



RELATÓRIO Nº 201701432

QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO?

Trata-se de Auditoria Anual de Contas do Banco do Nordeste do Brasil – BNB, referente ao exercício de 2016, cujo escopo consistiu da (i) avaliação dos resultados quantitativos e qualitativos da gestão; (ii) avaliação de indicadores da Unidade; (iii) avaliação da situação das transferências de recursos por meio de parcerias; (iv) regularidade dos processos licitatórios da unidade; (v) controles internos relacionados ao processo de compras e contratações; (vi) controles internos administrativos, e (vii) controles internos aplicáveis às demonstrações contábeis do banco.

POR QUE O TRABALHO FOI REALIZADO?

A realização do trabalho, bem como seu escopo, decorre das previsões dispostas na DN TCU nº 156, de 30 de novembro de 2016.

QUAIS AS CONCLUSÕES ALCANÇADAS?

QUAIS RECOMENDAÇÕES FORAM EMITIDAS?

Em 2016, o BNB contratou R\$ 22 bilhões em operações de crédito, representando uma queda de 8,2% em relação a 2015, o que pode ser explicado pela conjuntura econômica nacional desfavorável. Porém, o BNB poderia tornar mais eficiente o seu processo de crédito, pois foi identificado um significativo estoque de demandas pendentes de deliberação.

A análise dos indicadores da gestão apontou que apenas dois obtiveram resultados superiores a 90% da meta estabelecida. No outro extremo, houve resultados próximos a 50% de performance. O baixo desempenho do resultado operacional poderia ser minimizado por uma atuação mais focada em contrabalancear fatores econômicos adversos e estimular a atividade econômica da região.

Quanto à gestão de contratos administrativos, constatarem-se falhas que geraram prejuízo da ordem de R\$ 11 milhões, sendo R\$ 2,9 milhões em 2016.

Também foram detectadas falhas nos controles internos da gestão de seguros obrigatórios dos bens garantidores das operações de crédito, no acompanhamento de clientes por meio das vistorias de desembolso e de rotina, tendo sido recomendado: (i) implementar solução de TI que ofereça o adequado suporte à gestão do acompanhamento dos empreendimentos, inclusive que proporcione a integração das iniciativas no âmbito das Agências e das Superintendências; (iii) definir parâmetros mínimos que deverão ser observados para realização das vistorias de desembolso dos financiamentos não-rurais; (iv) adotar mecanismos que assegurem a segregação de funções no acompanhamento dos empreendimentos, e (v) assegurar a difusão de informações claras para as instâncias decisórias, que evidenciem a parcela de operações, em quantidade e valor, que foram objeto de vistorias de desembolso e outras formas de acompanhamento ao longo do exercício.



Relatório de Auditoria Anual de Contas



Secretaria Federal de Controle Interno

Unidade Auditada: BANCO DO NORDESTE DO BRASIL S/A

Exercício: 2016

Município: Fortaleza - CE

Relatório nº: 201701432

UCI Executora: CONTROLADORIA REGIONAL DA UNIÃO NO ESTADO DO
CEARÁ

Análise Gerencial

Senhor Superintendente da CGU-Regional/CE,

Em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço nº 201701432, e consoante o estabelecido na Seção III, Capítulo VII da Instrução Normativa SFC nº 01, de 06/04/2001, apresentamos os resultados dos exames realizados sobre a prestação de contas anual apresentada pelo BANCO DO NORDESTE DO BRASIL S/A.

1. Introdução

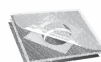
Os trabalhos de campo foram realizados no período de 07 de agosto de 2017 a 29 de setembro de 2017, por meio de testes, análises e consolidação de informações coletadas ao longo do exercício sob exame e a partir da apresentação do processo de contas pela unidade auditada, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal.

Nenhuma restrição foi imposta à realização dos exames.

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

Registra-se que os Achados de Auditoria apresentados neste relatório foram estruturados, preliminarmente, em Programas e Ações Orçamentárias organizados em títulos e subtítulos, respectivamente, segundo os assuntos com os quais se relacionam diretamente. Posteriormente, apresentam-se as informações e as constatações que não estão diretamente relacionadas a Programas/Ações Orçamentários específicos.

2. Resultados dos trabalhos



Os trabalhos foram realizados de acordo com o escopo de auditoria firmado entre a CONTROLADORIA REGIONAL DA UNIÃO NO ESTADO DO CEARÁ e a SECRETARIA DE CONTROLE EXTERNO NO ESTADO DO CEARÁ - SECEX-CE, por meio da Ata de Reunião realizada em 29 de novembro de 2016, que abrangeu os seguinte assuntos: (i) avaliação dos resultados quantitativos e qualitativos da gestão; (ii) avaliação de indicadores da Unidade; (iii) avaliação da situação das transferências voluntárias; (iv) regularidade dos processos licitatórios da Unidade; (v) controles internos relacionados ao processo de compras e contratações; (vi) controles internos administrativos; e (vii) controles internos aplicáveis às demonstrações contábeis do Banco.

2.1 Avaliação dos Resultados Quantitativos e Qualitativos da Gestão

No exercício de 2016, o Banco do Nordeste contratou mais de 5,0 milhões de operações, atingindo o montante de R\$ 22,2 bilhões, sendo que R\$ 12,2 bilhões (54,9%) foram destinados a financiamentos de longo prazo e R\$ 10,0 bilhões (45,1%) foram para empréstimos de curto prazo.

Contudo, tais resultados representam reduções com relação ao exercício anterior, sendo expressiva no que tange aos valores contratados no curto prazo, preponderantemente suportados por recursos internos, cujo decréscimo foi da ordem de 13,6%. O quadro adiante mostra essa análise comparativa:

Quadro - Contratações de Operações de Crédito

Tipo	2015		2016		Variação (valor)
	Quantidade	Valor (R\$ milhões)	Quantidade	Valor (R\$ milhões)	
Longo Prazo	525.016	12.579,7	558.595	12.174,5	-3,2%
Curto Prazo	4.544.462	11.549	4.452.423	9.983,8	-13,6%
Total	5.069.478	24.129	5.011.018	22.158,3	-8,2%

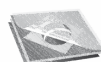
Fonte: Relatório de Gestão do BNB 2016.

A Superintendência de Estratégia e Organização do Banco alegou que a concretização dos financiamentos de longo prazo, bem como empréstimos de curto prazo são condicionados pela conjuntura econômica que, em 2016, impactou negativamente a demanda por crédito, no qual faz sentido quanto às contratações de curto prazo que respondem de forma rápida à situação da economia, principalmente pelo lado da demanda.

No segmento microcrédito foram contratados R\$ 8 bilhões no Programa Crediamigo, em mais de 4,2 milhões de operações e 2.287.455 clientes ativos; e R\$ 1,97 bilhão no Programa Agroamigo, em mais de 480 mil operações.

Vale destacar que o BNB é a instituição financeira administradora do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste - FNE, sendo os recursos desse Fundo a principal fonte utilizada pelo Banco.

Em 2016, os financiamentos com recursos do FNE atingiram o montante de R\$ 11.240 milhões, correspondente a 51,7% das contratações realizadas pelo Banco. Contudo, esse montante representa uma pequena redução de 2,2% com relação ao ano de 2015, quando



a referida fonte atingiu R\$ 11.495 milhões nas aplicações do Banco. No entanto, a Programação Anual do FNE para 2016 previa aplicações da ordem de R\$ 14.100 milhões, mas a execução situou-se em R\$ 11.042 milhões, o que representa uma frustração em torno de 21,7%.

De acordo com a Superintendência de Estratégia e Organização do Banco, tal comportamento, também, deveu-se a recessão econômica do País, desencadeada no segundo trimestre de 2014 e que começou a apresentar efeitos na economia nordestina no primeiro trimestre de 2015.

Os ativos globais do Banco do Nordeste em 2016 apresentaram um acréscimo de 11,8% em relação ao final de 2015, atingindo o volume de R\$ 46,3 bilhões. Ressalta-se que nos ativos da Entidade também estão as disponibilidades do FNE e os recursos comprometidos com operações de crédito desse Fundo, relativos a operações contratadas e que aguardam liberação de recursos, que correspondem a R\$ 5,4 bilhões. A tabela a seguir traz de maneira mais detalhada o comparativo dos ativos globais do BNB no biênio 2015/2016:

Tabela - Ativos Globais (R\$ milhões)

Especificação	BNB		FNE	
	31.12.2015	31.12.2016	31.12.2015	31.12.2016
Disponibilidades, ^(*) Aplicações Interfinanceiras e TVM	24.982,4	30.498,7	5.231,5	11.295,8
Recursos Comprometidos com Operações de Crédito	0,0	0,0	6.092,8	5.369,5
Relações Interfinanceiras	223,6	287,2	1.998,6	2.222,9
Operações de Crédito (Retificado por Provisões)	12.199,9	11.138,4	46.560,7	48.530,3
Outros Créditos (Retificado por Provisões)	3.749,5	4.150,4	8,4	9,2
Outros Valores e Bens	32,0	31,8	1,2	0,9
Permanente	234,5	214,6		
Total	41.421,9	46.321,1	59.893,2	67.428,6

^(*) Nas disponibilidades do BNB estão incluídos os recursos disponíveis e os comprometidos com operações de crédito do FNE

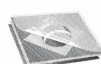
Fonte: Banco do Nordeste - Diretoria de Controle e Risco (2016)

O crescimento no período decorreu, preponderantemente, do aumento observado no conjunto dos saldos de disponibilidades, aplicações interfinanceiras e títulos e valores mobiliários. Vale destacar a redução significativa no saldo de operações de crédito de 2016, em torno de 8,7%, que, segundo o Banco, foi reflexo da retração no nível da atividade econômica na região Nordeste.

O fato é que houve uma migração de recursos do setor produtivo para o mercado financeiro, em que, de certa forma, a situação econômica negativa do país no exercício contribuiu para tal posição.

Tal situação também vem ocorrendo no FNE, visto que suas disponibilidades saltaram de R\$ 5.231,5 milhões em 2015 para R\$ 11.295,8 milhões em 2016, correspondendo a um crescimento de 115%.

Sobre o assunto, a Superintendência de Estratégia e Organização do Banco não mencionou fatores relativos a questões operacionais (prospecção, análise e concessão do crédito), para explicar o comportamento dessa realocação de recursos, manifestando que houve um aumento do saldo da disponibilidade do FNE e que situação conjuntural, em



que os fatores econômicos, como a recessão econômica, e a taxa de juros reais do FNE impactaram a demanda por crédito, gerando, assim, mais saldos para aplicações financeiras dos recursos.

Efetivamente, os ingressos de novos recursos do Tesouro Nacional, a remuneração das disponibilidades e os reembolsos de operações de crédito, assim como o comportamento das rubricas de despesas do FNE, contribuem para o aumento do saldo das disponibilidades, mas o cerne da questão, no corrente exercício, não é a formação do saldo, mas a sua magnitude, que foi muito significativa no final do exercício, visto que uma das finalidades precípua do FNE é aplicar recursos no setor produtivo, em uma região carente de fontes de financiamento com taxas de juros subsidiadas, prazos de reembolso alongados e outras características diferenciadas.

Ressalta-se que, no final de 2016, havia um estoque de propostas de crédito do FNE (em fase de instrução, análise e de contratação) da ordem de R\$ 4.946 milhões, no qual, excluindo o valor das propostas com entrada em 1º de novembro de 2016, por se considerar exíguo o prazo para uma análise mais criteriosa, resulta ainda em um valor expressivo da ordem de R\$ 2.131 milhões.

Por isso, além dos fatores econômicos apresentados, conjuntura econômica desfavorável e taxa de juros reais positiva (taxa FNE acima da inflação), a explicação pode também estar em fatores operacionais relativos à instrução, análise e contratação do crédito decorrentes do Banco e também do pleiteante. Daí a necessidade de o BNB atuar de forma mais coordenada e tornar mais eficiente o seu processo de crédito, naturalmente respeitada a segurança deste.

As receitas de prestação de serviços do Banco alcançaram a cifra de R\$ 2,2 bilhões no exercício de 2016, representando um acréscimo de R\$ 246,8 milhões em relação a 2015, decorrente, principalmente, do aumento em 13,32% das receitas de administração de fundos e programas (incluem FNE e Pronaf, dentre outros), que passaram de R\$ 1.620 milhões em 2015 para R\$ 1.835 em 2016.

Isto mostra a significativa participação das atividades financeiras do setor público nos resultados do Banco, o que não causa surpresa dada a natureza de banco de desenvolvimento regional do BNB.

O lucro líquido do exercício de 2016 foi de R\$ 732,1 milhões, o que representou um crescimento de 139,5% sobre o resultado de 2015 (R\$ 305,7 milhões). Segundo o Banco, o resultado decorreu, preponderantemente, do aprimoramento da gestão do risco de crédito, representado pela redução das despesas com provisionamento de crédito no valor de R\$ 422 milhões e pelo crescimento das receitas de prestação de serviços.

Contudo, deve ser ressaltado que, assim como em 2015, o lucro líquido de 2016 também foi fortemente impactado pelo ativo fiscal diferido, que foi ativado em R\$ 667 milhões, ou seja, sem o crédito tributário o lucro teria sido em torno de R\$ 111 milhões, conforme mostra o quadro a seguir:

Quadro – Contas da Demonstração do Resultado do Exercício – em R\$ milhões

Conta	2015	2016	Variação%
Receita de Intermediação Financeira	6.493	5.438	-16,25
Despesas de Intermediação Financeira	5.389	4.121	-23,53



Resultado Bruto de Intermediação Financeira	1.104	1.317	19,29
Outras Receitas/Despesas Operacionais	866	875	1,04
Resultado Operacional	237	442	86,50
Provisão Imposto de Renda	233	182	-21,89
Provisão Contribuição Social	172	149	-13,37
Ativo Fiscal Diferido (AFD)	524	667	27,29
Lucro Líquido	305	732	140,00
Lucro Líquido sem AFD e PEL*	-168	111	166,07

*Participação Estatutária nos Lucros

Fonte: DRE 2016 do Banco.

O BNB apresentou um Patrimônio Líquido de R\$ 3,4 bilhões no final de 2016, levando a uma rentabilidade significativa de 24,3% sobre o patrimônio líquido médio. Ademais, houve uma melhoria no Índice de Basileia, que encerrou 2016 em 15%, ante a 13,61% em 2015.

A eficiência operacional, quando calculada pela razão entre as despesas administrativas e a margem financeira mais a receita de prestação de serviços, foi de 84,0% em 2016, ante 91,8% em 2015, o que implica em uma melhoria de 7,8 pontos percentuais, visto que quanto menor o percentual melhor o indicador.

Tal fato, segundo o Banco, decorreu dos resultados favoráveis do denominador do índice, graças aos ganhos na gestão da margem financeira, com redução de R\$ 422 milhões nas despesas de provisionamento de crédito e um acréscimo de R\$ 246,8 milhões, com relação ao exercício de 2015, nas receitas de prestação de serviços.

As despesas administrativas apresentaram um acréscimo de 16,7% em relação ao mesmo período de 2015, em decorrência de reajuste anual de salários, contratação de funcionários, 161 em média, e provimento de funções gerenciais nas agências abertas nos últimos 03 anos.

Considerando os saldos de operações de crédito, as taxas de inadimplência do Banco, calculadas pelo saldo exposto em atraso maior que 90 dias, incluindo as operações do FNE, apresentaram crescimento de 13,40%, entre 2015 a 2016. Sem as operações do FNE, o crescimento foi de 9,22%.

Em termos de saldo líquido com atraso superior a 90 dias, incluindo operações do FNE, o crescimento da taxa de inadimplência foi de 11,35% entre 2015 a 2016. Sem as operações do FNE, a taxa de inadimplência fechou 2016 com crescimento de 12,50% em relação ao ano de 2015.

A taxa de inadimplência, calculada com base no saldo exposto a atraso superior a 90 dias (sem FNE), foi de 5,3%, ficando 1,5 pontos acima da taxa de inadimplência do Sistema Financeiro Nacional, que fechou 2016 em 3,8% (ver gráfico 1.2.3, página 14, do Relatório de Estabilidade Financeira – Abril 2017, divulgado pelo Banco Central do Brasil).

De acordo com a Diretoria de Controle e Risco “[...] o crescimento da inadimplência é explicado pelo aumento das operações em atraso, em decorrência dos efeitos do prolongamento da retração da atividade econômica, iniciada em 2015, e preponderantemente no setor rural em razão da expectativa dos clientes diante da iminência de aprovação da lei de renegociação/liquidação de dívidas com rebate de saldo devedor (Lei nº 13.340/2016) [...]”.



Quanto ao fato de a taxa de inadimplência do Banco se encontrar 1,5 pontos superior a do Sistema Financeiro Nacional, o Banco informou que *“A carteira de crédito do BNB (sem FNE), historicamente, tem características de crédito complementar ao crédito de longo prazo concedido com recursos do FNE, significando que parte dos clientes beneficiados com financiamentos do FNE contraem empréstimos no BNB para giro dos seus negócios, à exceção da carteira do Crediamigo, composta por clientes do setor informal não atendidos pelo FNE, e cuja inadimplência está em trono de 1%, com risco bem abaixo do sistema financeiro. Acrescenta-se o fato de que boa parte do perfil da carteira do BNB composta por empresas de pequeno e médio porte, as quais têm inadimplência mais elevada, entre 8% a 10% (ver gráfico 1.2.16, página 19, do Relatório da Estabilidade Financeira – Abril/2017, divulgado pelo BACEN) [...]”*..

As manifestações do Banco mostram-se plausíveis, principalmente no que tange a piora do crédito em vista da situação econômica adversa do país nos últimos dois anos.

Os efeitos diretos, indiretos e induzidos de renda dos financiamentos concedidos sobre o Valor Bruto de Produção (VBP) na área de atuação do Banco foram estimados em aproximadamente R\$ 23,1 bilhões. O setor que teve a maior participação estimada no VBP regional foi o Rural, com 52,5% desse valor, ficando o setor de Comércio como segundo em participação, 19,8%, e o setor Industrial, com 13,8%, em terceiro.

O Banco lançou, em 08 de julho de 2016, o Hubine – Hub Inovação Nordeste para apoiar as iniciativas inovadoras que criam produtos, serviços e soluções capazes de contribuir com a dinamização da economia regional.

No exercício de 2016 foram instaladas 19 novas agências, ampliando-se a capilaridade da rede de atendimento do Banco para 316 agências, que somadas às unidades de microcrédito, resultam no total de 775 pontos de atendimento físico.

A avaliação da *performance* dos indicadores de gestão do Banco foi realizada com base no conjunto de 11 indicadores de desempenho estratégico, sendo 7 de eficácia, 2 de eficiência e 2 de efetividade, apresentado pela Superintendência de Estratégia e Organização por intermédio do Ofício 2017/694-019, de 02 de agosto de 2017, conforme quadro a seguir:

(INFORMAÇÃO SUPRIMIDA POR SOLICITAÇÃO DO BANCO DO NORDESTE DO BRASIL S.A., EM FUNÇÃO DE SIGILO COMERCIAL, NA FORMA DA LEI Nº 6.404/1976, ART. 155, § 2º).

O Banco manifestou-se sobre os 9 indicadores cujos resultados apresentaram desvios acima de 10% entre o planejado e o realizado, sendo que para os indicadores “Categorização das Agências”, “Comércio Exterior e Outras Fontes”, “Crédito Comercial”, “Eficiência Operacional”, “FNE Desembolso”; “Regularização de Dívidas” e “Resultado Operacional” consideram-se as argumentações plausíveis, nos quais a conjuntura econômica adversa e a estiagem na região se mostraram como fatores que efetivamente prejudicaram os resultados de forma preponderante.

Com relação ao indicador “Conformidade Expandida”, a Superintendência de Estratégia e Organização do Banco informou que *“[...] O resultado apurado para esse indicador em 2016 demonstra que a maior parte das agências avaliadas atingiu um IMCL igual ou superior a 95% e que a maioria das Superintendências Estaduais obteve um índice de recomendações de auditoria atendidas dentro do prazo (superior a 80%), o que sinaliza um desempenho razoável, mas ainda com possibilidades de melhoria.*



Não obstante, há de se ponderar que o indicador Conformidade Expandida, contemplando dados apurados tanto pela 2ª linha de defesa (Ambiente de Controles Internos) quanto pela 3ª linha de defesa (Ambiente de Auditoria Interna) foi criado e calculado pela primeira vez em 2016, como uma ação deste Banco para o aperfeiçoamento da avaliação da conformidade e, sob esse aspecto, os resultados obtidos, de per si, não caracterizam a existência de problema no indicador.

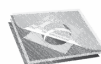
Além disso, ressaltamos que embora o indicador possua uma finalidade imediata de incentivar o alcance da conformidade, por meio da pontuação das unidades no Programa de Ação do Banco do Nordeste, com peso representativo de 20 (vinte pontos), importa ressaltar sua finalidade ulterior, e ainda mais relevante, de promover a evolução contínua dos níveis de conformidade. Assim, uma análise do indicador requer um trabalho comparativo do resultado apurado em 2016 juntamente com os índices de exercícios seguintes, em que a mesma metodologia seja utilizada.[...]”

O Banco analisa o resultado do indicador e mostra medidas que podem ter contribuído para a *performance*, mas não explicita as causas ou fatores críticos que levaram a um resultado muito baixo em 2016, independentemente de ter sido pior em 2015. O fato é que o Banco precisa identificar os fatores críticos, principalmente de ordem operacional e institucional, que contribuíram para a frustração da meta, para fins de adotar medidas que visem a melhorar os resultados do indicador. Assim, considerando que a meta especificada se trata de um referencial que expressa um padrão de eficiência à luz das necessidades operacionais e das possibilidades do Banco, a sua frustração sinaliza que a conformidade no exercício auditado não se mostrou adequada e apresenta fragilidades.

No que tange ao indicador “FNE Contratação”, a Superintendência de Estratégia e Organização alega que , *em 2016, ocorreram fatores que ao longo do ano impactaram negativamente os negócios das unidades (superintendências e agências) do Banco, destacando-se as crises econômica e política que afetaram os indicadores de confiança do empresariado. Esse contexto gerou forte movimento de postergação dos investimentos, notadamente os de médio e grande porte, bem como impactou o nível de emprego, renda e consumo de bens e serviços, reduzindo o nível de atividade econômica e o apetite para o crédito de longo prazo. [...]*”. Também, destaca o impacto de aumento da inadimplência no sistema bancário como um todo, o que dificultou a inserção de novos financiamentos e a participação de novos clientes. [...]

Em que pesem as justificativas apresentarem fatores que impactam o ritmo de contratação, o indicador “FNE Contratação” apresentou um resultado preocupante mesmo considerando o recuo da atividade produtiva nacional nos exercícios de 2015 e 2016 e problemas de estígio na região. O fato é que o FNE, embora sendo um vetor de desenvolvimento regional, sendo caracterizado como recursos subsidiados e diferenciados do crédito bancário, não foi utilizado como um mecanismo anticíclico.

Adicionalmente, a Superintendência de Estratégia e Organização do Banco manifestou que “[...] Conforme explicitado no Ofício 2017/955-023, de 23 de agosto de 2017, ressalte-se que a recessão econômica do País, desencadeada no segundo trimestre de 2014 e que começou a apresentar efeitos na economia nordestina no primeiro trimestre de 2015, explica fortemente o desempenho nos exercícios de 2015 e 2016, na medida em que reduz as expectativas dos agentes econômicos e, por consequência, sua demanda por crédito. Isso não afetou somente o Banco do Nordeste, mas outros Bancos também. A prova disso é que o Boletim de Desempenho do BNDES registrou redução de 28,0% nos valores aprovados por aquela instituição em 2016, sendo mais acentuada a redução na Região Nordeste que atingiu um montante de 61,0%. [...]



Mantém-se a posição que deveria ter sido reforçada a atuação do BNB em 2016, de forma a contrabalançar os fatores econômicos adversos e estimular a atividade econômica na região, visto que os recursos do FNE de longo prazo e relativamente “barato” estavam disponíveis.

2.2 Avaliação da Situação das Transferências Voluntárias

Para avaliar a gestão de repasses financeiros do Banco do Nordeste por meio de parcerias foram realizados exames abrangendo a área de convênios, que é administrada pelo Ambiente de Programas Especiais e de Fundos de Pesquisa, integrante da Superintendência de Políticas de Desenvolvimento, que está vinculada a Diretoria de Planejamento, e a área de patrocínios, que é administrada pelo Ambiente de Marketing, integrante da Superintendência de Marketing e Comunicação, que está vinculada diretamente a Presidência do Banco.

Em ambas as áreas foram avaliados se os controles administrativos relacionados à gestão das transferências de recursos por meio desses dois institutos estão constituídos de forma a identificar: (i) o alcance dos objetivos definidos nos respectivos instrumentos; (ii) gargalos na análise da prestação de contas dos convenientes ou contratados; e, (iii) dificuldades na execução do planejamento para a fiscalização da execução do objeto da avença, inclusive quanto à utilização de verificações físicas e presenciais.

Em razão da identificação da ocorrência de impropriedades/irregularidades na gestão de convênios do Banco em trabalhos anteriores realizados pela CGU-Regional/CE, foram verificadas, também, as medidas adotadas pelo BNB para sanar/resolver as falhas apontadas e minimizar a ocorrência de problemas semelhantes.

A metodologia da equipe de auditoria consistiu na análise, por amostragem, dos convênios celebrados e patrocínios contratados pelo Banco durante o exercício 2016. Ademais, foram verificados os controles exercidos para o acompanhamento da execução dos objetos pactuados e análise de prestações de contas em estoque, ainda pendentes de conclusão, bem como as pendências de auditoria da CGU referentes a trabalhos anteriores.

A) ÁREA DE CONVÊNIOS

As transferências de recursos concedidas por meio de convênios com o BNB são administradas pelo Ambiente de Programas Especiais e de Fundos de Pesquisa, responsável pela gestão dos convênios dos Fundos de Pesquisa e Desenvolvimento, que conta com a lotação aprovada de 16 funcionários e lotação provida de 13 funcionários (81,3%), dividida em duas células:

- Célula de Análise e Qualificação de Propostas;
- Célula de Monitoração e Controle Financeiro.

Os convênios celebrados atualmente têm como fonte de recursos os seguintes fundos: (a) Fundo de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – FUNDECI, e; (b) Fundo de Desenvolvimento Regional – FDR.

Instituído em 1971, o FUNDECI foi pioneiro no fomento à pesquisa e à difusão de tecnologias direcionadas às atividades produtivas, contribuindo para o desenvolvimento da área de atuação do BNB. O FDR foi criado pelo Decreto nº 94.385, de 28 de maio de 1987, tendo por objetivo apoiar programas e projetos que visam a prestar assistência para



capacitação profissional, meio ambiente, economia solidária, entre outras. Os objetivos dos Fundos foram atualizados pela Resolução da Diretoria Executiva do Banco nº RD 5.500, de 04 de março de 2015.

Com relação aos normativos que regem a celebração de convênios, as rotinas e procedimentos de seleção, análise e aprovação de propostas para formalização de convênios com o Banco do Nordeste encontram-se disciplinados nos manuais 1028-Manual Básico – Fundos de Pesquisa e Desenvolvimento e 3045-Manual de Procedimentos – Fundos de Pesquisa e Desenvolvimento.

No exercício 2016, foram celebrados 15 convênios no valor total de R\$ 2.139.112,32, sendo 05 provenientes de dois editais de 2014, no valor de R\$ 1.322.853,67, e 10 por demanda espontânea, no valor de R\$ 816.258,65. A celebração dos convênios no exercício representa apenas 17,83% do orçamento anual aprovado, conforme abordado na segunda parte deste Relatório.

Na tela inicial do Sistema S564 – Gerenciamento de Convênios (consulta realizada em 16 de agosto de 2017) há a informação de 1.033 convênios ativos, de um total de 4.767 registrados no sistema. A situação dos convênios ativos, conforme planilha extraída do sistema, é a seguinte:

Quadro – Situação dos convênios ativos

Situação	Quantidade
Em Ser - Adimplente	300
Em vigor	24
Em ser - inadimplente	709
Total	1.033

Fonte: Sistema S564 – Gerenciamento de Convênios

Destaca-se, entretanto, que foram detectadas falhas de atualização no que diz respeito à situação de adimplência dos convênios, conforme abordado na segunda parte deste Relatório.

Em manifestação a respeito o Banco informou que, além da atualização em andamento, irá criar duas novas situações: “rescindido” e “cobrança judicial”. Após a atualização e a introdução das novas situações o sistema será capaz de traduzir com maior precisão a situação dos convênios ativos do BNB.

No que se refere à fiscalização dos convênios pelo Banco, de acordo com o caderno gerencial da área de convênios, no exercício 2016 foram realizadas 10 vistorias, total acima do mínimo de 10% dos convênios vigentes em janeiro de 2016, que era de 76 convênios.

Cabe destacar que, no exercício 2013 foram realizadas mudanças na gestão de convênios do Banco, que tiveram como objetivo sanear irregularidades, impropriedades e fragilidades identificadas, que haviam sido apontadas em trabalhos realizados tanto pela CGU, como pela Auditoria Interna do Banco.

Dentro desse cenário, a expectativa era de que, decorridos quatro anos da mudança, os problemas tivessem sido superados. No entanto, verificou-se que alguns efeitos ainda impactam negativamente a gestão dos convênios, como por exemplo, a baixa execução orçamentária, o estoque elevado de prestações de contas de convênios a analisar e a adoção das providências administrativas ou judiciais decorrentes das prestações de contas não aprovadas.



Contudo, cabe destacar pontos positivos já alcançados, dentre os quais se destacam: (i) a implantação de sistema informatizado para o gerenciamento dos convênios (S564), em que pese o módulo de prestações de contas ainda não se encontrar concluído e em funcionamento; (ii) a seleção prevalente de propostas de convênio por meio de editais públicos; (iii) a atualização dos manuais da área.

Com relação aos novos convênios, foram examinados 05 processos, de um total de 15 no exercício, não tendo sido detectada falha passível de registro em relatório.

(INFORMAÇÃO SUPRIMIDA POR SOLICITAÇÃO DO BANCO DO NORDESTE DO BRASIL S.A., EM FUNÇÃO DE SIGILO COMERCIAL, NA FORMA DA LEI Nº 6.404/1976, ART. 155, § 2º).

