Cambial, com operações indexadas ao dólar, a maioria já desembolsada. A operação foi aprovada internamente pela Decisão de Diretoria 1.080/2007. As listas com as operações realizadas foram encaminhadas em atendimento à SA 909115/10.

A operação realizada pelo BNDES, com a substituição das fontes de operações já desembolsadas, justifica a existência de operações anteriores ao ano de 2008.

Com isso, sugere-se um pequeno ajuste no texto:

"Identificou-se, também, desembolsos de R\$ 416,6 milhões com fonte "Tesouro Nacional" realizados em 2007, de operação relacionada à MP nº 414/2008."

4.4.8 Verificou-se, ainda, operações diretas e indiretas contratadas em 1995, 2002 a 2004, 2006 e 2007 que receberam R\$ 2,78 bilhões de recursos dessa fonte.

Como explicado anteriormente, os recursos da MP nº 414/2008 foram aplicados em operações já desembolsadas, o que justifica a utilização de operações contratadas em anos anteriores à captação.

4.4.9 As operações apresentadas na prestação de contas, em sua totalidade, podem não estar vinculadas aos recursos repassados pelo Tesouro Nacional no período de 2008 a 2014.

Buscando esclarecer o processo realizado com os recursos do Tesouro Nacional, relata-se que a cada tranche repassada ao BNDES eram criados códigos de fontes de recursos. Esses códigos eram “carimbados” nas operações de crédito. Todas as operações apresentadas à CGU tiveram a fonte Tesouro registradas no sistema de controle de contratos (SCC) ao longo dos anos de 2008 até 2021, o que totalizou R\$ 696 bilhões ao final do primeiro trimestre de 2021.

Em que pese a necessidade de controle dos recursos, que foi sendo alterada ao longo desses 15 anos, os valores repassados ao BNDES, contando os que apresentaram obrigatoriedade de elaboração de relatório trimestral (R\$ 385,8 bilhões) e demais repasses, chega-se ao valor de R\$ 440 bilhões. O valor apresentado pelo BNDES foi muito superior, chegando a R\$ 696 bilhões em 2021.

Portanto, as operações apresentadas estão vinculadas pela informação do campo “Fonte de Recurso”. Com isso, sugere-se a reavaliação do parágrafo no Relatório de Avaliação da CMAP.

4.4.10 diferença entre os montantes executados por Produto apresentados nos relatórios encaminhados ao Congresso Nacional e os valores obtidos por meio das planilhas de operações encaminhadas pelo BNDES.

Como a base de dados acumulada dos desembolsos do Tesouro foi montada desde 2009, sendo acumulada a cada trimestre, pode existir alguma divergência dos dados captados ao longo dos anos em relação ao sistema de operações corrente.

A base de desembolso será atualizada para que reflita os mesmos dados gerenciais do sistema de operações corrente.

Quadro II – Conciliação dos repasses totais e repasses incluídos no Relatório Trimestral

Em R\$ milhões

MP nº	LEI nº	DATA DE CAPTAÇÃO	CONTRATO	TRANCHES	CUSTO ORIGINAL	Todas MP's de Repasses a partir de 2008	Repasses incluídos no Relatório do Congresso	OBSERVAÇÕES
661*	13.126/15	16/12/2014	PGFN 1.017/2014	ÚNICA	TJLP	30.000,00	30.000,00	
633*	13.000/14	24/06/2014	PGFN 962/2014	ÚNICA	TJLP	30.000,00	30.000,00	
628*	12.979/14	06/12/2013	PGFN 904/2013	ÚNICA	TJLP	24.000,00	24.000,00	
618*	12.872/13	30/06/2013	PGFN 867/2013	ÚNICA	Conf. Resolução 4192/2013 do CMN	15.000,00		Instrumento Elegível a Capital Principal - Recurso de livre aplicação.
472*	12.249/10	10/05/2013	PGFN 845/2013	ÚNICA	TJLP	2.000,00		Origem MP472 - Repasse para aplicação em Operações do FMM.
564	12.712/12	28/12/2012	PGFN 807/2012	ÚNICA	TJLP	15.000,00	15.000,00	
564	12.712/12	16/10/2012	PGFN 755/2012	ÚNICA	TJLP	20.000,00	20.000,00	
564	12.712/12	21/06/2012	PGFN 738/2012	ÚNICA	TJLP	10.000,00	10.000,00	
526	12.453/11	13/01/2012	PGFN 703/2011	2ª TRANCHE	TJLP	10.000,00	10.000,00	
526	12.453/11	15/12/2011	PGFN 703/2011	1ª TRANCHE	TJLP	15.000,00	15.000,00	
526	12.453/11	14/06/2011	PGFN 652/2011	ÚNICA	TJLP	30.000,00	30.000,00	
505*	12.397/11	15/03/2011	PGFN 619/2011	ÚNICA	TJLP	5.246,46	5.246,46	
450*	11.943/09	15/12/2010	PGFN 590/2010	ÚNICA	US\$+LIBOR +Spread Variável	852,00		Repasso de recursos do BIRD ao BNDES.
505*	12.397/11	27/09/2010	PGFN 577/2010	ÚNICA	TJLP	24.753,54		Recursos para Capitalização da Petrobrás.
450*	11.943/09	21/06/2010	PGFN 544/2010	ÚNICA	US\$+LIBOR +Spread Variável	1.444,80		Repasso de recursos do BIRD ao BNDES.
472	12.249/10	04/05/2010	PGFN 530/2010	2ª TRANCHE	TJLP	5.800,00	5.800,00	
472	12.249/10	20/04/2010	PGFN 530/2010	1ª TRANCHE	TJLP	74.200,00	74.200,00	
465	12.096/09	27/08/2009	PGFN 488/2009	3ª TRANCHE	TJLP	6.238,80	6.238,80	
465	12.096/09	25/08/2009	PGFN 488/2009	2ª TRANCHE	TJLP	21.225,60	21.225,60	
465	12.096/09	21/08/2009	PGFN 488/2009	1ª TRANCHE	TJLP	8.535,60	8.535,60	
465	12.096/09	30/07/2009	PGFN 485/2009	ÚNICA	TJLP	16.297,58	16.297,58	
465	12.096/09	30/07/2009	PGFN 484/2009	ÚNICA	US\$ + 5,978137% a.a.	8.702,42	8.702,42	
462	12.058/09	15/06/2009	PGFN 477/2009	2ª TRANCHE	TJLP + 1,0% a.a.	26.000,00	26.000,00	
453	11.948/09	31/03/2009	PGFN 477/2009	1ª TRANCHE	TJLP + 2,5% a.a.	13.000,00	13.000,00	
439*	11.805/08	14/01/2009	PGFN 471/2009	ÚNICA	SELIC	5.000,00		Os repasses de recursos foram realizados antes da emissão da MP nº 453/09.
439*	11.805/08	14/10/2008	PGFN 444/2008	ÚNICA	Taxa nominal de 12,002929% a.a.	5.000,00		Os repasses de recursos foram realizados antes da emissão da MP nº 453/09.
439*	11.805/08	24/09/2008	PGFN 440/2008	ÚNICA	Taxa nominal de 11,818242% a.a.	5.000,00		Os repasses de recursos foram realizados antes da emissão da MP nº 453/09.
414*	11.668/08	03/06/2008	PGFN 412/2008	ÚNICA	US\$ + 4,8261% a.a.	2.500,00	2.500,00	Dívidas Renegociadas e incluídas no relatório após renegociação no âmbito da Lei nº 12.979/14.
414*	11.668/08	20/03/2008	PGFN 408/2008	ÚNICA	US\$ + 5,4633% a.a.	10.000,00	10.000,00	Dívidas Renegociadas e incluídas no relatório após renegociação no âmbito da Lei nº 12.979/14.
315*	11.371/06	13/12/2007	PGFN 389/2007	ÚNICA	IPCA + 6% a.a.		1.446,75	Dívidas Renegociadas e incluídas no relatório após renegociação no âmbito da Lei nº 12.979/14.
*	9.491/97	01/12/2000	Assunção de Dívida	1ª TRANCHE	URTR		2.593,47	Dívidas Renegociadas e incluídas no relatório após renegociação no âmbito da Lei nº 12.979/14.
TOTAIS						440.796,80	385.786,68	

Fonte: BNDES/AF - DEFIN, RJ, 2021
Autoria: BNDES/AF, RJ, 2021

4.4.11 As informações disponibilizadas pelo BNDES a título de prestação de contas da aplicação dos recursos públicos oriundos Tesouro Nacional apresentaram inconsistências relevantes, que fragilizaram a fidedignidade das informações, justificadas em parte pela ausência de controle sobre a fonte de recursos.

Todos os pontos levantados no relatório de avaliação da CMAP pela CGU foram desmembrados e explicados detalhadamente em Notas Técnicas e revisados na presente Nota.

Cabe descrever o que são as inconsistências relevantes.

Caso seja a diferença entre o total repassado ao BNDES no valor de R\$ 440 bilhões em confronto com os valores incluídos nos relatórios gerenciais de R\$ 385 bilhões, esse ponto foi explicado, restando nas diferenças operações de repasse específico para capitalização da Petrobrás, operações do FMM, repasse de captações externas (BIRD) e repasses para IECP's.

Caso seja pelo não controle do retorno das operações de crédito, cabe uma ressalva. O controle passou a ser exigido e executado a partir de 2018, após a Lei da TLP. Como os recursos do Tesouro Nacional figuraram no passivo do BNDES por vários anos, se justifica a reaplicação dos recursos após o retorno das operações de crédito.

Não cabe a afirmação sobre a ausência de controle das fontes de recursos, uma vez que, conforme explicado no item 4.4.9 deste capítulo, a cada repasse dos recursos do Tesouro o BNDES cadastrava novas fontes e “carimbava” as operações de crédito de forma que fosse possível segregar parte da carteira de operações do BNDES para elaboração dos relatórios gerenciais trimestrais exigidos por Lei.

Como o objeto de análise é uma carteira de operações realizadas durante os últimos 15 anos, podem ter ocorrido pequenas inconsistências ou operações marcadas indevidamente, que pelo volume de recursos, R\$ 696 bilhões, são consideradas residuais e não tiveram relevância a ponto de fragilizar a fidedignidade das informações.

Em relação a essa afirmação, sugere-se a alteração para o seguinte texto:

“As informações disponibilizadas pelo BNDES a título de prestação de contas da aplicação dos recursos públicos oriundos do Tesouro Nacional podem apresentar inconsistências, justificadas em parte pela ausência de controle sobre o retorno das operações de crédito que foram reaplicados em novas operações.”

Como contribuição do Relatório de Avaliação da CMAP pode-se destacar a necessidade de atualização da base de dados de desembolso acumulado do Tesouro Nacional para que reflita os dados gerenciais atualizados conforme o sistema de operações corrente.

4.3 Os critérios adotados para concessão de recursos não levam em consideração a necessidade do tomador

Vale ressaltar que são estabelecidos em resoluções de Diretoria (por exemplo, Resolução DIR nº 3713/2021 que define o fluxo operacional das esteiras de crédito Corporativa e Project Finance), quais os itens mínimos obrigatórios que devem ser abordados nos documentos propositivos à deliberação da operação (por exemplo, no Relatório de Análise).

Entre os itens, consta uma análise do Cliente / Grupo Econômico que leva em consideração as suas características (por exemplo, porte, ROB, localização, etc), qual o seu risco de crédito, seu cadastro e margem, bem como um exame dos seus aspectos econômico-financeiros, tanto com uma visão retrospectiva, quanto prospectiva a partir de indicadores de balanço.

E, durante toda a etapa de acompanhamento, o escopo do trabalho das equipes do BNDES abrange, além da execução do Projeto e do cumprimento do disposto no Contrato de Financiamento, o acompanhamento do Cliente / Grupo Econômico e do Garantidor, por exemplo, por meio do monitoramento da Classificação de Risco das partes envolvidas na operação.

Adicionalmente, o Relatório de avaliação faz a seguinte afirmação: *“Considerando os normativos examinados no âmbito desta avaliação, tanto as leis que autorizaram a concessão dos empréstimos ao BNDES, quanto os normativos internos do Banco, não se exigiu, como regra, a verificação da necessidade do tomador dos recursos ou a capacidade econômico-financeira do interessado, dos seus sócios e acionistas, dentre os critérios de elegibilidade das operações financiadas com recursos do Tesouro Nacional.”*

Sobre esta afirmação, observa-se que os empréstimos do Tesouro Nacional ao BNDES não determinaram um público-alvo, o que parece indicar que a intenção seria reduzir de maneira generalizada a restrição de liquidez resultante do ciclo econômico com a crise iniciada em 2008, sendo uma forma de injetar liquidez na economia de maneira ampla. Logo, o BNDES atuou coerentemente com o que foi definido pelo governo federal em termos da execução da política pública, uma vez que não era sua atribuição a formulação da política.

Em outro trecho, o Relatório de Avaliação explicita que a verificação da necessidade do tomador seria importante para evitar tomadores de recurso público *“que poderiam tomar os empréstimos/financiamentos no mercado privado e, com isso, subutilizar a efetiva alocação de recursos públicos”*.

Nesse ponto, mesmo que a política tivesse definido que os recursos deveriam ser direcionados para tomadores com restrição de crédito⁹, cabe considerar que a implementação de tal critério de elegibilidade seria uma tarefa de complexidade elevada, sem garantia de sucesso. Isso ocorre porque a condição “restrição de crédito” é uma característica não observável diretamente nos dados fornecidos pelos clientes, de modo que as análises empíricas tentam se aproximar da questão com base no uso de proxies para medir esta condição.¹⁰

Logo, a exigência de se considerar uma variável não observável para a concessão de crédito traz diversas dificuldades operacionais, o que poderia tornar a concessão mais lenta e sem garantia de que a política teria um grau de focalização adequado. Isso tende a ocorrer especialmente ao considerarmos o modelo de apoio indireto, que depende de agentes financeiros repassadores para alocar estes recursos.

Porém, como já dito, esta característica não foi utilizada para direcionar especificamente os recursos dos empréstimos do Tesouro Nacional ao BNDES. Uma hipótese é a de que isso aconteceu pelo caráter geral de preocupação com a retração de liquidez que justificou a adoção desta intervenção pelo governo federal.¹¹ Neste contexto, uma definição de elegibilidade com base num conceito não observável diretamente nos dados tenderia a elevar enormemente o grau de incerteza sobre a efetividade política.

⁹ Podemos partir da definição de racionamento de crédito em Jafee e Stiglitz (1990), onde este ocorre quando existe excesso de demanda por empréstimos para uma dada taxa de juros. Em Attanasio, Goldberg e Kyriazidou (2008), indivíduos com restrição de liquidez são aqueles que apresentam limites absolutos na quantidade de crédito que conseguem obter contra dada a sua renda futura esperada.

¹⁰ A literatura mostra uma elevada dificuldade das proxies existentes de restrição de crédito para identificar esta característica. Para mais detalhes sobre medidas de restrição de crédito, ver Farre-Mensa e Ljungqvist (2013).