Diante do quadro apresentado, permanece o desafio de finalização das análises de prestações de contas pendentes, a adoção das providências decorrentes dessas análises e o alcance da meta prevista anualmente para celebração de novos convênios, que tem sido fortemente impactada pelo passivo de problemas.

B) ÁREA DE PATROCÍNIOS

As concessões de patrocínios pelo BNB estão sob a supervisão e responsabilidade da Célula de Pesquisa, Segmentação de Mercado e Posicionamento, que é vinculada ao Ambiente de Marketing, integrante da Superintendência de Marketing e Comunicação, que está ligada diretamente à Presidência do Banco.

A Superintendência também é responsável pela coordenação do Comitê de Patrocínio da Direção Geral (COPAT), desde a reestruturação promovida pela Resolução da Diretoria Executiva do Banco nº RD/5.449, de 16 de maio de 2013.

Conforme manifestação da Superintendência de Marketing e Comunicação, a estrutura da Célula de Pesquisa, Segmentação de Mercado e Posicionamento está compatível com a natureza e a complexidade dos serviços, atividades, processos para a gestão da atividade.

A unidade conta atualmente com 07 funcionários que trabalham na gestão do processo, e com assessores de comunicação em cada uma das 10 Superintendências Estaduais, que acompanham o processo de patrocínio nos eventos dentro de suas jurisdições, além de atuar no processo de análise, validação e prestação de contas dos projetos. Quanto aos recursos materiais, a Superintendência afirmou que a alocação destes são suficientes às atividades de gestão dos patrocínios.

Com relação aos normativos que regem a concessão de patrocínios em suas diversas etapas, desde a avaliação documental inicial até a prestação de contas final, o Banco aprovou os manuais 1020 – Manual Básico – Patrocínio e 3042 – Manual de Procedimentos – Processo de Patrocínio. Os manuais encontram-se atualizados e disciplinam de forma adequada todo o processo de patrocínio dentro da Instituição.

O processo de patrocínio é gerenciado pelo Ambiente de Marketing e a deliberação fica a cargo do Comitê de Patrocínios (COPAT) até o valor de R\$ 30.000,00. A partir desse patamar as propostas devem ser submetidas à apreciação da Diretoria Executiva.

Cabe destacar que o Banco adotou a prática de liberar os recursos dos patrocínios institucionais/mercadológicos somente após a devida prestação de contas pelos proponentes. Já para os patrocínios decorrentes de incentivo fiscal, foi implantada a



sistemática de liberação em duas parcelas, sendo 70% na contratação e 30% após a prestação de contas final.

A execução da atividade patrocinada é fiscalizada por meio de visita técnica realizada pela Unidade responsável pelo patrocínio, Superintendência Estadual, agências ou o Ambiente de Marketing, conforme o caso. A visita técnica tem como objetivo acompanhar a realização do evento, verificar o efetivo cumprimento das contrapartidas acordadas e avaliar a importância de apoio do Banco em face dos resultados alcançados.

As prestações de contas do cumprimento das contrapartidas acordadas contratualmente são encaminhadas para exame e aprovação do Comitê de Gestão da Unidade (Ambiente de Marketing ou Superintendência Estadual), responsável pelo acompanhamento, que registra o resultado da avaliação em ata. Periodicamente são apresentados relatos gerenciais dos processos de patrocínio à Diretoria Executiva do Banco.

A análise das prestações de contas dos patrocínios contratados com o Banco do Nordeste tem observado a Instrução Normativa SECOM-PR nº 9, de 19 de dezembro de 2014, que estabelece:

“Art. 35. Para a prestação de contas do patrocínio, o patrocinador exigirá do patrocinado, exclusivamente, a comprovação da realização da iniciativa patrocinada e das contrapartidas previstas no contrato.”

De acordo com o Relatório de Gestão do BNB, no exercício 2016 foram patrocinados 102 projetos na modalidade de escolha direta, no valor de R\$ 1.874.929,50, e na modalidade de seleção pública foram liberados R\$ 1.738.211,62, referentes a 87 projetos, conforme tabela a seguir:

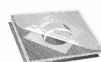
Quadro – Patrocínios contratados em 2016

Modalidade	Fonte	Projetos	Valor – R\$
Cultura e Audiovisual		13	745.374,04
Edital Cultural	Lei Rouanet	9	470.374,04
Escolha Direta	Lei do Audiovisual	1	50.000,00
Escolha Direta	Lei Rouanet	3	225.000,00
Institucional-mercadológico e Cultura		176	2.867.767,08
Edital Mercadológico	Rec. Orçamentários	78	1.267.837,58
Escolha Direta	Rec. Orçamentários	98	1.599.929,50
Total		189	3.613.141,12

Fonte: Relatório de Gestão BNB 2016, p. 109.

A amostra de processos para análise foi escolhida observando a distribuição geográfica e a representatividade, sendo selecionados os patrocínios de maior valor absoluto em cada estado beneficiado no exercício de 2016, o que resultou em uma amostra de 19 processos de patrocínio (correspondente a 10% das concessões), no valor total de R\$ 849.374,04 (correspondente a 23,51% do valor concedido). A seleção abrangeu tanto patrocínios selecionados por meio de edital quanto na modalidade de escolha direta.

Constatou-se que permanece pendente o desenvolvimento de sistema informatizado para controle e registro das ações de patrocínio do Banco. Atualmente, permanece a sistemática de controle por meio do uso de planilhas eletrônicas, situação essa que fragiliza a segurança no controle e confiabilidade das informações das contratações realizadas, dado o porte e complexidade de uma instituição financeira como o BNB.



A previsão de desenvolvimento de sistema informatizado, apesar de antiga, ainda não foi operacionalizada pelo Banco. Após o questionamento da auditoria, o Banco manifestou-se, por meio do Ofício 2017-718/282, de 11 de agosto de 2017, nos seguintes termos:

“Item 2 - Esclarecemos que o processo de desenvolvimento de softwares no Banco do Nordeste passa por instâncias deliberativas para avaliação de propostas quanto à sua pertinência, importância e relevância, de maneira a gerenciar a lista de projetos que encontram-se aguardando execução junto à área de tecnologia. O Sistema de Gestão de Patrocínio que compõe Sistema de Gerenciamento de Ações de Comunicação (S073) foi objeto de reunião do Comitê Tático de Tecnologia da Informação - COTEC em 26/06/2017. Nessa reunião deliberou-se que o sistema subiria de nível de priorização dos sistemas estratégicos do Banco. Na Reunião de Diretoria nº 4309 de 27/06/2017 foi validado o Plano de Ação do Comitê Estratégico de Tecnologia da Informação - COETI, incluindo o Sistema de Gestão de Patrocínio S073. Atualmente, o projeto encontra-se aguardando o início das ações de TI para o seu desenvolvimento e posterior liberação em produção.”

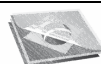
Da análise dos processos de patrocínio foram identificadas algumas falhas na instrução dos procedimentos, as quais foram justificadas pelo Banco em sua maioria. Porém, a que remanesceu e foi objeto de registro na segunda parte deste relatório diz respeito ao atraso na submissão dos projetos de patrocínio à SECOM, em função do número de casos em que tal ocorrência foi detectada, o que requer o aperfeiçoamento dos procedimentos relacionados ao controle do citado procedimento, visando a mitigar a possibilidade de trazer prejuízos à Instituição.

2.3 Avaliação da Regularidade dos Processos Licitatórios da UJ

Durante o exercício de 2016 o Banco do Nordeste realizou aquisições no montante de R\$ 1.626.217.947,85, dos quais foram analisados pela equipe de auditoria processos no valor de R\$ 1.184.167.971,90. O quadro a seguir demonstra, por modalidade licitatória e contratação direta, as aquisições realizadas e as verificações procedidas:

Quadro: Processos de aquisição do BNB em 2016

Modalidade	2016		Processos analisados	
	Quantidade	Valor R\$	Valor R\$	%
Dispensa por valor	1225	4.390.844,55	387.870,00	8,83
Dispensa	33	63.805.803,70	11.341.024,10	17,77
Inexigibilidade	19	10.828.705,33	4.319.668,44	39,89
Convite	1	143.547,48	-	0
Pregão/pregão eletrônico	124	404.540.288,17	47.052.772,68	11,64
Tomada de Preços	8	2.580.146,75	1.324.102,73	51,32
Concorrência	1	1.756.116,02	1.756.116,02	100
Genérica (*)	13	1.138.172.495,85	1.117.986.417,93	98,23
Total	1422	1.626.217.947,85	1.184.167.971,90	72,82



Nota: (*) Genérica: estão incluídas as contratações via termos de parceria e a alienações de bens.

Das análises procedidas na amostra selecionada constatou-se que os processos de aquisição foram regulares, sob o aspecto formal. A verificação dos processos de aquisição realizada no período sob exame levou em consideração aspectos previamente estabelecidos para análise.

Registram-se a seguir os pontos referentes aos aspectos que foram analisados e os resultados da verificação dos processos de aquisição:

1) Necessidade/motivação da aquisição do objeto

a) a quantidade e especificações dos objetos contratados estavam fundamentadas em requisições das áreas competentes;

b) a natureza do material, serviço e obra dos processos analisados eram compatíveis com as atividades típicas da área requisitante e a aquisição atendeu às necessidades do setor demandante do BNB.

2) Partes constitutivas do instrumento convocatório

a) todos os processos de aquisição analisados possuíam, conforme o caso, edital e anexos (projeto básico, termo de referência, orçamento, minuta do contrato e especificações complementares e normas de execução pertinentes à licitação).

Sobre esse tópico, deve ser ressaltado que, em que pese a verificação da existência dessas peças processuais na amostra examinada, em diversas contratações para execução de obras e serviços de engenharia ocorreram mudanças no projeto original, em razão da fragilidade dos projetos básicos elaborados, as quais ensejaram aditivos que majoraram e retardaram a execução dos objetos. O registro desta constatação está consignado em ponto específico deste Relatório.

b) não foi identificada a inclusão de itens no edital que são vetados pela Lei nº 8.666/1993.

c) constatou-se que o BNB estabeleceu prazos e condições para a execução do contrato, entrega do objeto da licitação e definiu sanções para o caso de inadimplemento pela empresa, com relação ao fornecimento do objeto contratado.

d) foi verificado que o Banco disponibilizou todas as informações aos licitantes, atinentes a locais, horários, códigos de acessos e esclarecimentos relativos à licitação. Constatou-se, ainda, que os recursos eventualmente impetrados por licitantes foram objeto de análises pelo setor competente/requisitante e o Banco fez contar o julgamento desses recursos nas atas respectivas.

3) Análise da modalidade utilizada

a) os critérios observados quanto ao enquadramento do objeto nas modalidades cabíveis estão de acordo com a legislação vigente, salvo uma situação pontual, em que se identificou deliberado fracionamento de despesa, prática vedada pelo art. 23, § 5º, da Lei nº 8.666/1993, por ocasião da execução dos serviços de substituição da cobertura do restaurante do CAPGV (madeiramento e telhas), em virtude de o limite de acréscimo ao Contrato nº 2016/242 ter praticamente batido no teto de 50% com o 3º termo aditivo

(49,80%), o que ensejou a celebração de outro contrato com a mesma empresa (Contrato nº 2016/281) para execução de serviços na cobertura do aludido restaurante.

b) outro aspecto a ser pontuado está mais relacionado a deficiências de controle (governança), já que se refere à necessidade de melhoria na conformidade de normas internas expedida pela Diretoria Executiva.

Foi verificado que os limites de aquisição direta em razão do valor estabelecidos no 1016 - Manual Básico - Instâncias de Decisões Administrativas, Título 12 – anexos, 1 - Valores de Base para Licitação, não foram atualizados pelo BNB com a edição da Lei nº 13.303/2016.

Embora não houvesse essa modificação interna nos valores estabelecidos, a área de logística, por iniciativa própria, em que pese consulta prévia ao jurídico do Banco e a aprovação do Comitê de Despesas e de Investimentos (CODIN), passou a adotar, de pronto, os valores definidos pela nova Lei sem consultar aquele Colegiado, o qual ainda delibera, pelo normativo interno referenciado, os valores da Lei nº 8.666/1993. Dado o seu baixo impacto, o fato foi tratado em sede de Nota de Auditoria, que foi encaminhada à Entidade.

4) Condições para participação na licitação

a) foi verificado que as exigências relativas à habilitação jurídica, regularidade fiscal, qualificação técnica e qualificação econômico-financeira se restringiram às permitidas na Lei nº 8.666/1993 e legislações correlatas.

5) critérios para julgamento, aceitabilidade das propostas e pagamento

a) os critérios para julgamento das propostas, constantes dos editais, contêm disposições claras e parâmetros objetivos.

6) Análise da aceitabilidade das propostas e dos aspectos referentes ao pagamento

a) os critérios para aceitabilidade das propostas estão de acordo com os ditames da Lei nº 8.666/1993 e Lei nº 10.520/2002, assim como as condições para o recebimento do objeto da licitação.

b) as condições para pagamento estão estipuladas e preveem, conforme o caso, critérios de reajuste e pagamento em etapas de acordo com cronograma físico-financeiro.

7) Análise do termo de referência/projeto básico

Com relação às análises dos projetos básicos de obras e serviços de engenharia, não se procedeu a verificações quanto a consistência dos aspectos técnicos de engenharia e arquitetura.

Buscou-se, contudo, identificar, de modo indireto, as alterações procedidas nos projetos por meio dos aditivos aos contratos, as quais ocorreram tanto quantitativamente como qualitativamente.

As mudanças que foram implementadas nos contratos evidenciaram que os projetos básicos não possuíam todos os elementos necessários e suficientes para a execução das obras/serviços, haja vista que diversas alterações foram motivadas por situações que eram

previsíveis, caso o estudo estivesse completo e o projeto básico contemplasse todas as informações necessárias.

Vale ressaltar que essa deficiência no planejamento das contratações de obras e serviços de engenharia já foi alvo de apontamento em trabalho anterior de auditoria, por ocasião do exame das contas anuais de 2014, conforme tratado no Relatório nº 201503884.

Com efeito, outro fato que se deve destacar relacionado a falhas na fase de planejamento de licitação, em que pese não ter ocorrido no exercício de 2016, refere-se à contratação da empresa INDRA para a implantação da solução ERP (Enterprise Resource Planning) no Banco do Nordeste, por meio do Pregão Eletrônico Nº 015/2013, cuja compra antecipada e desnecessária de licenças SAP repercutiu em pagamento de serviço de manutenção que gerou prejuízo da ordem de R\$ 11.047.746,25 ao longo do contrato, sendo R\$ 2.892.378,17 somente em 2016, fruto de deficiência na elaboração do termo de referência do objeto.

2.4 Avaliação da Regularidade dos Processos Licitatórios da UJ

Os objetivos de controle possuem quatro categorias, conforme segue:

1. **Estratégico:** relacionado à sobrevivência, continuidade e sustentabilidade da organização. Referem-se às metas de alto-nível, alinhadas e servindo de suporte à missão.
2. **Operacional:** efetividade e eficiência das operações e adequada salvaguarda de ativos e recursos contra perdas, mau uso ou dano.
3. **Comunicação:** confiabilidade da informação produzida e sua disponibilidade para dar suporte ao processo decisório e para o cumprimento das obrigações de *accountability*.
4. **Conformidade:** aderência às leis e regulamentações aplicáveis à entidade, e às normas, políticas, aos planos e procedimentos da própria organização.

A análise procedida neste ponto do Relatório buscou avaliar os controles internos administrativos relacionados às atividades compreendidas no processo organizacional atinente a compras e contratações. Com esse intuito, nas análises dos processos de aquisições realizados pelo BNB em 2016 foram verificados alguns pontos de controle, previamente estipulados, que objetivaram identificar a existência das seguintes situações:

1. Existência de setor/departamento responsável e servidor designado para realização das atividades relacionadas à licitação na Unidade.
2. Existência de controles (sistemizado ou manual) de todos os processos licitatórios realizados no exercício, com a situação atualizada de cada um deles.
3. Existência de formalização oficial da demanda pelo beneficiário, explicitando a necessidade da contratação.
4. Existência de padronização das especificações mais comuns a serem adquiridas.
5. Existência de procedimentos uniformes, no tocante a elaboração dos elementos necessários (estudos técnicos preliminares, plano de trabalho e termo de referência ou projeto básico), tanto nas licitações como nas contratações diretas (dispensa ou inexigibilidade).
6. Existência de políticas e procedimentos (normas e manuais) que formalizam e detalham a execução das principais atividades envolvidas na realização de licitações, dispensa e inexigibilidade.

Acrescentando a essa análise, e para se ter uma visão mais ampla dos controles internos administrativos relacionados às aquisições do BNB, conjugou-se os resultados dessas



verificações nos processos de aquisição com as respostas do BNB a um questionário de auto avaliação, encaminhado por esta equipe de auditoria, o qual versava sobre o grau de implementação dos controles internos do Banco na área de compras e contratações.

O resultado dessas análises, concomitantes e complementares, demonstrou que, à exceção da elaboração de projetos básicos deficientes, bem como da adoção de limites de dispensa de licitação em desacordo com normativos internos, os controles internos do BNB relativos às suas aquisições são consistentes, compatíveis com controles internos avançados, de acordo com a classificação do nível de maturidade estabelecido pelo Acórdão TCU nº 568/2014–Plenário.

As 22 (vinte e duas) questões formuladas no questionário respondido pelo BNB possuíam quatro alternativas, devendo ser assinalada de acordo com o grau de implementação dos controles internos na Entidade, conforme segue:

- 0 – Inexistência de Controle
- 1 – Controle em desenvolvimento
- 2 – Controle existente, porém com falhas
- 3 – Controle existente e não há falhas.

Para se alcançar o nível de maturidade obtido pelo Banco (avançado) é necessário, de acordo com os parâmetros estabelecidos no referido Acórdão, atingir o percentual de 90,1% a 100% de pontos possíveis dentre os parâmetros constantes do questionário de auto avaliação. Tal classificação indicou que o BNB possui controles internos otimizados e os princípios e processos de controles internos estão integrados aos processos de gestão da organização.

Registra-se a seguir, na ordem em que foram apresentados, os aspectos relacionados aos controles internos administrativos do mencionado questionário e que foram avaliados satisfatoriamente pelo BNB.

- 1) O BNB possui setor responsável, formalmente constituído, para a realização das atividades relacionadas às aquisições.
- 2) O BNB possui controle eletrônico com a situação atualizada de todos os processos licitatórios realizados no exercício.
- 3) As demandas por contratações são formalizadas e explicitam a necessidade por parte dos beneficiários.
- 4) As especificações mais comuns (limpeza, vigilância etc.) são padronizadas.
- 7) O BNB realiza pesquisa de preços previamente às aquisições.
- 9) O BNB dispõe de controle eletrônico das informações sobre disponibilidade orçamentária e financeira.
- 10) O BNB utiliza-se de editais-padrão em suas licitações.
- 11) O BNB submete à apreciação prévia da área jurídica as minutas e anexos dos editais de licitação.
- 12) Há designação de equipe técnica para auxiliar a Comissão Permanente de Licitação – CPL na análise da documentação de habilitação e propostas de preços quando necessário.

- 13) O BNB dá a devida publicidade aos seus processos de aquisição.
- 14) A composição das comissões segue o previsto na legislação de licitações e contratos.
- 15) O BNB adota rotinas para prevenção de fraudes e conluíus, a exemplo de análise dos endereços das empresas, quadro societário, data de constituição da empresas etc.;
- 16) O BNB consulta cadastros para verificação de punição a empresas que a impeçam de licitar e contratar (Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas – CEIS, Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Atos de Improbidade Administrativa – CNJ e Lista de Inidôneos do TCU).
- 17) O BNB monitora as fases do processo licitatório, identificando o tempo médio gasto e as dificuldades no andamento regular, dispondo de indicadores de gestão para esse fim.
- 18) O BNB dispõe de controle atualizado das empresas por ele penalizadas.
- 19) Há designação de empregados para atuarem na gestão do contrato (gestor, fiscal, preposto etc.).
- 20) Os empregados designados possuem capacitação adequada para desempenharem suas funções.
- 21) Os empregados designados dispõem de tempo suficiente para executar suas atividades.
- 22) O BNB consulta o Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores – SICAF antes de cada pagamento a ser efetuado à contratada.

Em que pese o Banco possuir controles internos satisfatórios no tocante aos aspectos retromencionados, com relação aos três aspectos a seguir verificou-se deficiências que demandam aprimoramentos.

- 5) As contratações sem licitação (dispensa e inexigibilidade) possuem os mesmos requisitos exigidos para aquisições por licitação, a exemplo de estudos técnicos, plano de trabalho, termo de referência e/ou projeto básico.

Apesar dos processos possuírem as peças requeridas, o próprio Banco reconheceu em sua resposta ao questionário a necessidade de aprimoramentos em relação ao conteúdo do termo de referência e o projeto básico.

- 6) As aquisições estão suportadas por políticas e procedimentos (normas, manuais e check list) que as formalizam e detalham.

Em que pese a resposta afirmativa do BNB quanto a este aspecto, verificou-se, na análise de processos de aquisição, a utilização, por parte da área de logística, de limites de dispensa de licitação em descordo com normativo emanada da Diretoria Executiva.

- 8) Existem rotinas de revisão e aprovação dos elementos de planejamento (estudos técnicos, plano de trabalho, termo de referência e/ou projeto básico etc).

Apesar de existir formalmente essas rotinas, o próprio BNB reconheceu, na sua resposta ao questionário, que o processo apresenta fragilidades que demandam aprimoramentos. O controle do BNB nesse particular, apesar de sua existência, não teve o condão de

minimizar as falhas/fragilidades nos projetos básicos elaborados pela área específica, haja vista as inúmeras alterações nos projetos e suas repercussões no preço e prazo das obras e serviços de engenharia.

2.5 Avaliação dos Controles Internos Administrativos

Controles internos correspondem ao conjunto de atividades, planos, métodos, indicadores e procedimentos interligados, utilizado com vistas a assegurar a conformidade dos atos de gestão e a concorrer para que os objetivos e metas estabelecidos para as unidades jurisdicionadas sejam alcançados, nos termos do disposto no art. 1º, parágrafo único, inciso X, da IN TCU nº 63/2010.

A avaliação de controle interno visa a analisar o grau em que o controle interno de organizações, programas e atividades governamentais assegura, de forma razoável, que, na consecução de suas missões, objetivos e metas, os princípios constitucionais da administração pública sejam obedecidos, de forma que as operações sejam executadas com eficiência, eficácia e efetividade, em conformidade com as leis e os regulamentos aplicáveis.

As informações e os registros produzidos devem ser íntegros, confiáveis e aptos para apoiar o processo decisório e para o cumprimento das obrigações de prestar contas. Os recursos, bens e ativos públicos devem ser resguardados contra desperdício, perda, mau uso, dano, utilização não autorizada ou apropriação indevida.

A responsabilidade por conceber, implantar, manter e monitorar os controles internos para assegurar os objetivos mencionados é da administração do órgão ou entidade pública, cabendo à auditoria interna ou ao órgão de controle interno da entidade avaliar a qualidade desses processos.

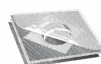
A estratégia metodológica utilizada nesta auditoria consistiu na apresentação de questionário de autoavaliação ao BNB e análise documental das evidências apresentadas pelo Banco para fundamentar as respostas fornecidas.

A avaliação de controles internos foi realizada em dois níveis, quais sejam:

a) em nível de entidade - quando os objetivos de auditoria são voltados para a avaliação global do sistema de controle interno da organização ou de partes dela (unidades de negócio, secretarias, superintendências, departamentos, áreas etc.) com o propósito de verificar se está adequadamente concebido e se funciona de maneira eficaz.

Em outras palavras, significa diagnosticar a presença e o funcionamento de todos os componentes e elementos da estrutura de controle interno utilizada como referência. Nesse sentido, foram analisados os seguintes componentes do controle interno do BNB: ambiente de controle, avaliação de risco, procedimentos de controle, informação e comunicação e monitoramento.

Repise-se que esta avaliação está fortemente fundamentada na autoavaliação respondida pela própria Entidade e no exame da documentação fornecida, tendo em vista que a aplicação de testes substantivos não se mostrou viável quando se considera as especificidades do presente trabalho, limitando a opinião referente à efetividade dos controles internos em nível de entidade.



b) em nível de Atividades – quando os objetivos de auditoria são voltados para a avaliação das atividades de controle que incidem sobre determinados processos ou operações específicos, revisando seus objetivos-chave, identificando os riscos relacionados e avaliando a adequação e o funcionamento dos controles adotados para gerenciá-los.

Em outras palavras, significa avaliar se os controles internos, em nível operacional, estão apropriadamente concebidos, na proporção requerida pelos riscos, e se funcionam de maneira contínua e coerente, alinhados com as respostas a riscos definidas pela administração nos níveis tático e estratégico da organização.

Nesse contexto, foi avaliada a estrutura de controles internos instituída pelo BNB relativa às seguintes atividades:

- a) gestão dos processos licitatórios;
- b) gestão de transferências de recursos financeiros por meio de convênios;
- c) elaboração e apresentação das demonstrações contábeis;
- b) gestão dos seguros obrigatórios, e
- b) gestão do acompanhamento dos empreendimentos financiados.

Os exames foram estruturados conforme o modelo definido na IN Conjunta MP/CGU nº 01/2016, que atribuiu à alta administração das organizações a responsabilidade por estabelecer, manter, monitorar e aperfeiçoar os controles internos, e aos demais funcionários e servidores a responsabilidade pela operacionalização desses controles.

O art. 8º da IN harmonizou os 17 princípios do COSO 2013 em 15 princípios adaptados à realidade da Administração Pública brasileira, os quais constituem as dimensões examinadas.

Nesse contexto, a autoavaliação da unidade examinada e a análise documental constituíram-se nos principais meios para avaliação da existência e adequabilidade dos controles internos nas diversas áreas examinadas; enquanto a avaliação da efetividade foi observada mediante os testes substantivos aplicados na avaliação dos controles internos em nível das atividades selecionadas.

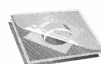
Em nível de entidade, os controles internos do BNB caracterizam-se na faixa de intermediário a avançado.

Entre as dimensões avaliadas, os controles internos caracterizaram-se como básico unicamente em relação à ausência de uma sistemática de avaliação de competência de seus colaboradores, sendo que já está em curso a implementação de modelo para aplicação junto aos empregados do Banco.

Entre as demais dimensões avaliadas, pode-se destacar aspectos positivos, tais como a existência de:

- Código de Ética aprovado pela alta administração;
- Comitê de Integridade e Ética Empresarial, criado com a preocupação de dispor de um colegiado específico voltado ao Programa de Integridade e Ética;
- Comissão de Ética constituída na forma do Decreto nº 1.171/1994, dispondo de espaço físico apropriado, com mesa de reunião, telefone, computador, armários e cofre para guarda de documentos mais sigilosos, além de acesso ao correio eletrônico e espaço para armazenamento de dados na rede corporativa;

- treinamentos periódicos e continuados sobre o tema Integridade, tanto presenciais, internos e externos, quanto treinamentos à distância priorizados na Comunidade Virtual de Aprendizagem (CVA). Dentre os eventos relacionados, destacam-se: "O Risco", "Ética Organizacional", "Prevenção à Lavagem de Dinheiro (PLD)", "Programa de Reciclagem em PLD", "Gestão de Risco Operacional", "Controles Internos", "Controles Internos-Avançado", "Segurança Bancária", "Governança Corporativa", "Controles Internos e *Compliance* em Bancos", "Governança, Gestão de Riscos Operacionais e *Compliance*" e "Prevenção de Fraudes, Lei Anticorrupção 12.846/13 e *Compliance*";
- estrutura organizacional do BNB formalizada por meio do 1905 - Manual Básico - Estrutura Organizacional, que apresenta as políticas e diretrizes para o alcance dos objetivos da instituição, referentes à definição de estrutura organizacional, contemplando as unidades organizacionais de cada Diretoria em nível de Superintendência, Ambiente e Célula; as responsabilidades básicas e atribuições específicas de cada unidade organizacional; organograma das Diretorias, incluindo as unidades subordinadas diretamente ao Conselho de Administração e da Presidência até o nível de Célula, além das Centrais, Gerências Estaduais, Domicílios Jurídicos e Escritórios de Promoção e Atração de Investimentos, Superintendências Estaduais e Agências, no caso da Diretoria de Negócios, e estrutura de pessoal aprovada para cada unidade organizacional;
- políticas e procedimentos formalizados para contratar, capacitar, orientar, avaliar, promover, recompensar, disciplinar e desligar empregados e estagiários, destacando-se o papel da Universidade Corporativa, cujo Plano de Educação Corporativa tem como objetivo orientar todas as ações de capacitação, no sentido de prover as necessidades de competências, conhecimentos e habilidades dos empregados alinhadas às estratégias do Banco, bem como o alcance dos resultados esperados pela Instituição Financeira;
- alinhamento do Plano de Educação Corporativa ao Planejamento Estratégico do Banco, que permite adequar os programas educacionais às metas e resultados da organização, contemplando, ainda, as competências exigidas pelos perfis vigentes no Plano de Funções;
- comunicação das responsabilidades e atribuições dos funcionários lotados nas diversas unidades, mediante instrumentos normativos organizados por temas, inclusive à obrigatoriedade de prestação de contas acerca da execução dos controles, a exemplo da realização da autoverificação de conformidade em 1º nível pelas unidades executoras, para observância de todas as exigências pertinentes do controle de qualidade realizado pelo ambiente gestor do processo, e em 2º nível pelo Ambiente de Controles Internos, para verificação da aderência dos procedimentos executados;
- métricas definidas no planejamento anual, que são incorporadas ao Programa de Participação nos Lucros, aplicadas a todos os empregados;
- processo de planejamento estratégico desdobrado em planos táticos e operacionais, materializados na forma do Planejamento Empresarial para o quadriênio 2017-2021 e Plano de Ação atualizado anualmente;
- conjunto de indicadores de eficácia e eficiência decorrentes do planejamento estratégico, cuja análise está apresentada em registro específico deste relatório;
- política corporativa de gestão de riscos na visão de processo, devidamente formalizada em normas internas, baseada em metodologia de autoavaliação dos processos com vistas à identificação de riscos operacionais e da eficácia das ferramentas de controles internos adotados para mitigar esses riscos;
- Programa de Ação do Banco de 2016, que incorporou o pilar "conformar" como um dos principais eixos de atuação na realização dos negócios e de categorização das Unidades para o exercício de 2017;



- Política de Integridade, publicada durante o exercício de 2016, que consiste de um normativo unificado e dedicado especificamente a regras de integridade, de modo a facilitar o acesso simultâneo a todas elas, a sua evolução, bem como favorecer a promoção de ações voltadas a esse tema;
- sistema de normativos disponível na Intranet, em que é possível acesso *on line* sobre as mudanças normativas realizadas no dia imediatamente anterior ou a qualquer tempo;
- política de transparência ativa, mediante utilização de sítio eletrônico na Internet, seção intitulada "Acesso à Informação", em que é apresentando conteúdo e padronização recomendados pela CGU, consoante Guia de Publicação Ativa nos Sítios Eletrônicos dos Órgãos e Entidades do Poder Executivo Federal. Em 2016, foram realizadas 415 ações de atualização da Página, a qual teve 69.869 acessos. A página está localizada em posição de destaque no Portal, sendo o segundo item do menu principal, e pode ser acessada pelo ícone padrão de acesso à informação;
- canais institucionais para recebimento de denúncias por meio da Ouvidoria, Comissão de Ética, Comitê de Auditoria e Auditoria Disciplinar. Atualmente, encontra-se em desenvolvimento um sistema para gerenciamento das atividades de auditoria e que contemplará o monitoramento e a integração com outros sistemas aplicativos que monitoram os demais canais institucionais de denúncias, o que permitirá o aperfeiçoamento da integração destes canais;
- monitoramento dos controle internos por meio de Ambiente que realiza certificação de conformidade de produtos e processos, o qual se submete, ainda, à avaliação da Auditoria Interna e do Comitê de Auditoria como instância de supervisão e qualificação das rotinas de *compliance*, e
- divulgação dos relatórios produzidos pelo Ambiente de Controles Internos e Auditoria Interna junto aos órgãos colegiados estatutários, Conselho de Administração e Diretoria Executiva.