¹¹ Vale ressaltar também que uma retração generalizada de liquidez, mesmo que alguns grupos de empresas sofram impactos mais intensos, significa que a necessidade de liquidez se distribui pela economia como um todo, relativamente a períodos de normalidade econômica.

Estas dificuldades são ainda mais importantes ao considerarmos as operações indiretas. Caberia ao agente financeiro repassador avaliar o que seria a real necessidade das empresas, o que tenderia a ser muito custoso para o repassador, tendo em vista os problemas de medida relatados.

4.4 Enquadramento inadequado das operações, prejudicando a verificação da aderência da contratação aos critérios de elegibilidade do Produto ou Programa do BNDES

4.4.1 Aprovação de operações pela Diretoria do BNDES sem enquadramento em Programa ou Produto

4.4.1.1 Operação 2.639.576

O Programa BNDES Propac não foi utilizado pela operação contratada pelo BNDES com a CEF. Importa apontar o Programa BNDES Propac foi criado por meio da Resolução BNDES nº 1862/2009, de 01/12/2009, antes do descontingenciamento de crédito ter sido efetivado, o que ocorreu por meio da Resolução CMN nº 3857/2010, de 27/05/2010. Este descontingenciamento de crédito incluiu o art. 9º-S na Resolução nº 2.827/2001 – CMN e foi formalizado com condições diversas às estabelecidas no Programa do BNDES, definindo que o descontingenciamento seria para linha de financiamento da CEF utilizando-se de recursos transferidos pelo BNDES. Desse modo, a referência normativa da operação contratada pelo BNDES com a CEF é a Resolução CMN nº 3857/2010, de 27/05/2010 e não o Programa BNDES Propac.

A operação com a CEF foi aprovada com fundamento no art. 15, I, “b” do Estatuto Social do BNDES vigente à época, que dispõe sobre a competência da Diretoria para aprovar, em consonância com a política econômico-financeira do Governo Federal e com as diretrizes do Conselho de Administração, as normas de operações e de administração do BNDES, mediante expedição dos regulamentos específicos, no caso concreto, a Decisão de Diretoria com as condições aplicáveis à operação, incorporadas ao Contrato.

4.4.1.2 Operação 3.009.064

Conforme descrito na Nota Técnica AE/DEENE2 nº 75/2021, de 02/12/2021, tratou-se de operação de *funding*, sem projeto de investimento designado, para a qual não se aplicavam regras de enquadramento em produto, programa ou linha previstas nas normas internas, apenas o estatuto do BNDES.

Nesse sentido, destaca-se que, conforme o Estatuto do BNDES vigente à época (constante do Decreto nº 4.418/2002), o Banco poderia “realizar operações financeiras de qualquer gênero, relacionadas com suas finalidades” (art. 8º) e que competia à Diretoria “deliberar sobre operações de um só cliente” (art. 15, inciso V).

Logo, o fato de o Estatuto prever a criação de programas e normas não exclui a possibilidade de a Diretoria do Banco aprovar operações específicas, com lastro diretamente no próprio Estatuto, cabendo realçar que, nos termos do art. 3º do referido normativo, “o BNDES é o principal instrumento de execução da política de investimento do Governo Federal” e que a operação em tela teve origem precisamente em solicitação direta do Governo Federal, conforme documentação já disponibilizada.

4.4.2 Operações não atenderam às condições do Programa ou Produto

4.4.2.1 Operação 4.951.712

Primeiramente, importante contextualizar que, após a edição da Resolução CMN nº 4.155/2012, em 04/12/2012, que autorizou o BNDES a repassar aos bancos públicos federais os recursos do PROINVESTE com a condição destes bancos ficarem responsáveis pelo acompanhamento e monitoramento das operações de crédito efetuadas com os Estados, a Diretoria do BNDES, por meio da Decisão de Diretoria nº 1.349/2012-BNDES, aprovou a alocação de recursos no valor de até R\$ 6.150.296.579,86 (seis bilhões, cento e cinquenta milhões, duzentos e noventa e seis mil, quinhentos e setenta e nove reais e oitenta e seis centavos) ao Banco do Brasil S.A., com a finalidade de prover linha de crédito própria do Banco do Brasil, destinada a empréstimos para Estados e Distrito Federal nos termos dos Parágrafos Segundo e Terceiro do Art. 9º-N, da Resolução nº 2.827, de 30/03/2001 do CMN e Decisão de Diretoria nº 1282/2012-BNDES, dando origem ao Contrato nº 12.2.1349.1 que formalizou a abertura de limite de crédito.

Assim, a modelagem adotada com amparo na legislação do CMN foi a de transferência de *funding*, aprovada nos termos da IP AS/DESAM nº 50/12 e AS/DEGEP nº 55/12, de 03/12/2012.

Desta forma, o contrato celebrado entre o BNDES e o BB se limita a realizar o repasse de *funding* ao Banco do Brasil S.A., não cabendo ao BNDES a responsabilidade quanto à destinação dos recursos (itens financiáveis) provenientes dos contratos celebrados entre o Banco do Brasil S.A. e os Estados, conforme previsto no parágrafo primeiro da Cláusula Sexta do Contrato de Abertura de Crédito nº 12.2.1349.1:

“CLÁUSULA SEXTA

OBRIGAÇÕES ESPECIAIS DO BENEFICIÁRIO

(...)

PARÁGRAFO PRIMEIRO

É de exclusiva responsabilidade do BENEFICIÁRIO a destinação dos recursos provenientes deste Contrato, conforme sua(s) própria(s) linha(s) de crédito, com observância à finalidade prevista na Cláusula Primeira e às normas disciplinadoras de crédito aos órgãos e às entidades do setor público, emanadas das autoridades competentes, cabendo também ao BENEFICIÁRIO prestar quaisquer informações que possam vir a ser demandadas pelos órgãos de controle a respeito da aplicação dos recursos.”

Importa apontar ainda que no Contrato entre o BNDES e BB não foi utilizado o Programa de Apoio ao Investimento dos Estados e Distrito Federal - BNDES PROINVESTE, criado internamente por meio da Resolução BNDES nº 2.312/2012, de 31/07/2012, com posteriores alterações. Apenas após a criação do Programa BNDES PROINVESTE, que o CMN, por meio do advento das Resoluções 4.155/2012 e 4.156/2012, que acresceram/alteraram o parágrafo terceiro da norma, abriu a possibilidade de repasse de recursos pelo BNDES aos demais bancos públicos federais. Dessa forma, esta modalidade de captação de recursos pelos bancos

públicos federais junto ao BNDES para operar suas próprias linhas de crédito não se enquadrava ao Programa PROINVESTE pré-existente, que era adstrito para as operações de crédito diretas do BNDES, o que não é o caso das operações de transferência de recursos.

A operação foi aprovada com fundamento no art. 15, I, “b” do Estatuto Social do BNDES vigente à época, que dispõe sobre a competência da Diretoria para aprovar, em consonância com a política econômico-financeira do Governo Federal e com as diretrizes do Conselho de Administração, as normas de operações e de administração do BNDES, mediante expedição dos regulamentos específicos, no caso concreto, a Decisão de Diretoria com as condições aplicáveis à operação, incorporadas ao Contrato.

Desta forma, o contrato com o BB estabeleceu que deveria ser observada a finalidade contratual prevista, com os recursos sendo gerenciados pelo BB conforme suas regras próprias, não cabendo, portanto, o BNDES estabelecer ao outro banco as regras, condições e vedações do Programa PROINVESTE interno do BNDES. Pertinente ponderar que o BB integra a Administração Pública federal e se submete aos mesmos princípios, regras, controles e governança aplicáveis ao BNDES para acompanhamento físico-financeiro dos projetos, de modo que não houve qualquer flexibilização no processo de acompanhamento. Desta forma, quaisquer informações de acompanhamento sobre os projetos apoiados pelo financiamento estão disponíveis e podem ser buscados junto ao BB.

4.4.2.2 Operação 2.312.897

Reiteramos o entendimento expresso na Nota Técnica ADIG/SUP nº 002/2022, de 07.01.2022, em resposta a Solicitação de Auditoria 909115/32 – CGU, de 16/12/2021, **de que não houve o enquadramento inadequado da referida operação**. De forma a implementar o disposto no artigo 1º-A da Resolução CMN nº 3.714, de 16/04/2009, com redação dada pela Resolução CMN nº 3.725, de 15/05/2019, na qual os bancos públicos federais poderiam atuar diretamente como agentes operadores de linha de crédito, foi firmado **o contrato de financiamento mediante abertura de crédito específico junto ao Banco do Brasil**, com valor, prazo de pagamento e demais condições financeiras devidamente definidas, com fiança da União Federal.

Percebe-se, assim, que o negócio jurídico previsto no art. 1º-A da Resolução CMN nº 3.714/2009, **difere das operações de repasse tradicionais**, que estão previstas, na mesma Resolução CMN, em seu art. 1º.

Nesse sentido, nota-se que, enquanto para as operações indiretas tradicionais, a Resolução CMN nº 3.714/2009, em seu art. 1º, exigia a participação apenas das instituições financeiras já credenciadas no BNDES, para o modelo de negócio previsto no art. 1º-A não havia tal exigência, permitindo-se, inclusive, que o banco público federal tomador dos recursos coordenasse operações sindicalizadas com outras instituições financeiras, **sem necessidade de chancela do BNDES para tanto**.

Portanto, no modelo de negócio previsto no art. 1º-A da referida Resolução CMN o BNDES prestava *funding* ao banco público federal que dispunha de maior autonomia na celebração das operações de crédito com seus mutuários, de maneira que não era exigida homologação de cada operação de crédito pelo BNDES, como no caso das operações de repasse tradicionais (previstas no art. 1º da mesma Resolução CMN).

Em relação aos demais aspectos apontados pela CGU em relação à essa operação, conforme Nota Técnica Conjunta AP/SUP nº 08/2022, AI/SUP nº 09/2022 e ADIG/SUP nº 12/2022, de

04.04.2022, em resposta a Solicitação de Auditoria 909115/38 – CGU, de 22/03/2022, cabe reiterar que o CMN **imputou exclusivamente ao Agente Financeiro Público em tela, no caso o Banco do Brasil, a responsabilidade jurídica por realizar o acompanhamento, o monitoramento e a fiscalização das operações de crédito contratadas com os beneficiários finais**, nos termos do art. 1º-A, inciso XII, da Resolução CMN nº 3.714/2009, com redação dada pela Resolução CMN nº 3.725/2009, nos termos do Voto CMN nº 061/2009.

Confira-se em textual:

“CRÉDITO RURAL – Altera as condições estabelecidas pela Resolução nº 3.714, de 16 de abril de 2009, com vistas a permitir a transferência de recursos para bancos públicos federais.

(...)

Este Conselho aprovou, na reunião extraordinária de 16 de abril de 2009, a criação de linha de crédito para capital de giro ao amparo de recursos repassados pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), no valor de até R\$ 10 bilhões, com permissão para subvenção da União mediante equalização de taxas de juros destinado a agroindústrias, indústrias de máquinas e equipamentos agrícolas e cooperativas agropecuárias.

2. *O objetivo da medida foi o de mitigar os efeitos da escassez de crédito, com base em recursos de origem interna e externa, e evitar pontos de estrangulamento que possam afetar o desenvolvimento equilibrado das várias etapas do processo que integra a cadeia do agronegócio, uma vez que a disponibilização dos recursos necessários ao financiamento da produção agropecuária e da sua comercialização é de grande importância para a harmonização de todas as cadeias envolvidas no segmento rural. **Em suma, o que se deseja é que o crédito chegue, o mais rápido possível, ao destinatário final.***

3. *Nada obstante, a centralização dos recursos em apenas uma instituição, pode vir de encontro a esse objetivo, na medida em que aspectos meramente burocráticos possam interferir no desejo de fazer fluir o mais rapidamente possível o crédito ora destinado. Nesse sentido, faz-se necessário alterar as condições estabelecidas pela Resolução nº 3.714, de 16 de abril de 2009, com vistas a permitir a alocação de até R\$ 5 bilhões para os bancos públicos federais, parte dos recursos da linha de crédito aprovada, para que os referidos bancos atuem como **agentes operadores diretos**, vedado o repasse, ou então, como coordenadores de operações sindicalizadas a serem realizadas em conjunto com as demais instituições financeiras integrantes do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), **tornando o processo de concessão do crédito mais ágil.***

4. *Importante também definir que tais recursos podem ser transferidos aos mesmos custos de captação do BNDES, evitando assim que o crédito fique mais caro para os tomadores finais. **Para não onerar o BNDES com o acompanhamento, monitoramento e fiscalização das operações efetuadas com recursos repassados aos bancos públicos federais nestas condições, ficam estes responsáveis por realizar essas operações.** (...).” (grifou-se e sublinhou-se)*

Conforme se depreende da leitura do Voto em tela, tratava-se de uma linha pública de financiamento de capital de giro, criada e estritamente regulada pelo CMN, por meio da Resolução 3.714 e alterada pela Resolução 3.725/2009, em um contexto atípico e absolutamente emergencial.

Com efeito, o CMN, na condição de Autoridade Monetária, buscando desburocratizar e conferir maior celeridade a linha emergencial em tela, anteriormente criada para combater os efeitos da grande crise financeira mundial, determinou a descentralização dos recursos originalmente alocados pela União no BNDES, de modo que este pudesse repassá-los a outros bancos públicos federais nas mesmas condições de sua captação, isto é, sem acréscimo de spread ou qualquer remuneração adicional, para que os referidos bancos públicos atuassem como agentes operadores diretos dessa linha.

A fim de desonerar o BNDES, que já não aferiria qualquer remuneração nestas operações de repasse, a Autoridade Monetária, por deliberação expressa, igualmente desautorizou-o a efetuar ações de acompanhamento, monitoramento e fiscalização de tais operações, de modo que os próprios bancos públicos federais destinatários dos repasses, e agentes operadores diretos dessa linha, ficassem responsáveis por realizar essas ações.

Nesse sentido, verifica-se que a Resolução CMN nº 3.725/2009 se tratou de uma clara medida de desburocratização e descentralização de recursos, determinada pelo CMN, em um contexto de emergência, por meio da qual o BNDES passou a figurar como mero agente repassador a título gratuito, sem auferir qualquer benefício econômico. De fato, o repasse efetuado pelo BNDES ao Banco do Brasil, no âmbito da referida Resolução, sequer configurou uma operação indireta, e sim operação em que o próprio **Banco do Brasil figurou como operador direto, responsável único e exclusivo pelas ações de acompanhamento, consoante o desenho regulatório consagrado pela Autoridade Monetária.**

4.4.2.3 Operação 3.623.148

Reiteramos o entendimento expresso na Nota Técnica ADIG/SUP nº 043/2021, de 23.12.2021, em resposta a Solicitação de Auditoria 909115/29 – CGU, de 23/12/2021, **de que não houve o enquadramento inadequado da referida operação.** A operação foi contratada sob o apoio do Programa de Sustentação do Investimento – PSI, Subprograma BNDES PSI - Inovação, sendo certo que, de acordo com o item 4.4 (“Limites de Financiamento”) do respectivo regulamento (constante como anexo à CARTA SUP/AOI nº 213/2011, de 15/08/2011, disponibilizada eletronicamente), permitia-se financiar até R\$ 50.000.000,00 (cinquenta milhões de reais) por Beneficiária Final, a cada período de 12 (doze) meses.