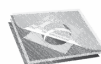
Em que pese as boas práticas e a maturidade dos controles internos do Banco, foram observadas fragilidades na Gestão de Seguros Obrigatórios e de Acompanhamento dos Clientes, a partir dos exames das atividades para as quais foram aplicados testes nos respectivos controles administrativos, conforme descrito a seguir, e em registros específicos para as Demonstrações Contábeis, Licitação e Convênios.

Gestão de Seguros Obrigatórios

Foram constatadas deficiências nos controles atinentes à gestão dos seguros dos bens dados em garantia de operações de crédito, cuja constituição é obrigatória por força do disposto no art. 20, alínea d, do Decreto-Lei nº 73/1966.

No início dos trabalhos, o Banco desconhecia a situação de 60,8% dos seguros de bens garantes, consideradas somente as operações em condição normal, ou seja, para as quais não havia registro de inadimplência. No mesmo período, as informações indicavam o percentual de apenas 30,2% de seguros vigentes. Incluindo na análise as operações em atraso ou prejuízo, a falta de informação acerca da situação dos seguros chegava a 97% dos bens garantes.

Um esforço por parte do Banco ainda no transcurso desta auditoria, permitiu a redução do déficit de informações, porém, revelou um elevado percentual de bens sem seguro vigente.



Consideradas as operações que não eram objeto de cobrança judicial, a falta de informações foi reduzida a uma parcela de apenas 6,4% do total de bens passíveis de seguros. Porém, a disponibilização das informações revelou um alto índice de seguros não vigentes, sendo de 67,7% do total (quantidade de bens), ou 21,9% e 29,7% do valor total (valor dos bens), se considerados os valores declarados e avaliados, respectivamente.

Em valores absolutos, os dados apontam para um conjunto de 39.567 bens sem seguro, cujos valores declarados e avaliados somam, respectivamente, R\$ 5.935.535.583,00 e R\$ 8.026.178.517,25.

Considerando a abrangência dos problemas relatados, a causa determinante foi a deficiência do monitoramento referente à situação dos seguros obrigatórios, atribuição essa a cargo da Superintendência de Administração e Recuperação de Crédito, subordinada à Diretoria Financeira e de Crédito, a quem compete reunir, processar, tratar e divulgar as informações referentes aos seguros dos bens garantes, conforme as normas internas do BNB.

Subsidiariamente, considerando que a responsabilidade direta pela regularidade dos seguros compete normativamente aos Gerentes Gerais e Gerentes de Negócios das Agências, também contribuiu a deficiência na atuação da Superintendência de Supervisão da Rede de Agências, subordinada à Diretoria de Negócios, responsável pela supervisão das superintendências estaduais e rede de agências.

Contudo, não se pode olvidar o teor de constatações e recomendações de auditoria emitidas, especialmente nos últimos quatro anos, e levadas ao conhecimento dos órgãos estatutários, o que aponta falha de toda a Diretoria Executiva, na medida em que não foram adotadas ações eficazes e tempestivas que poderiam ter evitado o agravamento da situação já levada há tempos ao conhecimento daquele colegiado.

Cabe ressaltar que não se pode considerar que tenha havido falha no componente monitoramento, ou seja, na realização de avaliações periódicas para verificar a eficácia do funcionamento dos controles internos da gestão ou na comunicação do resultado da avaliação dos controles internos da gestão aos responsáveis pela adoção de ações corretivas, incluindo a alta administração.

Esta conclusão está sustentada no fato de que os relatórios do Ambiente de Controles Internos indicavam, com base nas certificações locais realizadas nas agências, que o processo com pior nível de conformidade era justamente o “Monitoramento dos Seguros Obrigatórios”, cujo índice médio de conformidade foi de apenas 78,6%, considerado o exercício de 2016.

Em 2015, o monitoramento dos seguros obrigatórios estava conjugado a outros sob o título “Administração do Crédito”, cujo desempenho foi o pior para aquele exercício, correspondendo ao índice médio de conformidade de 67,9%.

Portanto, o monitoramento no nível de *compliance* (Ambiente de Controles Internos – 2ª linha de defesa), corroborando os achados e as recomendações exaradas pelo Órgão de Controle Interno (CGU), indicava a fragilidade do processo e a necessidade de intervenção da instância supervisora (Superintendência de Supervisão da Rede de Agências e Superintendência de Administração e Recuperação de Crédito) e da alta administração da Entidade (Diretoria Executiva).

Gestão do Acompanhamento dos Empreendimentos Financiados

De acordo com as normas internas do BNB, vigentes durante o exercício de 2016, o acompanhamento dos empreendimentos financiados é realizado mediante visitas para verificar a implantação e o funcionamento dos projetos, bem como para aferir o cumprimento de todas as exigências legais e contratuais relacionadas com o empreendimento, visando-se ao cumprimento dos objetivos do financiamento, ao retorno oportuno dos recursos financiados e ao atendimento das exigências do Banco Central do Brasil, quanto à fiscalização do crédito rural e agroindustrial.

Esse acompanhamento é realizado por intermédio das atividades de vistoria, diagnóstico e perícia, sendo as vistorias definidas como visita de acompanhamento aos empreendimentos para cumprimento dos objetivos retromencionados, classificando-se como vistoria de desembolso (realizada no período de implantação do projeto) e vistoria de rotina (realizada após a implantação do projeto).

Neste trabalho de auditoria, considerando critérios de materialidade e criticidade, elegeram-se como objeto de exame as vistorias aos empreendimentos não-rurais, dado que representam metade dos recursos destinados a financiamento, mas não possuem regimento específico, ao contrário de empreendimentos rurais e agroindustriais, para os quais existe regulamentação do Banco Central por meio do Manual de Crédito Rural - MCR.

Em 2016, foram liberados R\$ 6.337.199.389,74 para financiamento de empreendimentos não-rurais, inclusive infraestrutura.

Os aspectos verificados durante as vistorias, sempre de acordo com as normas internas do próprio BNB, são os seguintes: 1) aplicação dos créditos e dos recursos próprios; 2) andamento técnico dos serviços e/ou do empreendimento; 3) assessoria empresarial e técnica; 4) situação dos bens financiados e/ou das garantias; 5) ocorrência de fatores adversos; 6) requisitos de competitividade; 7) perspectivas de receitas; 8) aspectos gerenciais e administrativos; 9) identificação e evolução do rebanho (no caso de operações rurais), e 10) meio ambiente, além de outros aspectos pertinentes.

Portanto, considerados os objetivos, os valores e os aspectos avaliados, é evidente a relevância desta atividade para a mitigação do risco de crédito destinado financiamento de projetos de investimento, inclusive como forma de garantir respostas tempestivas por parte da Instituição Financeira.

Os exames revelaram fragilidades na execução das vistorias de desembolso e rotina. Em relação às vistorias de desembolso, verificou-se que:

(INFORMAÇÃO SUPRIMIDA POR SOLICITAÇÃO DO BANCO DO NORDESTE DO BRASIL S.A., EM FUNÇÃO DE SIGILO COMERCIAL, NA FORMA DA LEI Nº 6.404/1976, ART. 155, § 2º).

2.6 Avaliação dos Controles Internos - Demonstrações Contábeis

Após realizar exames sobre os controles internos aplicáveis às demonstrações contábeis do BNB, especialmente no que concerne ao reconhecimento, mensuração e evidenciação do ativo fiscal diferido e da provisão para crédito de liquidação duvidosa, a equipe de auditoria identificou as seguintes fragilidades, para as quais foram realizadas recomendações específicas: (i) inexistência de norma corporativa que regule o reconhecimento, a mensuração e a evidenciação do AFD; (ii) falhas na divulgação das informações atinentes ao AFD nas notas explicativas do Banco; e (iii) falhas de comprovação em Atas da manifestação do Conselho Fiscal sobre a metodologia e gestão do AFD.

A normatização e posterior automatização do processo de reconhecimento e mensuração do Ativo Fiscal Diferido representam para o Banco diminuição de risco de erros e ganhos de eficiência no processo. O impacto dos créditos tributários para o Banco em 2016 foi expressivo e proporcionou um Lucro Líquido de R\$ 732,1 milhões. Por isso e em virtude das boas práticas de governança corporativa e de mercado, o assunto requer especial atenção do Conselho Fiscal por meio de sua manifestação em Atas e um aprimoramento de sua evidenciação em Notas Explicativas às Demonstrações Financeiras.

Os resultados dos testes de cálculo da Provisão para Crédito de Liquidação Duvidosa, cujas despesas foram as principais responsáveis pelo incremento da constituição do ativo fiscal diferido, não apontaram, a partir dos critérios considerados, diferenças relevantes para os seus componentes: Nota de Risco Global e Fator de Saldo de Provisão.

Da mesma forma, a comparação das informações divulgadas em notas explicativas às Demonstrações Financeiras de 2016 com a movimentação, a partir das bases de dados do estoque de prejuízo, de 2014 a 2016, de créditos baixados a prejuízo e de sua recuperação resultou em diferenças da ordem de apenas 1%.

Por fim, restaram esclarecidas as divergências encontradas entre as bases de dados das operações com indícios de irregularidades que compuseram o saldo de "Outros Passivos Contingentes", dos estoques das operações de crédito com recursos do FNE, e das operações com sinalização de fraude pelo Ambiente de Auditoria Disciplinar.

2.7 Avaliação do CGU/PAD

Ao confrontar a lista de processos do relatório emitido por meio do sistema CGU-PAD, em 17 de julho de 2017, com a relação de processos administrativos disciplinares apresentada pelo Banco, por meio do Ofício 2017/611-685, de 1º de agosto de 2017, e com as informações constantes no item 3.5.2 do Relatório de Gestão do Banco, constatou-se o cumprimento do prazo estabelecido na Portaria CGU nº 1.043/2007 para registro dos processos no referido sistema.

2.8 Avaliação - Ouvidoria

A Ouvidoria do BNB tem sua atuação regulamentada por meio da Resolução CMN nº 3.849, de 25 de março de 2010, de forma que sua responsabilidade básica, conforme definida no Manual Básico 1905-MB-EO-07-01, é a seguinte:

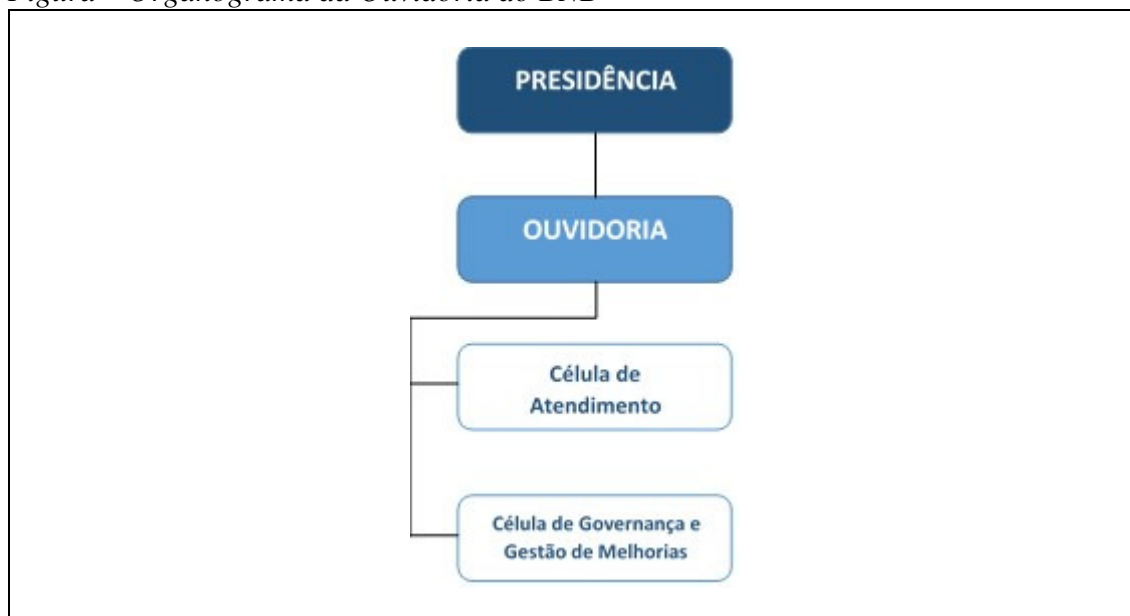
“representar internamente os cidadãos com fundamento nas suas manifestações, no âmbito da regulamentação pertinente às ouvidorias bancárias, inclusive no que tange à mediação de conflitos; manter o Conselho de Administração informado sobre suas



atividades e os problemas e deficiências detectados no cumprimento de suas atribuições e sobre o resultado das medidas adotadas pelos administradores do Banco para solucioná-los; fornecer suporte ao Diretor Ouvidor; representar o Banco em eventos e comitês externos sobre temas relativos a Ouvidorias institucionais.”

A posição hierárquica e funcional da Ouvidoria do BNB pode ser observada no Organograma a seguir:

Figura – Organograma da Ouvidoria do BNB



Fonte: Manual Básico 1905-MB-EO-07-01 (versão 005, de 05 de outubro de 2016)

No quadro a seguir, está descrita a estrutura de cargos e funções da Ouvidoria, bem como o quantitativos de funcionários alocados naquela unidade:

Quadro – Estrutura de Pessoal da Ouvidoria do BNB

Função / Cargo	Quantidade
Ouvidoria	
Superintendente	1
Assistente de Superintendência	1
Subtotal	2
Célula de Atendimento	
Gerente Executivo – Direção Geral	1
Gerente de Produtos e Serviços	1
Assistente de Superintendência	2
Subtotal	4
Célula de Governança e Gestão de Melhorias	
Gerente Executivo – Direção Geral	1
Gerente de Produtos e Serviços	1
Subtotal	2
Total	8

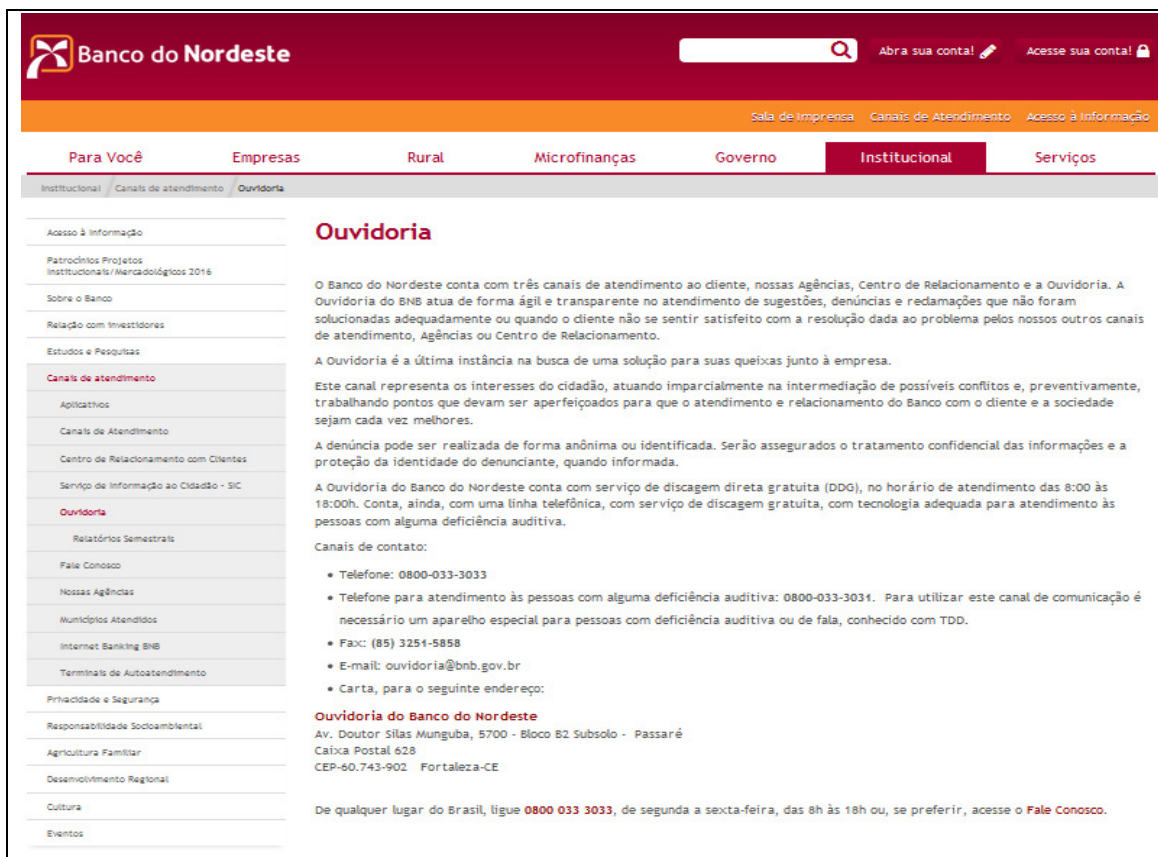
Fonte: Manual Básico 1905-MB-EO-07-01 (versão 005, de 05 de outubro de 2016)

Em reunião de 1º de agosto de 2017, a Diretoria Executiva aprovou uma revisão da estrutura organizacional da Ouvidoria, que se encontra em fase de implantação. O quantitativo de funcionários não sofreu alteração, mas foram decididas as seguintes mudanças:

- extinção da Superintendência de Ouvidoria;
- criação do Ambiente de Ouvidoria;
- extinção de três vagas da função em comissão de Assistente de Superintendência na Ouvidoria, e
- criação de três vagas da função em comissão de Analista de Relacionamento na Ouvidoria.

A atuação da Ouvidoria do Banco caracteriza-se, preponderantemente, como instância recursal, ou seja, o recebimento das demandas está condicionado a contato prévio com algum dos canais de atendimento disponibilizados pelo BNB. Porém, excepcionalmente, a seu critério, a Ouvidoria pode receber demandas que não tenham sido, anteriormente, direcionadas a nenhum canal de atendimento.

As orientações para apresentação de demandas estão disponíveis no sítio eletrônico do BNB na internet:



Banco do Nordeste

Sala de Imprensa | Canais de Atendimento | Acesso à Informação

Para Você | Empresas | Rural | Microfinanças | Governo | **Institucional** | Serviços

Institucional | Canais de atendimento | **Ouvidoria**

Acesso à Informação

Patrodínios Projetos Institucionais / Mercadológicos 2016

Sobre o Banco

Relação com Investidores

Estudos e Pesquisas

Canais de atendimento

Aplicativos

Canais de Atendimento

Centro de Relacionamento com Clientes

Serviço de Informação ao Cidadão - SIC

Ouvidoria

Relatórios Semestrais

Fale Conosco

Nossas Agências

Municípios Atendidos

Internet Banking BNB

Terminals de Autoatendimento

Privacidade e Segurança

Responsabilidade Socioambiental

Agricultura Familiar

Desenvolvimento Regional

Cultura

Eventos

Ouvidoria

O Banco do Nordeste conta com três canais de atendimento ao cliente, nossas Agências, Centro de Relacionamento e a Ouvidoria. A Ouvidoria do BNB atua de forma ágil e transparente no atendimento de sugestões, denúncias e redações que não foram solucionadas adequadamente ou quando o cliente não se sentir satisfeito com a resolução dada ao problema pelos nossos outros canais de atendimento, Agências ou Centro de Relacionamento.

A Ouvidoria é a última instância na busca de uma solução para suas queixas junto à empresa.

Este canal representa os interesses do cidadão, atuando imparcialmente na intermediação de possíveis conflitos e, preventivamente, trabalhando pontos que devam ser aperfeiçoados para que o atendimento e relacionamento do Banco com o cliente e a sociedade sejam cada vez melhores.

A denúncia pode ser realizada de forma anônima ou identificada. Serão assegurados o tratamento confidencial das informações e a proteção da identidade do denunciante, quando informada.

A Ouvidoria do Banco do Nordeste conta com serviço de discagem direta gratuita (DDG), no horário de atendimento das 8:00 às 18:00h. Conta, ainda, com uma linha telefônica, com serviço de discagem gratuita, com tecnologia adequada para atendimento às pessoas com alguma deficiência auditiva.

Canais de contato:

- Telefone: 0800-033-3033
- Telefone para atendimento às pessoas com alguma deficiência auditiva: 0800-033-3031. Para utilizar este canal de comunicação é necessário um aparelho especial para pessoas com deficiência auditiva ou de fala, conhecido com TDD.
- Fax: (85) 3251-5858
- E-mail: ouvidoria@bnb.gov.br
- Carta, para o seguinte endereço:

Ouvidoria do Banco do Nordeste
 Av. Doutor Silas Munguba, 5700 - Bloco B2 Subsolo - Passaré
 Caixa Postal 628
 CEP-60.743-902 Fortaleza-CE

De qualquer lugar do Brasil, ligue **0800 033 3033**, de segunda a sexta-feira, das 8h às 18h ou, se preferir, acesse o **Fale Conosco**.

Fonte: <https://www.bnb.gov.br/ouvidoria>

Os canais de atendimento são os seguintes:

- telefone por discagem gratuita;
- pessoal;
- internet;
- fax, e
- carta.

No Manual de Procedimentos 3043-MP-OUV-02-04, estão definidos os prazos de atendimento a serem observados pela Ouvidoria:

- demandas recebidas diretamente pela Ouvidoria – 10 dias úteis;



- Sistema de Registro de Demandas do Cidadão (RDR/BACEN) – 10 dias úteis;
- Órgãos de Proteção e Defesa do Consumidor – prazo estabelecido pelo órgão;
- Comissão de Valores Mobiliários (CVM) – prazo regulamentar;
- outros órgãos externos – 10 dias úteis ou prazo menor quando estabelecido pelo órgão.

Existe a possibilidade de prorrogação dos prazos por mais 10 dias úteis, sendo que o uso de tal prerrogativa deve ser limitado ao máximo de 10% das reclamações, na forma da Resolução CMN nº 4.433, publicada em 27 de julho de 2015.

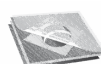
Cabe registrar que, a partir de abril de 2017, a Ouvidoria passou a observar o compromisso de atender pelo menos 50% das reclamações em até 5 dias úteis, na forma acordada no âmbito do Sistema de Autorregulação Bancária da Febraban, conforme consta da redação dada em junho de 2017 à norma SARB 001/2008.

O fluxo de atendimento da Ouvidoria segue o processo estabelecido no Manual de Procedimentos 3043-MP-OUV-02-05, podendo ser descrito sinteticamente nos seguintes termos:

- as demandas de Ouvidoria são registradas em sistema específico, denominado Clarify Front Office, tão logo chegam ao Banco pelos diversos canais de atendimento disponibilizados;
- após registradas, as demandas são distribuídas para análise e tratamento pela equipe da Ouvidoria, cabendo ao Gerente Executivo da Célula de Atendimento a gestão dos prazos de atendimento e gerenciamento do processo;
- após a análise preliminar, a demanda é encaminhada para a unidade organizacional responsável pela gestão do relacionamento com o cliente ou usuário para posicionamento quanto às questões apresentadas;
- com o recebimento da resposta, a equipe de Ouvidoria procede à análise e elaboração da resposta ao demandante, podendo, nessa ocasião, buscar informações complementares nos diversos sistemas do Banco ou junto a qualquer outra unidade organizacional gestora de produtos, serviços ou negócios relacionada ao caso;
- formada a convicção ou formulada a solução, a Ouvidoria prepara e envia a resposta ao demandante;
- a equipe da Ouvidoria revisa os documentos e os organiza em arquivos físico e eletrônico, efetuando os registros de encerramento no sistema, e
- mensalmente, são geradas informações estatísticas dos atendimentos pela Célula de Governança e Gestão de Melhorias, que são compartilhadas com a equipe da Ouvidoria, quando é realizada a avaliação do desempenho e discutidos aperfeiçoamentos no processo.

Nos quadros a seguir, é apresentada uma compilação de dados acerca das demandas recebidas durante o exercício de 2016, classificadas por “Assunto” e “Situação”, respectivamente.

Quadro – Atendimentos da Ouvidoria no exercício de 2016 classificados por Assunto



Assunto	Quantidade
Aplicações, investimentos e custódia de valores	6
Atendimento	51
Cartões de crédito	53
Cheques	5
Conta-corrente	53
Operações de crédito	300
Outros temas	211
Tarifas e assemelhados	3
Total	682

Fonte: Ouvidoria do BNB, conforme dados encaminhados mediante Ofício nº 2017/514-122, de 09 de agosto de 2017.

Quadro – Atendimentos da Ouvidoria no exercício de 2016 classificados por Situação da Demanda.

Situação da Demanda	Quantidade
Informação	2
Elogio	13
Sugestão	5
Reclamação improcedente	369
Reclamação procedente solucionada	110
Procedente não-solucionada	1
Denúncia consistente	168
Denúncia inconsistente	14
Total	682

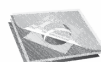
Fonte: Ouvidoria do BNB, conforme dados encaminhados mediante Ofício nº 2017/514-122, de 09 de agosto de 2017.

No caso do BNB, a Ouvidoria não é responsável pela realização de pesquisa de satisfação, tendo em vista ser uma competência do Ambiente de Marketing, que realiza anualmente pesquisa junto ao público externo sobre diversos aspectos relacionados aos produtos e serviços fornecidos pela Instituição.

Os resultados dos atendimentos da Ouvidoria são consolidados em relatórios semestrais, sendo objeto de análises e discussões internas com vistas à melhoria dos processos e relacionamento com os demandantes. Ademais, são levados ao conhecimento dos colegiados estatutários do Banco (Conselho de Administração e Diretoria Executiva) e divulgados para as demais unidades organizacionais, compondo ainda indicador de desempenho específico do sistema de avaliação da unidade consubstanciado no Programa de Ação.

Na visão do Presidente do BNB, dirigente máximo da Instituição, “*A Ouvidoria do BNB atua com independência e imparcialidade no atendimento de sugestões, denúncias e reclamações que não foram solucionadas adequadamente, sobretudo nos casos em que o cliente não se sente satisfeito com a resolução dada ao problema pelos nossos outros canais de atendimento, Agências ou Centro de Relacionamento. Atua imparcialmente na intermediação de possíveis conflitos e assegura o tratamento confidencial das informações e a proteção da identidade do denunciante*”.

Quanto à estrutura da Ouvidoria, o Presidente considera que estará mais adequada doravante, conforme PAA nº 2017695-055, aprovada em 1º de agosto de 2017, que não trouxe alterações relativas à força de trabalho, a qual já é considerada suficiente.



Finalmente, na percepção do Presidente, o trabalho realizado pela Ouvidoria, na intermediação de sugestões, reclamações e denúncias de clientes, promove a oportunidade de realização de ajustes em produtos e processos, na medida em que são gerados compromissos que alimentam o processo de decisão, via monitoramento dessa agenda de recomendações pela própria Ouvidoria, que demanda diretamente as unidades executoras do BNB. Esse gerenciamento visa a estabelecer que o processo decisório, nas diversas instâncias, guarde coerência com as expectativas de sugestões/reclamações de clientes.

2.9 Avaliação do Cumprimento das Recomendações da CGU

O Banco alimenta diretamente o sistema Monitor com o plano de providências permanente referente às ações de controle empreendidas pela CGU na Instituição. A posição em 29 de setembro de 2017, em relação às auditorias realizadas nos exercícios de 2011 a 2016, encontra-se resumida no quadro a seguir:

Quadro – Quantidade de recomendações por OS - exercícios 2011 a 2016

Ordem de Serviço	Exercício	Situação das recomendações			Totais
		Atendidas	Canceladas/ finalizadas	Em monitoramento	
201203644	2011	49	02	04	55
201306140	2012	40	07	09	56
201407677	2013	55	03	04	62
201503884	2014	17	0	03	20
201412888	-	10	0	02	12
201500114	-	01	15	03	19
201504830	-	08	0	07	15
201601639	2015	0	0	01	01
201604667	-	0	0	13	13
Total	-	180	27	46	253
Percentual		71%	11%	18%	-

Fonte: Sistema Monitor-CGU

Conforme o quadro demonstra, do universo de 253 recomendações emitidas ao Banco, permanece em monitoramento no sistema Monitor 46 (quarenta e seis) recomendações.

Os totais aqui mencionados não englobam as recomendações emitidas ao Banco nos trabalhos referentes ao Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste – FNE.

2.10 Avaliação do Cumprimento das Determinações/Recomendações do TCU

Em consulta às planilhas elaboradas pela Secretaria Federal de Controle Interno – SFC/CGU e ao sítio do Tribunal de Contas da União – TCU não se identificaram determinações da Corte de Contas dirigidas à Controladoria Geral da União - CGU para acompanhamento e registro nas contas do Banco do Nordeste no exercício em exame.



2.11 Avaliação da Conformidade das Peças

A análise referente à conformidade das peças, que compõem a Prestação de Contas do BNB, foi realizada com base no conteúdo disponibilizado pela Instituição Financeira no Sistema e-Contas do Tribunal de Contas da União – TCU.

Da análise procedida na referida documentação, verificou-se a adequação do conteúdo do Relatório de Gestão e demais peças elaboradas pelo BNB, com base nos parâmetros definidos na Decisão Normativa TCU nº 156, de 30 de novembro de 2016.

As peças examinadas foram as listadas a seguir:

- I. Rol de responsáveis;
- II. Parecer ou relatório da unidade de auditoria interna;
- III. Parecer de colegiado;
- IV. Relatório de instância ou área de correição;
- V. Relatório de auditor independente;
- VI. Declarações de integridade:
 - a. Declaração de integridade e completude dos registros no sistema de apreciação e registro dos atos de admissão e concessões;
 - b. declaração de cumprimento das disposições da lei 8.730/1993 quanto à entrega das declarações de bens e rendas;
- VII. Relatório anual sobre o sistema de controles internos.

Registre-se a ausência de informações (quadros em branco) nos seguintes anexos do Relatório de Gestão do Exercício de 2016, disponível no Sistema E-Contas:

- Apêndice 2.2 - Indicadores de Desempenho do Plano Tático;
- Apêndice 4.3 – Principais Sistemas de Informação;
- Apêndice 4.5 - Projetos PETI 2015-2018, e
- Apêndice 4.6 - Projetos do COTEC.

Questionado sobre a falta dessas informações, o Banco alegou “*que a ausência de dados (quadros em branco) referentes aos Apêndices 2.2, 4.3, 4.5 e 4.6 nos anexos do Relatório de Gestão do Exercício de 2016 do Banco do Nordeste, disponível no Sistema E-Contas do Tribunal de Contas da União - TCU, deve-se à sensibilidade das informações ali tratadas, protegidas por sigilo com base no Art. 5º e Art. 6º do Decreto da Presidência da República nº 7.724, de 16.05.2012. Referida justificativa encontra-se explicitada nas páginas 27, 81, 84 e 89 do citado Relatório*”.

Cabe pontuar, também, que não foi apresentado, conforme modelo disponibilizado nas orientações do próprio Tribunal, o quadro referente ao Item 7.3 do Relatório de Gestão do Exercício de 2016, que deveria conter informações sobre “Medidas adotadas para apuração e ressarcimento de danos ao Erário”. Instado a explicar a ausência do referido quadro conforme modelo padronizado, o Banco apresentou os seguintes esclarecimentos:

“3. Sobre o item 02 da mencionada SA, referente ao Item 7.3 do Relatório de Gestão do Exercício de 2016, esclarecemos que, no citado exercício, o BNB não apresentou casos de danos ao erário que tenham sido objeto de medidas administrativas internas. Em decorrência disso, realizamos pesquisa no TCU, em Fórum de Debates específico para tratamento de dúvidas sobre o Processo de Prestação de Contas, tendo obtido o



esclarecimento reproduzido abaixo, o qual serviu de base para confecção da mencionada peça do Relatório:

PCONTWOI »Fóruns»Dúvidas recorrentes sobre as contas de 2015

=>por Cleber Silva Campos - quarta. 17 fevereiro 2016.14:04

Márcio,

A ANP deve quantificar os casos de danos que tenham sido objeto de medidas internas administrativas. A informação abrange quaisquer medidas, não apenas TCE, mas se não tiver havido instauração de TCE é dispensável o uso do quadro (grifo nosso). De qualquer forma deve-se informar se houve casos de dano que deram causa a medidas administrativas internas de apuração.

Cleber

Contas/TCU

4. *Adicionalmente, julgamos relevante destacar que, embora o BNB não tenha apresentado casos de danos ao erário, objeto de medidas administrativas internas, A Diretoria Executiva do Banco do Nordeste designou Comissão de Tomada de Contas Especial (TCE), por meio da Resolução nº RD/5527, de 03/10/2016, alterada pela Resolução nº 5533/2017, de 14/02/2017, com escopo definido para realização dos processos de tomada de contas especial, a qual encontra-se em fase de estruturação e definição do fluxo do processo de atuação, na forma do disposto na Instrução Normativa (IN) do TCU nº 71, de 28/11/2012, alterada pela IN TCU nº 76/2016.”*

2. 12 Ocorrências com dano ou prejuízo

Entre as constatações identificadas pela equipe, aquelas nas quais foi estimada ocorrência de dano ao erário são as seguintes:

2.2.1.3

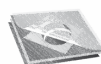
Pagamento de prorrogação futura do serviço de manutenção de licenças SAP, para execução posterior ao distrato e desmobilização da equipe de implantação da solução objeto do Contrato 2013/129, com prejuízo de R\$ 817.734,97.

2.2.1.4

Prejuízo de R\$ 10.230.011,28 referente à contratação de serviço de suporte e manutenção para licenças SAP não utilizadas, e atos de gestão antieconômica referentes à antecipação desnecessária da aquisição de licenças SAP mediante o Contrato 2013/129, sendo pago o valor de R\$ 2.074.643,20 no Exercício 2016.

3. Conclusão

As providências corretivas a serem adotadas, quando for o caso, serão incluídas no Plano de Providências Permanente ajustado com o Banco do Nordeste do Brasil - BNB e monitorado pelo Controle Interno.



Tendo sido abordados os pontos requeridos pela legislação aplicável, submete-se o presente relatório à consideração superior, de modo a possibilitar a emissão do competente Certificado de Auditoria.

Fortaleza/CE, 27 de novembro de 2017



1 GESTÃO OPERACIONAL

1.1 Programação dos Objetivos e Metas

1.1.1 ORIGEM DO PROGRAMA/PROJETO

1.1.1.1 INFORMAÇÃO

Informações Básicas das Ações Orçamentárias.

Fato

A dotação aprovada no orçamento de investimento das empresas estatais em 2016, constante da Lei Orçamentária Anual -LOA, Lei nº 13.255, de 14 de janeiro de 2016, foi de R\$ 132.371.000,00. Contudo, somente foi autorizada a execução de R\$ 109.450.160,00, conforme quadro a seguir:

Quadro – Dotação Orçamentária do BNB – LOA 2016

Lei nº 13.255	Aprovada	Autorizada	Executada
Dotação Orçamentária	R\$ 132.371.000,00	R\$ 109.450.160,00	R\$ 20.718.855,00

Fonte: Anexo da Portaria SEST/MP 03/2017 – Relatório da Execução Orçamentária referente ao 6º Bimestre.

A execução financeira do orçamento autorizado foi de apenas R\$ 20.718.855,00, o que equivale a R\$ 18,89%. De acordo com o Ofício nº 2017/621-024, de 25 de setembro de 2017, da Diretoria de Controle e Risco, os fatores que contribuíram para a baixa execução estão expostos no quadro a seguir:

Quadro – Execução do Orçamento de Investimento do Banco (em R\$ 1,00)

ÓRGÃO	: 25000 - Ministério da Fazenda	Exercício: 2016	Justificativas	
UNIDADE	: 25210 - Banco do Nordeste do Brasil S.A. - BNB	Dezembro		
Despesa		Dotação Atual		Executado
Ação	3252 - Instalação de Pontos de Atendimento Bancário	6.313.600	2.188.104	A retração no orçamento é resultante de haver sido estimada a perspectiva de abertura de 25 novas agências, 7 realocações de agências e as realocações de São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte, ou seja, um total de 35 processos, o que não ocorreu frente a alteração na política (decisão estratégica) de expansão da rede de agências do Banco.
Ação 4101 - Manutenção e Adequação de Bens Imóveis				
Localizador	0001 - Nacional	5.798.300	2.297.229	Com o advento da crise financeira no país, a Administração do Banco adotou uma atitude de refrear os gastos, realizando somente as reformas das instalações necessárias à manutenção dos prédios.



ÓRGÃO	: 25000 - Ministério da Fazenda	Exercício: 2016		Justificativas
UNIDADE	: 25210 - Banco do Nordeste do Brasil S.A. - BNB	Dezembro		
Despesa		Dotação Atual	Executado	
Ação 4102 - Manutenção e Adequação de Bens Móveis, Veículos, Máquinas e Equipamentos				
Localizador	0001 - Nacional	8.179.801	2.608.936	Foram postergados para 2017 os projetos referentes à aquisição de equipamentos de ar-condicionado do Retrofit para o CAPGV- Centro Administrativo Getúlio Vargas, bem como de Expansão do sistema de CFTV IP - Fase III e o de Modernização do GRIS Bancário.
Ação 4103 - Manutenção e Adequação de Ativos de Informática, Informação e Teleprocessamento				
Localizador	0001 - Nacional	62.779.038	8.660.947	As iniciativas referentes à aquisição de Blades, Servidores High-End e Sistema de Armazenamento Externo (Storage) foram postergadas para 2017 a fim de adequação dos projetos às necessidades do Banco. A aquisição de desktops para a Automação Bancária foi realizada, mas devido a questões de divergências de alíquotas a serem retidas pelo Banco, não foi possível efetuar os desembolsos em 2016.
Ação 4106 - Manutenção da Infraestrutura de Atendimento				
Localizador	0001 - Nacional	26.379.427	4.963.639	A redução deve-se à diminuição na ação <i>Reformas de prédio com melhorias</i> , posto que das previstas, 34 gerais e 12 parciais, foram realizadas apenas as parciais, devido à reestruturação do setor de apoio técnico, que reduziu a capacidade operacional; a redefinição de diversos contratos de manutenção de equipamentos de engenharia/de fiscalização de obras e a grande demanda de projetos contra incêndio
Total de Despesas (B)		109.450.166	20.718.855	

Fonte: Superintendência de Controle Financeiro do Banco.

As justificativas se centraram em fatores administrativos, econômicos e institucionais que ocorreram ao longo do exercício, que se mostraram razoáveis para interferir nas estratégias empresariais do Banco, bem como contribuir para a readequação e restrição dos seus gastos de investimentos.

Ressalta-se que as ações e iniciativas do Banco relativas ao Plano Plurianual 2016-2019, Lei nº 13.249/2016, estão registradas e analisadas em campo específico desse relatório, que trata da análise qualitativa e quantitativa dos seus resultados no exercício auditado.



1.2 AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS

1.2.1 EFETIVIDADE DOS RESULTADOS OPERACIONAIS

1.2.1.1 INFORMAÇÃO

Resultados Quantitativos e Qualitativos

Fato

A análise será realizada com base em três vertentes, sendo a primeira relacionada às atividades do Banco concernentes às suas responsabilidades no Plano Plurianual; a segunda aos resultados econômicos e financeiros referenciados no relatório anual de administração, e, por fim, a performance dos principais indicadores de eficácia, eficiência e efetividade constantes do plano empresarial do Banco.

Cabe frisar que os resultados quantitativos e qualitativos foram analisados com base no Relatório de Gestão do Banco, inclusive considerando os seus anexos e as demonstrações contábeis, e nas manifestações apresentadas para as indagações da equipe de auditoria:

I – Responsabilidades do Banco no PPA

Foram 9 iniciativas do Banco contempladas na execução do PPA no exercício de 2016, sendo que em 4 delas o BNB ultrapassou a meta programada e em 5 o seu resultado ficou aquém do esperado inicialmente, conforme se verifica no quadro adiante:

Quadro - Iniciativas do Banco do Nordeste no Plano Plurianual – PPA

Programa/Objetivo/Iniciativa	Programação (R\$)	Execução (R\$)	%
2012 - Programa de Fortalecimento e Dinamização da Agricultura Familiar 0411 - Ampliar o acesso e qualificar os instrumentos de crédito, de proteção da produção, de garantia de preços mínimos e de garantia de renda para a agricultura familiar. 00G5 - Concessão de crédito para agricultores familiares – Banco do Nordeste.	2.400.000,00	2.465.665,00	102,74
2024 - Comércio Exterior 0807 - Aprimorar os instrumentos de apoio creditício oficial às exportações 003Y - Incremento do volume de operações de financiamento à exportação (BNB).	589.000,00	706.534,00	119,95
2029 – Desenvolvimento Regional e Territorial 0789 - Promover o desenvolvimento regional e o ordenamento do território brasileiro por meio do planejamento da ocupação e do uso de espaço de forma sustentável e com abordagem territorial. 005J - Financiamento reembolsável à inovação nos empreendimentos localizados na área de atuação do Banco do Nordeste.	125.000,00	590.322,00	472,26
2029 – Desenvolvimento Regional e Territorial 0789 - Promover o desenvolvimento regional e o ordenamento do território brasileiro por meio do planejamento da ocupação e do uso de espaço de forma sustentável e com abordagem territorial. 005N - Financiamento à implantação, ampliação, modernização e reforma de empreendimentos do setor turístico.	670.000,00	345.754,00	51,61
2029 – Desenvolvimento Regional e Territorial 0789 - Promover o desenvolvimento regional e o ordenamento do território brasileiro por meio do planejamento da ocupação e do uso de espaço de forma sustentável e com abordagem territorial	2.460.000,00	2.090.160,30	84,97



Programa/Objetivo/Iniciativa	Programação (R\$)	Execução (R\$)	%
005P - Apoio creditício às micro e pequenas empresas e empreendedores individuais da região Nordeste, norte de Minas Gerais e norte do Espírito Santo.			
2029 – Desenvolvimento Regional e Territorial 0789 - Promover o desenvolvimento regional e o ordenamento do território brasileiro por meio do planejamento da ocupação e do uso de espaço de forma sustentável e com abordagem territorial 008G - Financiamento à indústria.	2.905.000,00	1.467.883,00	50,53
2029 – Desenvolvimento Regional e Territorial 0789 - Promover o desenvolvimento regional e o ordenamento do território brasileiro por meio do planejamento da ocupação e do uso de espaço de forma sustentável e com abordagem territorial. 00L0 - Financiamento ao comércio e serviços.	4.225.000,00	2.952.772,00	69,89
2071 - Promoção do Trabalho Decente e Economia Solidária 0289 - Fomentar oportunidades de trabalho, emprego e renda, por meio da concessão de crédito direcionado a atividades empreendedoras e ao microcrédito produtivo orientado OOFV - Concessão de financiamento em 1º Piso, buscando atender diretamente os micronegócios, assessorando também os microempreendedores populares.	9.000.000,00	7.954.000,00	88,38
2077 - Agropecuária Sustentável 0618 - Ampliar a disponibilidade e o acesso aos recursos do crédito rural e outras fontes de financiamento. 000L - Concessão de crédito aos produtores rurais (pessoa física e jurídica) pelo Banco do Nordeste do Brasil, abrangendo recursos direcionados do FNE.	3.055.200,00	3.345.293,00	109,50

Fonte: Superintendência de Estratégia e Organização do BNB

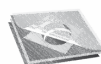
Os desvios das metas ocorridos, tanto positivo como negativo, foram significativos, exceto no que tange às iniciativas 00G5 - Concessão de crédito para agricultores familiares – Banco do Nordeste; OOFV- Concessão de financiamento em 1º Piso, buscando atender diretamente os micronegócios, assessorando também os microempreendedores populares; e 000L - Concessão de crédito aos produtores rurais (pessoa física e jurídica) pelo Banco do Nordeste do Brasil, abrangendo recursos direcionados do FNE, que ficaram abaixo de 10%.

Ressalta-se que o Banco não mantém no seu planejamento estratégico indicador institucional consolidado referente às suas iniciativas no PPA.

Por meio do Ofício 2017/955-023, de 23 de agosto de 2017, a Superintendência de Estratégia e Organização apresentou as seguintes manifestações com relação aos desvios das metas e à ausência de indicador institucional consolidado relativo às suas iniciativas no PPA:

“[...] Justificativas relativas aos desvios significativos, aqueles superiores a 10%, entre a meta programada e o resultado alcançado (item 1.a):

2.1 Das nove iniciativas do PPA do Governo Federal em que o Banco do Nordeste está implicado, relativamente ao exercício de 2016, registramos variações inferiores a 10% para as iniciativas 00G5 - Concessão de crédito para agricultores familiares – Banco do Nordeste e 000L - Concessão de crédito aos produtores rurais (pessoa física e jurídica) pelo Banco do Nordeste do Brasil, abrangendo recursos direcionados do FNE.



2.2 *Em relação à iniciativa 005J-Financiamento reembolsável à inovação nos empreendimentos localizados na área de atuação do Banco do Nordeste, a elevação verificada está atribuída à publicação da Resolução do Banco Central nº 4.470 de 14.03.2016, que definiu uma taxa de juros específica para projetos de ciência, tecnologia e inovação para 10% ao ano, a qual se tornou bastante atrativa relativamente às taxas do FNE adotadas para outras finalidades. Com esse forte estímulo, ocorreu aumento acima do previsto na demanda pelo crédito para projetos dessa natureza, beneficiando especificamente os clientes de grande porte, a maior parte do setor industrial, que respondeu por 99,3% das contratações, sendo que 72,3% das operações foram realizadas somente no estado da Bahia. Com referência às atividades financiadas, destaque para as indústrias de celulose, produtos plásticos, eletroeletrônica e de produtos químicos.*

2.3 *O desempenho superior ao originalmente projetado relativo à iniciativa 003Y-Incremento do volume de operações de financiamento à exportação (BNB)-003Y, foi ocasionado, principalmente, pela manutenção da taxa de câmbio competitiva para os exportadores locais que compensou os efeitos danosos da queda da demanda internacional, bem como a fragilidade do mercado interno que forçou o direcionamento das vendas das empresas ao mercado externo. De fato, enquanto o total de importações no ano de 2016 caiu 19,77% em relação ao ano anterior, o volume de exportações foi reduzido em 3,09%. Em linha com esse desempenho das exportações brasileiras, o financiamento do BNB para o setor no ano de 2016 foi reduzido em 4,26% em relação ao ano de 2015, quando foi financiado o montante de R\$ 738.002 mil.*

2.4 *No que tange à iniciativa 00FV- Concessão de financiamento em 1º Piso, buscando atender diretamente os micronegócios, assessorando também os microempreendedores populares, imputa-se seu desempenho à estagnação da economia que acarretou o impacto na prospecção de negócios, seja por um maior rigor na concessão do crédito, seja por um maior conservadorismo dos clientes que preferiram não contrair dívidas. Ainda assim, o Programa de Microcrédito do Banco do Nordeste alcançou 88,4% de sua meta de desembolso, mantendo o volume financeiro das contratações no patamar de R\$ 8 bilhões, semelhante ao do exercício anterior.*

2.5 *Em 2016, a forte crise econômica asseverada pela continuidade da Seca que assola a Região Nordeste, afetou os vários segmentos produtivos, sensibilizando ainda mais a demanda por financiamentos nos setores de comércio, serviços, turismo e indústria, a clientes de diferentes posições, especialmente aos de médio e grande portes, associando-se ainda a este cenário a elevação de juros dos fundos constitucionais, impingindo assim os valores realizados das iniciativas 005P - Apoio creditício às micro e pequenas empresas e empreendedores individuais da região Nordeste, norte de Minas Gerais e norte do Espírito Santo, 00L0-Financiamento ao comércio e serviços, 005N - Financiamento à implantação, ampliação, modernização e reforma de empreendimentos do setor turístico e 008G-Financiamento à indústria, para níveis inferiores às metas estabelecidas para o exercício em referência.*

2.6 *As justificativas acima foram fundamentadas pelas áreas responsáveis e consolidadas pela Superintendência de Estratégia e Organização, bem como compuseram a prestação de contas deste Banco do Nordeste junto aos órgãos do poder executivo federal, como o Ministério do Planejamento.*



3. *Quanto à existência de um indicador institucional, consolidado, referente às iniciativas do Banco no PPA, incluindo a sua metodologia, fórmula de cálculo e resultado das últimas aferições. Caso não exista, justificar (item 1.b):*

3.1 *No Programa de Ação do Banco do Nordeste estão contemplados indicadores de desempenho que contribuem para o alcance das Iniciativas do Banco no PPA, fundamentados na metodologia da Gestão para Resultados, não havendo indicador específico para cada iniciativa do Plano Plurianual.[...]*”

Consideram-se plausíveis as manifestações apresentadas pelo Banco, visto que são pertinentes os fatores conjunturais e a continuidade da seca quanto à capacidade de impactarem os resultados previstos nas metas.

Mostra-se razoável a justificativa do Banco quanto à inexistência do indicador de performance das ações do Banco no PPA, em que pese o conjunto das iniciativas expresso em um indicador consolidado pudesse permitir a análise da performance do Banco, à luz do PPA, de forma mais objetiva e direta.

II – Resultados Econômicos e Financeiros.

No exercício de 2016, o Banco do Nordeste contratou mais de 5,0 milhões de operações, atingindo o montante de R\$ 22,2 bilhões, sendo que R\$ 12,2 bilhões (54,9%) foram destinados a financiamentos de longo prazo e R\$ 10,0 bilhões (45,1%) foram para empréstimos de curto prazo.

Contudo, tais resultados representam reduções com relação ao exercício anterior, sendo expressiva no que tange aos valores contratados no curto prazo, preponderantemente suportados por recursos internos, cujo decréscimo foi da ordem de 13,6%. O quadro adiante mostra essa análise comparativa:

Quadro - Contratações de Operações de Crédito

Tipo	2015		2016		Variação(valor)
	Quantidade	Valor (R\$ milhões)	Quantidade	Valor (R\$ milhões)	
Longo Prazo	525.016	12.579,7	558.595	12.174,5	-3,2%
Curto Prazo	4.544.462	11.549	4.452.423	9.983,8	-13,6%
Total	5.069.478	24.129	5.011.018	22.158,3	-8,2%

Fonte: Relatório de Gestão do BNB 2016.

Com relação a esse resultado, a Superintendência de Estratégia e Organização do Banco, por meio do Ofício 2017/955-023, de 23 de agosto de 2017, alegou que:

“[...] A concretização dos financiamentos de longo prazo, bem como empréstimos de curto prazo são condicionados pela conjuntura econômica que, em 2016, impactou negativamente a demanda por crédito, com os efeitos do prolongado período de estiagem na região Nordeste, da retração da atividade econômica observada no país, com postergação de investimentos refletindo em diferentes modos nas diversas abordagens de resultados na Região.

5.2 *Tendo em vista que o crédito de curto prazo tem natureza de apoio ao investimento de longo prazo, a demanda por produtos desse segmento restou impactada pela deterioração sistêmica da economia. Na comparação abaixo, pode-se concluir, pelo*



menos dois aspectos fundamentais dos efeitos causados pela crise econômica: o primeiro é que todos os produtos ofertados na categoria de suporte ao investimento sofreram reduções sensíveis, de modo que, se foram observadas reduções na concessão de créditos de longo prazo, o mesmo efeito redutor pôde ser percebido e deveria até mesmo ser esperado no crédito comercial. O segundo é que os produtos de curto prazo que são normalmente usados para aliviar os orçamentos familiares (CDC e Cartão de Crédito) sofreram redução também, em face da impossibilidade de atendimento da demanda dada a inexistência de margem nos limites para novos endividamentos, sendo esses limites já absorvidos pelo primeiro ano (2015) de retração da atividade econômica, indicando adicionalmente o caráter agravante e estrutural da crise sofrida pela economia nordestina.

Tabela 1 – Variação de Produtos

PRODUTO	Volume*		VAR
	2015	2016	
Crediamigo	8.133,7	7.954,0	(2,21%)
CDC/Capital de Giro	1.672,6	856,7	(48,78%)
Cartão de Crédito	73,1	23,8	(67,44%)
Conta Garantida	391,2	187,4	(52,10%)
Câmbio	908,8	677,3	(25,47%)
Desconto	370,0	284,6	(23,08%)
TOTAL	11.549	9.984	(13,56%)

*em R\$ milhões

Fonte: Ambiente de Controladoria

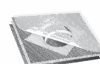
[...]"

As justificativas do Banco se mostram adequadas para o comportamento das contratações de curto prazo, tendo em vista que esse segmento de crédito se ajusta de forma muito rápida à situação da economia.

No segmento microcrédito foram contratados R\$ 8 bilhões no Programa Crediamigo, em mais de 4,2 milhões de operações e 2.287.455 clientes ativos; e contratados R\$ 1,97 bilhão no Programa Agroamigo, em mais de 480 mil operações.

Vale destacar que o BNB é a instituição financeira administradora do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste - FNE, sendo os recursos desse Fundo a principal fonte utilizada pelo Banco.

Em 2016, os financiamentos com recursos do FNE atingiram o montante de R\$ 11.240 milhões, correspondente a 51,7% das contratações realizadas pelo Banco. Contudo, esse montante representa uma redução de 2,2% com relação ao ano de 2015, em que a referida fonte atingiu R\$ 11.495 milhões nas aplicações do Banco. Ademais, a Programação Anual do FNE para 2016 previa aplicações da ordem de R\$ 14.100 milhões, mas a execução situou-se em R\$ 11.042 milhões, o que representa uma frustração em torno de 21,7%.



De acordo com o Superintendência de Estratégia e Organização, tal comportamento deveu-se:

“[...] a recessão econômica do País, desencadeada no segundo trimestre de 2014 e que começou a apresentar efeitos na economia nordestina no primeiro trimestre de 2015, explica fortemente o desempenho nos exercícios de 2015 e 2016 na medida em que reduz as expectativas dos agentes econômicos e, por consequência, sua demanda por crédito. Isso não afetou somente o Banco do Nordeste, mas outros Bancos também. A prova disso é que o Boletim de Desempenho do BNDES registrou redução de 28,0% nos valores aprovados por aquela instituição em 2016, sendo mais acentuada a redução na Região Nordeste que atingiu um montante de 61,0%.

6.2 As contratações do FNE, no ano de 2016, somaram R\$ 11,2 bilhões, registrando um decréscimo nominal de, apenas, 2,2% em relação ao mesmo período de 2015, quando foram contratados aproximadamente R\$ 11,5 bilhões.

6.3 Em 2015, as propostas não atendidas pelo Banco do Nordeste para o FNE, totalizaram R\$ 572,9 milhões. Já em 2016, observa-se uma queda, cujo total monta a quantia de R\$ 31,5 milhões. Isso demonstra uma curva de recuperação e não de agravamento na performance, mesmo diante de cenário econômico adverso. [...]”

Os ativos globais do Banco do Nordeste em 2016 apresentaram um acréscimo de 11,8% em relação ao final de 2015, atingindo o volume de R\$ 46,3 bilhões. Ressalta-se que nos ativos da Entidade também estão as disponibilidades do FNE e os recursos comprometidos com operações de crédito desse Fundo, relativos a operações contratadas e que aguardam liberação de recursos, que correspondem a R\$ 5,4 bilhões. A tabela a seguir traz de maneira mais detalhada o comparativo dos globais do BNB no biênio 2015/2016:

Tabela - Ativos Globais (R\$ milhões)

Especificação	BNB		FNE	
	31.12.2015	31.12.2016	31.12.2015	31.12.2016
Disponibilidades, ^(*) Aplicações Interfinanceiras e TVM	24.982,4	30.498,7	5.231,5	11.295,8
Recursos Comprometidos com Operações de Crédito	0,0	0,0	6.092,8	5.369,5
Relações Interfinanceiras	223,6	287,2	1.998,6	2.222,9
Operações de Crédito (Retificado por Provisões)	12.199,9	11.138,4	46.560,7	48.530,3
Outros Créditos (Retificado por Provisões)	3.749,5	4.150,4	8,4	9,2
Outros Valores e Bens	32,0	31,8	1,2	0,9
Permanente	234,5	214,6		
Total	41.421,9	46.321,1	59.893,2	67.428,6

^(*) Nas disponibilidades do BNB estão incluídos os recursos disponíveis e os comprometidos com operações de crédito do FNE

Fonte: Banco do Nordeste - Diretoria de Controle e Risco (2016)

O crescimento no período decorreu, preponderantemente, do aumento observado no conjunto dos saldos de disponibilidades, aplicações interfinanceiras e títulos e valores



mobiliários. Vale destacar a redução significativa no saldo de operações de crédito de 2016, em torno de 8,7%, que, segundo o Banco, foi reflexo da retração no nível da atividade econômica na região Nordeste.

O fato é que houve uma migração de recursos do setor produtivo para o mercado financeiro, em que, de certa forma, a situação econômica negativa do país no exercício contribuiu para tal posição. Tal situação também vem ocorrendo no FNE, visto que suas disponibilidades saltaram de R\$ 5.231,5 milhões em 2015 para R\$ 11.295,8 milhões em 2016, correspondendo a um crescimento de 115%.

Indagado se esse aumento nas disponibilidades decorria de algum fator operacional na prospecção, análise e concessão do crédito e/ou de fatores econômicos, a Superintendência de Estratégia e Organização, por meio do Ofício 2017/955-023, apresentou a seguinte manifestação:

“[...]”

Esclarece-se que o saldo das disponibilidades é afetado por múltiplos fatores. Alguns elevam referido saldo como, por exemplo, os ingressos de novos recursos do tesouro, a remuneração do disponível e os reembolsos de operações de crédito realizados pelos devedores. Por outro lado, o saldo das disponibilidades se reduz por desembolsos de novas operações e por pagamentos efetuados pelo fundo em favor do BNB, tais como a taxa de administração, o Del Credere e as remunerações do PRONAF. Os Detalhes dessa movimentação podem ser verificados no quadro de Evolução das Disponibilidades, conforme abaixo.