Nesse sentido, cabe ressaltar que a regra do Programa é mais específica que aquela prevista no Produto BNDES Automático. Assim, os encargos praticados na operação foram aqueles previstos na CARTA SUP/AOI nº 213/2011 e na Resolução de Diretoria BNDES nº 2130/2011, de 02/08/2011, cuja emissão foi fundamentada na IP Conjunta AP/DEPPO nº 31/2011, AP/DEINCO 02/2011 e AOI/DERAI 19/2011, de 27/07/2011, já disponibilizada eletronicamente a esse órgão de controle, de acordo com o enquadramento da operação. Ademais, cabe ressaltar que a regulamentação das condições de financiamento tais como os beneficiários, taxas de juros, limites de financiamento, prazos, dotação orçamentária e itens passíveis de apoio era definida por Resoluções do Conselho Monetário Nacional (CMN).

Por fim, a assinatura do Diretor na Ficha Resumo da Operação constitui aprovação da alçada e, conseqüente homologação da operação.

4.4.2.4 Operação 3.556.592

Diferentemente do que ocorreria em um projeto único, a Instrução de Enquadramento - IE 038/2012 (SA 31) do Contrato de Abertura de Limite de Crédito listou em seu cabeçalho todas as Linhas e os Programas do BNDES envolvidos nos projetos ali enquadrados. Destaque-se também que, desde aquele momento, se anteviu a possibilidade de utilização de recursos do PSI nos projetos elencados. Para corroborar tal informação, note-se que a mesma IE 038/2012, em sua Seção 4, registrou a seguinte recomendação: “*verificar as condições de aplicação do PSI na data da contratação*”.

Somente em um segundo momento do fluxo, isto é, na análise dos aditivos de utilização específica, é que as fontes para cada uso específico foram associadas ao projeto. Por exemplo, o Instrumento que deliberou a aprovação do 1º Termo Aditivo (IP 040/2012 – SA 11), em sua página 28, definiu as origens dos recursos para cada um dos usos ali descritos.

4.4.2.5 Operação 2.841.981

As operações de financiamento a grandes empreendimentos de energia eram, usualmente, financiadas a condições específicas ao empreendimento, e divulgadas pelo BNDES previamente aos leilões. Essas condições financeiras específicas eram aprovadas na mesma alçada de aprovação das demais condições gerais das Políticas Operacionais, a Diretoria do BNDES, e passavam a compô-las.

As condições do apoio financeiro à implantação do aproveitamento hidrelétrico Belo Monte foram divulgadas pelo BNDES previamente ao Leilão ANEEL nº 006/2009, de 20/04/2010, em sua página na Internet, conforme proposto via IP AIE/DEENE nº 069/2010, de 19/03/2010, e aprovado pela Diretoria do BNDES em 23/03/2010, por meio da Decisão nº Dir 241/2010-BNDES.

Os prazos utilizados para o financiamento foram divulgados nessas condições do apoio financeiro específicas, devidamente aprovadas pela Diretoria.

Destaca-se que o Projeto da UHE Belo Monte foi considerado à época como sendo o mais relevante já leiloado pela ANEEL, sendo capaz de suprir progressivamente a forte demanda de energia existente no país, além de ser o Projeto de maior porte do setor elétrico brasileiro (excluída a Usina de Itaipu, que é binacional).

As condições estipuladas para o apoio tiveram como objetivo contribuir com a economicidade do empreendimento, de forma a aumentar a competitividade do certame e, consequentemente, incentivar a modicidade tarifária, produzindo, assim, efeitos positivos para a sociedade.

Sobre o valor de total contratado de R\$ 22,5 bilhões para a operação de longo prazo com a Norte Energia, destaca-se que foi calculado com base nas projeções econômico-financeiras elaboradas pelo BNDES à época da análise da operação, que apontavam que esse era o valor máximo de financiamento por ela suportado, com base nas projeções de receita, despesas, investimentos, custos da dívida e indicadores macroeconômicos disponíveis, respeitando-se o limitador do Índice de Cobertura do Serviço da Dívida mínimo de 1,2, também determinado nas condições do apoio financeiro divulgadas na página no BNDES para apoio ao Projeto.

Vale ressaltar que, desse valor total do financiamento contratado, o BNDES e os agentes repassadores desembolsaram o montante de R\$ 20,5 bilhões. O saldo de R\$ 2,0 bilhões foi cancelado, uma vez que não foram cumpridas as condições contratuais para sua utilização, conforme exposto no Relatório de Acompanhamento de Conclusão AE/DEENE1 nº 25/2020, de 27/018/2020.

4.4.3 Operações que utilizaram linhas de financiamento próprias do agente financeiro com registro associado aos instrumentos financeiros do BNDES

Reiteramos o entendimento expresso nas Notas Técnicas encaminhadas à CGU ao longo dessa avaliação, de que **não houve enquadramento inadequado de nenhuma** das operações sob responsabilidade da atual Área de Operações e Canais Digitais auditadas pela Controladoria Geral da União.

Cabe ainda registro, conforme já informado¹² à CGU, de 2009 até 2021, do total desembolsado de R\$ 696,7 bilhões com recursos do Tesouro Nacional, 404,3 bilhões (58,0%) foram realizados por meio de mais de 2 milhões de operações indiretas automáticas, que representaram cerca de 99% do total de operações contratadas no BNDES no período, com valor médio de aproximadamente R\$ 200 mil, majoritariamente para micro, pequenas e médias empresas.

Essas operações indiretas automáticas foram contratadas, em sua grande maioria, no âmbito dos Produtos BNDES Finame e Cartão BNDES, que somaram aproximadamente 95% do total de mais de 2 milhões de operações enquadradas pelo BNDES no período em que a CGU selecionou a amostra não-probabilística de 16 operações com valores acima de R\$ 10 milhões para realizar essa avaliação, sendo que nenhuma do Cartão BNDES que possui ticket médio por operação de R\$ 14,9 mil reais.

Como tanto no bojo do Produto Finame quanto do Cartão BNDES existe um processo automático de enquadramento da operação, possibilitada, entre outras razões, porque os itens financiados são previamente credenciados, entende-se que parte substancial das operações contratadas no BNDES permitem uma verificação objetiva e simplificada da aderência da contratação aos critérios de elegibilidade do Produto ou Programa do BNDES, especialmente após a integração eletrônica desenvolvida mais recentemente para consulta de notas fiscais eletrônicas.

Nesse sentido, tendo em vista que a amostra de operações selecionadas pela CGU teve característica não probabilística e possui um perfil diverso da grande maioria das operações contratadas no período avaliado, não nos parece ser uma amostra suficientemente grande para inferir sobre a adequação do processo de enquadramento da carteira total de operações.

4.4.4 Operações não contratadas na forma de apoio indireta sem registro da motivação da não continuidade do processo pelo agente financeiro

Cabe inicialmente registrar que o antigo sistema PAC Online, onde eram operacionalizadas as operações do Finame – Produto Indireto Automático com maior volume de desembolso no período avaliado - já exigia um motivo para o cancelamento, porém com era um campo de

¹² Nota Técnica Conjunta AP/SUP no 43/2021 e ADIG/SUP nº 30/2021, de 21.09.2021, em resposta a Solicitação de Auditoria 909115/03 – CGU de 09/09/2021.

texto livre (dado não estruturado), em algumas PACs canceladas poderiam constar dados que não pudesse ser interpretada como o real motivo do cancelamento. De qualquer forma, conforme explanação a seguir na Recomendação Complementar 2, entende-se que essa questão foi equacionada de forma satisfatória.

5 Monitoramento

4ª Questão: O acompanhamento realizado pelo BNDES é suficiente para garantir o alcance dos objetivos e das metas que justificaram a concessão dos recursos?

5.1 O BNDES não garantiu o monitoramento dos projetos apoiados conforme metodologia aprovada em normativos próprios do Banco.

Operações Diretas e Indiretas Não Automáticas

O BNDES vem, de forma institucional, continuamente aprimorando seus procedimentos de acompanhamento, com destaque para os ganhos obtidos com a implementação do Sistema de Acompanhamento, que possibilita o acompanhamento das obrigações financeiras e não financeiras das operações, de forma estruturada e transparente para todos os envolvidos.

Neste sentido, ressalte-se que todas as operações diretas abrangidas pela Resolução 3713/2020 (fluxo operacional das esteiras de crédito Corporativa e Project Finance), e contratadas a partir de janeiro/2019, têm as suas obrigações contratuais registradas no Sistema de Acompanhamento, gerando alertas para as equipes internas no BNDES visando o seu acompanhamento tempestivo. Adicionalmente, o Sistema de Acompanhamento vem sendo aprimorado para incrementar seu uso como canal de comunicação contextualizado entre as partes.

Quanto ao processo de Acompanhamento das operações diretas do BNDES, conforme estabelecido em resolução de Diretoria (atualmente Res DIR 3713/2020), este pode contemplar entre as suas atividades a verificação da execução física e financeira do projeto, monitoramento da situação do Cliente (classificação de risco e, quando necessário, dados financeiros e conceito cadastral), bem como monitoramento dos indicadores de eficácia e efetividade dos projetos, conforme normativo que trata do Macroprocesso de Monitoramento e Avaliação de Efetividade do Sistema BNDES.

Operações indiretas automáticas

Reitera-se o entendimento de que a exigência prevista no item 3.1.2 da Resolução 660/87 **não se aplicava às operações indiretas automáticas**. Para essas operações, as exigências a serem cumpridas pelos Agentes Financeiros e pelas Beneficiárias Finais eram aquelas previstas nas circulares dos produtos operacionalizados pelo BNDES que foram enviadas à CGU na resposta do item 4 da Solicitação de Auditoria 909115/01.

5.2 O BNDES não monitorou adequadamente a atuação dos agentes financeiros na operacionalização dos recursos

Acompanhamento e monitoramento das operações indiretas não-automáticas

Conforme estabelecido em resolução de Diretoria (Res DIR nº 3.713/2020-BNDES e alterações posteriores), é de responsabilidade do Agente Financeiro o acompanhamento das operações indiretas não automáticas. Cabendo a ele acompanhar e monitorar o cumprimento das obrigações contratuais financeiras e não financeiras, bem como, sempre que solicitado pelo Sistema BNDES, prestar informações e/ou encaminhar os documentos relacionados ao acompanhamento da operação e do Cliente Final.

Em linhas gerais, os documentos elaborados e atividades de acompanhamento realizadas pelo Agente Financeiro e de conhecimento da equipe de acompanhamento da operação do BNDES são devidamente registrados nos Sistemas Operacionais do BNDES, de modo a subsidiar a gestão do processo em questão.

Destaque-se que no momento do encaminhamento do Pedido de Liberação de Recursos ao Sistema BNDES, o Agente Financeiro deve enviar ao BNDES declaração referente aos seguintes itens:

- i. comprovação da aplicação dos recursos já liberados pelo Sistema BNDES e repassados pelo Agente Financeiro, indicando a evolução física e financeira do Projeto;
- ii. cumprimento das obrigações contratuais financeiras e não financeiras, inclusive da constituição da(s) garantia(s) e seguro(s) da operação, se for o caso; e
- iii. verificação dos aspectos socioambientais e da situação fiscal e parafiscal, entre outros considerados relevantes pelo Agente Financeiro e/ou pelo Sistema BNDES.

E, ao final da operação, o Agente Financeiro deve elaborar e encaminhar ao BNDES: (i) relatório de conclusão da implantação do projeto, quando houver; e a após a liquidação financeira e o cumprimento das obrigações não financeiras do Contrato, (ii) declaração que ateste o cumprimento das obrigações financeiras e não financeiras da operação, sendo tal documento considerado como instrumento de acompanhamento final da operação.

Cabe mencionar que, assim como no caso das operações indiretas automáticas, as operações indiretas não-automáticas também utilizam os serviços da Base Única de Impedimentos (IPD), com integração aos sistemas operacionais para verificação, previamente a determinados eventos de negócio, tais como contratação ou liberação de recursos, se existem restrições associadas e, dependendo dos alertas, as equipes operacionais do BNDES podem solicitar a apresentação de documentos e esclarecimentos adicionais aos Agentes Financeiros.

Evolução do Processo de Concessão de Crédito e Compliance das operações indiretas automáticas

Conforme informado à CGU por meio da Nota Técnica Conjunta AP/SUP nº 33/2021 e ADIG/SUP nº 26/2021, de 23/08/2021, em resposta à Solicitação de Auditoria 909115/01 – CGU, de 06/08/2021, o **desenvolvimento do Sistema BNDES Online iniciou-se em 2017**, com o objetivo de se tornar a plataforma única para processamento dos financiamentos encaminhados pelas Instituições Financeiras Credenciadas, utilizando-se de tecnologia de comunicação máquina a máquina, através da integração dos seus sistemas de forma

automatizada aos do BNDES, o que permitiu, principalmente, ganhos de eficiência, celeridade e segurança às operações.

Adicionalmente, ressalte-se que, em conjunto com outros sistemas do BNDES, e realizando acesso a bases de dados internas e externas, a homologação das operações por meio do Sistema BNDES Online ocorre em tempo real, realizando-se a verificação das condições do financiamento e das regras de enquadramento das operações, informadas pelas Instituições Financeiras Credenciadas, de forma automática e instantânea.

Com o objetivo de propiciar tal esteira digital ágil e segura, o BNDES promoveu, em seu ambiente de controles internos, o acesso a registros de informações disponibilizados por diversos órgãos e entidades da Administração Pública, para a verificação automatizada da conformidade do crédito concedido.

Nesse contexto, pode-se citar a obtenção de informações de certidões e cadastros, mediante convênios e acordos de cooperação com a Secretaria da Receita Federal e a Caixa Econômica Federal. Outrossim, por ser uma instituição financeira pública, o BNDES também acessa as informações do Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal (CADIN) administrado e disponibilizado pelo Banco Central do Brasil.

Adicionalmente, frise-se que o BNDES ainda utiliza informações, a exemplo de condenações e inserções em listas contendo punições ou restrições, constantes de cadastros públicos, tais como, o Cadastro de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS), da Controladoria-Geral da União, e o Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Ato de Improbidade Administrativa e Inelegibilidade, mantido pelo Conselho Nacional de Justiça.

Com efeito, por meio desse processo, o BNDES mitiga o risco, automaticamente por sistema, de que os recursos sejam contratados e liberados a proponentes impedidos, por lei ou decisões judiciais, de obtê-los.

Nesse sentido, por intermédio de Convênio com a Secretaria da Receita Federal, a plataforma BNDES Online executa automaticamente o download dos dados da nota fiscal eletrônica, a partir da chave informada pelo Agente Financeiro, direto do portal da NFe, além de realizar diversas verificações de consistência, incluindo a checagem dessas informações com os dados do financiamento e do pedido de liberação.

Ademais, o BNDES realiza o monitoramento das operações por meio de análise e cruzamento de informações de fontes internas e externas, com o objetivo de identificar inconsistências, anomalias e permitir ação de verificação, correção e prevenção tempestiva.

Registre-se, ainda, que o BNDES realiza o acompanhamento das operações contratadas pelos Agentes Financeiros por amostragem, com o objetivo de garantir o cumprimento da finalidade dos financiamentos, bem como das exigências normativas relacionadas a tais operações. Tal processo leva em conta fatores de risco e segue as orientações contidas nos manuais de auditoria do TCU para seleção das operações.

Nesse ponto, cumpre destacar que o processo de acompanhamento é feito através da análise da documentação exigida para a concessão do crédito, da verificação de comprovantes financeiros da aplicação dos recursos e da comprovação física do investimento realizado. Em caso de descumprimento de obrigações não financeiras, são aplicadas penalidades aos Agentes Financeiros com base nos normativos pertinentes e, quando há indícios de crime, os fatos são comunicados às autoridades competentes. Registre-se que, no caso de crédito subvencionado, a aplicação irregular ou desvio dos recursos sujeita o infrator, também, à devolução da subvenção econômica recebida.

É de se mencionar, ainda, que o processo de acompanhamento é amparado por sistema, no qual são registradas as atividades de acompanhamento realizadas, bem como as comunicações e documentos analisados.

Importante ainda mencionar que nos termos da Cláusula Oitava (“Obrigações Especiais das Entidades Financeiras”), inciso XIV, do Contrato de Abertura de Crédito – CAC nº 14.2.0380.1, atualmente em vigor, celebrado entre o Sistema BNDES e as Instituições Financeiras Credenciadas, as mesmas se obrigam a atestar o cumprimento das normas e procedimentos aplicáveis à matéria socioambiental exigíveis nas operações de crédito formalizadas com as Beneficiárias Finais (Clientes Finais), em especial as emanadas das Autoridades Monetárias, bem como a prestar informações e apresentar documentos para esclarecimentos necessários sobre a matéria.

Assim, nos meses de janeiro, abril, julho e outubro de cada ano, o BNDES exige que as Instituições Financeiras Credenciadas informem as operações liquidadas no trimestre imediatamente anterior, em razão de inadimplemento não financeiro da Beneficiária Final (Cliente Final), verificado por meio de sua fiscalização.

Outrossim, as Instituições Financeiras Credenciadas também atestam, semestralmente, perante o Sistema BNDES, a regularidade das operações, para fins de recebimento de subvenção econômica. Além disso, as Circulares emitidas pelo Sistema BNDES determinam que as Instituições Financeiras Credenciadas devem inserir cláusula nos instrumentos contratuais que obrigue as Beneficiárias Finais (Clientes Finais) a notificar, em até 30 (trinta) dias, a Instituição Financeira Credenciada acerca da existência de procedimento, judicial ou administrativo, movido contra si ou seus sócios, relativo à prática de infração ambiental.

Finalmente, o BNDES possui canal para recebimento de demandas, não só de clientes e parceiros, mas também da sociedade. Por meio desse canal, são recebidas reclamações e denúncias, que recebem tratamento por parte do BNDES, podendo ensejar a abertura de acompanhamento para apuração dos fatos nela narrados.

5.3 Operações diretas firmadas com agentes financeiros para concessão de financiamentos a beneficiários finais e, portanto, com monitoramento restrito ou ausente com relação a estes.

5.3.1 Operação 4.951.712

Tendo em vista que a Resolução do CMN estabeleceu que o BNDES repassasse os recursos aos bancos públicos federais, que ficariam responsáveis pelo acompanhamento e monitoramento das operações de crédito efetuadas com os Estados e Distrito Federal, o Contrato celebrado pelo BNDES com o BB previu que os recursos seriam disponibilizados pelo BNDES mediante apresentação de pedido de liberação do BB e que este poderia utilizar os recursos dentro de um prazo limite sujeito a prorrogações.

Desta forma, tendo em vista que o BB precisou, conforme dinâmica das suas linhas próprias de financiamento, de prazo adicional para repassar os recursos aos Beneficiários Finais, o BNDES, conforme previsto em contrato, concedeu prorrogações a fim que a finalidade contratual fosse plenamente atendida.

Em relação à eventuais aplicações financeiras do BB dos recursos liberados pelo BNDES durante o prazo em que os mesmos não foram repassados aos Beneficiários Finais, válido pontuar que a operação celebrada entre o BNDES e o BB é uma operação reembolsável e, portanto, o BB passa a incorrer nos juros do BNDES a partir da liberação realizada. Entende-se que a gestão de eventual aplicação financeira por parte do BB deve ser objeto de avaliação junto ao BB e não ao BNDES.

5.3.2 Operação 5.338.042

Sobre os achados relacionados à Operação 5.338.042, cumpre ressaltar que a metodologia de acompanhamento das operações, no âmbito do BNDES Microcrédito, é baseada no acompanhamento da carteira e não no acompanhamento de cada operação, uma vez que o BNDES não libera os recursos especificamente para uma operação a ser celebrada entre a instituição financeira e o microempreendedor, tal como ocorre nas operações de repasse, mas, sim, libera recursos para constituição de um funding que é gerido pela instituição financeira de acordo com os prazos avençados com os microempreendedores que, em regra, são mais curtos, conforme anteriormente esclarecido Nota Técnica Conjunta ADIG/SUP 005/2022 e AF/SUP 002/2022, de 18.01.2022, enviada à CGU em resposta a SA909115/33. Ou seja, o objeto da operação é constituição de uma carteira rotativa de funding de operações entre a instituição financeira e os microempreendedores.

Em relação ao achado referente ao acompanhamento da aplicação financeira dos recursos, cabe esclarecer que, no âmbito do Produto BNDES Microcrédito, os recursos são direcionados a uma conta bancária específica da instituição financeira que será utilizada para realização das operações junto aos microempreendedores, incluindo o recebimento de tais empréstimos com a devida correção de juros. As instituições financeiras apresentam contas contábeis exclusivas para a operacionalização dos recursos do Produto BNDES Microcrédito, o que é demonstrado em suas Demonstrações Financeiras.

Sobre este acompanhamento, cabe destacar que a alteração no produto BNDES Microcrédito, aprovada na Reunião de Diretoria realizada em 04/05/2022, proporciona mais simplicidade e objetividade ao acompanhamento deste ponto. A regra aprovada alterou de 85% para 125% o percentual de recursos a serem aplicados pelas instituições financeiras de 1º piso em operações de microcrédito. Tal mudança busca ampliar o alcance e direcionar os recursos para formação da carteira de operações com microempreendedores.

Em relação ao achado indicando que a análise dos beneficiários finais foi realizada por amostragem pouco representativa, cabe explicitar que o BNDES busca constantemente aprimorar seus processos, sendo que, a partir de 2020, o Departamento de Conformidade e Prevenção a Fraudes (DEPR) da Área de Operações e Canais Digitais (ADIG) vem acompanhando os contratos firmados na relação das instituições financeiras com os microempreendedores com base em técnicas de amostragem.

Ademais, está em andamento um projeto para automatizar a verificação de alguns itens de conformidade, que aperfeiçoarão os processos de monitoramento e acompanhamento de toda a carteira de Microcrédito.

5.3.3 Operação 2.639.576

Relevante destacar que o contrato em questão destinou-se, originalmente, a financiar as contrapartidas dos projetos do PAC, empreendimentos estes que já eram acompanhados originalmente pela CEF, como operadora dos recursos do Orçamento Geral da União (OGU), de modo que, à época, o Ministério das Cidades, Casa Civil, CEF e BNDES entenderam que a metodologia operacional deveria ser aquela que a CEF já vinha adotando com os recursos do OGU, de acordo com as diretrizes fiadas pelo Governo Federal e com metodologia própria de acompanhamento dos projetos.

Conforme modelagem aprovada pela Diretoria do BNDES e estabelecida no contrato celebrado, a operação de crédito realizada entre o BNDES e a CEF possui natureza exclusivamente financeira, nos termos da Decisão de Diretoria nº 190/2010-BNDES, de 09/03/2010, competindo à CEF o acompanhamento da correta aplicação dos recursos, de acordo com metodologia operacional adotada para acompanhamento físico-financeiro dos projetos financiados em suas linhas próprias.

Pertinente ponderar que a CEF integra a Administração Pública federal e se submete aos mesmos princípios, regras, controles e governança aplicáveis ao BNDES para acompanhamento físico-financeiro dos projetos, de modo que não houve qualquer flexibilização no processo de acompanhamento. Desta forma, quaisquer informações de acompanhamento sobre os projetos apoiados pelo financiamento estão disponíveis e podem ser buscados junto à CEF.

“Constatou-se que o BNDES não exigiu a comprovação da aplicação dos recursos na periodicidade trimestral. Embora o contrato somente estabelecesse prazo para o repasse dos recursos pelo BNDES e não da sua utilização pela CEF, identificou-se em torno de R\$ 913 milhões em saldo não comprovado pela CEF, conforme Relatório de Acompanhamento AGS/DEGEP nº 44/21, de 04.10.2021, tratado na subseção 5.6.1 deste relatório.”

Quanto à periodicidade trimestral de comprovação financeira da aplicação dos recursos, pontua-se que, sempre que solicitado pelo BNDES, a CEF tem apresentado a comprovação, de forma a subsidiar, satisfatoriamente, a elaboração dos Relatórios de Acompanhamento em conformidade com os normativos operacionais aplicáveis à operação.

No que tange ao saldo de R\$ 913 milhões, esclarece-se que a comprovação financeira da aplicação dos recursos ocorrerá tão logo os recursos sejam repassados pela CEF aos Beneficiários Finais. Conforme previsão contratual, os recursos do BNDES foram disponibilizados quando solicitados pela CEF, sendo esta a responsável exclusiva pela operacionalização do financiamento junto aos Beneficiários Finais. Ademais, a CEF poderá igualmente prestar esclarecimentos sobre a existência do saldo.

Da mesma forma que ocorrido com a operação do PROINVESTE, não houve prestação de contas da receita decorrente de aplicação financeira dos recursos, revelando a inobservância do item 5 do artigo 34 da Resolução nº 665/87, que trata da obrigação dos beneficiários de contabilizar a aplicação da colaboração financeira.

Esclarece-se que o normativo indicado não exige dos Clientes a prestação de contas da receita decorrente de aplicação financeira de recursos. Ademais válido pontuar que a operação celebrada entre o BNDES e a CEF é uma operação reembolsável e, portanto, a CEF passa a incorrer nos juros do BNDES a partir da liberação realizada. Entende-se que a gestão de eventual aplicação financeira por parte da CEF deve ser objeto de avaliação junto à CEF e não ao BNDES.

5.3.4 Operação 3.009.064

Conforme descrito na Nota Técnica AE/DEENE2 nº 75/2021, de 02/12/2021, foram apresentados os relatórios de acompanhamento do agente financeiro. Posteriormente à emissão da referida nota técnica, o BNDES recebeu do agente financeiro o Ofício GECON 0157/2021, de 20/12/2021, instrumento de acompanhamento recente, emitido pelo agente financeiro, e complementar ao histórico anteriormente reportado. Nesse instrumento consta a declaração que atesta que a totalidade dos recursos desembolsados pelo BNDES à CEF foi usada para financiar Entes da Federação, especificadamente, o Estado de Goiás por meio do Contrato nº 0368.085-96, celebrado com a CEF em 27/12/2011, bem como a adimplência financeira e não financeira de todas as obrigações relativas ao Contrato de Financiamento nº 10.2.1895.1. Cumpre informar, adicionalmente, que, conforme confirmado pela CEF¹³, os recursos do BNDES foram repassados ao Estado de Goiás pela mesma dentro do prazo estabelecido no inciso X do Art. 52 da Resolução nº 665/87.

5.4 Fragilidades na análise e aprovação, pelo BNDES, do objeto contratual prejudicando o monitoramento das operações

Operações Diretas e Indiretas Não Automáticas

Conforme estabelecido no Regulamento Geral de Operações (RGO) do BNDES, compete à Diretoria ou ao Comitê de Crédito e Operações (CCOp), a depender da alçada de deliberação estabelecida em resolução de Diretoria (Res DIR 3552/2019), decidir sobre alteração substancial ou dispensa de cumprimento da finalidade da operação. Sendo que a alteração de finalidade, para os fins previstos no regulamento, será considerada substancial quando causar impacto significativo na realização do projeto ou reduzir a capacidade de pagamento do Cliente, não sendo consideradas, mudanças que impliquem alteração ou exclusão de estudos ou intervenções não essenciais à realização do projeto.

5.4.1 Operação 3.623.148

Na implementação de projetos de investimento, especialmente no setor de Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação, são rotineiras as mudanças no escopo do projeto, que deve sempre ser informada ao BNDES, em forma de aditivo ou alteração.

Com relação a análise de capacidade de pagamento da contrapartida, o Agente Financeiro é responsável pela análise financeira do beneficiário final e deve garantir a sua sustentabilidade financeira e capacidade de pagamento do investimento em curso.

Por fim, destaca-se que, apesar da mudança dos investimentos, o objetivo do financiamento foi cumprido, conforme relatório apresentado pela FINEP.

¹³ Ofício GECON 0157/2021, de 20/12/2021.

5.4.2 Operação 3.556.592

No instrumento que analisou e deliberou a utilização específica (IP 040/2012 - SA11) e que resultou no 1º Termo Aditivo, optou-se por apresentar o quadro de usos e fontes (QUF) consolidado das intervenções (sub-projetos) das refinarias envolvidas, ao invés de se apresentar os usos e fontes em cada uma delas separadamente. O documento apresentou a previsão de participação do BNDES em R\$ 7,2 bilhões e, também, a previsão do investimento total da Petrobras na modernização de sete refinarias. Tal QUF consolidado demonstra o impacto global esperado, mas houve instrumentos de acompanhamento em que se seguiu o caminho de desagregar os valores comprovados por refinaria (vide IP 144A - SA 11).

De todo modo, sistemas implantados recentemente no BNDES permitem um melhor acompanhamento dos investimentos por intervenção, quando a situação exigir.

Adicione-se ainda que, durante a fase de análise, o objeto contratual teve um grau de detalhamento quanto ao escopo dos investimentos em cada refinaria (vide páginas 8 a 16 da IP 040/2012) e quanto aos aspectos jurídicos e ambientais relacionados a cada uma delas (páginas 19 a 27 da IP 040/2012).

5.4.3 Operação 3.009.064

Conforme mencionado anteriormente, o fato de não haver Produto específico com fluxo pré-definido e, por essa razão, não ter havido enquadramento, não representa óbice à aprovação da operação pela Diretoria do BNDES, visto que tomou por base o próprio Estatuto do Banco.

Outrossim, o fato de o processo de alienação do controle da CELG Distribuição S.A. ter sido bem-sucedido evidencia que a finalidade da operação financeira (equacionamento financeiro da referida empresa estadual) foi atendida.