7.2 *Avaliando esses fatores em conjunto, considerando principalmente a elevação dos ingressos de recursos do tesouro e dos reembolsos de crédito e pelo fato de que os desembolsos de novas operações não têm acompanhado esse crescimento, ocorre naturalmente a elevação das disponibilidades. Ocorre que as razões para a elevação das disponibilidades não residem na afirmação de “não atendimento da demanda de recursos do FNE”, mas porque a demanda por recursos foi menor em termos reais. Isto é, a procura dos clientes por endividamento de longo prazo não tem acompanhado o crescimento da oferta de crédito. Esse comportamento é reflexo dos efeitos do prolongado período de estiagem na região Nordeste, da retração da atividade econômica observada no país, com postergação de investimentos refletindo em diferentes modos nas diversas abordagens de resultados na Região.*



Tabela 2 – Evolução das Disponibilidades do FNE (R\$ milhões)

Especificação	Exercício 2015	Exercício 2016
Saldos no Início do Período	7.790,7	11.324,3
Disponibilidades	1.530,8	5.231,5
Recursos Comprometidos com Operações de Crédito	6.259,9	6.092,8
Entradas de Recursos	17.608,9	19.822,2
Transferências da STN	6.394,8	7.316,2
Remuneração (extramercado)	1.122,2	1.732,4
Reembolsos de Operações	9.486,8	10.150,3
Recebimento de Valores Prejuízo/Atualizações	190,1	57,4
Cobertura de Risco pelo BNB	412,0	545,7
Dispensa Remissão/Rebates Ônus BNB - Lei 12.249	6,9	-
Outras Receitas/Despesas ⁽¹⁾	(3,9)	20,2
Saídas de Recursos	(14.075,3)	(14.481,2)
Conversão de Operações Leis 10.464 e 10.696	(3,7)	-
Liberações de Operações	(11.186,9)	(11.372,9)
Taxa de Administração	(1.279,0)	(1.463,2)
Del-Credere BNB	(1.206,9)	(1.254,7)
Del-Credere Outras Instituições	(3,5)	(3,4)
Remuneração do BNB sobre PRONAF	(321,0)	(353,3)
Renegociação de Parcelas Baixadas Ativo - Risco BNB	(34,5)	(23,3)
Reclassificação de Operações para o FNE - Lei 11.775	(9,4)	-
Bônus/Dispens./Aquis./Remissão/Rebates.-Leis 11.322/11.775/12.249	(20,1)	(1,1)
Bônus Adimp. Ops c/base Repasses ao BNB – Art. 9º A- Lei 7.827	(10,3)	(9,3)
Saldos no Final do Período	11.324,3	16.665,3
Disponibilidades	5.231,5	11.295,8
Recursos Comprometidos com Operações de Crédito	6.092,8	5.369,5

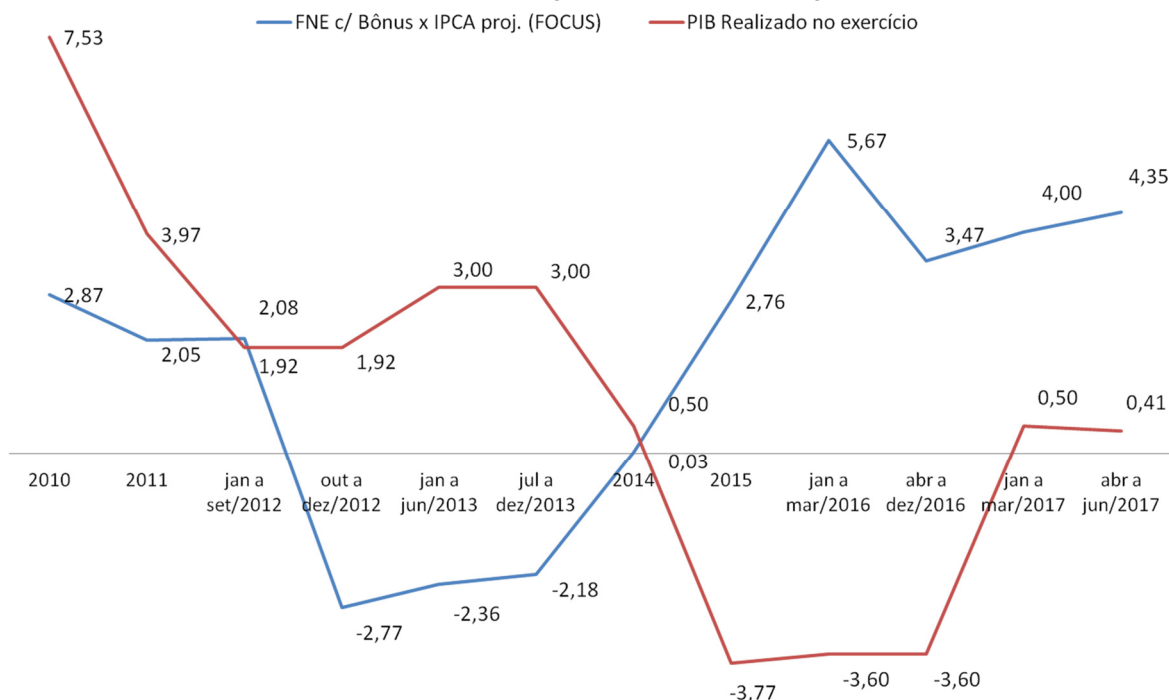
(1) Rebate de principal de operações do FAT/BNDES, despesas de auditoria externa, devolução de encargos de operações Lei 10.696, transferências de operações para o FNE, transferência para o BNB de encargos de inadimplência recebidos, cobertura de operações pelo INCRA (Programa da Terra) e por fundos de aval e de risco, Cobertura de Operações pelo Proagro e Outros.

Fonte: Ambiente de Controladoria

7.3 Outro fator relevante é que nos últimos dois anos há a combinação da maior recessão da história do país com os juros reais do Fundo em seu máximo. Posto isso, é natural uma sobra de recursos em tais condições, uma vez que tal conjuntura torna os juros ainda menos atraentes para investir.



FNE Investimento - Grande Empresa - Bens de Capital - Semiárido



7.4 *O cálculo dos juros reais demonstrado no gráfico anterior foi feito com base no IPCA previsto para o exercício a partir do primeiro Boletim Focus, disponível em cada período, sendo útil na análise de decisões de investimento. Previsões do PIB de 2017 disponíveis no Boletim Focus. [...]*

Inicialmente, cabe frisar que o Banco não se manifestou explicitamente sobre fatores operacionais que poderiam ter afetado as aplicações dos recursos no setor produtivo, direcionando seus argumentos para a formação das disponibilidades e aos fatores de ordem econômica.

Efetivamente, os ingressos de novos recursos do Tesouro Nacional, a remuneração das disponibilidades e os reembolsos de operações de crédito, assim como o comportamento das rubricas de despesas do FNE, contribuem para o aumento do saldo das disponibilidades, mas o cerne da questão, no corrente exercício, não é a formação do saldo, mas a sua magnitude, que foi muito significativa no final do exercício, visto que uma das finalidades precípua do FNE é aplicar recursos no setor produtivo, em uma região carente de fontes de financiamento com taxas de juros subsidiadas, prazos de reembolso alongados e outras características diferenciadas.

Ressalta-se que, no final de 2016, havia um estoque de propostas de crédito do FNE (em fase de instrução, análise e de contratação) da ordem de R\$ 4.946 milhões, no qual, excluindo o valor das propostas com entrada em 1º de novembro de 2016, resulta ainda em um valor expressivo da ordem de R\$ 2.131 milhões, conforme mostra o quadro a seguir, o que poderia sinalizar problemas de ordem operacional, por exemplo, morosidade na instrução e análise do crédito, por parte do Banco, e insuficiência ou má instrução dos pedidos, atraso: na remessa de documentos, etc, por parte do pleiteante:

(INFORMAÇÃO SUPRIMIDA POR SOLICITAÇÃO DO BANCO DO NORDESTE DO BRASIL S.A., EM FUNÇÃO DE SIGILO COMERCIAL, NA FORMA DA LEI Nº 6.404/1976, ART. 155, § 2º).

Por isso, além dos fatores econômicos apresentados, conjuntura econômica desfavorável e taxa de juros reais positiva (taxa FNE acima da inflação), a explicação pode também

estar em fatores operacionais relativos à instrução, análise e contratação do crédito, decorrentes tanto por parte do Banco como do pleiteante. Daí a necessidade do Banco atuar de forma mais coordenada e tornar mais eficiente o seu processo de crédito.

Também deve ser observado que as ameaças externas podem originar boas oportunidades para o Banco, principalmente com relação a melhoria na prospecção do crédito, adotando-se esforços adicionais para identificar e criar demanda por crédito, visto que se conta com um bom *funding*, no caso o FNE, para atuar como uma Instituição anti-cíclica. Logicamente, que sempre devem ser observados os riscos de crédito, mesmo que em atuações dessa natureza

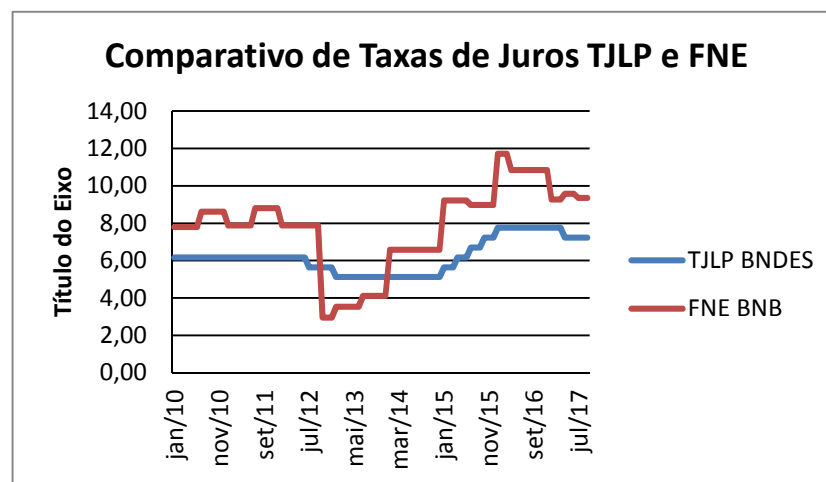
Cabe lembrar que, mesmo em ambiente econômico adverso e com sua taxa de juros acima da inflação, as características diferenciadas do FNE, quanto a prazos de reembolso dos créditos, bonus de adimplência e não incidência de IOF, ainda representam incentivos atraentes para financiamento de longo prazo na região.

Portanto, nessa perspectiva e considerando que desde 2015 as previsões do mercado e de especialistas seriam que as condições econômicas adversas correntes continuariam mantidas em 2016, ver Boletins FOCUS do Banco Central, edições de setembro e de outubro de 2015, deveria ter sido reforçada a atuação do BNB de forma a contrabalancear a crise econômica e estimular de forma mais agressiva as atividades produtivas na região, visto que recursos relativamente “baratos” estavam disponíveis.

Por meio do Ofício 2017/955-028, de 29 de setembro de 2017, da Diretoria de Planejamento, o Banco apresentou a seguinte manifestação adicional com relação à atuação do Banco na operacionalização da programação do FNE em 2016:

“[...]”

Figura 1: Comparativo taxas de juros: TJLP e FNE



6. Na figura acima é reportada (i) a trajetória da taxa de juros TJLP, utilizada como preço de referência nas operações de financiamento de longo prazo em todo o território nacional (linha azul) pelo BND e (ii) a trajetória da taxa de juros do FNE (linha vermelha), utilizada como preço de referência pelo BNB nas operações de financiamento de longo prazo em projetos de investimentos na área de atuação da política regional.

7. Três pontos merecem destaque:

- a) *o primeiro é que desde janeiro/2014 as taxas do FNE são superiores as taxas praticadas pelo BNDES. Na prática, isso significa que projetos de investimentos realizados na Região NE tendem a pagar, desde janeiro/2014, taxas de juros superiores a projetos similares realizados em outras regiões do país, incluindo as regiões mais ricas, como Sul, Sudeste e Centro-Oeste.*
- b) *o segundo ponto diz respeito a volatilidade das taxas: a TJLP é muito mais comportada ao longo do tempo que as taxas do FNE. Como a noção de volatilidade está associada à noção de risco e previsibilidade, isso significa que, além da TJLP ser inferior (na média do período observado), ela também é muito mais previsível que a taxa do FNE. O problema para a Região NE é que custo e previsibilidade são parâmetros fundamentais na tomada de decisão das corporações ao escolher onde alocar seus investimentos.*
- c) *o terceiro ponto a ser considerado diz respeito ao fato da taxa do FNE apresentar trajetória crescente durante o período recessivo do ciclo 2014-2016. Como bem conhecido na literatura especializada, elevações sucessivas das taxas de juros servem para reduzir o nível de atividade da economia, induzir a desaceleração da economia, inclusive como forma de sinalizar aos empreendedores que posterguem suas decisões de investimento. Estivesse buscando efeito contra-cíclico, acelerando o nível de atividade da economia no biênio 2015-2016, a autoridade monetária teria reduzido as taxas de juros no período.*

Em síntese, o parágrafo acima busca elucidar o fato de que a mera disponibilidade de crédito não constitui condição necessária e suficiente para que projetos de investimento privados sejam executados. Na realidade, em muitas ocasiões projetos de investimentos não são executados nem mesmo com taxas de juros reais nulas (zero lower bound problem), ou até mesmo negativas, como tem sido observado na última década em algumas economias desenvolvidas. A confiança dos investidores de que sua produção encontrará uma demanda sustentável que garanta um fluxo de receitas futuras que cubra seus custos operacionais e de oportunidade ainda é o principal determinante do investimento.

A simples comparação das trajetórias das taxas do FNE e a TJLP, mostrando que a segunda vem se mostrando mais favorável, principalmente após 2014, em que pese ter algum peso, não é suficiente para mostrar que as decisões quanto à escolha da localização dos projetos estariam sendo influenciadas. A fundamentação requer mais informações, inclusive com avaliações de impacto.

Quanto à volatilidade, de certa forma procede o argumento do Banco no que tange a sua importância nas decisões de investimento, mas deve-se ter em mente que no caso de decisões de investimento de longo prazo a implicação maior da volatilidade incide sobre o custo de oportunidade do mutuário de forma individual, em que nem sempre a segunda melhor alternativa do investidor se referencia na taxa básica da economia, existindo outros parâmetros a serem considerados no seu cálculo econômico, inclusive rentabilidade de outros projetos em carteira.

No que tange à trajetória crescente da taxa do FNE durante o período recessivo do ciclo 2014-2016, procede a assertiva do Banco e efetivamente prejudicou o atingimento da meta das aplicações do FNE. Mas, como os ciclos de negócios são inerentes ao capitalismo, ratifica-se o posicionamento que deveria ter sido reforçada a atuação do BNB de forma a contrabalancear a crise econômica e estimular de forma mais agressiva em todas as atividades produtivas na região, inclusive em infraestrutura, inovações e iniciativas empreendedoras, sem se descuidar da avaliação de risco adequada das ações.



Com relação à afirmação que a mera disponibilidade de recursos não se constitui condição necessária e suficiente para que projetos de investimento privado sejam executados, cabem algumas ressalvas quanto a sua fundamentação, pois capital de ativos fixos, capital humano e tecnologia são fatores necessários para o crescimento econômico e estão relacionados diretamente à disponibilidade de recursos para se realizarem em algum estágio do processo produtivo. Além disso, mesmo com taxa de juros real e acima da TJLP, os recursos FNE se mostram favoráveis para obtenção de retorno de investimento adequado em qualquer setor econômico, principalmente se for considerado que os investimentos de longo prazo observam as condições de renda e de demanda para períodos posteriores ao início do projeto, tanto que a estabilidade de um projeto pode requerer alguns anos para ser obtida.

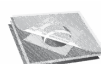
Em que pese ser um assunto bastante complexo, a literatura econômica ter diversas explicações e a natureza desse trabalho não ser apropriada para uma análise mais acurada, o fato de algumas economias desenvolvidas, em alguns períodos (por exemplo, anos 90 no Japão), não terem respondido aos estímulos decorrentes de taxas de juros baixas ou negativas decorre de aspectos relativos ao próprio estágio de desenvolvimento, em que prevalece taxa de retorno do capital baixa, questões especulativas, decisões intertemporais relativas a endividamento público, inflação e encargos tributários futuros. Nesse sentido, não se mostra muito adequado para se aplicar a um país emergente e uma região subdesenvolvida, basta verificar o efeito da liberação recente dos recursos do FGTS, em que boa parte da população beneficiada não entesourou os recursos recebidos e houve um aumento da demanda na economia.

Por fim, não se está afirmando que a recessão econômica 2015/2016 não tenha prejudicado de forma razoável as aplicações do Banco no que tange a Fonte FNE, apenas enfatizando que o Banco poderia ter sido mais agressivo para fins de concessão do crédito em todos os setores econômicos, independentemente da situação recessiva de 2016, visto que foram programadas aplicações da ordem de R\$ 14.100 milhões, mas executado apenas R\$ 11.042 milhões, bem como o estoque de proposta de crédito do FNE no final de 2016 atingiu R\$ 2.131 milhões, sem considerar as propostas formalizadas em novembro/2016.

As receitas de prestação de serviços do Banco alcançaram a cifra de R\$ 2,2 bilhões no exercício de 2016, representando um acréscimo de R\$ 246,8 milhões em relação a 2015, decorrente, principalmente, do aumento em 13,32% das receitas de administração de fundos e programas (incluem FNE e Pronaf, dentre outros), que passaram de R\$ 1.620 milhões em 2015 para R\$ 1.835 em 2016. Isto mostra a significativa participação das atividades financeiras do setor público nos resultados do Banco, o que não causa surpresa dada a natureza de banco de desenvolvimento regional do BNB.

O lucro líquido do exercício de 2016 foi de R\$ 732,1 milhões, o que representou um crescimento de 139,5% sobre o resultado de 2015 (R\$ 305,7 milhões). Segundo o Banco, o resultado decorreu, preponderantemente, do aprimoramento da gestão do risco de crédito, representado pela redução das despesas com provisionamento de crédito no valor de R\$ 422 milhões e pelo crescimento das receitas de prestação de serviços.

Contudo, deve ser ressaltado que, assim como em 2015, o lucro líquido de 2016 também foi fortemente impactado pelo ativo fiscal diferido, que foi ativado em R\$ 667 milhões,



ou seja, sem o crédito tributário o lucro teria sido em torno de R\$ 111 milhões, conforme mostra o quadro a seguir:

Quadro – Contas da Demonstração do Resultado do Exercício – em R\$ milhões

Conta	2015	2016	Variação%
Receita de Intermediação Financeira	6.493	5.438	-16,25
Despesas de Intermediação Financeira	5.389	4.121	-23,53
Resultado Bruto de Intermediação Financeira	1.104	1.317	19,29
Outras Receitas/Despesas Operacionais	866	875	1,04
Resultado Operacional	237	442	86,50
Provisão Imposto de Renda	233	182	-21,89
Provisão Contribuição Social	172	149	-13,37
Ativo Fiscal Diferido (AFD)	524	667	27,29
Lucro Líquido	305	732	140,00
Lucro Líquido sem AFD e PEL*	-168	111	166,07

*Participação Estatutária nos Lucros

Fonte: DRE 2016 do Banco.

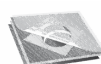
O BNB apresentou um Patrimônio Líquido de R\$ 3,4 bilhões no final de 2016, levando a uma rentabilidade significativa de 24,3% sobre o patrimônio líquido médio. Ademais, houve uma melhoria no Índice de Basileia, que encerrou 2016 em 15%, ante a 13,61% em 2015.

A eficiência operacional, quando calculada pela razão entre as despesas administrativas e a margem financeira mais a receita de prestação de serviços, foi de 84,0% em 2016, ante 91,8% em 2015, o que implica em uma melhoria de 7,8 pontos percentuais, visto que quanto menor o percentual melhor o indicador.

Tal fato, segundo o Banco, decorreu dos resultados favoráveis do denominador do índice, graças aos ganhos na gestão da margem financeira, com redução de R\$ 422 milhões nas despesas de provisionamento de crédito e um acréscimo de R\$ 246,8 milhões, com relação ao exercício de 2015, nas receitas de prestação de serviços.

As despesas administrativas apresentaram um acréscimo de 16,7% em relação ao mesmo período de 2015, em decorrência de reajuste anual de salários, contratação de funcionários, 161 em média, e provimento de funções gerenciais nas agências abertas nos últimos 03 anos.

Os saldos de operações de crédito do Banco do Nordeste estão especificados no quadro a seguir:



Quadro – Saldos das operações de crédito do Banco do Nordeste.

Posição	Ativo	Saldo Exposto	Saldo Exposto Atraso Maior 90 dias	Saldo Devedor	Saldo Líquido Atraso Maior 90 dias
2015-12	BNB	12.275.606.038,57	596.290.327,20	13.838.273.089,22	1.501.726.674,01
	FNE	19.686.895.248,75	2.147.702.765,83	47.250.285.463,45	5.629.347.579,08
2015-12 Total		31.962.501.287,32	2.743.993.093,03	61.088.558.552,67	7.131.074.253,09
2016-12	BNB	11.319.693.102,60	600.554.060,74	12.993.935.264,00	1.586.441.902,68
	FNE	20.642.748.228,66	2.510.358.299,20	49.243.192.747,44	6.503.866.999,95
2016-12 Total		31.962.441.331,26	3.110.912.359,94	62.237.128.011,44	8.090.308.902,63
Total geral		63.924.942.618,57	5.854.905.452,97	123.325.686.564,11	15.221.383.155,72

Fonte: Notas Explicativas das Demonstrações Contábeis do BNB, exercício 2016.

Considerando os saldos de operações de crédito, inclusive o critério de arrasto das parcelas vincendas, é possível calcular as taxas de inadimplência conforme quadro a seguir:

Quadro – Taxas de Inadimplências dos Saldos das Operações de Crédito

Ano	Fonte	Inadimplência %	
		Saldo Exposto Atraso >90	Saldo Líquido Atraso >90
2015-12	Sem FNE	4,86	10,85
	FNE	10,91	11,91
Com FNE*		8,59	11,67
2016-12	Sem FNE	5,31	12,21
	FNE	12,16	13,21
Com FNE*		9,73	13,00

* considerando o critério de arrasto

Fonte: elaborado pela equipe de auditoria.

Com base no Quadro acima, constata-se:

- crescimento da taxa de inadimplência “Saldo Exposto Atraso Maior 90 dias - Com FNE*”, de 13,40% entre 2015 a 2016;
- crescimento da taxa de inadimplência “Saldo Líquido Atraso Maior 90 dias – Com FNE*”, de 11,35% entre 2015 a 2016;
- que a taxa de inadimplência de 5,3%, calculada com base no Saldo Exposto Atraso maior 90 dias (Sem FNE), foi 1,5 pontos superior a taxa de inadimplência do Sistema Financeiro Nacional, que fechou 2016 em 3,8% (ver gráfico 1.2.3, página 14, do Relatório de Estabilidade Financeira – Abril 2017, divulgado pelo Banco Central do Brasil.

Por meio do Ofício 2017/621-025, de 04 de outubro de 2017, a Diretoria de Controle e Risco alegou que “[...]o crescimento da inadimplência é explicado pelo aumento das operações em atraso, em decorrência dos efeitos do prolongamento da retração da

atividade econômica, iniciada em 2015, e preponderantemente no setor rural em razão da expectativa dos clientes diante da iminência de aprovação da lei de renegociação/liquidação de dívidas com rebate de saldo devedor (Lei nº 13.340/2016)[...]”.

Quanto ao fato da taxa de inadimplência do Banco se encontrar 1,5 pontos superior a do Sistema Financeiro Nacional, o Banco informou que *“A carteira de crédito do BNB(sem FNE), historicamente, tem características de crédito complementar ao crédito de longo prazo concedido com recursos do FNE, significando que parte dos clientes beneficiados com financiamentos do FNE contraem empréstimos no BNB para giro dos seus negócios, à exceção da carteira do Crediamigo, composta por clientes do setor informal não atendidos pelo FNE, e cuja inadimplência está em torno de 1%, com risco bem abaixo do sistema financeiro. Acrescenta-se o fato de que boa parte do perfil da carteira do BNB composta por empresas de pequeno e médio porte, as quais têm inadimplência mais elevada, entre 8% a 10% (ver gráfico 1.2.16, página 19, do Relatório da Estabilidade Financeira – Abril/2017, divulgado pelo BACEN). Ressalta-se, além dos fatores mencionados, que a inadimplência do BNB reflete os efeitos prolongados da estiagem da região nordeste sobre os financiamentos rurais e outros correlacionados na cadeia produtiva.*

As manifestações do Banco mostram-se plausíveis, principalmente no que tange a piora do crédito em vista da situação econômica adversa do país nos últimos dois anos, mas isso não deixa de ser preocupante, visto que considerando os recursos FNE, situação exposta a risco, a inadimplência se situa em 9,73%, que, em termos absoluto ou relativo, é uma taxa muito elevada e repercutirá de forma significativa nas despesas de provisionamento e no aumento do prejuízo das operações de crédito.

Foram lançadas as linhas de financiamento FNE Sol, destinada a aquisições de sistemas de micro e minigeração distribuída de energia, a partir de fontes renováveis; FNE Água, voltada para a gestão sustentável da água, bem como foi criado o FNE Semente, destinada a financiar a formação, implantação e desenvolvimento de *startups*.

Os efeitos diretos, indiretos e induzidos de renda dos financiamentos concedidos sobre o Valor Bruto de Produção (VBP) na área de atuação do Banco foram estimados em aproximadamente R\$ 23,1 bilhões. O setor que teve a maior participação estimada no VBP regional foi o Rural, com 52,5% desse valor, ficando o setor de Comércio como segundo em participação, 19,8%, e o setor Industrial, com 13,8%, em terceiro.

O Banco lançou, em 08 de julho de 2016, o Hubine – Hub Inovação Nordeste para apoiar as iniciativas inovadoras que criam produtos, serviços e soluções capazes de contribuir com a dinamização da economia regional.

Foram gerados 30 projetos inovadores para o Banco e realizados 20 eventos, dentre seminários, palestras, *bootcamps*, *workshops*, oficinas de *design thinking* e mentorias para *startups*, contando com grandes fornecedores de tecnologia (Microsoft, IBM Cisco, Visa, Serasa–Experian e G&D), e convênios nacionais e internacionais.

No exercício de 2016 foram instaladas 19 novas agências, ampliando-se a capilaridade da rede de atendimento do Banco para 316 agências, que somadas às unidades de microcrédito, resultam no total de 775 pontos de atendimento físico.

III – Avaliação da *performance* dos indicadores de gestão do Banco

No apêndice 2.2 – Indicadores de Desempenho do Plano Tático, do Relatório de Gestão do Banco, exercício 2016, constam 181 indicadores relacionados ao ETENE, ao Gabinete da Presidência, à Ouvidoria e às Superintendências, fazendo uma relação entre o previsto e o executado, mas sem análise crítica dessa relação.

Em vista disso, solicitou-se ao Banco que fosse apresentado um conjunto de indicadores de desempenho para fins de se avaliar suas características e performances no exercício auditado, inclusive com uma breve análise crítica daqueles indicadores cujos resultados apresentaram desvios significativos entre o planejado e realizado.

Vale ressaltar que, nos exercícios anteriores, os indicadores estratégicos expressavam os 21 objetivos do Banco do Nordeste constantes do Plano Estratégico 2015-2018. Em 2015, por exemplo, foram definidos 41 indicadores que se encontravam organizados em cinco posicionamentos: I) institucional, II) financeiro, III) clientes, IV) processos e V) competências.

Aliás, havia indicadores setoriais que mediam o desempenho da sua atuação por meio de variáveis econômicas diretamente relacionadas com o desenvolvimento regional, por exemplo, o indicador “*Percentual mínimo de contratações do FNE em setores com maior potencial de geração de emprego, ocupação e renda*”.

Por intermédio do Ofício 2017/694-019, de 02 de agosto de 2017, a Superintendência de Estratégia e Organização apresentou um conjunto de 11 indicadores de desempenho estratégico, sendo 7 de eficácia, 2 de eficiência e 2 de efetividade, conforme quadro a seguir:

(INFORMAÇÃO SUPRIMIDA POR SOLICITAÇÃO DO BANCO DO NORDESTE DO BRASIL S.A., EM FUNÇÃO DE SIGILO COMERCIAL, NA FORMA DA LEI Nº 6.404/1976, ART. 155, § 2º).

Com relação à redução dos indicadores estratégicos, inclusive o indicador de impacto regional mencionado acima, por meio do Ofício 2017/955-025, de 30 de agosto de 2017, a Superintendência de Estratégia e Organização se manifestou da seguinte forma sobre o assunto:

“[...] Pautando-se no juízo de oportunidade e conveniência, o novo modelo de Gestão para Resultados adotados pelo Banco do Nordeste a partir de 2016 passou a focalizar o gerenciamento em nível estratégico dos indicadores de resultados, tendo em vista que o modelo preceitua o monitoramento e a avaliação prioritários dos indicadores com maior potencial de entrega de valor aos clientes. Esses indicadores são segregados nas perspectivas de: Solidez e Sustentabilidade (3 indicadores), Inclusão Financeira (2 indicadores) e Crédito Espacialmente e Setorialmente Distribuído (3 indicadores). No nível estratégico, são 8 indicadores.

Em nível tático, o Planejamento Empresarial contempla 151 indicadores, divididos pelas unidades de apoio a Negócio, Suporte e Controle.

Em nível operacional, o Programa de Ação passou a ser composto por 11 variáveis, que podem ser desdobrados em 19 indicadores e 41 atributos. A aglutinação de todos esses elementos em apenas 11 se deu apenas com o objetivo de facilitar o monitoramento dos



indicadores por parte dos gestores através de painéis e dash boards construídos ao longo de 2016 e 2017, seguindo os princípios da gestão à vista e apenas em sede do programa de nível operacional para as agências. De modo que não houve redução relevante no quantitativo de indicadores, tendo em vista que, somando-se a totalidade dos indicadores do Planejamento Empresarial, o Banco dispõe de, pelo menos, 181 indicadores entre os níveis estratégico, tático e operacional.