6 Outras observações

6.1 Ouvidoria

Durante o ano de 2021, em virtude de Solicitações de Auditoria da Controladoria-Geral da União – CGU que tratavam do Programa de Sustentação de Investimento – PSI, a Ouvidoria do Sistema BNDES foi instada a se pronunciar mais de uma vez pela Área de Auditoria – AT¹⁴ para que fossem franqueados àquele Ministério dados das manifestações dos cidadãos que tivessem conexão com o referido programa governamental que era destinado à aquisição e produção de bens de capital e à inovação tecnológica.

¹⁴ Nota Ouvidoria BNDES nºs 02, 04 e 05/21, respectivamente de 09 de agosto, 18 de agosto e 26 de outubro de 2021.

Nesses pronunciamentos, restou claro que à Ouvidoria compete receber e dar tratamento a reclamações e solicitações não solucionadas através dos canais de atendimento primário das empresas do Sistema BNDES e, ainda, a sugestões, solicitações de simplificação, solicitações de providências, denúncias, agradecimentos e/ou elogios. Especificamente em relação às denúncias, foi devidamente esclarecido que à Ouvidoria cabe gerir o canal de denúncias do Sistema BNDES, mas não lhe cabe realizar o juízo de admissibilidade desse tipo de manifestação, tampouco a apuração delas.

Repisadas tais questões, importante esclarecer, ainda, que, em sua interface com os cidadãos, a Ouvidoria deve promover resposta às manifestações que lhes são trazidas, caso os cidadãos tenham apresentado qualquer forma de contato válida.

Assim, nunca é demais lembrar que, desde 2019, a Ouvidoria do BNDES se utiliza de sistema informatizado de registros e de controle de manifestações fornecido pela Controladoria-Geral da União – CGU, qual seja, o sistema e-Ouv, hoje hospedado na Plataforma Fala BR. Portanto, todas as manifestações dos cidadãos e suas respectivas respostas são regularmente registradas em tal plataforma, devendo, para tanto, seguir seus parâmetros mínimos.

Ademais, a Ouvidoria do BNDES adaptou sua legislação de regência aos termos da Portaria CGU nº 581/21, inclusive quanto aos requisitos mínimos para uma resposta conclusiva. Nesse sentido, importante não se olvidar que, de acordo com o Regulamento da Ouvidoria do Sistema BNDES (Resolução CA nº 12/21 – BNDES), consoante o disposto na referida Portaria ministerial¹⁵, as respostas conclusivas às manifestações sempre observarão o seguinte conteúdo mínimo:

“Artigo 20, § 1º: Na elaboração de respostas conclusivas às manifestações, a Ouvidoria do BNDES observará o seguinte conteúdo mínimo:

(...)

II - no caso de reclamação, informação objetiva acerca da análise do fato apontado;

(...)

V - no caso de denúncia, informação sobre o seu encaminhamento à(s) Unidade(s) de Apuração Competente(s) ou sobre o seu arquivamento, nos termos do artigo 28 deste Regulamento”.

Não obstante os dados fornecidos para a CGU tenham sido de manifestações ocorridas entre os anos de 2009 e 2015¹⁶, período anterior, portanto, às adaptações de processo e de legislação acima destacadas, cumpre-nos observar que, salvo melhor juízo, todas as respostas

¹⁵ Art. 19. Na elaboração de respostas conclusivas às manifestações, as unidades do SisOuv observarão o seguinte conteúdo mínimo:

(...)

II - no caso de reclamação, informação objetiva acerca da análise do fato apontado;

(...)

V - no caso de denúncia, informação sobre o seu encaminhamento às unidades apuratórias competentes ou sobre o seu arquivamento.

¹⁶ Como indicado na Nota Ouvidoria nº 04/21, o período considerado para a quantificação das manifestações recebidas foi aquele compreendido entre 2009 e 2015, uma vez que o PSI, de acordo com as próprias informações dos canais do BNDES na Internet, foi instituído a partir do ano de 2009, por meio da Medida Provisória nº 465 e da Lei nº 12.096, e findou-se em 2015, com a promulgação da Lei nº 13.132.

conclusivas dadas aos cidadãos à época também cumpriram os parâmetros supra mencionados, isto é, no tocante às reclamações, houve na resposta ao cidadão informação objetiva acerca da análise do fato apontado, e, em relação às denúncias, foram prestadas informações sobre os respectivos encaminhamentos à Unidade de Apuração Competente.

6.2 Risco de duplicidade de apoio financeiro

Operações Diretas e Indiretas Não Automáticas

Ao longo do acompanhamento da operação, no que tange a avaliação da regularidade de aplicação de recursos conforme estabelecido em resolução de diretoria (Res DIR nº 3.354/2018), cada liberação de recursos ao longo da operação está condicionada à elaboração de Pedido de Liberação pela Equipe de Acompanhamento, em que se informa a verificação do cumprimento das condições prévias à liberação de recursos. E, ao final do Projeto, o valor do apoio financeiro desembolsado é calculado com base no Quadro de Usos e Fontes, considerando as comprovações de gastos ao longo de sua execução, respeitados os valores aprovados e contratados, a participação máxima e as regras de reembolso e contrapartida previstas nas Políticas Operacionais do Sistema BNDES aplicáveis à Operação.

Para apoiar todo esse processo de acompanhamento da comprovação financeira das operações diretas contratadas, desde 2018, o BNDES utiliza o Sistema de Acompanhamento, no qual centraliza o registro e a armazenagem das informações e documentos em uma única plataforma on-line, gerando os seguintes benefícios para o processo de acompanhamento:

- Padronização do processo de acompanhamento financeiro entre as distintas Áreas Operacionais do BNDES;
- Utilização de metodologia padronizada para seleção amostral de notas fiscais para fins de comprovação financeira;
- Armazenamento da relação de gastos dos projetos apoiados, bem como dos documentos utilizados para comprovação financeira, permitindo maior rastreabilidade em todo o processo de acompanhamento financeiro;
- Aplicação de críticas automáticas sobre a relação de gastos apresentada pelo cliente; e
- Possibilidade do compartilhamento das atividades relacionadas ao acompanhamento financeiro entre as Áreas Operacionais e a Área de Suporte ao Negócio.

Vale ressaltar que o sistema foi desenvolvido em 2017, entrou em etapa de teste piloto em 2018 e em 2019 foi estabelecido, por meio de resolução de diretoria (Res DIR nº 3.531/2019) o uso obrigatório do sistema para suporte ao processo de comprovação financeira das operações diretas, contratadas a partir de 01 de janeiro de 2019.

Conforme estabelecido em normativo interno em 2018, para fins de comprovação da aplicação dos recursos das operações diretas do BNDES, os Clientes passaram a ter que encaminhar listagem eletrônica dos itens gastos contendo, no mínimo, as seguintes informações para cada item de gasto:

- i. identificação do documento comprobatório;
- ii. identificação do fornecedor ou prestador de serviço;

- iii. data do gasto;
- iv. valor do gasto; e
- v. rubrica do Quadro de Usos e Fontes.

Ao enviar a planilha de gastos alocados ao Projeto objeto de apoio do BNDES, com as informações das Notas Fiscais e seus Pagamentos, o Sistema de Acompanhamento realiza uma série de validações automáticas com o objetivo de identificar erros de preenchimento e características suspeitas que justificariam a análise da Nota Fiscal pelo BNDES. Entre as regras automáticas estão:

- Nota Fiscal duplicada – se a Nota Fiscal já foi informada previamente no sistema de Acompanhamento para fins de comprovação financeira dessa própria operação;
- Nota Fiscal já utilizada em outra operação – se a mesma Nota Fiscal já foi informada em outra operação, seja em operação direta, no próprio sistema de Acompanhamento, ou em operações indiretas, registradas nos sistemas PAC Online, BNDES Online ou Cartão BNDES.

Algumas dessas regras podem impedir o envio do item de gasto para o BNDES, fazendo com que eles permaneçam na situação de “Em Rascunho” até que os erros de preenchimento sejam corrigidos pelo Cliente.

Outras regras não impedem o envio dos itens de gasto para o BNDES, mas os movimentam automaticamente para a situação “Em Análise”, podendo ensejar a seleção de itens para análise. Após a etapa da seleção automática, os gastos que não forem selecionados por nenhuma regra e que permanecerem no estado “Recebido” poderão ser selecionados manualmente, a critério da Equipe de Acompanhamento e poderão ser objeto de uma amostragem estatística para solicitação dos documentos comprobatórios.

Assim, para os itens de gastos selecionados automaticamente, manualmente ou por amostragem estatística o Cliente deverá apresentar ao BNDES a Nota Fiscal ou documento fiscal que confirme tal gasto.

Quanto à amostragem estatística, os elementos metodológicos utilizados pelo BNDES (MUS – Monetary Unit Sampling – estimador de média por unidade – e Amostragem Estratificada Otimizada – estimador de total de defeitos) estão alinhados com órgãos de controle e boas práticas de mercado.

Por fim, não obstante todos aprimoramentos citados acima e no item 5.2, entende-se que, a partir da recomendação realizada pela CGU, existe, de fato, uma oportunidade de melhoria que será avaliada pelo BNDES, especialmente quanto à extensão do uso do sistema para suporte ao processo de comprovação financeira das operações diretas para o acompanhamento de projetos apoiados na modalidade indireta automática.

7 Recomendações¹⁷

7.1 Recomendações Prioritárias

7.1.1 Prioritária 1

Ao BNDES, quando a legislação que disciplina a aplicação de recursos federais for omissa, propor motivadamente objetivos, metas, indicadores e critérios de elegibilidade para a concessão de financiamentos, com base em estudos e diagnósticos que viabilizem a canalização dos recursos aos setores produtivos que mais necessitam de investimentos do Estado, submetendo, ao final, à aprovação do ME.

Desde outubro de 2019, o BNDES conta com um regulamento específico sobre o processo, ferramentas e governança de criação de novos instrumentos de apoio (“Regulamento de Desenvolvimento e Gestão das Políticas Operacionais”). Nesse regulamento, há uma definição explícita sobre as análises prévias à criação de um instrumento de apoio, de forma a garantir a elaboração de um diagnóstico que ratifique a canalização dos recursos aos setores produtivos que mais necessitam.

O Regulamento de Desenvolvimento e Gestão das Políticas Operacionais determina que sejam apresentadas informações referentes à contextualização, objetivos e justificativas para o novo instrumento.

Ademais, no atual processo de criação de instrumentos de apoio do BNDES, é avaliado o mérito da proposta, identificado o potencial valor entregue aos clientes e à sociedade, e elaborada análise de posicionamento. Ela inclui aspectos relacionados à análise de mercado e do ambiente de negócios, identificando o mercado considerado, seu tamanho, perspectivas de crescimento, alternativas oferecidas, principais atores, e o público alvo que se pretende atender em última instância. Deve ser verificado qual é o cliente-alvo, a necessidade não atendida que apenas a nova solução poderia alcançar, ou sua diferenciação em relação a outras soluções disponíveis, esclarecendo, também, as ações de comunicação.

O regulamento determina, ainda, que seja apresentada a análise de viabilidade da proposta, incluindo aspectos relacionados a riscos, conformidade, impactos e resultados financeiros, bem como a análise socioambiental dos instrumentos de apoio. Observa-se, portanto, que houve relevante amadurecimento do BNDES nos últimos anos no sentido de estabelecer processos, critérios, instrumentos e governança para a criação de instrumentos de apoio, de forma a garantir a canalização de recursos e esforços para os setores produtivos que mais necessitam.

Em relação ao monitoramento e avaliação de efetividade, também houve significativos avanços nos últimos anos, com o estabelecimento de uma política corporativa (atual Política Corporativa de Monitoramento e Avaliação de Efetividade¹⁸) e de um regulamento em que são definidos procedimentos, ferramentas, atores e governança (atual Regulamento do Macroprocesso de Monitoramento e Avaliação de Efetividade). Atualmente, todas as

¹⁷ A numeração adotada se refere às recomendações referentes ao BNDES apenas.

¹⁸ <https://www.bndes.gov.br/wps/wcm/connect/site/4c4dd694-aebe-43f3-bbc9-389beda26075/Pol%C3%ADtica+Corporativa+de+Monitoramento+e+Avalia%C3%A7%C3%A3o+de+Efetividade.pdf?MOD=AJPERES&CVID=nS.h-jc>

propostas de novos instrumentos de apoio identificam a metodologia de monitoramento e avaliação de efetividade a ser adotada e, para praticamente todos os apoios que o BNDES realiza, são definidos objetivos em termos de resultados e monitorados indicadores de eficácia e de efetividade. As ferramentas empregadas são o Quadro de Resultados – em que a análise se dá por operação – e o Quadro de Teoria da Mudança – em que a análise é feita para um conjunto de operações com o mesmo objetivo.

O BNDES opera programas concebidos por outros órgãos da administração pública federal. Em vários deles, a definição de critérios de elegibilidade e de condições financeiras cabe a outros órgãos da administração pública federal. Atualmente, quando demandado a operar programas concebidos por outros órgãos da administração pública federal para os quais não foram definidos objetivos e indicadores, o BNDES busca defini-los para monitorar a eficácia e a efetividade de sua atuação. Essa prática segue recomendação do Tribunal de Contas da União (TCU) contida no Acórdão nº 494/2019 – TCU. Dois programas recentes que se enquadram nessa situação são: i) o Programa BNDES Crédito Caminhoneiro; ii) o Peac-FGI (Programa Emergencial de Acesso a Crédito na modalidade garantia). A iniciativa do BNDES de definir objetivos e indicadores para o monitoramento do Peac-FGI foi reconhecida em relatório do TCU relativo à implementação e aos resultados dos programas emergenciais de concessão de crédito para o enfrentamento da pandemia do Covid-19¹⁹.

Entende-se que a recomendação de submeter objetivos, metas, indicadores e critérios de elegibilidade à aprovação do Ministério da Economia se aplica a programas operados pelo BNDES e concebidos por outros órgãos da administração pública federal, nos casos em que esses elementos não tenham sido previamente definidos. A submissão ao Ministério da Economia ajuda a garantir que os objetivos, metas, indicadores ou critérios de elegibilidade considerados pelo BNDES correspondem à expectativa do órgão que concebeu o programa. Por outro lado, entende-se que a recomendação de aprovação pelo Ministério da Economia não seria aplicável a instrumentos financeiros concebidos pelo BNDES. Além de tornar o processo mais longo, isso fugiria à governança estabelecida entre o BNDES e seu ministério supervisor – o Ministério da Economia. O Estatuto do BNDES estabelece que: i) cabe ao Ministério da Economia indicar nove dos onze membros do Conselho de Administração do BNDES (artigo 33); ii) compete ao Presidente do Conselho de Administração “interagir com o ministério supervisor, e demais representantes do acionista controlador, no sentido de esclarecer a orientação geral dos negócios, assim como questões relacionadas ao interesse público a ser perseguido pelo BNDES, observado o disposto no artigo 89 da Lei nº 13.303/2016” (artigo 37). Como a análise dos objetivos, metas, indicadores ou critérios de elegibilidade de um instrumento financeiro concebido pelo BNDES é uma atividade que não se enquadra como orientação geral dos negócios, propõe-se explicitar na recomendação que ela se aplica exclusivamente a programas operados pelo BNDES e concebidos por outros órgãos da administração pública federal.

Atualmente, não existe um processo formalmente definido de aprovação de objetivos, metas, indicadores ou critérios de elegibilidade propostos pelo BNDES para programas concebidos por outros órgãos da administração pública federal e operados pelo BNDES. Entende-se ser importante definir qual seria a instância decisória no âmbito do Ministério da Economia. Duas questões relacionadas a esse tema são: i) a instância decisória seria centralizada ou poderia variar dependendo da secretaria do Ministério da Economia que concebeu o programa?; ii) no caso de um programa concebido por outro Ministério (que não o da Economia) ou pelo Poder

¹⁹ Disponível em:

https://portal.tcu.gov.br/data/files/5C/65/1F/99/5D15C710C74E7EB7E18818A8/014.547-2021-0-ALC%20-%20Anop_programas_emergenciais_concessao_credito_pandemia.pdf

Legislativo, ainda assim a instância decisória para aprovação seria o Ministério da Economia? Propõe-se que a recomendação incorpore a menção ao processo de aprovação, seja especificando como ele deve se dar, seja indicando a necessidade de definição de tal processo.

7.1.2 Prioritária 2

Ao BNDES, definir metodologia para padronizar o acompanhamento da atuação dos agentes financeiros, seja em operações classificadas como diretas ou indiretas, contemplando os seguintes aspectos:

a) Exigir do agente financeiro a apresentação de relatórios periódicos sobre o desempenho da carteira de crédito; de listagem das operações contratadas e das atividades de fiscalização exercidas; relatório de conclusão da implantação do projeto, acompanhado de parecer sobre a prestação de contas dos recursos repassados; de informações sobre a ocorrência de evento que coloque ou possa colocar em risco o retorno do crédito concedido.

b) Realizar controle sobre o prazo de repasse dos recursos pelos agentes financeiros e destinação da receita financeira.

Operações indiretas automáticas

De início, convém voltar a esclarecer que, o Sistema BNDES operacionaliza a modalidade indireta, quando o financiamento é contratado em nome próprio por Instituições Financeiras Credenciadas no Sistema BNDES, em duas submodalidades:

- a) Automática: as operações de financiamento não estão sujeitas, via de regra, à fase de enquadramento pelo BNDES. O BNDES aprecia a análise realizada pela Instituição Financeira Credenciada, homologando ou não a operação encaminhada.
- b) Não-Automática: as operações de financiamento deverão ser individualmente enquadradas e aprovadas pelo BNDES.

Através do modelo indireto automático, o BNDES consegue apoiar um número significativo de clientes por meio de parceria com uma rede de Instituições Financeiras Credenciadas, alcançando todo o território nacional, contribuindo ainda para desconcentração do mercado bancário no país.

Em 2021 foram contratadas mais de 196 mil operações indiretas automáticas, somando R\$ 37,1 bilhões, contratados por meio de 47 agentes financeiros credenciados, que podem ser, dentre outros, desde bancos múltiplos e comerciais, bancos de desenvolvimento até cooperativas de crédito, que estão sob a supervisão do Banco Central do Brasil, ao qual compete, no papel de supervisor do Sistema Financeiro Nacional, avaliar se os controles internos das instituições financeiras são adequados para mitigar o risco de inobservância às disposições regulamentares aplicáveis à política creditícia de uma forma geral.

Na submodalidade indireta automática, todos os documentos relativos às Beneficiárias Finais (Clientes) são arquivados pelas Instituições Financeiras Credenciadas nos respectivos dossiês das operações de crédito, os quais mantêm em sua posse. **Entretanto é importante esclarecer que o BNDES recebe, via sistema, e homologa previamente os dados das operações e de identificação das beneficiárias finais do crédito, o que dispensa a necessidade de envio adicional, pelas Instituições Financeiras Credenciadas, das listagens das operações contratadas, tornando dispensável esse custo de controle.**

Importante frisar que as operações **indiretas automáticas representam cerca de 99% do número total de operações de crédito contratadas pelo BNDES**. E que, desse total, a grande maioria se refere a financiamento de itens isolados, como por exemplo, máquinas e equipamentos, **que dispensa a apresentação de projetos**. Deve-se considerar ainda que essas linhas, que tiveram ticket médio de aproximadamente R\$ 190 mil em 2021, são acessadas majoritariamente por **micro, pequenas e médias empresas**. Dessa forma, entende-se que nesse tipo de financiamento **torna-se demasiadamente custoso e em alguns casos inexequível exigir um relatório de conclusão da implantação do projeto, acompanhado de parecer sobre a prestação de contas dos recursos repassados, para todas as operações contratadas.**

Nesse sentido, o BNDES exige a elaboração de relatórios de verificação física-financeira apenas no caso de financiamento a projetos de investimento, os quais deverão ser mantidos no dossiê das operações. No caso de financiamento a aquisição de máquinas e equipamentos, a comprovação da aplicação dos recursos é realizada por meio da análise da Nota Fiscal, obtida da fonte primária, acompanhada de declaração de recebimento da compradora, e de registros fotográficos dos bens e de suas respectivas plaquetas de identificação.

Vale registrar, ainda, que o BNDES realiza atualmente a avaliação de conformidade das operações indiretas automáticas por amostragem, a qual leva em conta **fatores de risco e materialidade**, além de seguir as orientações contidas nos manuais de auditoria do Tribunal de Contas da União – TCU para sua seleção. **O prazo de repasse dos recursos pelas Instituições Financeiras Credenciadas estão entre os itens de verificação dos acompanhamentos sistemáticos realizados pelo BNDES.**

Cabe ainda destacar, que nos meses de janeiro, abril, julho e outubro de cada ano, o BNDES exige que as Instituições Financeiras Credenciadas **informem as operações liquidadas no trimestre imediatamente anterior, em razão de inadimplemento não financeiro da Beneficiária Final (Cliente Final), verificado por meio de sua fiscalização**. O BNDES buscou estimular a diligência das Instituições Financeiras Credenciadas estabelecendo a não incidência de multas para aqueles que cumprirem os procedimentos previstos em normativo aplicável ao tratamento de inadimplementos não financeiros.

Outrossim, as Instituições Financeiras Credenciadas também atestam, semestralmente, perante o Sistema BNDES, a regularidade das operações, para fins de recebimento de subvenção econômica prevista nos Programas Agrícolas do Governo Federal, que tem um peso relevante dos valores desembolsados por meio de operações indiretas automáticas.

Ademais, nos termos da Cláusula Oitava (“Obrigações Especiais das Entidades Financeiras”), inciso XIV, do Contrato de Abertura de Crédito – CAC n° 14.2.0380.1, atualmente em vigor, celebrado entre o Sistema BNDES e as Instituições Financeiras Credenciadas, as mesmas se obrigam a atestar o cumprimento das normas e procedimentos aplicáveis à matéria socioambiental exigíveis nas operações de crédito formalizadas com as Beneficiárias Finais (Clientes Finais), em especial as emanadas das Autoridades Monetárias, bem como a prestar informações e apresentar documentos para esclarecimentos necessários sobre a matéria.

Por fim, reitera-se o entendimento de que **a exigência prevista no item 3.1.2 da Resolução 660/87 não se aplicava às operações indiretas automáticas**. Para essas operações, as exigências a serem cumpridas pelas Instituições Financeiras Credenciadas e pelas Beneficiárias Finais eram aquelas previstas nas circulares dos produtos operacionalizados pelo BNDES que foram enviadas à CGU na resposta do item 4 da Solicitação de Auditoria 909115/01.

7.2 Recomendações Complementares

7.2.1 Complementar 1

No caso de a Diretoria do BNDES aprovar a operação de crédito sem o atendimento de todos os critérios dispostos na política operacional, registrar, no documento que autoriza a operação (Decisão de Diretoria ou outro que venha a substituir), a existência de excepcionalidade, mesmo que não discriminada, indicando a ata correspondente, que deve explicitar a condição específica e a motivação.

Com relação às operações Diretas e Indiretas não Automáticas, desde 2008, a partir de uma decisão da Diretoria do BNDES no sentido de acolher uma determinação do TCU (Acórdão nº 2103/2007- TCU), as áreas passaram a destacar nos Relatórios de Análise e nas Informações Padronizadas, em campo próprio denominado “EXCEPCIONALIDADES”, as excepcionalizações de regras estabelecidas em Regulamentos do BNDES, bem como as respectivas motivações/justificativas para sua ocorrência.

Atualmente, conforme estabelecido em resoluções de Diretoria (por exemplo, Resolução DIR nº 3713/2020 que define o fluxo operacional das esteiras de crédito Corporativa e Project Finance), nos modelos de documentos operacionais de suporte à deliberação (Relatório de Análise e Ficha de Validação), encaminhados para deliberação da alçada decisória sobre a concessão do crédito de operações diretas, mistas e indiretas não automáticas, dentre demais considerações acerca da natureza do projeto, risco de crédito e estrutura de garantias, é obrigatório que seja consignada em destaque, com a devida justificativa, qualquer proposta de exceção/excepcionalidade a regras estabelecidas em normativos internos.

Neste sentido, no âmbito das avaliações de conformidade dos documentos de suporte à deliberação, por meio do Checklist de Conformidade - Controle de Apontamentos de Excepcionalidades, o Departamento de Compliance verifica se houve excepcionalidades registradas e devidamente justificadas nos documentos operacionais, quando submetidos à apreciação da Diretoria ou do Comitê de Crédito e Operações. Portanto, desde 2017, foi estabelecida essa etapa adicional de segurança para verificação de propostas com excepcionalidades, com a disponibilização de informações à alçada competente previamente às reuniões de diretoria como outra forma de subsidiar as decisões.

Após a aprovação, o Departamento de Suporte a Operações registra o documento deliberado e, conseqüentemente, registra no Sistema Operações a existência de excepcionalidade, quando aprovada.

A partir deste registro, periodicamente é elaborada e divulgada no Portal de Transparência, uma planilha com as informações de excepcionalidades das operações do BNDES. Para acessar: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/centraldedownloads>.

Vale ressaltar que conforme estabelecido na Resolução DIR nº 3552/2019, e alterações posteriores, nas operações que proponham qualquer excepcionalidade às regras previstas em Resoluções ou Decisões da Diretoria do BNDES a alçada decisória deverá ser a própria Diretoria. Da mesma forma, o Regulamento Geral de Operações (RGO) estabelece que na hipótese de excepcionalidade a normativo emanado da Diretoria, a matéria deverá ser submetida à apreciação da própria Diretoria, independentemente da alçada prevista neste Regulamento. Portanto, cabe a Diretoria autorizar ou não a contratação da operação com condição de excepcionalidade.

Quanto ao registro das Decisões de Diretoria, a Instrução de Serviço PRESI – BNDES nº 04/2021, que tem como objetivo de disciplinar os fluxos de processos associados à pauta de matérias e à realização de reuniões ordinárias e extraordinárias de órgãos colegiados do Sistema BNDES, estabelece que “Nas referidas minutas de decisão ou de resolução deverão constar expressamente as eventuais excepcionalidades existentes, ao passo que os documentos propositivos devem, nestes casos, conter as justificativas técnicas que evidenciem a razoabilidade da proposição da excepcionalidade.”

Adicionalmente, vale informar que a recomendação de registro em Decisão de Diretoria de excepcionalidades aprovadas já foi objeto de Auditoria da CGU, e já considerada atendida pelo órgão.

Desta forma, entende-se que o Banco vem implementando uma série de melhorias ao longo dos anos, inclusive como consequência de auditorias externas, o que torna o fluxo atual robusto e em linha com o objetivo que a recomendação em questão procura atingir.

7.2.2 Complementar 2

Visando ao aprimoramento dos processos internos do BNDES, solicitar ao agente financeiro o registro da motivação correspondente à desistência do pedido de concessão de recursos.

Em relação às operações indiretas automáticas, dado o lapso temporal entre o período (2008-2014) e os Relatórios de Avaliação e de Recomendações da CGU, cabe contextualizar que desde 2018 quando o processo de transformação da antiga Área de Operações Indiretas (AOI) em Área de Operações e Canais Digitais (ADIG) no BNDES fez com que a grande maioria dos processos relacionados aos produtos indiretos automáticos, que são oferecidos aos clientes finais via rede credenciada de agentes financeiros, fosse automatizada. A verificação do enquadramento de solicitações de financiamento, contratação e liberação de recursos dentro das regras de negócio especificadas para cada linha ou programa, que consumiam dias de análise, passaram a ser feitas em segundos.

Uma das melhorias que cabe ser citada é justamente a inclusão no processo de cancelamento de operações no BNDES Online da exigência do Agente Financeiro informar o motivo do cancelamento selecionando uma das opções listadas no quadro a seguir.

Motivo de Cancelamento	
Código	Descrição
1	Desistência postulante - Desistência por motivos estratégicos relativos à empresa ou projeto
2	Desistência postulante - Redução ou cancelamento do plano de investimentos
3	Desistência postulante - Alteração de estrutura societária em curso
4	Desistência postulante - Problemas com garantias
5	Desistência postulante - Proposta mais atraente na concorrência
6	Desistência postulante - Custo total do financiamento insatisfatório
7	Desistência postulante - Condições de prazo insatisfatórias
8	Desistência postulante - Discordância com as cláusulas contratuais
9	Desistência postulante - Administração Pública: Falta autorização STN
10	Desistência postulante - Administração Pública: Ineficácia da licitação

11	Desistência postulante - Outra motivação por desistência da postulante
12	Desistência instituição financeira - Risco de crédito da postulante
13	Desistência instituição financeira - Problemas com garantias
14	Desistência instituição financeira - Problemas com informações cadastrais da postulante
15	Desistência instituição financeira - Discordância com as cláusulas contratuais
16	Desistência instituição financeira - Não apresentação de informações de licenciamento ambiental
17	Desistência instituição financeira - Não apresentação de outras informações
18	Desistência instituição financeira - Outra motivação por desistência da instituição financeira

Sendo assim, entende-se que a referida **Recomendação complementar já é adotada no processamento de operações indiretas automáticas, que representam aproximadamente 99% do número de operações contratadas no BNDES.**

7.2.3 Complementar 3

Na fase de análise da operação, exigir detalhamento do objeto proposto no nível que permita o adequado monitoramento da execução contratual, incluindo análise da capacidade de aporte de contrapartida, quando for o caso.

Com relação às operações Diretas e Indiretas não Automáticas é por meio do Quadro de Usos e Fontes que as equipes analisam, ainda na etapa de Análise da Operação, todos os investimentos que compõem o escopo do pleito, ou seja, a verificação das informações engloba tanto os itens financiáveis e não financiáveis do projeto (usos), bem como a origem de todas as fontes dos recursos e suas respectivas participações (fontes).