Dimensão	Variável	Indicador	Atributo
CONTRATAR	Captação de Recursos	Captação de Recursos	Depósitos a Prazo Depósitos a Vista Fundos de Investimentos Poupança Depósitos para Reinvestimento
	Crédito Comercial e Comércio Exterior	Parcela 1 (Crédito Comercial)	Cheque Conterrâneo CDC (S950) Cheque Empresa Conterrâneo Capital de Giro (S950) Desconto de Cheques Desconto de Títulos Giro Insumos CDC (S463) Cartão de Crédito Pessoa Física Cartão Empresarial Capital de Giro
		Parcela 2 (Comércio Exterior)	Nexport Contratado de ACC/ACE Financiamento à Importação Garantias Prestadas Nota de Crédito NCC/NCE Crédito Documentário Importação
	FNE Contratação	Parcela 1 (PMPR + Pequeno-Médio)	Agroamigo PRONAF, exclusive Agroamigo FNE - Pequeno/Médio
		Parcela 2 (MPE)	FNE - Porte Grande FNE - Porte Médio
		Parcela 3 (PRONAF + Agroamigo)	FNE - PMPR
		Parcela 4 (Médios + Grandes)	
	FNE Desembolso	FNE Desembolso	Valores desembolsados do FNE
CONFORMAR	Conformidade Expandida	Parcela 1 (IMCL)	Parcela 1 (IMCL)
		Parcela 2 (Nota de Auditoria)	Parcela 2 (Nota de Auditoria)
		Parcela 3 (Qualidade das Propostas)	Parcela 3 (Qualidade das Propostas)
PERFORMAR	Eficiência Operacional	Eficiência Operacional	Eficiência Operacional
	Qualidade do Ativo	Qualidade do Ativo	Qualidade do Ativo
	Receitas não Operacionais	Receitas não Operacionais	Tarifas de Cartão (Crédito e Débito) Tarifas de Seguros Taxa de Administração de Fundos de Investimento
	Regularização de Dívidas	Parcela 1 (RENEGOCIADO)	Parcela 1 (RENEGOCIADO)
		Parcela 2 (RECEBIDO EM ESPÉCIE)	Parcela 2 (RECEBIDO EM ESPÉCIE)
		Parcela 3 (RENEGOCIADO MPE)	Parcela 3 (RENEGOCIADO MPE)
	Resultado Operacional	Resultado Operacional	Resultado Operacional
	Categorização das Agências	Categorização das Agências	Categorização das Agências

A composição do indicador “Percentual mínimo de contratações do FNE em setores com maior potencial de geração de emprego, ocupação e renda” possui característica de prioridade setorial, ao propor a destinação de recursos para setores específicos. A supressão do mesmo está em consonância com a nova ótica de atuação dos bancos de desenvolvimento, que visa à priorização de projetos que possuam maior potencial de gerar externalidades positivas no tecido socioeconômico regional, independente do setor. Nessa lógica, maior ênfase é dada a projetos que potencializem retorno privado associado a retorno social (externalidades) em relação àqueles que apresentam apenas retorno privado.

Ressalte-se, ainda, que o BNDES tem seguido tal direção, partindo da priorização dos setores para a priorização de porte, como já trabalhado pelo Banco do Nordeste.

Ademais, a estratégia de avaliação da instituição tem considerado em seu Programa de Ação os indicadores de atividades agregadas, enquanto que os micro impactos do FNE são mensurados em avaliações específicas, tal qual àquela anexada neste documento [...].”

A aglutinação dos indicadores e atributos em variáveis atreladas a determinadas dimensões no âmbito do plano de ação mostra-se razoável para fins de monitoramento e nova visão de avaliação de resultados operacionais da agência, em que pese ter havido, pelo menos em termos de divulgação no seu relatório de administração, uma quebra na série temporal do conjunto de indicadores antes utilizado, que expressava os resultados com foco na organização como um todo, inclusive com indicadores de impactos setoriais decorrentes do *funding* FNE, a exemplo do já mencionado acima.

Ressalta-se, no entanto, que se trata de uma posição do Banco, que preferiu priorizar os indicadores com maior potencial de entrega de valor aos clientes, utilizando as perspectivas de solidez e sustentabilidade, inclusão financeira, e crédito espacialmente e setorialmente distribuído.

Com relação aos resultados dos indicadores, constata-se que nenhum atingiu a meta, sendo que apenas dois se situaram na faixa dos 10% de desvio entre o projetado e o executado, no caso, o de “Captação de Recursos” e o da “Qualidade do Ativo”. Os indicadores “Categorização das Agências”, “Comércio Exterior e Outras Fontes”, “Conformidade Expandida” e “Resultado Operacional” apresentaram desvios significativos entre o resultado e a meta.

Por meio do Ofício 2017/694-019, a Superintendência de Estratégia e Organização se manifestou sobre os 9 indicadores que apresentaram desvios acima de 10% entre o projetado e o realizado, a qual se reproduz-se e se analisa a seguir:

Categorização das Agências

“[...]

Destacamos que 05 (cinco) Superintendências Estaduais atingiram performance superior a 80%, são elas: ALAGOAS, MARANHÃO, MINAS GERAIS/ESP.SANTO, PARAIBA e PIAUÍ, sendo que 02 (duas) atingiram a meta estipulada: PIAUÍ e MARANHÃO. Outras 05 (cinco) Superintendências Estaduais ficaram com performance bem abaixo do desejado (65%): BAHIA, CEARÁ, PERNAMBUCO, RIO G.NORTE e SERGIPE.

Um dos fatores internos que contribuíram para o desempenho insatisfatório da variável Categorização de Agências pode-se inferir analisando os quadros do item 2 acima: os resultados abaixo do esperado das Superintendências PE (44,4%), BA (50,9%) e Ceará (18,8%), notadamente a do Ceará. Considerando que essas são as maiores Superintendências em número de Agências, elas contribuíram para o desempenho abaixo do desejado da variável analisada.



Dentre as variáveis que influenciaram os resultados obtidos, tendo em vista sua representatividade no Programa de Ação, destacamos:

- 1. Conformidade Expandida: 51,5% das Unidades do Banco atingiram a meta de 95% do IMCL;*
- 2. Resultado Operacional: cumprimento de 51,3% das metas estabelecidas;*
- 3. Contratação FNE: 78% da meta realizada.*

Os indicadores acima possuem pesos que variam de 15 a 20 pontos no Programa de Ação, portanto, como os resultados, principalmente da Conformidade Expandida e Resultado Operacional foram abaixo do desejado, impactaram sobremaneira no resultado final da variável, considerando que a Unidade precisa atingir 90 pontos em cada uma das variáveis do Programa de Ação.

Dentre os fatores internos que contribuíram para os resultados alcançados podemos destacar:

- Criação de Grupo de Trabalho para o acompanhamento dos valores de provisão e dos riscos iminentes, impactando na redução das provisões em relação ao ano de 2015 nas variáveis Resultado Operacional e Qualidade do Ativo;*
- Criação do Cartão BNB, que contribuiu sobremaneira para a agilidade na contratação das operações com recursos do FNE;*
- Realização de parcerias estaduais com as entidades de classe a exemplo da CDL e Federação das Indústrias para divulgação dos produtos e serviços do Banco, com destaque para o Cartão BNB;*
- Realização de Campanha Interna com as agências para a venda de produtos e serviços como cartão BNB e seguridade.*

Relativo aos fatores externos que impactaram os resultados dessa variável, tendo em vista o forte impacto nas variáveis de contratações foram: a seca prolongada em alguns estados da Região; os cenários econômico e político adversos, que afetaram os indicadores de confiança do empresariado que culminaram na postergação dos investimentos, notadamente os de grande porte; aumento das taxas de juros não rurais do FNE; inflação elevada; redução do consumo de bens e serviços.

Como sistemática de gestão da variável, mensalmente são realizadas reuniões em vídeo conferência com as Superintendências Estaduais para discutir os resultados obtidos e ações para melhoria dos indicadores do Programa de Ação.

Há plausibilidade na manifestação do Banco, principalmente com relação aos fatores externos e aos resultados adversos das principais agências localizadas nos estados do Ceará, Bahia e Pernambuco.

Comércio Exterior e Outras Fontes.

“[...] Os dois últimos anos apresentaram grandes desafios para a manutenção do nível de crédito do Banco. Apesar das metas terem sido definidas em valores inferiores ao realizado em 2014, tais valores mostraram-se, com o decorrer do ano, superestimados em relação à gravidade da recessão econômica que o país atravessa, fechando o ano com 65,3% das contratações projetadas para 2016 e com redução de 28% em relação as contratações realizadas em 2015.

O desempenho, portanto ficou aquém do esperado, mantendo o desempenho não satisfatório dos trimestres anteriores.



Para essa baixa performance, vários fatores influenciaram negativamente, tais como a permanência ainda insatisfatória do desempenho da economia nacional, que vem apresentando baixos índices de atuação em vários setores da economia, repercutindo desfavoravelmente nas operações de financiamento das fontes comentadas, embora o setor da agroindústria venha mantendo, há algum tempo, um bom desempenho, destacando-se de todos os demais setores econômicos, os quais sofrem influência do atual quadro atual da economia.

Além disso, como se vem constando uma baixa demanda por financiamentos, internamente as agências tem priorizado, sempre que possível, os crédito oriundos do FNE, fazendo com que a demanda por outras fontes se torne ainda mais deficiente, tendo essa ação sido justificada, em parte, pelas taxas de juros que são mais atrativas, quando comparadas a outras fontes de crédito.

Quando se constata um declínio para os setores da indústria, comércio e serviços, essa situação repercute diretamente na diminuição da demanda por apoio financeiro pelos empreendedores do agronegócio, a exceção dos produtores que carregam a sua produção para exportação, sendo esta, porém, uma parcela de produtores ainda pequena, em relação aos demandantes de recursos que o banco possui em sua carteira rural. [...]"

Consideram-se adequados os fatores utilizados pelo Banco para justificar a baixa performance do indicador, principalmente quanto ao baixo impacto do setor de agronegócio da região para fins de exportação.

Conformidade Expandida.

"[...] Houve avanço importante, pois em 2015 apenas 9% das Unidades atingiram o indicador igual ou maior que 95% de conformidade, enquanto em 2016 esse mesmo indicador atingiu 51% das agências. Em nossa avaliação, os melhores indicadores alcançados tiveram como fator preponderante o maior peso da variável (saiu de peso 5,0 em 2015 para 20 em 2016), afora outras iniciativas, como treinamentos das equipes executoras, reportes mais tempestivos de resultados e orientação da Alta Administração do BNB favorecendo a melhor cultura de controles internos, como importante procedimento para a mitigação de riscos. Não obstante, melhores resultados, a performance dessa variável em exercícios seguintes precisa avançar ainda mais.

Analisando os dados das agências, por estado, verificamos que das 10 Superintendências Estaduais, apenas 03 (três) conseguiram alcançar o indicador igual ou maior que 95%. O resultado geral ficou bem abaixo da expectativa, considerando que houve boa mobilização (palestras, treinamento em serviço e outras iniciativas) por parte dos Superintendentes Estaduais ao longo do exercício.

Como destaque da política de gestão do indicador, o Ambiente de Controles Internos (ACI), por intermédio das Centrais Regionais de Controle Interno (CRCI), idealizou e aplicou o evento de treinamento em serviço chamado de "Conformidade de Processos das Agências - Programa Aprender Fazendo". O programa de capacitação tem o objetivo de oferecer treinamento "em serviço" de certificação de conformidade, tendo como público-alvo funcionários da rede de agências. Foram realizadas 38 turmas contemplando 321 treinandos de 108 agências. [...]"

Adicionalmente, por meio do Ofício 2017/955-025, de 30 de agosto de 2017, a Superintendência de Estratégia e Organização do Banco apresentou a seguinte manifestação sobre o assunto:



“[...] O resultado apurado para esse indicador em 2016 demonstra que a maior parte das agências avaliadas atingiu um IMCL igual ou superior a 95% e que a maioria das Superintendências Estaduais obteve um índice de recomendações de auditoria atendidas dentro do prazo (superior a 80%), o que sinaliza um desempenho razoável, mas ainda com possibilidades de melhoria.

Não obstante, há de se ponderar que o indicador Conformidade Expandida, contemplando dados apurados tanto pela 2ª linha de defesa (Ambiente de Controles Internos) quanto pela 3ª linha de defesa (Ambiente de Auditoria Interna) foi criado e calculado pela primeira vez em 2016, como uma ação deste Banco para o aperfeiçoamento da avaliação da conformidade e, sob esse aspecto, os resultados obtidos, de per si, não caracterizam a existência de problema no indicador.

Além disso, ressaltamos que embora o indicador possua uma finalidade imediata de incentivar o alcance da conformidade, por meio da pontuação das unidades no Programa de Ação do Banco do Nordeste, com peso representativo de 20 (vinte pontos), importa ressaltar sua finalidade ulterior, e ainda mais relevante, de promover a evolução contínua dos níveis de conformidade. Assim, uma análise do indicador requer um trabalho comparativo do resultado apurado em 2016 juntamente com os índices de exercícios seguintes, em que a mesma metodologia seja utilizada.

Sobre as causas e os fatores críticos, embora não estejam evidenciados no Ofício 2017/694-019, a partir dos diversos reportes (relatórios) gerados pela segunda e terceiras linhas de defesa para os gestores de processos, compete a estes analisarem as ocorrências e a severidade, bem como adotar ações mitigadoras, como de fato acontece, as quais são enviadas e controladas em sistema próprio gerenciado pelo Ambiente de Gestão de Riscos. [...]”

O Banco analisa o resultado do indicador e mostra medidas que podem ter contribuído para a performance, mas não explicita as causas ou fatores críticos que levaram a um resultado muito baixo em 2016, independentemente de ter sido pior em 2015. O fato é que o Banco precisa identificar os fatores críticos, principalmente de ordem operacional e institucional, que contribuíram para a frustração da meta, para fins de adotar medidas que visem melhorar os resultados do indicador.

Com relação à incipiência do indicador, que prejudica uma análise do seu comportamento, essa comparação por período, que se alega necessária, é importante para verificação do indicador ao longo do tempo, mas do ponto de vista absoluto, é possível analisa-lo.

Assim, considerando que a meta especificada se trata de um referencial que expressa um padrão de eficiência à luz das necessidades operacionais e das possibilidades do Banco, a sua frustração sinaliza que a conformidade no exercício auditado não se mostrou adequada e apresenta fragilidades.

Crédito Comercial

“[...] Os empréstimos de Crédito Comercial, de forma isolada ou complementares aos investimentos, somaram R\$ 3,13 bilhões na posição de 31 de dezembro de 2016, relativo ao saldo médio das operações de crédito comercial, representando 87,9% da meta acumulada de R\$ 3,5 bilhões para o período (fonte: Ambiente de Planejamento – S696).

A expansão da rede de agências contribuiu sobremaneira à performance alcançada no período e o resultado poderia ter sido melhor se não estivessem presentes fatores conjunturais que afetaram os negócios empresariais e os consumidores, como por exemplo:

- *Crise econômica que passa o País;*
- *Retração de investimentos;*
- *Arrefecimento no crescimento da economia;*
- *Crescimento da Inadimplência dos consumidores;*

Todas essas ocorrências impactaram negativamente os resultados financeiros e operacionais esperados, interferindo no crescimento de negócios do Crédito Comercial, aumento de receitas e de lucro.

Observa-se que os valores realizados nesta variável tiveram uma melhora na comparação com 2014, havendo igualado o percentual de atingimento da meta alcançado em 2015.

O desempenho em relação à meta acumulada estabelecida no ano de 2014 teve um percentual de atingimento de 72,5% e em 2015 foi de 87,9%, o mesmo de 2016.

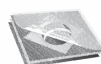
O saldo médio global das operações de crédito comercial representou 87,9% da meta acumulada para o período. Tomando-se os resultados individuais alcançados pelas Superintendências Estaduais, verifica-se que três Superintendências tiveram desempenho abaixo dessa média – Bahia, Sergipe e Extra Regionais. Entre aquelas que superaram a média, destaca-se a atuação de Alagoas, que teve valores realizados que representaram 111,9% da meta, Ceará com 106,0% e Minas Gerais/Espírito Santo, com percentual de atingimento da ordem de 105,1%. Paraíba teve 99,4%, Pernambuco 91,0, Maranhão 90,1%, Piauí 89,3%, e Rio Grande do Norte 89,0%.

O saldo médio das operações de crédito comercial somou R\$ 3,13 bilhões na posição de 31 de dezembro de 2016. Desse total, R\$ 1,9 bilhões representam o volume de saldo médio de apenas um produto, o Giro Simples. Embora bastante relevante em termos absolutos, este saldo representa 74,3% da meta estabelecida.

O produto Giro Insumos, por outro lado, apesar do estoque bem menor (R\$ 0,8 bilhão) surpreendeu positivamente, na medida em que foi alcançado mais que o dobro da meta definida para o período.

Produtos com desempenho abaixo do esperado incluem o CDC, alcançando 86,2% da meta, Descontos, com 64,4% da meta e Conta empresarial e Cheque Empresa, perfazendo 37,4% da meta.

O produto Cheque Contrerrâneo teve bom desempenho (89,7% da meta), embora considerando o estoque de apenas R\$ 14,0 milhões. [...]”



Verifica-se que, de certa forma, principalmente ao considerar a situação econômica desfavorável do país, o Banco se mostra satisfeito com o resultado obtido, em que pese o indicador ter ficado quase 13 pontos percentuais abaixo da meta.

Isso pode proceder do ponto vista histórico, visto que ficou próximo ao resultado do exercício anterior, que foi 87,13%. Contudo, do ponto de vista do planejamento da meta, considera-se que houve um desvio considerável, sendo apenas parcialmente justificado pela situação econômica, visto que já havia sinalização desfavorável quanto à demanda por crédito. Assim, é possível que tenha havido falha na definição da meta.

Eficiência Operacional

“[...] No ano de 2016, a Eficiência Operacional registrou um percentual realizado de 48,2% para uma meta de 35,59%. Como esta variável mede o quanto as despesas administrativas estão consumindo dos resultados alcançados, a consecução da meta se dá quando o percentual realizado for igual ou menor ao proposto como objetivo.

Pôde-se observar que, no ano de 2016, o indicador ficou 12,58 pontos percentuais abaixo do projetado, em decorrência, basicamente, do elevado nível de despesas com aprovisionamentos, que foram quase o dobro do esperado para o ano e, comprometeram assim, as margens geradas. No lado das despesas administrativas, estas ficaram 2,7% acima do orçado, o que corresponde a um excesso de R\$ 27,0 milhões. As receitas de prestação de serviço, por sua vez foram 1,6% melhor que o orçado, o que corresponde a um incremento de R\$ 31,0 milhões em relação ao orçado. [...]”

Adicionalmente, por meio do Ofício 2017/955-025, de 30 de agosto de 2017, a Superintendência de Estratégia e Organização do Banco apresentou a seguinte manifestação sobre o assunto:

“[...] Em relação às despesas de pessoal, é importante considerar que no ano de 2015 ingressaram nos quadros da instituição 544 novos funcionários e em 2016 ingressaram mais 161 colaboradores. Além disso, o reajuste salarial com data-base em setembro de 2015, cujos maiores impactos se refletiram em 2016, foi de 10%. Ademais, as despesas com provisões para benefícios pós-empregos se elevaram em relação ao período anterior em R\$ 37,4 milhões. No que diz respeito às demais despesas administrativas, o aumento no valor das despesas teve como causas principais: a inflação do período (IPCA acumulado nos doze meses chegou a mais de 10% em alguns momentos, principalmente no primeiro semestre de 2016); incremento dos custos operacionais do Microcrédito (Crediamigo e Agroamigo) que vinham em franca expansão nos últimos anos (acréscimo de R\$ 45,6 milhões nas despesas em relação a 2015) e custos com serviços de TI que cresceram R\$ 31,8 milhões em relação ao ano anterior. É importante ressaltar que a adoção de medidas de restrição orçamentária não tem impacto imediato, principalmente em itens cujas despesas foram definidas em momento anterior. O próprio orçamento institucional de 2016, constante do PDG do Governo Federal, é definido no ano anterior, à luz de bases históricas e comportando compromissos e contratos anteriores que, mesmo num contexto de crise precisam ser cumpridos. [...]”

O indicador de eficiência operacional ficou razoavelmente além da meta, o que é um resultado ruim, em vista, basicamente, do aumento das despesas administrativas, inclusive com pessoal, o que vai de encontro ao padrão de comportamento das medidas

econômicas restritivas adotadas pelos agentes em época recessiva. Contudo, as circunstâncias apresentadas pelo Banco justificam o crescimento dessas despesas.

FNE Contratação

“[...] Para o cumprimento da meta de contratações FNE, em 2016, houve alguns fatores que ao longo do ano impactaram negativamente os negócios das unidades (superintendências e agências) do Banco, destacando-se as crises econômica e política que afetaram os indicadores de confiança do empresariado. Esse contexto gerou forte movimento de postergação dos investimentos, notadamente os de médio e grande porte, bem como impactou o nível de emprego, renda e consumo de bens e serviços, reduzindo o nível de atividade econômica e o apetite para o crédito de longo prazo.

Demandas de valores expressivos de clientes de portes MPE, Pequeno Médio, Médio e Grande, que estavam previstos para contratação em 2016 foram cancelados por iniciativa dos clientes, conforme justificativas apresentadas por algumas superintendências estaduais, devido à crise econômica vivenciada pelo país.

Outras contratações foram postergadas para negociação de novas garantias solicitadas pelas alçadas competentes, bem como para conclusão das análises técnicas, em função da não apresentação em tempo hábil de documentação obrigatória, seja de ordem legal, a exemplo de licenças e certidões cartorárias, ou outras que viabilizem as avaliações e críticas orçamentárias.

As superintendências estaduais destacam também a forte concorrência dos demais bancos públicos e privados nas linhas de capital de giro, em condições competitivas, associadas à tecnologia que viabiliza créditos nessas modalidades de forma ágil.

É também registrado o impacto de aumento da inadimplência no sistema bancário como um todo, dificultando a inserção de novos financiamentos e a participação de novos clientes.

Quanto aos fatores internos que impactaram o resultado, de acordo com as Superintendências Estaduais, destacam-se: parcerias com entidades governamentais, sociedade civil organizada e iniciativa privada, no sentido de incentivar o desenvolvimento do Semiárido através da criação de novos empreendimentos e da modernização dos já existentes; ampliação das estratégias de incentivo à modernização e expansão dos empreendimentos, através das câmaras setoriais; campanhas internas em segmentos importantes, como MPE; reprogramação do FNE com destinação de parte dos recursos para o setor de Infraestrutura; a necessária cautela dos gestores, em função do quadro político-financeiro e do risco decorrente da crise/instabilidade econômica nas economias mundiais e brasileira; a demora decorrente da burocracia (normas) na concessão do crédito, em especial em pleitos mais complexos.

O valor contratado no quarto trimestre de 2016 representa um decréscimo de 0,13% em relação ao mesmo período de 2015.

O montante acumulado nesse trimestre está 8,45% menor do que a média dos últimos dois anos, sendo ainda o pior resultado nos últimos três anos em termos de realização de



meta anual, com 78,3% da meta acumulada, ante 85,7% e 99,70% registrados nos exercícios de 2015 e 2014, respectivamente.

Em que pese esses resultados, deve ser considerado que o montante a ser contratado em 2016 apresenta um desafio ainda maior, com aumento de 9,3% em relação ao programado para o exercício anterior.

O nível médio de realização da meta acumulada ficou em 73,2%, verificando-se certa homogeneidade entre os resultados por superintendência, excetuando BA e MA. A amplitude foi de 43,1 p.p. entre máximo e mínimo. Acima da média, aparecem as superintendências BA (101,8%), MA (101,8%) e MG/ES (75,7%). No grupo de unidades com desempenho abaixo da média estão as superintendências RN (58,7%), SE (63,3%), PE (63,6%), AL (63,7%), PB (66,3%), CE (66,9%), PI (71,4%). [...]

Em que pesem as justificativas apresentarem fatores que impactam o ritmo de contratação, o indicador “FNE Contratação” exhibe um resultado preocupante mesmo considerando o recuo da atividade produtiva nacional nos exercícios de 2015 e 2016 e problemas de estiagem na região, visto que, a priori, o FNE como uma fonte de recursos direcionado para o desenvolvimento regional não tem combatido de forma mais agressiva essas situações econômica adversas, mesmo sendo tendo taxa de juros subsidiada e outras condições diferenciadas de crédito.

Por outro lado, numa perspectiva de gestão operacional, esse resultado do indicador poderia simplesmente estar apenas sinalizando racionamento de crédito vis a vis o volume crescente e expressivo de recursos aplicados no mercado financeiro no período e/ou problemas operacionais na avaliação e concessão/desembolso.

Adicionalmente, por meio do Ofício 2017/955-025, de 30 de agosto de 2017, a Superintendência de Estratégia e Organização do Banco apresentou a seguinte manifestação:

“[...] Conforme explicitado no Ofício 2017/955-023, de 23 de agosto de 2017, ressalte-se que a recessão econômica do País, desencadeada no segundo trimestre de 2014 e que começou a apresentar efeitos na economia nordestina no primeiro trimestre de 2015, explica fortemente o desempenho nos exercícios de 2015 e 2016, na medida em que reduz as expectativas dos agentes econômicos e, por consequência, sua demanda por crédito. Isso não afetou somente o Banco do Nordeste, mas outros Bancos também. A prova disso é que o Boletim de Desempenho do BNDES registrou redução de 28,0% nos valores aprovados por aquela instituição em 2016, sendo mais acentuada a redução na Região Nordeste que atingiu um montante de 61,0%.

As contratações do FNE, no ano de 2016, somaram R\$ 11,2 bilhões, registrando um decréscimo nominal de apenas 2,2% em relação ao mesmo período de 2015, quando foram contratados aproximadamente R\$ 11,5 bilhões.

Em 2015, as propostas não atendidas pelo Banco do Nordeste para o FNE, totalizaram R\$ 572,9 milhões. Já em 2016, observa-se uma queda, cujo total monta a quantia de R\$ 31,5 milhões. Isso demonstra uma curva de recuperação e não de agravamento na performance, mesmo diante de cenário econômico adverso. [...]

Conforme já colocado anteriormente, os fatores econômicos apresentados, conjuntura econômica desfavorável e taxa de juros reais positiva (taxa FNE acima da inflação), explicam parte da frustração da meta do indicador. Por isso, deveria ser verificado também a participação dos fatores operacionais e estratégicos no que concerne à prospecção do crédito, que necessita de esforços consideráveis para identificar e criar demanda por crédito, principalmente pelo fato crédito diferenciado que compõe o FNE, caracterizado pelo longo prazo para o reembolso total, taxa de juros e bonus de adimplência e não incidência de IOF, que mesmo em situação acima da inflação ainda representa um custo financeiro menor do que os praticados no mercado para os financiamentos de mesma natureza.

Nessa perspectiva, deveria ter sido reforçada a atuação do BNB em 2016 de forma a contrabalancear os fatores econômicos adversos e estimular a atividade econômica na região, visto que recursos relativamente “barato” havia disponível.

FNE Desembolsos

“A variável “DESEMBOLSO” obteve desempenho de 85,65% em relação à meta geral acumulada de 13.246.142 mil até 31 de dezembro de 2016, restando o valor não desembolsado de R\$ 1.907.407, mil, correspondente a 14,35% do previsto.

Nota-se que o esforço das unidades no último trimestre de 2016, considerando o volume de recursos desembolsados, foi superior ao 1º e 3º trimestres e, em termos percentuais da meta, superior ao 2º e 3º trimestres.

Verifica-se que a Superintendência Estadual do Maranhão está em destaque, com percentual de alcance de 130,01%, da sua meta acumulada. Também cabe mencionar as Superintendências Estaduais da Paraíba, Piauí, Sergipe, Norte de MG/ES e Bahia, que alcançaram percentual superior ao geral do Banco, que foi de 85,65%.

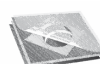
Quatro Superintendências obtiveram resultados inferiores ao percentual geral do Banco, sendo que a do Rio Grande do Norte obteve o pior deles, com desempenho de 54,92% da meta prevista.

Analisando os resultados das agências com menos de 5 anos de funcionamento, o valor desembolsado importou em R\$ 1.756.951 mil (incluindo as agências sem meta e com desembolso), representando 15,49% do total geral desembolsado.

Quando se compara o resultado alcançado com a meta estabelecida para essas agências, que foi de R\$ 1.555.647 mil, tem-se um alcance de 112,94%.

As demais agências atingiram percentual de 82,01% da meta estabelecida, que foi de R\$ 11.690.495 mil. Analisando mais especificamente os pontos que podem ter contribuído para que a variável chegasse próximo da meta, embora sem atingi-la, identificam-se algumas sinalizações que deveriam ser objeto de reavaliação por ocasião do planejamento das próximas metas, bem como as ações a desenvolver para melhor performance no exercício de 2017:

- *Das 294 agências com meta, 189 superaram a estabelecida, o que representa um percentual de 64,28%;*
- *229 agências atingiram percentual igual ou superior a 90% da meta. Com isso o percentual eleva-se para 77,89%, possibilitando a concorrerem para categorização das agências;*
- *Das 112 agências com menos de 5 anos de funcionamento, 77 superaram a meta, o que corresponde ao percentual 68,75%;*



- Das 182 agências com funcionamento superior ou igual a 5 anos, 112 superaram a meta estabelecida, o que representou um percentual de 61,53%;
- A variável FNE Contratação alcançou 78,39% da meta estabelecida, impactando negativamente a variável FNE Desembolso;
- Apenas 20 agências responderam por um percentual de 48,03% da meta total estabelecida para o Banco.

Diante desse cenário de concentração da meta em 20 agências e da baixa performance da quantidade de agências da rede que conseguiram cumprir a meta (64,28%), torna-se oportuno reavaliar, por ocasião do planejamento das metas ulteriores, uma melhor distribuição do volume de recursos entre elas, notadamente aquelas que superaram em mais de 150% suas metas.

Por fim, é possível concluir que a falta de alcance da meta deve-se a não contratação do volume de recursos estabelecido na variável FNE – Contratação. Considerando que a variável fechou o 4º trimestre sem contratação de R\$ 3.046.825 mil, assim sendo, impossibilitou o desembolso do percentual de 63,46% sobre o citado valor, correspondente a R\$ 1.933.515 mil, enquanto a variável do FNE – Desembolso não atingiu a meta pela falta de R\$ 1.907.427 mil, previsto para desembolso.”

Mostram-se plausíveis as justificativas do Banco para o não alcance da meta, principalmente quando ela se direciona aos aspectos operacionais da distribuição do volume de recursos, que será necessário rever tal política para melhorar a performance da variável objeto do indicador.

Regularização de Dívidas

“[...] Em 2016 foi registrada a recuperação de crédito no montante de R\$ 1,28 bilhões, propiciando recebimentos em espécie na ordem de R\$ 296,6 milhões. Foram regularizadas 120.409 operações, sendo 100.319 operações com recursos do FNE e 20.090 com as demais fontes.

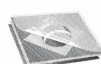
O desempenho da Variável “REGULARIZAÇÃO DE DÍVIDAS” apresentado pelas SUPERINTENDÊNCIAS ESTADUAIS/AGÊNCIAS foi de 82,05%. No que se refere ao atributo ‘Recebimento em Espécie’, que reflete a aplicação do percentual de 21% sobre a meta Anual de Regularização de Dívidas de cada Unidade, observa-se o cumprimento de 90,55%.

Por sua vez, para o atributo Regularização de Dívidas do Segmento MPE, com meta de R\$ 234,5 milhões, a performance alcançada foi de 114,53%.