Vale ressaltar que a relação de Itens de Uso, aplicáveis a qualquer apoio do BNDES, são definidos no Caderno de Políticas Operacionais, documento esse aprovado pela Diretoria do Banco.

Ao longo do acompanhamento da operação, no que tange a avaliação da regularidade de aplicação de recursos conforme estabelecido em resolução de diretoria (Res DIR nº 3.354/2018), cada liberação de recursos ao longo da operação está condicionada à elaboração de Pedido de Liberação pela Equipe de Acompanhamento, em que se informa a verificação do cumprimento das condições prévias à liberação de recursos. E, ao final do Projeto, o valor do apoio financeiro desembolsado é calculado com base no Quadro de Usos e Fontes, considerando as comprovações de gastos ao longo de sua execução, respeitados os valores aprovados e contratados, a participação máxima e as regras de reembolso e contrapartida previstas nas Políticas Operacionais do Sistema BNDES aplicáveis à Operação.

Com relação à análise de capacidade de pagamento da contrapartida em operações indiretas automáticas, reitera-se o entendimento de que o Agente Financeiro é o responsável pela análise financeira do beneficiário final e deve garantir a sua sustentabilidade financeira e capacidade de pagamento do investimento em curso, especialmente porque é o Agente Financeiro que garante o risco de crédito da operação perante o BNDES.

7.2.4 Complementar 4

Na hipótese de pedido de remanejamento financeiro, reavaliar o atendimento dos critérios de elegibilidade definidos no enquadramento da operação.

Com relação à recomendação, cabe esclarecer que durante a análise de remanejamento de recursos em operações indiretas automáticas, o enquadramento do projeto e dos itens é novamente avaliado, especialmente para casos em que essa alteração tem impacto significativo nas rubricas.

De forma mais ampla, contudo, remanejamentos de recursos não significativos em relação ao valor total do projeto são aceitos sem necessidade de nova avaliação caso não configurem mudança de escopo de destinação do recurso já liberado, ou alteração do valor financiado e estejam em conformidade com as Circulares do BNDES Automático e do Sistema BNDES Online.

Dessa forma, defende-se que o processo de análise de remanejamento de recursos em projetos apoiados por meio de operações indiretas automáticas é suficiente para atender a recomendação da Controladoria Geral da União.

7.2.5 Complementar 5

Registrar por meio de classificação específica, e não nos instrumentos financeiros usuais, as operações regidas por normativos externos, não enquadráveis nas Políticas Operacionais do BNDES ou que não atendam ao disposto nos normativos internos do Banco, privilegiando a transparência e a identificação facilitada das referidas operações.

Em complemento, cabe ressaltar que todas operações com algum tipo de excepcionalidade às regras do Banco são identificadas e divulgadas no Portal de Transparência, conforme mencionada anteriormente da presente nota. Para acessar: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/centraldedownloads>.

7.2.6 Complementar 6

Dar publicidade no site do Banco a todas as contratações realizadas, ainda que tenham sido formalizadas com agentes financeiros ao custo de captação.

As operações nº 2312897 e nº 3009064 se referem a repasses realizados pelo BNDES a bancos públicos para que os mesmos atuassem como agente operadores de linha de crédito no âmbito de política pública definida pelo governo federal. As operações em questão possuíam garantia da União e tiveram o Tesouro Nacional como fonte dos recursos. Este tipo de operação não consta na planilha de operações diretas e indiretas não automáticas disponível no site do BNDES, uma vez que não é destinada ao cliente final da operação e o BNDES repassou os recursos ao custo de captação. As operações nº 4951712 e nº 2639576, que são apresentadas no BNDES Transparente, foram operações com custos de repasse e captação diferentes e não financiadas pelo Tesouro Nacional.

Via de regra, não são divulgadas no site do BNDES as operações de crédito:

- No âmbito do Produto Cartão BNDES
- Com instituições financeiras nas quais a taxa da operação é igual ao custo de captação

- Provenientes de renegociação
- Nas quais o BNDES abre um limite de financiamento, por exemplo, no âmbito dos produtos BNDES Limite de Crédito ou BNDES Finame Direto. Nesses casos, só são divulgadas as utilizações desse(s) limite(s)
- Financiamento de venda de ativos
- Nas quais o BNDES atua como agente financeiro da União (Exemplos: PESE / PEAC Maquininhas)

Porém, em atendimento a recomendação complementar número 6 - "Dar publicidade no site do Banco a todas as contratações realizadas, ainda que tenham sido formalizadas com agentes financeiros ao custo de captação" -, o BNDES avaliou que não há óbice à divulgação dessas informações no BNDES Transparente e, por isso, acatou a recomendação e passará a divulgá-las em no máximo três meses.

7.2.7 Complementar 7

Estabelecer plano de ação, com indicação de prazos e responsáveis, para concluir o processo de levantamento, registro e digitalização de documentos físicos existentes no BNDES relativos a operações contratadas.

Em relação às operações indiretas automáticas, dado o grande lapso temporal decorrido entre o período avaliado (2008 a 2014) e a recomendação da CGU, cabe reiterar²⁰ a descrição da evolução do Processo de Concessão de Crédito e Compliance das operações indiretas automáticas, as quais representam **aproximadamente 99% do número de operações de crédito contratadas** no BNDES.

Os sistemas operacionais informatizados utilizados à época (PAC On Line e FRO Eletrônica) não estão mais em uso, tendo sido substituídos por um sistema mais moderno, com diversos aprimoramentos (Sistema BNDES Online), conforme já detalhado no item 5.2.

Cabe também reiterar, no que tange aos Produtos e Programas operacionalizados na modalidade indireta de processamento automático, que estes são caracterizados pela existência de instituições financeiras previamente credenciadas, responsáveis por contratar, em nome próprio, o financiamento com suas mutuárias. Com efeito, tal modalidade de financiamento contempla duas relações jurídicas distintas, quais sejam, uma celebrada entre o BNDES e a instituição financeira credenciada e outra pactuada entre esta e a beneficiária final.

Frise-se, ainda, que, nesse tipo de financiamento, a instituição financeira credenciada é a responsável pela análise cadastral e de crédito, enquadramento nas Linhas e Programas do BNDES disponíveis, bem como aprovação da solicitação, verificando, sua capacidade de pagamento e, a seu critério, as garantias necessárias para realizar a operação, pois é quem assume o risco de crédito perante o BNDES.

Com efeito, a instituição financeira decide as Linhas e Programas que irá operacionalizar, de acordo com o limite de crédito e o perfil de cada cliente, e os pedidos de financiamento a serem aprovados e contratados, observados os correspondentes normativos divulgados por este Banco de Fomento.

²⁰ Conforme Nota Técnica Conjunta AP/SUP nº 33/2021 e ADIG/SUP nº 26/2021, de 23.08.2021, em resposta a Solicitação de Auditoria 909115/01 – CGU de 06/08/2021.

Posteriormente, a instituição financeira encaminha, via sistema, os dados da operação ao BNDES, que verifica o enquadramento e o atendimento às condições fixadas em seus normativos e em caso positivo, realiza sua homologação, conforme processo digitalizado detalhado anteriormente, sem interferir na análise de crédito realizada pelas instituições financeiras credenciadas.

Em virtude da dualidade de relações jurídicas, explicitada acima, **todos os documentos relativos às operações com as beneficiárias finais são arquivados pelas instituições financeiras nos respectivos dossiês, que mantêm em sua posse.**

Acredita-se que o aumento do grau de integração de sistemas do BNDES com os outros órgãos federais emissores de certidões e documentações necessárias para elegibilidade dos tomadores de recursos públicos fará com que, brevemente, os dossiês físicos de documentação das Beneficiárias, ainda exigidos que fiquem em guarda dos bancos emissores, se tornem obsoletos, transformando-se em dossiês digitais, reduzindo custos operacionais e simplificando os processos de contratação, monitoramento e acompanhamento das operações indiretas automáticas.

Importante também citar que a CGU considerou implementada, em 11/05/2022, a recomendação endereçada na Recomendação 4.1/e-Aud 962227, de 14.06.2021, da Controladoria Geral da União (CGU), referente ao Contrato de Empréstimo Individual Nº 4672/OC-BR, celebrado entre o BNDES e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), que teve como escopo de avaliação:

"Aprimorar os procedimentos de controle junto às Instituições Financeiras Credenciadas, que permitam garantir a regularidade documental dos submutuários, bem como notificar as Instituições Financeiras emissoras acerca da necessidade de manter arquivados os dossiês dos submutuários, independentemente das datas adesão aos produtos financeiros BNDES, e realizar verificações adicionais de conformidade dessa documentação nas ações de controles realizadas pelo Banco, por meio de critério amostral, se aplicável."

Finalmente em relação aos pedidos de prorrogação de prazo solicitadas pelo BNDES em algumas das 39 solicitações de auditoria realizadas pela CGU, coincidente com o período da pandemia do Covid-19, cabe esclarecer que ocorreram em função da necessidade reportada por algumas Instituições Financeiras Credenciadas para recuperar documentos de operações, algumas contratadas há mais de 10 anos e já liquidadas.

Dado o volume de documentos envolvidos nesta avaliação, onde apenas na primeira solicitação da CGU foram encaminhados cerca de 700 documentos anexos, apesar de ter havido atrasos pontuais na entrega de alguns documentos pelo BNDES, defende-se que as evoluções de processos e sistêmicas ocorridas desde então são suficientes para atender a recomendação da Controladoria Geral da União.

Além das questões específicas atinentes às operações indiretas automáticas que foram detalhadas nos parágrafos anteriores, é importante detalhar também a enorme evolução na gestão arquivística pela qual o Banco passou desde a época das operações objeto de avaliação pelo CMAP até o momento atual.

Do ponto de vista normativo, destacamos diversas ações relacionadas à modernização da gestão de documentos arquivísticos da instituição, como: Normatização de procedimentos para o gerenciamento eletrônico de documentos - GED, no âmbito dos dossiês operacionais do BNDES, formalizando as regras de envio, recebimento e armazenamento de documentos (OS PRESI 10/2011); a aprovação da Política Corporativa de Arquivos do Sistema BNDES (RES DIR 3075.2016-BNDES - Conjunto de princípios, ações, procedimentos e responsabilidades necessárias à gestão, preservação e acesso a seus documentos de arquivo); a designação de empregados para integrar a Comissão Permanente de Avaliação de Documentos (CPAD) e a Comissão Permanente de Avaliação de Documentos Sigilosos (POR PRESI 211.2018-BNDES); bem como a publicação da Portaria Nº 331, de 04 de outubro de 2019, que aprovou o Código de Classificação e a Tabela de Temporalidade e Destinação dos Documentos de Arquivo relativos às atividades-fim do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico Social (BNDES). Do ponto de vista normativo, tais ações ensejaram um considerável avanço na gestão, preservação e disponibilização de documentos arquivísticos do Sistema BNDES.

Já com relação a Sistemas, houve diversas evoluções no período, tanto em Sistemas específicos para gestão arquivística quanto em Sistemas auxiliares. Em relação à Gestão Arquivística, dois Sistemas foram implantados: o *Enterprise Content Management (ECM)* e o *IBM Enterprise Records – IER*. Tais sistemas, que trabalham de forma integrada, representam uma evolução significativa na gestão de documentos físicos e digitais, e sua implementação exigiu a migração de todos os registros de diversas fontes para uma base única, proporcionando diversas funcionalidades, como por exemplo: gestão de prazos de guarda e classificação de documentos, busca *full text* e por relevância, bem como o acesso corporativo tanto dos documentos nato digitais quanto os documentos digitalizados.

Também vale lembrar que foi implementado recentemente no BNDES o projeto Assinatura Digital, que visou o desenvolvimento e implementação de um Sistema Assinador de documentos (SMD – Smart Docs), com a adoção de assinaturas eletrônicas (click to sign) e digitais (Padrão ICP-Brasil) para signatários internos e externos e arquivamento eletrônico de documentos.

A eliminação do processo de coleta manual de assinaturas, de reimpressões de versões corrigidas e da remessa física dos documentos provocou uma redução expressiva no tempo de tramitação da documentação, bem como o arquivamento eletrônico em repositório seguro e corporativo reduziu o risco operacional e o tempo de recuperação e disponibilização das informações. O sistema foi uma das peças fundamentais para a manutenção das atividades da instituição durante a contingência decretada em função da pandemia e mudou de forma irreversível a forma como os documentos passaram a ser gerados, garantindo que a enorme maioria de documentos produzidos desde então estejam no padrão “nato-digital”, já “nascendo” portanto vinculados ao Sistema de Gestão arquivística do Banco. Atualmente tal sistema engloba mais de 56 mil documentos assinados digitalmente.

Além dos sistemas já citados, encontra-se em desenvolvimento uma outra iniciativa: o sistema Buscador Único, que permitirá a recuperação dos documentos e informações em uma única interface, com recursos de busca *full text*, por relevância e avançada (similar à busca Google), já totalmente parametrizado para filtrar os níveis de acesso de cada funcionário. O sistema tem previsão de entrada em produção no fim do ano de 2022, e permitirá ao Banco atingir um patamar ainda mais elevado no processo de Gestão do Conhecimento.

Diante de todo o exposto, informamos que, como regra geral, os dossiês operacionais e administrativos se encontram atualmente indexados, digitalizados e arquivados física e eletronicamente em sistemas integrados e especializados de gestão eletrônica de documentos, em consonância com a legislação arquivística brasileira e as boas práticas de gestão de TI,

como por exemplo os sistemas: Assinador (Smart Docs), IBM Enterprise Records, GED (Gerenciamento Eletrônico de Documentos), Content Manager e Sistema de Operações. A existência de documentos relevantes para as tomadas de decisão em formato unicamente físico, que foi o motivo que ensejou uma recomendação de plano de ação para digitalização de documentos, pode ocorrer apenas em caráter excepcional, e tão logo identificada tal situação o time da ASN/DEPAD/GDOC se organiza para proceder a digitalização no menor tempo possível, não havendo atualmente demandas das Áreas por digitalização de documentos que não tenham sido atendidas.

Por todo o exposto neste tópico, entendemos que a recomendação de **“Estabelecer plano de ação, com indicação de prazos e responsáveis, para concluir o processo de levantamento, registro e digitalização de documentos físicos existentes no BNDES relativos a operações contratadas”** perdeu o objeto, uma vez que: (i) houve significativa evolução na gestão documental do Banco, com a implementação de diversos Sistemas e normativos que proporcionaram uma gestão muito mais eficiente do acervo ; (ii) a forma de produção de documentos mudou radicalmente a partir da pandemia para o formato digital, sendo os novos documentos de forma geral já produzidos em tal formato e totalmente controlados e gerenciados pelos Sistemas do Banco; (iii) todas as necessidades de digitalização de documentos identificadas já estão sendo ou foram tratadas, não havendo demandas por digitalização que pudessem ser previstas num eventual plano de ação sugerido e (iv) conforme se depreendeu do texto do Relatório da CMAP e consulta às Áreas envolvidas na resposta, as demandas para as quais houve pedido de prorrogação de prazo para busca de documentos se referiam basicamente a operação indiretas automáticas, onde o dossiê físico das operações ficam arquivados com os agentes financeiros, em função das especificidades dessa modalidade operacional.