A SUPER-PI obteve a melhor posição em termos relativos (134,25%) com a recuperação de R\$ 181,6 milhões e a SUPER-PE que alcançou o desempenho de 100,83%, que representa um montante recuperado de R\$ 237,9 milhões, foram as únicas a superarem a meta. Já em valores absolutos, o destaque vai para a SUPER-BA, com a regularização de dívidas no total de R\$ 277,6 milhões.

A análise comparativa com os dados de 2014 e 2015 indica um resultado inferior em 2016 em valores absolutos e em valores relativos.

É importante conhecer os fatores que influenciaram o resultado, assim como as ações desenvolvidas no período avaliado, o que viabilizará a correção de rumos e fornecerá



subsídios para o planejamento mais consistente de políticas e estratégias direcionadas ao aumento da eficiência na recuperação do crédito inadimplido.

Sistematicamente, as Superintendências Estaduais, juntamente com a Superintendência de Administração e Recuperação de Crédito, realizam discussões com as Agências sob suas respectivas jurisdições com base nos resultados da Variável, para tratamento dos entraves e das situações adversas que, por vezes, submete-se o processo de renegociação de dívidas.

Além disso, são alinhadas as ações de gestão do ativo em situação de atraso e/ou prejuízo com vistas à melhoria da performance, a partir do enquadramento do maior número possível de operações em Instrumentos Legais vigentes (Res. 4.314, 4.315, 4.519, 4.522 do CMN, Resolução do CONDEL nº 55/2012 e Lei nº 13.340/2016). Destaca-se, por sua vez, os próprios normativos internos, em especial, a possibilidade de Renegociação/Liquidação Especial para Pessoas Físicas, MPE, MEI, Mini e Pequenos Produtores Rurais e Clientes dos demais portes cujas responsabilidades se limitam à alçada da respectiva Unidade de Negócios, onde pelas suas características, se constituem ferramentas inconteste para solução da inadimplência.

Dentre as dificuldades enfrentadas no exercício da atividade de regularização de dívidas, deve ser levada em consideração a atual crise econômica e política do país, deflagrada desde 2014, com graves consequências aos setores produtivos e à sociedade em geral.

Outro aspecto a se ponderar é, sem dúvida, o efeito devastador da estiagem, que assola a região semiárida há mais de cinco anos, comprometendo sobremaneira a rentabilidade dos empreendimentos financiados.

Vale salientar que a expectativa durante todo o ano para a divulgação de dispositivo legal que estabelecesse condições diferenciadas para renegociação das dívidas rurais, que somente ocorreu em 14/06/2016 com a publicação da MP nº 733 e que posteriormente foi convertida na Lei nº 13.340 de 28/09/2016, cuja regulamentação foi estabelecida em 09/12/2016 através do Decreto nº 8.929, em face dos grandes benefícios anunciados (rebate sobre o débito de até 95%), retardou a decisão por parte dos devedores no sentido de buscar uma solução para as suas pendências no Banco.

Outros aspectos também se constituem como obstáculos na negociação com os mutuários, a exemplo da exigência de Certidões Negativas de Débitos com tributos e contribuições sociais e da complementação de garantias, que em grande parte dos casos, a flexibilização de tais exigências fogem da alçada do Banco. [...]”

A manifestação se mostra satisfatória, visto que os processos de renegociações/recuperações são afetados pela situação produtiva das empresas, na qual depende da situação econômica do país e das condições climáticas. Além disso, a expectativa de divulgação de novas regras de renegociação também afeta o processo de recuperação de crédito decorrente de renegociação.

Resultado Operacional

“[...] No ano de 2016, a variável resultado operacional alcançou a cifra de R\$ 1,07 bilhão, antes da dedução do excedente de ao teto de provisões, que corresponderia a 59,6% da meta definida para o período, que foi de R\$ 1,8 bilhão, mas finalizou com R\$ 920,8 milhões, correspondendo a 51,3% da meta para o período após o efeito redutor de R\$ 149,5 milhões das provisões excedentes.

Veja-se a seguir o desempenho de cada um dos itens que compõe o resultado:

- a) Margens de Operações de Crédito: As margens de operações de crédito comportaram-se um pouco melhor que o previsto (R\$ 1,734 bilhão orçado e R\$ 1,777 bilhão realizado), isto é, R\$ 42,6 milhões acima do proposto;*
- b) Margens de Operações de Mercado: As margens com produtos de captação e câmbio ficaram 26,4% acima do previsto, o que equivale a R\$ 20,3 milhões acima da meta proposta para o período;*
- c) Resultado do Risco de Crédito: O valor de aprovisionamentos para créditos de liquidação duvidosa atingiu a cifra de R\$ 1,566 bilhão, ante o valor proposto para o período de R\$ 805,9 milhões. Isto é, despesas adicionais de R\$ 760,1 milhões, isto é, 94,4% acima do orçado para o período;*
- d) Receitas de Serviços Bancários: A meta de rendas de tarifas bancárias e para o período foi de R\$ 504,7 milhões e o realizado foi R\$ 453,2 milhões, correspondendo a 89,8% do proposto, o que implica um valor de R\$ 51,5 milhões abaixo do esperado;*
- e) Taxa de Administração: As rendas com taxa de administração do FNE ficaram 5,9% acima do previsto (alcançaram R\$ 1,488 bilhão ante o valor proposto de R\$ 1,405 bilhão), o que representa um valor incremental de R\$ 82,5 milhões em relação ao projetado para o ano;*
- f) Despesas de Pessoal: As despesas de pessoal, para a rede de agências, ficaram 1,8% acima do esperado, representando um gasto adicional de R\$ 13,2 milhões em relação aos valores previstos para o período;*
- g) Despesas Administrativas (exceto pessoal): As despesas administrativas para a rede de agências (excluindo-se pessoal) foram 5,1% maiores que o previsto, isto é, R\$ 13,8 milhões acima dos valores orçados para o ano.*

Face ao exposto, pode-se notar que o não alcance da meta de Resultado Operacional – referente às agências - ocorreu basicamente em função do elevado nível de despesas com aprovisionamentos para devedores duvidosos que comprometeram as margens e ao mesmo tempo tiveram um elevado efeito redutor no resultado obtido.[...]”

Adicionalmente, por meio do Ofício 2017/955-025, de 30 de agosto de 2017, a Superintendência de Estratégia e Organização do Banco apresentou a seguinte manifestação:

“[...] Reiteramos que o elevado nível de aprovisionamentos foi o principal motivo para não atingimento da meta de resultado. Tais aprovisionamentos decorrem, basicamente, do cumprimento da Resolução 2.682/99, do Banco Central e tem como principal motivo, em geral, a inadimplência. O aumento da inadimplência afetou o Sistema Financeiro Nacional como um todo, inclusive o BNB. Tal cenário de aumento de inadimplência seguiu esta tendência desde o final do ano de 2014. Além disso, a tal aspecto conjuntural acrescenta-se o fato de que a elevação do aprovisionamento ocorreu, não em relação ao período anterior, mas face a uma meta de Resultado Operacional bastante desafiadora, em cujas premissas básicas de projeção constava um teto estabelecido para os aprovisionamentos, de um bilhão de reais. Assim, embora as despesas com



aprovisionamentos em 2016 tenham sido altas e distado do teto proposto para o período, tal volume foi menor que aquele incorrido em 2015, por conta de intensos esforços da equipe do BNB, mesmo em face de um cenário de crise econômica ainda mais aguda. [...]”

Inicialmente, a justificativa relaciona os fatores que impactaram a meta, procurando mostrar como o comportamento deles incidiu sobre a meta, inclusive afirma que o elevado nível de provisionamento para devedores duvidosos foi o principal fator.

Posteriormente, informa que a inadimplência contribuiu para o aumento da provisão de crédito, o que se mostra uma assertiva plausível. Assim, considera-se satisfatória a manifestação apresentada pela Superintendência.

2 GESTÃO DO SUPRIMENTO DE BENS/SERVIÇOS

2.1 CONVÊNIOS DE OBRAS, SERVIÇOS E DE SUPRIMENTO

2.1.1 AVALIAÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS CONCEDIDAS

2.1.1.1 INFORMAÇÃO

Análise da Gestão de Convênios

Fato

O Banco do Nordeste, por meio dos Fundos de Pesquisa e Desenvolvimento, apoia iniciativas voltadas ao desenvolvimento de estudos e pesquisas científicos, tecnológicos e socioeconômicos; difusão de tecnologias; fomento à inovação; e outras atividades de interesse do Banco e da Região compatíveis com os seus objetivos, conforme regulamentação.

Os convênios celebrados pelo Banco, no exercício 2016, tiveram como origem de recursos as seguintes fontes:

a) Fundo de Desenvolvimento Econômico, Científico, Tecnológico e de Inovação (FUNDECI): criado pela Resolução da Diretoria do BNB nº 2.231, de 22 de janeiro de 1971, regulamentado originalmente pela Resolução nº 2.374, de 30 de dezembro de 1971, cujos objetivos encontram-se atualizados pela Resolução nº RD 5.500, de 04 de março de 2015;

b) Fundo de Desenvolvimento Regional (FDR): criado pelo Decreto Federal nº 94.386, de 28 de maio de 1987, regulamentado pela Resolução de Diretoria do BNB nº 5.162, de 23 de dezembro de 2003, cujos objetivos foram atualizados pela Resolução nº RD 5.500, de 04 de março de 2015.

Os objetivos do FUNDECI são:

- a) apoiar pesquisas e estudos que sejam objeto de interesse do BNB, em qualquer área da ciência, em consonância com o desenvolvimento regional, visando ao desenvolvimento científico, tecnológico e da inovação, com vistas à melhoria da produtividade e competitividade dos setores econômicos da Região, bem como possibilitando viabilizar negócios na área de atuação do Banco;
- b) inovar, adaptar e ajustar processos e técnicas de produção industrial e rural às peculiaridades econômicas, sociais e ambientais da região Nordeste;

- c) promover a difusão de tecnologias adequadas ao desenvolvimento da Região em consonância com o ativo operacional do BNB;
- d) estimular a qualificação técnica em nível de pós-graduação, em áreas de conhecimento relacionadas ao desenvolvimento socioeconômico, científico, tecnológico e de inovação de interesse do BNB, contribuindo para retenção de mão de obra qualificada na região;
- e) estimular a elaboração de teses, dissertações e monografias sobre assuntos relacionados diretamente com os aspectos socioeconômicos, científicos, tecnológicos e de inovação da área de atuação do BNB, bem como apoiar a edição, coedição, divulgação e distribuição de obras técnicas e científicas relacionadas com o desenvolvimento regional;
- f) absorver e difundir conhecimentos socioeconômicos e técnico-científicos criados ou desenvolvidos no Brasil ou no exterior, inclusive mediante a contratação de especialistas;
- g) apoiar a realização de eventos de caráter técnico-científico, de difusão e capacitação, tendo como público-alvo preferencial a academia e instituições de pesquisa, desenvolvimento e inovação, sobre temas econômicos, tecnológicos e ambientais, na área de atuação e de interesse do BNB, não enquadráveis na política de patrocínio do Banco.

Os objetivos do FDR são:

- a) financiar o custeio de pesquisas de interesse do BNB em consonância com atividades correlatas ao desenvolvimento regional, economia rural e urbana;
- b) apoiar o desenvolvimento, a difusão e a implantação de tecnologias indutoras de inovações, melhoria da eficiência e competitividade dos empreendimentos socioeconômicos e ambientais, que adotam o princípio de sustentabilidade;
- c) apoiar projetos que promovam a economia solidária, bem como projetos produtivos solidários;
- d) apoiar a edição e coedição de obras técnicas e científicas, relacionadas com o desenvolvimento econômico, social, ambiental ou cultural da região, bem como a divulgação e distribuição dessas obras;
- e) desenvolver, participar e apoiar ações, no âmbito regional, nacional e no exterior, que visem à atração de investimentos para a região, promovendo e divulgando as potencialidades e oportunidades na área de atuação do Banco;
- f) realizar, participar e apoiar ações, no âmbito regional, nacional e no exterior, voltadas à promoção do comércio exterior dos empreendimentos localizados na área de atuação do Banco;
- g) apoiar o acesso à assistência técnica, creditícia e social de pequenos produtores rurais, pequenas e médias empresas e entidades associativas localizadas na área de atuação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste - SUDENE;
- h) apoiar a realização de eventos de caráter técnico, de difusão e capacitação, tendo como público-alvo principal pequenos produtores rurais, pequenas e médias empresas e entidades associativas da área de atuação do Banco, sobre temas econômicos, sociais e ambientais, de interesse do BNB, não enquadráveis na política de patrocínio do Banco.

A administração de convênios no BNB é atribuição do Ambiente de Programas Especiais e de Fundos de Pesquisa, integrante da Superintendência de Políticas de Desenvolvimento, que está vinculada à Diretoria de Planejamento.

O Ambiente de Programas Especiais e de Fundos de Pesquisa conta com lotação aprovada de 16 funcionários, porém provida de 13 (81,3%). A Superintendência de Políticas de Desenvolvimento, por meio do Ofício 2017/490-383, de 14 de agosto de 2017, apresentou a seguinte manifestação acerca da suficiência de pessoal alocado à gestão de convênios:

“Na avaliação da gerência da unidade, a estrutura atual aprovada de pessoal do Ambiente de Programas Especiais e de Fundos de Pesquisa (16 funcionários), quando totalmente suprida, apresenta-se adequada para manutenção de uma carteira média de



aproximadamente 80 convênios vigentes por ano, com a formalização de até 30 novos convênios por ano. Registra-se que a crescente número de projetos apresentados ao Banco (a exemplo dos atuais editais), poderá implicar na necessidade de ampliação futura da estrutura de pessoal.”

Quanto à existência de recursos materiais e estrutura física para as atividades relacionadas a gestão de convênios, a Superintendência informou que os recursos são suficientes e adequados à execução das atividades de gerenciamento das parcerias.

Convênios contratados no exercício e seleções em andamento

No exercício de 2016 foram formalizados 15 convênios, sendo 05 provenientes de editais, que totalizaram R\$ 1.322.853,67, e 10 de demanda espontânea, no valor de R\$ 816.258,65. Os editais que geraram contratação foram os seguintes:

1. AVISO ETENE/FUNDECI 01/2014 – FUNDECI Saúde Humana: desenvolvimento de vacinas fármacos e de bioprodutos oriundos da flora nativa dos biomas do nordeste brasileiro. Valor do Edital R\$ 5.000.000,00. (Contratados 04 convênios em 2016, R\$ 1.192.747,14).
2. AVISO ETENE/FUNDECI 02/2014 – pesquisa e desenvolvimento de cultivares de grãos para superação de novas ameaças à produção mantendo-se as sustentabilidades econômica e ambiental. Valor do Edital R\$ 5.000.000,00. Contratado 01 convênio em 2016, R\$ 130.106,53).

Foram ainda desenvolvidas as atividades de lançamento, análise e pré-seleção de projetos dos Editais 2015, sendo:

1. AVISO ETENE/FUNDECI 01/2015 – MEIO AMBIENTE - Pesquisa e Difusão de Novas Tecnologias de Convivência e Tecnologias e Mitigação dos Impactos das Mudanças Climáticas na Região Nordeste. Valor provisionado de R\$ 2.500.000,00.
2. AVISO ETENE/FUNDECI 02/2015 – PRODUTIVIDADE E COMPETITIVIDADE – Inovações Tecnológicas e Organizacionais para Incremento da Produtividade e Competitividade nos Setores Produtivos. Valor provisionado de R\$ 3.000.000,00.
3. AVISO ETENE/FUNDECI 03/2015 – INOVAÇÃO BANCÁRIA - Inovações Metodológicas, de Gestão e Avaliação aplicadas ao Setor Bancário e Produtos Inovadores para Instituições Financeiras. Valor provisionado de R\$ 1.500.000,00.
4. AVISO ETENE/FUNDECI 04/2015 – HABITAÇÃO INCLUSIVA - Pesquisa e Difusão de Tecnologias e Produtos Inovadores e de Baixo Custo para Construção e Manutenção de Habitações Sociais. Valor provisionado de R\$ 1.000.000,00.

Vistorias realizadas no exercício

No exercício 2016, de acordo com o caderno gerencial da área de convênios, foram realizadas 10 vistorias; total acima do mínimo de 10% dos convênios vigentes em janeiro daquele ano, que era de 76 convênios.

Para o exercício de 2017, considerando-se os convênios vigentes em 1º de janeiro de 2017 e que foram celebrados em data anterior ao exercício de 2016, há um total de 25, sendo



22 iniciados em 2012, 01 em 2013 e 02 em 2015. A esse total acrescido dos celebrados em 2016, que foram 15 convênios, chega-se a base de convênios para vistoria de 40 convênios, sendo previsto normativamente a cobertura de 10% desse quantitativo.

Consulta ao CEPIM

Do exame dos processos de contratação de convênios, observou-se que o Banco ainda não adota a prática de consulta ao Cadastro de Entidades Privadas Sem Fins Lucrativos Impedidas - CEPIM, mantido pela CGU a partir das informações alimentadas pelos órgãos e entidades da Administração Pública.

Após a solicitação da equipe acerca do tema, o Banco manifestou-se por meio do Ofício 2017/490-458, de 29 de agosto de 2017, assinado pelo Superintendente de Políticas de Desenvolvimento e pelo Diretor de Planejamento, nos seguintes termos:

“Não consta nos normativos vigentes dos Fundos de Pesquisa e Desenvolvimento orientação específica para consulta ao CEPIM. Para efeito da verificação da situação cadastral e de restrições internas das entidades que apresentam projetos para apoio pelos Fundos de Pesquisa e Desenvolvimento, são verificados registros no CADIN (para todas as instituições), além de órgãos de proteção ao crédito (SPC e Serasa) e restrições internas (pendências de convênios anteriores, pendências de cadastro ou de operações de crédito), além da verificação, quando da formalização dos convênios e liberação dos recursos, das certidões exigíveis (Receita Federal, INSS, FGTS, fazendas Estadual e Municipal). Todavia, a partir dos editais Fundeci 01/2017 e 02/2017 (atualmente em fase de seleção de projetos), também foram incluídos na análise cadastral prévia dos proponentes a consulta ao CEPIM (para instituições privadas sem fins lucrativos) e ao CEIS (para empresas privadas). A obrigatoriedade das consultas a estes órgãos será incluída na próxima revisão dos normativos, a ser realizada ainda neste exercício.”

Ainda que não conste normativamente, considera-se adequada a iniciativa do Banco em prever nos editais de 2017 a consulta ao CEPIM e ao CEIS (Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas), até que haja a inserção de tal previsão nas normas internas da Instituição.

Baixa execução do Orçamento anual aprovado para o exercício 2016.

Por meio da PAA nº 2016/660-001, de 02 de fevereiro de 2016, foi aprovada a dotação orçamentária global de R\$ 12,0 milhões, dos quais R\$ 10,0 milhões foram destinados ao FUNDECI e R\$ 2,0 milhões ao FDR.

Do orçamento aprovado, 70%, no mínimo, deve ser destinado para a seleção de convênios por meio de edital e no máximo 30% deve ser aplicado para atendimento de convênios por demanda espontânea.

No exercício de 2016, foram celebrados 15 convênios pelo Banco, sendo 05 provenientes de dois editais de 2014, no valor de R\$ 1.322.853,67, e 10 por demanda espontânea, no valor de R\$ 816.258,65, o que totaliza R\$ 2.139.112,32 no exercício. A execução global representa apenas 17,83% do orçamento anual aprovado.

A situação nos três exercícios anteriores foi ainda menor percentualmente na comparação com os respectivos orçamentos anuais aprovados, conforme apresentado no quadro a seguir:



Quadro – Comparativo convênios firmados com orçamento aprovado 2013-2016.

Exercício	2013	2014	2015	2016
Convênios aprovados	40	12	17	15
Valor – R\$	2.259.246,40	1.095.743,41	1.036.778,51	2.139.112,32
Orçamento – R\$	25,9 milhões	24,8 milhões	10 milhões	12 milhões
Percentual	8,72%	4,42%	10,37%	17,83

Fonte: Banco do Nordeste

A baixa execução do orçamento aprovado no exercício de 2016 refletiu ainda no descumprimento do percentual mínimo de 4,5% por estado, com seis estados (AL, BA, MA, MG, ES e PE) situados abaixo desse percentual, e 75,6 % dos recursos concentrados nos estados da Paraíba (21,2%), Piauí (20,9%) e Sergipe (33,5%).

Os baixos índices de execução do orçamento decorrem em parte da reestruturação que ocorreu na gestão dos convênios em 2013, realizada em resposta às diversas irregularidades detectadas em auditorias da CGU no setor.

De acordo com o sistema S564 - Gerenciamento de Convênios, entre 2010 e 2012 foram iniciados 2046 convênios, muitos dos quais resultaram nas prestações de contas pendentes de análise, que foram ou serão objeto de apreciação dos Grupos de Trabalho, bem como objeto de cobranças judiciais, para saneamento da situação.

A diminuição do ritmo de celebração de convênios decorrente das mudanças efetuadas no setor, ainda que normal dada a extensão da reestruturação, precisa ser superada com a retomada de um ritmo adequado de funcionamento, compatível com o orçamento aprovado anualmente, considerando-se o tempo decorrido desde as referidas readequações.

Após o questionamento acerca da baixa execução orçamentária e das medidas adotadas para alcançar maior efetividade na seleção e celebração de convênios, o Banco manifestou-se por meio do Ofício 2017/490-458, de 29 de agosto de 2017, assinado pelo Superintendente de Políticas de Desenvolvimento e pelo Diretor de Planejamento, nos seguintes termos:

“A redução no número de convênios aprovados remete às medidas de controle e contingência adotadas por orientação da Diretoria Executiva a partir de 2013, visando regularizar a gestão dos convênios dos Fundos de Pesquisa e Desenvolvimento do Banco do Nordeste, tanto com relação à concessão dos recursos (que passou a ser mais restritiva e criteriosa), como com relação ao acompanhamento dos convênios vigentes e também à análise das prestações de contas. Dentre as medidas aprovadas pela Diretoria, se incluem a criação de Grupo de Trabalho específico para análise de prestações de contas, a revisão dos normativos e a implantação do sistema de gerenciamento de convênios – S564. Essa situação impactou em registro de restrições (internas ao Banco e externas) a um grande número de instituições de toda a região, devido à verificação da falta de prestações de contas ou tendo as mesmas não sido aprovadas, de forma que o Banco lançava edital, mas a maioria das instituições apresentavam impedimentos para conveniar com o Banco, de forma que resultava na não aplicação total dos recursos orçados ou mesmo disponibilizados nos editais.

Em consequência, em 2015, a Diretoria Executiva decidiu por reduzir em quase 60% o orçamento dos Fundos, já que foi reduzida a expectativa de formalização de novos convênios. Com a evolução do trabalho do GT de Prestações de Contas, muitas instituições já voltaram a estar regulares com o Banco, de forma que o valor conveniado já começa a crescer novamente a partir de 2016.”



Ainda que devidamente justificado o impacto que a reestruturação gerou no setor, com o tempo decorrido desde a sua ocorrência, o Banco precisa adotar ações visando alcançar maior efetividade na aplicação dos recursos de fomento e desenvolvimento de estudos e pesquisas, contribuindo dessa forma para o desenvolvimento da Região Nordeste.

2.1.1.2 CONSTATAÇÃO

Pendências de alimentação de dados no sistema S564 - Gerenciamento de Convênios.

Fato

Com o objetivo de avaliar a confiabilidade dos dados do Sistema de Gerenciamento de Convênios do BNB, em diversos momentos do trabalho compararam-se os dados apresentados em planilhas eletrônicas com os extraídos diretamente do sistema.

Embora não tenham sido identificadas falhas ou divergências nos dados alimentados no S564 nos últimos exercícios, o sistema ainda não foi completamente desenvolvido e, no que se refere aos dados migrados das planilhas eletrônicas que gerenciavam os convênios antes de sua criação, ainda há lacunas de informações conforme os itens destacados a seguir:

a) Ausência de implantação da funcionalidade de Prestação de Contas no S564.

Para implantação do Sistema de Gerenciamento de Convênios foi assinado, em 1º de junho de 2012, o Contrato nº 2012/112 com a empresa Tectrilha Informática Ltda. – ME., CNPJ 05.565.222/0001-75.

O sistema entrou em produção em 1º de janeiro de 2014 e, após diversas atualizações, chegou a versão 2.3.2 em 08 de agosto de 2017. No entanto, verificou-se em consulta ao S564 que as informações relativas às prestações de contas ainda não se encontram devidamente atualizadas, assim como ainda não é possível a alimentação das prestações de contas dos convênios atuais, via sistema.

b) Convênios sem registro de valor

Na tela inicial do referido Sistema, em 16 de agosto de 2017, há a informação de 1.033 convênios ativos, de um total de 4.767 registrados no S564. A situação dos convênios ativos, conforme planilha extraída do sistema, é a seguinte:

Quadro – Situação dos convênios ativos

Situação	Quantidade
Em Ser - Adimplente	300
Em vigor	24
Em ser - inadimplente	709
Total	1.033

Fonte: Sistema S564 – Gerenciamento de Convênios

Destaca-se que dos 709 convênios na situação “Em ser – inadimplente”, 346 não têm registro de valor liberado (consta 0,00 na coluna correspondente). Já dos 300 convênios na situação “Em Ser – Adimplente”, 162 também não têm registro de valor liberado, sendo que destes, 159 têm data de vencimento entre 1999 e 2013. Portanto, 508 convênios não têm registro de valor liberado no sistema S564 do Banco.



c) Falta de critérios na classificação dos convênios vencidos

De acordo com o sistema S564 - Gerenciamento de Convênios, os convênios vencidos, na data base 31 de dezembro de 2016, totalizam:

Quadro – Situação dos convênios vencidos

Situação	Quantidade
Em ser - adimplente	289
Em ser - inadimplente	701
Cancelado	131
Encerrado	3.598
Total	4.719

Fonte: Sistema S564 – Gerenciamento de Convênios

A tabela demonstra que 990 convênios ainda precisam ser analisados pelo Banco para encerramento ou adoção de outras providências cabíveis.

Constatou-se a falta de critério para classificação dos convênios nas situações “em ser – adimplente” e “em ser – inadimplente. Na primeira situação podem-se encontrar convênios encerrados há vários exercícios, como demonstrado na tabela a seguir:

Quadro –Convênios por ano de vencimento (adimplentes)

Situação	Ano de vencimento	Quantidade
Em ser - adimplente	1999-2010	77
	2011-2013	189
	2014-2016	23
Total		289

Fonte: Sistema S564 – Gerenciamento de Convênios

De forma semelhante, os convênios classificados como “em ser – inadimplente” também tem o seu vencimento em um grande período de tempo, de 2004 a 2016, conforme detalhado na tabela a seguir:

Quadro –Convênios por ano de vencimento (inadimplentes)

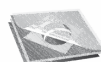
Situação	Ano de vencimento	Quantidade
Em ser - inadimplente	2004-2010	133
	2011-2013	530
	2014-2016	38
Total		701

Fonte: Sistema S564 – Gerenciamento de Convênios

Portanto, verifica-se que as informações registradas no sistema S564 – Sistema de Gerenciamento de Convênios, quanto à situação de adimplência ou inadimplência, não leva em conta a expiração do prazo de prestação de contas.

Além do exposto, verificou-se a existência de convênios que o Banco informou estarem em cobrança judicial, mas que no sistema S564 encontram-se na situação “em ser – adimplente”, conforme tabela a seguir:

(INFORMAÇÃO SUPRIMIDA POR SOLICITAÇÃO DO BANCO DO NORDESTE DO BRASIL S.A., EM FUNÇÃO DE SIGILO COMERCIAL, NA FORMA DA LEI Nº 6.404/1976, ART. 155, § 2º).



d) Ausência de registro da data de encerramento dos convênios

A análise por ano de início da vigência dos convênios demonstra uma grande concentração na celebração dos instrumentos entre os anos de 2010 e 2012, o que já foi objeto de registro em relatórios anteriores de auditoria. O quadro a seguir mostra isso:

Quadro –Convênios por ano de início

Data de Início	Quantidade
2006 ou anterior	85
2007-2008	155
2009-2010	289
2011-2012	475
2013-2014	04
2015	04
2016	11
2017	10
Total	1.033

Fonte: Sistema S564 – Gerenciamento de Convênios

Após a detecção de diversas irregularidades, houve uma reorganização da gestão e das normas que tratam dos convênios, o que motivou acentuada redução nas novas celebrações, principalmente entre os exercícios de 2013 a 2015, conforme tratado no item referente à baixa execução orçamentária.

Por outro lado, a análise das datas de encerramento dos 4.719 convênios encerrados no sistema S564 demonstra que nos últimos anos o estoque de desses instrumentos com prestações de contas pendentes vem sendo baixado significativamente, conforme mostra o quadro a seguir:

Quadro –Convênios por ano de encerramento

Data de encerramento	Quantidade
SEM DATA	3.223
2012 ou anterior	09
2013	04
2014	280
2015	536
2016	562
2017	105
Total	4.719

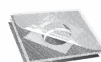
Fonte: Sistema S564 – Gerenciamento de Convênios

Todavia, destaca-se a grande quantidade de convênios (3.223) que não possui data de encerramento registrada no sistema, situação que torna menos precisa uma análise abrangente dos dados históricos do setor.

Após o questionamento acerca dos pontos destacados e das perspectivas e abrangência das soluções previstas, considerando o já expressivo lapso de tempo de mais de três anos de funcionamento do S564, o Banco manifestou-se por meio do Ofício 2017/490-458, de 29 de agosto de 2017, assinado pelo Superintendente de Políticas de Desenvolvimento e pelo Diretor de Planejamento, nos seguintes termos:

a) Ausência de implantação da funcionalidade de Prestação de Contas no S564

“O módulo de Prestação de Contas dos Convênios dos Fundos de Pesquisa e Desenvolvimento deverá estar em produção no S564 até 29/09/2017, conforme acordado com a empresa desenvolvedora Tectrilha Informática LTDA. - ME. Todavia, como a inserção das prestações de contas no sistema envolve um grande volume de informações



e que os procedimentos atualmente adotados para apresentação e análise das respectivas documentações em meio físico estão em conformidade com os normativos vigentes, seria inviável operacionalmente se alimentar os dados de prestações de contas já apresentadas ao Banco e analisadas no sistema, principalmente considerando o grande número de convênios passados, de forma que somente serão inseridas as prestações de contas que forem recebidas pelo Banco a partir da entrada em produção do citado módulo.”

b) Convênios sem registro de valor

“Os convênios encerrados e cancelados que estão sem valores no S564 são devidos à ausência dessa informação na base de dados utilizada quando da importação de dados para o Sistema em 18/12/2013. Devido ao grande número desses convênios no S564 (928 convênios) e considerando que grande parte destes se encontra no Arquivo Intermediário do Banco ou mesmo já tenham sido encaminhados para expurgo (pois trata-se de convênios de 1993 a 2011), seria inviável operacionalmente manusear os dossiês para inserir tais dados no sistema para todos os convênios encerrados, de forma que essas informações foram todas preenchidas apenas para os convênios ativos.”

c) Falta de critérios na classificação dos convênios vencidos

“Na importação dos dados originais da base de dados dos convênios ao sistema, muitos convênios foram importados com classificação de status diferente da verificada nos dossiês dos respectivos convênios. Esse trabalho de atualização vem sendo realizado diariamente no manuseio dos dossiês, quando da realização das análises, recebimento de novos documentos e encerramento dos convênios, tanto pela equipe do Ambiente de Programas Especiais e de Fundos de Pesquisa, como pelo Grupo de Trabalho de Prestação de Contas dos convênios, de forma que se espera que até o final do primeiro semestre do ano de 2018 a situação de todos os convênios esteja atualizada.”