7.2.8 Complementar 8

Implementar sistemática de gestão de processos e documentos atinentes às operações de financiamento, incluindo as fases de consulta, contratação e de prestação de contas (apoio direto e indireto), a última não restrita à aquisição isolada de equipamentos (já implementada), com vistas à otimização da gestão e da aplicação dos recursos públicos envolvidos.

No âmbito das operações de concessão de crédito, nos últimos anos, o Banco vem continuamente aprimorando seus processos e investido na evolução do suporte tecnológico para cada uma dessas etapas do processo, com o desenvolvimento e a integração de sistemas.

No que diz respeito ao processo de concessão de crédito das operações diretas, mistas e indiretas não automáticas, atualmente, conta com as seguintes etapas: Habilitação, Solicitação de Apoio, Análise, Contratação e Acompanhamento.

Quanto à sistemática de gestão de processos e documentos atinentes às operações de financiamento, destaca-se o Portal do Cliente que aprimorou o relacionamento com os clientes do BNDES, uma vez que permite que os clientes apresentem informações cadastrais e de crédito para que sejam avaliadas pelas equipes responsáveis, assim como a solicitação de financiamento nos diferentes produtos e esteiras de crédito disponíveis. Neste mesmo sistema, os agentes financeiros credenciados do BNDES apresentam as informações para que a sua própria análise cadastral possa ser realizada. Portanto, este sistema é focado na troca de informações com o público externo e possui forte integração com os sistemas internos, como por exemplo, Cadastro de Entidades, Risco de Crédito, Operações e de Acompanhamento.

Desta maneira, todas as informações de cadastro, crédito e solicitação de financiamento, que transitam pelo Portal, são arquivadas automaticamente.

Ao longo das etapas seguintes da operação (análise e acompanhamento), há os sistemas de Operação e Acompanhamento, que estão em constante evolução e que já possuem arquivamento automático de parte dos documentos. Sendo que no caso do sistema de Acompanhamento, destacam-se também as funcionalidades de interação com os clientes, registro de informações e documentos, bem como críticas automáticas que permitem, entre outras análises, validar se a Nota Fiscal apresentada ao BNDES já foi informada previamente no sistema de Acompanhamento para fins de comprovação financeira dessa própria operação (Nota Fiscal duplicada) ou se já foi informada em outra operação, seja em operação direta, no próprio sistema de Acompanhamento, ou em operações indiretas, registradas nos sistemas PAC Online, BNDES Online ou Cartão BNDES.

Por fim, ressalta-se o Sistema Workflow que está sendo desenvolvido internamente com o objetivo de suportar toda a tramitação interna de documentos de deliberação, desde a sua assinatura até deliberação nos colegiados internos e comunicação ao cliente, permitindo controle de versões e status de processamento. O sistema prevê ainda a interface com sistemas legados, de forma a facilitar o acesso para abertura e retorno de demandas para áreas de suporte, consulta a informações do cliente/operação e tramitação e automatização de arquivamento.

Portanto, pode-se afirmar que o BNDES se encontra em uma jornada de digitalização de seus processos, aumentando as interações com os clientes suportadas por sistemas, o que viabiliza a implementação de críticas e arquivamentos automáticos.

Por fim, não obstante todos os citados aprimoramentos, reitera-se que, a partir da recomendação realizada pela CGU, existe, de fato, uma oportunidade de melhoria que será avaliada pelo BNDES, especialmente quanto à extensão do uso do sistema para suporte ao processo de comprovação financeira das operações diretas para o acompanhamento de projetos apoiados na modalidade indireta automática.

Bibliografia

ATTANASIO, Orazio P.; GOLDBERG, K, Pinelopi; KYRIAZIDOU, Ekaterini. Credit constraints in the market for consumer durables: Evidence from micro data on car loans. *International Economic Review*, v. 49, n. 2, p. 401-436, 2008.

JAFFEE, Dwight; STIGLITZ, Joseph. Credit rationing. *Handbook of monetary economics*, v. 2, p. 837-888, 1990.

Farre-Mensa, Joan; Ljungqvist, Alexander. Do Measures of Financial Constraints Measure Financial Constraints? NBER Working Paper No. 19551, 2013.

BARBOZA, Ricardo de Menezes; PESSOA, Samuel de Abreu; RIBEIRO, Eduardo Pontual; ROITMAN, Fabio Brener. "O que aprendemos sobre o BNDES?". *Textos para discussão. BNDES*, nº149, jul. 2020.

CELLINI, Stephanie e KEE, James. Cost-Effectiveness and Cost-Benefit Analysis. *Handbook of Practical Program Evaluation*, Fourth (pp.636-672). 2015.

MACHADO, Luciano; GRIMALDI, Daniel da Silva; ALBUQUERQUE, Breno Emerenciano. Additionality of countercyclical credit: a cost effectiveness analysis of the Investment Maintenance Program (PSI). Textos para Discussão BNDES, nº 129, out de 2018.

BORÇA JUNIOR, Gilberto Rodrigues; FALEIROS, João Paulo Martin; ZYLBERBERG, Raphael Simas. O modelo indireto do BNDES: benefícios, diagnóstico e perspectivas. Revista do BNDES, Rio de Janeiro, v. 27, n. 53, p. [53]-88, jun. 2020.

Fabio Brener Roitman
Chefe de Departamento Substituto – AP/DEPEC

Maria Luiza Carneiro da Cunha
Chefe de Departamento – AP/DEPROD

Priscila Branquinho das Dores
Chefe de Departamento – AP/DEGEPRO

Rafael Sales Santelli da Silva
Chefe de Departamento – ADIG/DEPR

Renato Rangel Leal de Carvalho
Chefe de Departamento – AF/DEPOL

Flavio Alencar de Carvalho Borges
Chefe de Departamento – ASN/DEPAD

Gabriel Braga Filartiga
Chefe de Departamento – AGS/DEGEP

Claudia Maria Noel de Oliveira
Chefe de Departamento Substituta – AE/DEENE1

Fabio Roberto Scherma
Chefe de Departamento – AE/DEENE2

Elisa Salomao Lage
Chefe de Departamento – AE/DEGAP

Leandro Alberto Torres Ravache
Chefe de Departamento – Ouvidoria

Victor Pina Dias
Superintendente – AP

Marcelo Porteiro Cardoso
Superintendente – ADIG

Felipe Canedo de Freitas Pinheiro
Superintendente – AF

Mauricio dos Santos Neves
Superintendente – ASN

Julio Costa Leite
Superintendente – AGS

Alexandre Siciliano Esposito
Superintendente Substituto – AE

ANEXO I - MATRIZ DE RESPONSABILIDADES

Unidade Responsável	Atribuição Institucional	Itens Respondidos
<p>AP - Área de Planejamento Estratégico</p>	<p>Apoiar a implementação de uma visão organizacional orientada a processos para permitir a integração e a coesão entre as Unidades Fundamentais das empresas do Sistema BNDES, conforme item 18.A.c da OIB.</p> <p>Elaborar as Políticas Operacionais do Sistema BNDES e coordenar as atividades relacionadas ao seu processo de revisão, em consonância com o Planejamento Corporativo e demais normas e Políticas do Sistema BNDES, conforme item 18.A.d da OIB.</p> <p>Definir os critérios de apuração das estatísticas operacionais oficiais e sua correspondente divulgação, alinhada com a estratégia de comunicação, conforme item 18.A.j da OIB.</p> <p>Desenvolver a metodologia, coordenar a implantação e gerir os resultados do Macroprocesso de Promoção da Efetividade do Sistema BNDES, conforme item 18.A.s da OIB.</p>	<p>2; 3; 4.3; 5.1; 5.2; 5.4.1; 6.2; 7.1.1; 7.2.1; 7.2.3; 7.2.5; 7.2.6; 7.2.8</p>
<p>ADIG - Área de Operações e Canais Digitais</p>	<p>Elaborar, consolidar e manter atualizados os instrumentos normativos relativos aos financiamentos, sob responsabilidade da Área, na forma de apoio indireta automática, direta e mista operacionalizados em plataforma digital e semi-digital, inclusive, programas de crédito rural, ao credenciamento de fornecedores no Portal do Cartão BNDES e às operações de microcrédito, bem como coordenar as atividades de normatização decorrentes da legislação aplicável aos referidos financiamentos, conforme item 6.A.b da OIB.</p>	<p>4.4.2.2; 4.4.2.3; 4.4.3; 4.4.4; 5.1; 5.2; 5.3.2; 5.4.1; 6.2; 7.1.2; 7.2.2; 7.2.3; 7.2.4; 7.2.7; 7.2.8</p>
<p>AF - Área Financeira</p>	<p>Administrar o ingresso e controlar os recursos de fundos, programas e convênios administrados pelo Sistema BNDES, bem como prestar as informações necessárias aos órgãos envolvidos, conforme item 8.A.e da OIB.</p>	<p>4.1; 4.2</p>

AE - Área de Energia	Realizar a elegibilidade, análise e acompanhamento das operações de apoio do Sistema BNDES sob sua responsabilidade, conforme item 11.A.f da OIB.	4.4.1.2; 4.4.2.4; 4.4.2.5; 5.3.4; 5.4.2; 5.4.3
AGS - Área de Gestão Pública e Socioambiental	Acompanhar, após a contratação, as operações de apoio a beneficiários nos setores sob sua responsabilidade, inclusive aquelas efetuadas através de agentes financeiros, conforme item 12.A.i da OIB.	4.4.1.1; 4.4.2.1; 5.3.1; 5.3.3
ASN - Área de Suporte ao Negócio	Prover às Unidades Fundamentais responsáveis pelas atividades relacionadas à análise, contratação e acompanhamento, suporte operacional centralizado em todas as fases do fluxo das operações de apoio financeiro do Sistema BNDES, conforme item 17.A.a da OIB.	7.2.7
Ouvidoria	Receber, registrar, instruir, analisar e dar tratamento formal adequado às manifestações recebidas pela Ouvidoria do BNDES, incluindo as demandas oriundas do Sistema de Registro de Demandas do Cidadão do Banco Central do Brasil (RDR) e de outros órgãos ou entidades públicas e privadas, conforme item 2.Ouvidoria.A.c da OIB.	6.1

Emitente(s): ASN/DEPAD 08/2022,AP 12/2022,AGS 09/2022,AF 05/2022,AE 06/2022,ADIG
18/2022,GP/OUVIDORIA 03/2022

Qtde Págs Documento Original: 57

Assinaturas: 17

Rubrica: 0

Identificador do Documento: 35536776-3081-4227-b4ee-1c839666503c

Hash do Documento Original: 0fc0dd1be2042737b3d060f741fb6bc2a5f9019360eddac50c7add9ddfc768e
b6cf8f80f20dc9cd68e800d2744bd0a371174ac8242b05d52f024a6422fcad0
b9

Fuso horário: UTC-03:00 (Brasília)

Documento assinado eletronicamente por	Informações da assinatura
CLAUDIA MARIA NOEL DE OLIVEIRA, Gerente, Chefe de Departamento Substituta Lotação: AE/DEENE1/GEENE16	ASSINATURA Modalidade: ELETRÔNICA - LOGIN/SENHA Assinado em: 20/05/2022 18:59
ALEXANDRE SICILIANO ESPOSITO, Chefe de Departamento, Superintendente Substituto Lotação: AE/DEENE1	ASSINATURA Modalidade: ELETRÔNICA - LOGIN/SENHA Assinado em: 20/05/2022 19:10
VICTOR PINA DIAS, Superintendente Lotação: AP	ASSINATURA Modalidade: ELETRÔNICA - LOGIN/SENHA Assinado em: 20/05/2022 19:11
FELIPE CANEDO DE FREITAS PINHEIRO, Superintendente Lotação: AF	ASSINATURA Modalidade: ELETRÔNICA - LOGIN/SENHA Assinado em: 20/05/2022 19:13
MARIA LUIZA CARNEIRO DA CUNHA, Chefe de Departamento Lotação: AP/DEPROD	ASSINATURA Modalidade: ELETRÔNICA - LOGIN/SENHA Assinado em: 20/05/2022 19:17
FABIO BRENER ROITMAN, Gerente, Chefe de Departamento Substituto Lotação: AP/DEPEC/GEMAV	ASSINATURA Modalidade: ELETRÔNICA - LOGIN/SENHA Assinado em: 20/05/2022 19:18
RENATO RANGEL LEAL DE CARVALHO, Chefe de Departamento Lotação: AF/DEPOL	ASSINATURA Modalidade: ELETRÔNICA - LOGIN/SENHA Assinado em: 20/05/2022 19:19

Documento assinado eletronicamente por	Informações da assinatura
ELISA SALOMAO LAGE, Chefe de Departamento Lotação: AE/DEGAP	ASSINATURA Modalidade: ELETRÔNICA - LOGIN/SENHA Assinado em: 20/05/2022 19:27
RAFAEL SALES SANTELLI DA SILVA, Chefe de Departamento Lotação: ADIG/DEPR	ASSINATURA Modalidade: ELETRÔNICA - LOGIN/SENHA Assinado em: 20/05/2022 19:28
PRISCILA BRANQUINHO DAS DORES, Chefe de Departamento Lotação: AP/DEGEPRO	ASSINATURA Modalidade: ELETRÔNICA - LOGIN/SENHA Assinado em: 20/05/2022 19:45
MARCELO PORTEIRO CARDOSO, Superintendente Lotação: ADIG	ASSINATURA Modalidade: ELETRÔNICA - LOGIN/SENHA Assinado em: 20/05/2022 19:55
GABRIEL BRAGA FILARTIGA, Chefe de Departamento Lotação: AGS/DEGEP	ASSINATURA Modalidade: ELETRÔNICA - LOGIN/SENHA Assinado em: 20/05/2022 20:12
FLAVIO ALENCAR DE CARVALHO BORGES, Chefe de Departamento Lotação: ASN/DEPAD	ASSINATURA Modalidade: ELETRÔNICA - LOGIN/SENHA Assinado em: 20/05/2022 21:08
MAURICIO DOS SANTOS NEVES, Superintendente Lotação: ASN	ASSINATURA Modalidade: ELETRÔNICA - LOGIN/SENHA Assinado em: 20/05/2022 21:11
LEANDRO ALBERTO TORRES RAVACHE, Chefe de Departamento Lotação: GP/OUVIDORIA	ASSINATURA Modalidade: ELETRÔNICA - LOGIN/SENHA Assinado em: 20/05/2022 22:51
JULIO COSTA LEITE, Superintendente Lotação: AGS	ASSINATURA Modalidade: ELETRÔNICA - LOGIN/SENHA Assinado em: 21/05/2022 00:37

Documento assinado eletronicamente por

FABIO ROBERTO SCHERMA, Chefe de Departamento

Lotação: AE/DEENE2

Informações da assinatura

ASSINATURA

Modalidade: ELETRÔNICA - LOGIN/SENHA

Assinado em: 22/05/2022 10:48