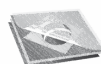
d) Ausência de registro da data de encerramento dos convênios

“Os convênios que estão sem data de encerramento no S564 são os que já estavam encerrados quando da importação de dados para o Sistema em 18/12/2013, devido à ausência dessa informação na base de dados utilizada (apenas a situação “Encerrado”). Considerando que se trata de um grande número de convênios (mais de 2 mil), seria inviável operacionalmente manusear os dossiês para inserir tais dados no sistema, de forma que não há previsão para inserção desses dados.”

Em complemento ao item “c”, no que se refere aos convênios em cobrança judicial que estavam como adimplentes no sistema S564, o Banco informou, por meio do Ofício 2017/490-464, de 08 de setembro de 2017, que:

“Conforme informamos anteriormente, no Ofício 2017/490-458, a atualização da situação dos Convênios no sistema S564 vem sendo realizada diariamente no manuseio dos dossiês, quando da realização das análises, recebimento de novos documentos e encerramento dos convênios, tanto pela equipe do Ambiente de Programas Especiais e de Fundos de Pesquisa, como pelo Grupo de Trabalho de Prestação de Contas dos convênios. Assim, todos os status dos convênios acima foram alterados para “inadimplente” no S564.”

As situações apontadas demonstram que grande parte dos problemas identificados tem como origem a migração dos dados antigos, que eram registrados em planilhas eletrônicas, para o sistema S564.



Nesses casos, para correção das inconsistências haveria a necessidade de verificação física dos dossiês dos convênios, o que demanda esforço significativo e deve ser avaliado pelos gestores quanto ao custo/benefício de tais atualizações.

Todavia, a finalização do módulo de prestação de contas é fundamental para que o processamento dos convênios seja totalmente realizado via sistema, aperfeiçoando o gerenciamento dos recursos descentralizados pelo Banco.

Apesar das falhas apontadas, a implantação do S564 foi bastante positiva para a gestão dos convênios pelo Banco.

Causa

Deficiências nos controles internos da gestão dos convênios por ocasião da migração dos dados para o sistema S564, que impactam na confiabilidade dos dados gerenciais extraídos do sistema informatizado de gerenciamento de convênios.

Manifestação da Unidade Examinada

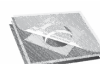
O Banco manifestou-se por meio do Ofício 2017/490-477, de 05 de outubro de 2017, assinado pelo Superintendente de Políticas de Desenvolvimento e pelo Diretor de Planejamento, conforme reproduzido a seguir, *in verbis*:

“a) Ausência de implantação da funcionalidade de Prestação de Contas no S564.

A última versão do sistema S564 apresentada pela empresa desenvolvedora, Tectrilha Informática LTDA. – ME, a versão 2.4.0.0, embora tenha trazido 23 melhorias em funcionalidades do sistema, ainda não apresentou o módulo de Prestações de Contas, o qual está contemplado na versão seguinte, já em fase de conclusão. O contrato de manutenção do sistema encerrou sua vigência em 30/09/2017 e já está em processo de nova contratação da mesma empresa (detentora do código fonte do sistema) por inexigibilidade de licitação, para dar seguimento à manutenção do sistema. Considerando que a prioridade para a próxima versão do sistema a ser apresentada inclui o módulo de Prestações de Contas, tem-se a expectativa de que este esteja plenamente operante até 31/12/2017. Com o referido módulo, pretende-se que todas as prestações de contas sejam registradas diretamente no sistema, com a inserção da respectiva documentação comprobatória da execução dos convênios, bem como a análise da mesma também ser registrada diretamente no sistema, visando inclusive reduzir trâmite de documentos físicos, dando agilidade e segurança ao processo e reduzindo custos para o Banco.

b) Convênios sem registro de valor

Conforme informado anteriormente, no Ofício 2017/490-458, a planilha de origem de dados dos Convênios possuía dados incompletos, quando da importação destes ao Sistema S564. Dentre as lacunas existentes, em alguns convênios, também foi observada a ausência de valores de recursos liberados. Importante registrar, todavia, que, dos 997 convênios ativos no sistema na data de hoje (ou seja, nas situações “Em vigor”, “Em ser adimplente” e “Em ser – inadimplente”), nenhum destes se encontra sem valor do BNB, nem sem valor de Contrapartida. Quanto ao preenchimento dos valores dos recursos liberados, devido à ausência de tais dados em arquivo digital que possibilitasse uma importação complementar ao sistema, estes vêm sendo alimentados individualmente a cada manuseio dos dossiês para análise, de forma que todos estejam registrados no sistema antes do encerramento de cada convênio ativo.



c) Falta de critérios na classificação dos convênios vencidos:

Primeiramente, desejamos apresentar alguns esclarecimentos sobre as nomenclaturas de situações de convênios no Sistema S564:

- i. “Em vigor” – Convênio iniciado e dentro de seu período de vigência;
- ii. “Em Ser – inadimplente” - Convênio com prazo de vigência vencido, mas ainda não encerrado (por isso o “em ser”) e com prestação de contas não apresentada no prazo máximo (60 dias) ou com pendências;
- iii. “Em Ser – adimplente” – Convênio com prazo de vigência vencido, mas com documentação de prestação de contas recebida pelo Banco, aguardando análise ou em análise;
- iv. “Encerrado” – Convênio que foi firmado teve iniciada sua execução e foi encerrado após aprovada sua prestação de contas;
- v. “Cancelado” – Convênio que passou por toda a tramitação para formalização, mas cuja execução não teve efeito, para o qual sequer houve liberação de recursos.

A versão 2.4.0.0 do sistema, em fase de implantação em Produção nesta semana, contempla as seguintes Situações adicionais:

- vi. “Rescindido” – Convênio que foi firmado, teve iniciada sua execução e foi rescindido previamente ao prazo de vigência previsto, devido a fatores excepcionais (desistência, denúncia, descumprimento de cláusulas etc.);
- vii. “Cobrança judicial” – Convênio cuja prestação de contas final não foi aprovada e foi encaminhado para medidas judiciais.

Conforme informado anteriormente, no Ofício 2017/490-458, na importação dos dados originais da base de dados dos convênios ao sistema S564, muitos convênios foram importados com classificação de Situação diferente do que se observava nos dossiês dos respectivos convênios. A atualização da Situação conforme os critérios acima vêm sendo realizada diariamente no manuseio dos dossiês, quando da realização das análises, recebimento de novos documentos e encerramento dos convênios.

d) Ausência de registro da data de encerramento dos convênios

Os 3.223 convênios sem data de encerramento no S564 consistem nos 1.035 que ainda não se encontravam em situação “Encerrado” ou “Cancelado” em 31/12/2016 (atualmente 997), data da posição da planilha enviada, somados aos que já estavam encerrados quando da importação de dados para o Sistema em 18/12/2013, devido à ausência dessa informação na base de dados do sistema, como informado no Ofício 2017/490-458. Os demais convênios que possuem data de encerramento representam os que foram efetivamente encerrados desde a entrada em operação do S564 ou alguns cuja data foi inserida a posterior, após manuseio dos dossiês (por este motivo o baixo número de datas de encerramento anteriores a 2014). As datas de encerramento continuarão, doravante, a serem registradas em todos os convênios encerrados, assim como poderão ser adicionadas datas de convênios encerrados anteriormente à existência do sistema, em eventual manuseio dos dossiês. Todavia, não há um plano específico somente para preenchimento de dados destes últimos.”

Análise do Controle Interno

No que diz respeito ao item “a) Ausência de implantação da funcionalidade de Prestação de Contas no S564”, constatou-se que houve nos últimos anos sucessivos adiamentos na conclusão do sistema. No entanto, a conclusão das últimas funcionalidades está em vias

de ser finalizada, conforme informações apresentadas, o que trará benefícios ao gerenciamento dos convênios pelo Banco.

Quanto ao item “b) Convênios sem registro de valor”, as informações evidenciadas pela equipe, da ausência de registro de valor liberado e também na justificativa do Banco, de que o valor do convênio e da contrapartida se encontram registrados, são ambas procedentes, portanto a falha apontada restringe-se apenas a alimentação da coluna “valor liberado”. Ressalta-se, no entanto que a falha não é atribuída aos responsáveis pela gestão do exercício 2016, já que procede da migração ocorrida das planilhas para o sistema.

No que se refere ao item “c) Falta de critérios na classificação dos convênios vencidos”, a manifestação do Banco confirma a existência de problemas, bem como demonstra que está adotando providências para o saneamento das pendências. Não há divergência de entendimento de que tais problemas foram originados em exercícios anteriores, cabendo, todavia, à gestão atual a adoção das medidas cabíveis para a solução dos mesmos.

Quanto ao item “d) Ausência de registro da data de encerramento dos convênios”, mais uma vez se refere a problema originado em gestões anteriores que permaneceram por ocasião da migração das planilhas eletrônicas para o sistema S564.

Recomendações:

Recomendação 1: Atualizar os registros do sistema S564 - Gerenciamento de Convênios, quando for o caso, de forma a proporcionar confiabilidade dos dados gerenciais disponíveis.

Recomendação 2: Observar os prazos contratuais contratados para conclusão do sistema S564 - Gerenciamento dos Convênios, de forma a evitar novos atrasos na implementação do módulo de prestação de contas.

2.1.1.3 CONSTATAÇÃO

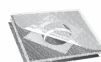
Ausência de providências tempestivas na apuração de indícios de irregularidades nos convênios FUNDECI/2012.0082, FUNDECI/2012.0083 e FUNDECI/2012.0084.

Fato

O Banco celebrou os 03 convênios relacionados no quadro a seguir com o Instituto de Estudos, Pesquisas e Projetos da UECE – IEPRO. As liberações de recursos foram efetuadas em 30 de março de 2012:

Quadro –Convênios com o IEPRO, que envolvem a participação do MIT

CONVÊNIO	OBJETIVO	INÍCIO	PRORROGAÇÕES
FUNDECI 2012.0082	realizar um estudo sobre o volume de crédito concedido pelas instituições financeiras que atuam no Nordeste, especialmente os micro empreendedores regionais, ressaltando-se as possíveis características diferenciadoras de cada instituição capazes de determinar o seu desempenho em termos de volume de crédito concedido	14/03/2012	07/02/2013 (2º T.A.) 07/01/2014 (3º T.A.)
FUNDECI 2012.0083	realizar, em conjunto com uma equipe de pesquisadores do <i>Massachusetts Institute of Technology</i> – MIT, uma pesquisa envolvendo uma amostra de empreendedores cadastrados de pequeno e micro-porte junto às Prefeituras das	16/03/2012	07/02/2013 (2º T.A.) 07/01/2014 (3º T.A.)



	capitais nordestinas e as áreas metropolitanas com vistas a traçar um perfil contemplando as seguintes características: localização dos empreendimentos; sexo dos titulares; idade; escolaridade; setor de atividade; serviço, manufatura etc.; tempo na atividade; renda gerada pelo negócio; gerência do negócio; formas de financiamento da atividade; taxa de formalidade; mercado exportador ou não		
FUNDECI 2012.0084	determinar por meio de pesquisa e análise de políticas públicas para a redução da pobreza, quais as melhores práticas que permitirão a elaboração de novas políticas e programas de combate à pobreza extrema nos estados do Nordeste do Brasil, cujos estudos serão realizados em parceria com o Instituto de Tecnologia de Massachusetts (em inglês, <i>Massachusetts Institute of Technology</i> – MIT), em Cambridge, Massachusetts (USA)	16/03/2012	07/02/2013 (2º T.A.) 07/01/2014 (3º T.A.)

Fonte: Dossiês dos convênios

Do exame do dossiê verificou-se que os convênios surgiram a partir de demanda do próprio Banco para contratação de consultoria do pesquisador R.M.L., à época ocupante do cargo de Diretor do Departamento de Ciência Política do *Massachusetts Institute of Technology* – MIT, o que foi operacionalizado financeiramente pelo Instituto de Estudos, Pesquisas e Projetos da UECE – IEPRO.

O IEPRO procedeu à contratação do MIT por inexigibilidade de licitação e, após a publicação da ratificação dessa contratação direta no Diário Oficial do Estado do Ceará, fez a transferência do valor total contratado àquela instituição. Nos contratos celebrados entre o IEPRO e o MIT foi estabelecido o prazo máximo de 24 meses para entrega dos produtos.

Constam nos dossiês dos convênios um expediente, de 15 de julho de 2013, assinado pelo Sr. R.M.L., o qual informa o término da parceria com o Banco em função de não ter iniciado o objeto acordado devido às mudanças de direção do BNB, bem como ter sido solicitado novo objeto completamente distinto do acordado (organização de MBA para os diretores). Ao final o pesquisador informa sua mudança para outra Universidade.

Em 27 de agosto de 2013, o Banco respondeu ao expediente do Sr. R.M.L., solicitando a realização das tarefas contratadas e pagas por meio do IEPRO, bem como a indicação dos responsáveis por sua execução no MIT em função da mudança de Universidade informada pelo pesquisador.

O IEPRO, em expediente de 29 de agosto de 2013, dirigido ao então Diretor de Gestão de Desenvolvimento do Banco, S.G.L.J., solicitou um posicionamento do Banco a respeito da execução técnica dos convênios, em função de os mesmos estarem sendo acompanhados diretamente pelo BNB.

Em mensagem eletrônica datada de 04 de setembro de 2013, o Sr. R.M.L. informou que ainda mantinha vínculo com o MIT e que trabalharia em parceria com 02 outros pesquisadores desse Instituto e comunicou seus novos contatos na *Brown University*. A mensagem foi encaminhada à funcionários do Banco, ao então Diretor de Gestão de Desenvolvimento do Banco, S.G.L.J., além de um representante do IEPRO.

Nos relatórios de vistoria técnica, datados de 31 de julho de 2014, o Banco considerou os convênios em situação irregular e apontou a falta de coordenador e o desembolso dos recursos sem a contraprestação devida.

O IEPRO respondeu a questionamento do BNB, por meio do Ofício ASSEJUR nº 76/2014, de 16 de outubro de 2014, no qual informou que, conforme acerto com o ETENE e a chefia de gabinete da Presidência do Banco, os encaminhamentos a serem dados aos convênios deveriam ser articulados com a liderança do Banco, por meio do ETENE.

Do exame dos dossiês dos convênios não se identificou embasamento consistente para a prorrogação dos mesmos, que passaram de 12 para 24 meses e depois para 60 meses. Constan apenas os termos aditivos e a solicitação do IEPRO referente à primeira prorrogação. Portanto, apesar das prorrogações terem sido formalizadas tempestivamente, faltou embasamento capaz de justificar a mudança do prazo de execução de 12 meses para 60 meses, que é prazo máximo permitido na legislação.

No mesmo sentido, os três convênios foram objeto de registro pela Auditoria Interna do Banco no Relatório nº 2016/0063, de 30 de março de 2016, conforme transcrição a seguir:

“4.5 Ainda em relação à prestação de contas, foi relatado pelo gestor do ETENE, em reunião de abertura desta Auditoria, indício de irregularidade nos convênios FUNDECI/2012.0082, FUNDECI/2012.0083 e FUNDECI/2012.0084, celebrados entre o Banco e o Instituto de Estudos, Pesquisas e Projetos da UECE (IEPRO), em 16/03/2012, no montante de R\$ 1.179.037,00 (Hum milhão, cento e setenta e nove mil e trinta e sete reais), com vencimento previsto, inicialmente, para 16/03/2013. A visita técnica realizada, em 2014, após a primeira prorrogação, constatou a não realização do objeto. Foi enviado Ofício 2016/553-222, de 23/03/2016, solicitando ao gestor informações referentes à descrição e materialidade das irregularidades identificadas, providências adotadas pelo ETENE e fundamentação das duas prorrogações dos referidos convênios, uma vez que a instituição conveniente não realizou nenhuma entrega dos resultados das pesquisas ou demonstrou evidências que referidos estudos encontravam-se em andamento. Os convênios encontram-se em vigor, com vencimento previsto para 16/03/2017, em decorrência da segunda prorrogação. Ressalta-se que o convênio FUNDECI/2012.0082 figura na amostra de trabalho de apuração de desvio de conduta funcional, em curso, no Ambiente de Auditoria Disciplinar.” (grifou-se).

Por meio do Ofício 2016/660-217, de 25 de maio de 2016, do Ambiente de Programas Especiais e Fundos de Pesquisa, o Banco solicitou informações atualizadas ao IEPRO sobre os 03 convênios aqui tratados, fazendo referência a reunião realizada em 22 de janeiro de 2016.

Nos dossiês constam outros expedientes datados do ano de 2017, por meio dos quais o IEPRO solicita providências dos atuais responsáveis pelo Departamento de Ciência Política do *Massachusetts Institute of Technology – MIT*. Como resposta foram apresentados dois artigos pelo professor B.R.S. Após análise, o Banco concluiu que os dois artigos apresentados não atendem aos objetivos do convênio.

Em resposta a solicitação da equipe, o Banco, por meio do Ofício 2017/490-446, de 28 de agosto de 2017, assinado pelo Superintendente de Políticas de Desenvolvimento e pelo Diretor de Planejamento, manifestou-se sobre a situação atual dos convênios nos seguintes termos:

“Os três convênios encontram-se vencidos desde março de 2017, com prazo de apresentação de prestação de contas expirado em maio de 2017. Foram enviados pelo Conveniente apenas em junho deste ano três artigos técnico-científicos para que o Banco do Nordeste verificasse se atendiam como resultado dos estudos objeto dos Convênios. Todavia, a análise técnica realizada identificou que os estudos enviados não atendem aos objetivos dos convênios em questão. Por este motivo, o Conveniente foi notificado em

Por todo o exposto, a situação apresentada demonstra a falta de tempestividade e de efetividade do Banco para apurar os indícios de irregularidades identificados nos convênios FUNDECI/2012.0082, FUNDECI/2012.0083 e FUNDECI/2012.0084.

As evidências demonstram que havia um entendimento inicial entre o Banco e o Departamento de Ciência Política do *Massachusetts Institute of Technology – MIT*, inclusive com troca de mensagens com um dos diretores do Banco à época, *in casu*, o então Diretor de Gestão de Desenvolvimento, S.G.L.J.

Posteriormente, o Banco operacionalizou a contratação do *MIT* por meio da celebração dos três convênios em comento com o IEPRO. Sem que houvesse a devida fundamentação nos dossiês, os convênios foram prorrogados por duas vezes, chegando ao prazo máximo de 05 anos. Em 2014 foram identificados indícios de irregularidade em vistoria realizada pelo Banco.

Em resposta ao questionamento do Banco sobre a ausência de coordenador técnico dos convênios, o IEPRO manifestou-se informando que o acompanhamento dos convênios era responsabilidade do BNB, conforme acordado com o ETENE e a chefia de gabinete da Presidência do Banco à época.

Nos dossiês constam ofícios de cobrança ao IEPRO, de maio de 2016, que fazem referência à reunião realizada em janeiro daquele ano. Ainda assim, os convênios expiraram em março de 2017 e permanecem até o período de campo desta auditoria (setembro de 2017) sem uma solução adequada.

Causa

Deficiência no acompanhamento adequado dos convênios de interesse do Banco e de tomada de providências ante aos indícios de irregularidade detectados.

Manifestação da Unidade Examinada

O Banco manifestou-se por meio do Ofício 2017/490-478, de 05 de outubro de 2017, assinado pelo Superintendente de Políticas de Desenvolvimento e pelo Diretor de Planejamento, conforme reproduzido a seguir, editado apenas quanto ao nome de pessoas citadas a fim de preservá-las:

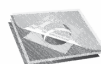
“A respeito do processo de formalização, execução e prestação de contas dos convênios FUNDECI/2012.0082, FUNDECI/2012.0083 e FUNDECI/2012.0084, formalizados entre o Banco do Nordeste e o Instituto de Estudos, Pesquisas e Projetos da UECE – Iepro, temos as seguintes observações:

- i. Em 09/02/2012, anteriormente à formalização dos referidos convênios, o Banco do Nordeste firmou um “Gift Memorandum” junto com o Massachusetts Institute of Technology – MIT, para criação de um Fundo, onde o Banco daria suporte financeiro (total de US\$ 5.250.000,00) para várias atividades educacionais acordadas entre as partes (não descritas no documento).
- ii. Dentre as atividades do referido acordo de colaboração financeira, estavam previstos treinamentos que seriam desenvolvidos pelo MIT para executivos do Banco do Nordeste, os quais estavam sendo negociados com a Universidade Corporativa do Banco;

- iii. Em paralelo, ocorreu a formalização dos três convênios citados, em parceria com o Iepro, para desenvolvimento pelo MIT de estudos e pesquisas de interesse do Escritório Técnico de Estudos e Pesquisas do Nordeste – Etene, utilizando-se recursos dos Fundos de Pesquisa e Desenvolvimento do Banco;
- iv. O ofício do MIT de 15/07/2013 relativo ao cancelamento do acordo de colaboração refere-se aos treinamentos, os quais nunca chegaram a ocorrer, assim como os respectivos recursos também nunca foram repassados àquela instituição. Nos dossiês dos três convênios verifica-se a manifestação da gestão da época pelo cancelamento dos treinamentos, inclusive com cancelamento dos contratos pela (Universidade Corporativa) e pela manutenção das pesquisas contratadas pelo Iepro;
- v. As várias mudanças ocorridas na gestão no Banco do Nordeste (em nível de Diretoria e em nível operacional da gestão dos Fundos de Pesquisa) e no Iepro entre os anos de 2012 e 2015, assim como também na coordenação dos trabalhos no MIT, impactaram em uma descontinuidade no acompanhamento dos estudos por parte do Iepro e do Banco, o que resultou na falta da tempestividade esperada para cobrança dos produtos a serem desenvolvidos como objeto das pesquisas;
- vi. Não obstante o tempo decorrido, o Banco tem retomado, desde o início de 2016, as tratativas com o Iepro, envidando esforços para se obter os resultados esperados das pesquisas propostas ou a recuperação dos recursos dispendidos. Também se observou nesse período, por parte do Iepro, uma mobilização buscando retomar os contatos com o MIT com o mesmo objetivo, dada a existência de três contratos não cumpridos por aquela instituição, tendo a interveniência inclusive do Consulado dos Estados Unidos da América (EUA), em Recife/PE.
- vii. Mais recentemente, tendo sido ultrapassado o prazo para prestações de contas dos três convênios, o Banco tem dado prosseguimento às medidas administrativas cabíveis, com registro do Iepro em restrições internas e, mais recentemente, no Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal – Cadin (em 02/10/2017), assim como com a juntada de documentação para encaminhamento para Tomada de Contas Especial.
- viii. Paralelamente, como resultado da mobilização de ambas as instituições, Banco do Nordeste e Iepro, no sentido de solucionar os problemas detectados, é importante registrar as trocas de e-mails entre o Iepro e o MIT ocorridas nos últimos dias 03 e 04/10/2017 (anexas), onde o Professor B.R.S., Diretor do Programa MIT Brasil, do Centro de Estudos Internacionais do MIT (e responsável pela condução das pesquisas desde 2014), manifesta a concordância do MIT em devolver integralmente os recursos dos estudos relativos aos convênios Fundeci 2012.0082 e 2012.0083, enquanto que informa que os recursos do Convênio Fundeci 2012.0084 foram parcialmente gastos em estudos desenvolvidos e propõe teleconferência para expor ao Banco do Nordeste o que foi desenvolvido, visando buscar a solução para o projeto.
- ix. Diante do exposto, até o final deste mês de outubro, o Banco tem a expectativa da devolução integral dos recursos dos convênios Fundeci 2012.0082 e 2012.0083 e avaliará a proposta do MIT com relação aos estudos desenvolvidos, para definir sobre a aceitação dos mesmos ou solicitação da devolução integral dos recursos do convênio Fundeci 2012.0084.”

Análise do Controle Interno

Os convênios tratados neste item foram iniciados em março de 2012, com previsão inicial de 12 meses, foram prorrogados por duas vezes sem que constem nos processos justificativas adequadas ao ato de prorrogação. Em 2014 o próprio Banco identificou indícios de irregularidades na execução dos objetos. Além disso, em 2016 o assunto veio novamente à tona na realização de trabalho da Auditoria Interna do Banco. Por todo o



exposto, não se justifica que os convênios tenham permanecido por toda a vigência, com duas prorrogações, para serem adotadas providências.

Não obstante a situação de inércia demonstrada, as informações prestadas demonstram que a situação está próxima de solução, pelo menos para dois dos convênios em exame, o que será objeto de acompanhamento por parte deste órgão de controle.

Recomendações:

Recomendação 1: Apurar a responsabilidade pela ausência de acompanhamento adequado e de adoção de providências tempestivas diante dos indícios de irregularidade detectados, esclarecendo em que medida o processo de apuração de conduta funcional relacionado ao Convênio FUNDECI/2012.0082 abrangeu as situações apontadas.

2.1.1.4 CONSTATAÇÃO

Fragilidades de controle no trabalho desenvolvido pelos Grupos de Trabalho de Análise de Prestações de Contas.

Fato

Como reflexo da concentração de celebração de convênios entre 2010 e 2012, a quantidade daqueles que encerraram sua vigência entre 2012 e 2013 foi significativa, causando impacto no setor responsável no momento em que houve a sua reestruturação, tendo em vista o elevado estoque de prestações de contas para análise.

Como exemplo desse impacto, no quadro abaixo se pode observar a quantidade de convênios ainda ativos (não encerrados em função da falta de entrega ou de análise de suas prestações de contas) com vencimento entre 2011 e 2014:

Quadro - Convênios ativos por ano de encerramento

Data de término	Quantidade
2010 ou anterior	210
2011-2012	511
2013-2014	231
2015-2016	36
2017-2021	45
Total	1.033

Fonte: Sistema S564 – Gerenciamento de Convênios

Após a reestruturação promovida na gestão de convênios, com o objetivo de regularizar a análise das prestações de contas dos instrumentos com prazo vencido, o Banco constituiu um Grupo de Trabalho por meio da RD nº 5.453, de 03 de setembro de 2013. O grupo procedeu à análise e ao encerramento de 1.476 convênios.

Tendo em vista a continuidade de um estoque considerável para ser analisado, para prosseguimento do trabalho foi constituído um novo Grupo de Trabalho por meio da RD nº 5.534, de 15 de fevereiro de 2017, para a regularização de 903 convênios.

Para avaliar o andamento do trabalho de regularização do estoque de prestações de contas, solicitou-se ao Banco a apresentação da relação dos convênios não aprovados pelos grupos de trabalho ou pelo Ambiente responsável, com o consequente encaminhamento dos processos para TCE ou cobrança judicial.



Em resposta encaminhada por meio do Ofício 2017/490-446, de 28 de agosto de 2017, assinado pelo Superintendente de Políticas de Desenvolvimento e pelo Diretor de Planejamento, o Banco apresentou uma planilha com a relação de 448 convênios em cobrança judicial oriundo das análises desenvolvidas pelos Grupos de Trabalho, o que perfaz um montante de R\$ 60.371.513,39 em cobrança judicial. Em outra relação apresentou, como resultado do Ambiente de Programas Especiais e Fundos de Pesquisa, 04 convênios não aprovados, todos com lançamento de restrição no cadastro do Banco (Sistema S400) e 02 inscritos no Cadin.

A partir da relação dos 448 convênios em cobrança judicial, selecionaram-se os mais representativos (valor acima de R\$ 300 mil na relação) para realização de verificações complementares, por amostragem, nos sistemas disponíveis para consulta no Banco.

No que diz respeito ao lançamento de restrições cadastrais, tendo em vista não ter sido localizada a totalidade dos registros correspondentes, solicitou-se ao Banco a apresentação da comprovação de lançamento das restrições de 10 convênios selecionados para verificação.

Em atendimento à solicitação, por meio do Ofício 2017/490-464, de 08 de setembro de 2017, o Banco corrigiu 02 convenientes da relação, pois tinha relacionado os intervenientes executores e apresentou as comprovações das restrições, algumas lançadas a partir do questionamento da auditoria, conforme consignou:

“Seguem anexos relatórios do sistema S255 – Central de Informações, em formato pdf, com as restrições das instituições relativas aos convênios acima indicados, bem como registros recentes de algumas das instituições no CADIN (que ainda não constavam nos relatórios do S255). Importante registrar uma retificação para o convênio 2004/452, pois o Centro de Pesquisa Agropecuária Meio-Norte-CPAMN da Embrapa (CNPJ: 00.348.003/0133-60) é o interveniente executor do Convênio, enquanto que a conveniente é a Fundação de Desenvolvimento e Apoio à Pesquisa, Ensino e Extensão – Fundape (CNPJ: 02.770.565/0001-83). Também registra-se que a Conveniente do convênio 2006/044 é a Fundação de Apoio à Ciência e Tecnologia - FACT (CNPJ: 02.067.074/0001-70), enquanto a Universidade estadual do Maranhão-Uema é apenas a interveniente executora.”

A análise das comprovações demonstra fragilidade nos controles internos do trabalho desenvolvido pelos grupos de trabalho, tendo em vista que das 08 entidades responsáveis pelos 10 convênios relacionados pela auditoria, 05 tiveram o lançamento no Cadin e 01 no cadastro interno somente após a solicitação das comprovações por esta equipe de auditoria.

Além das falhas no lançamento das restrições cadastrais, 02 convênios não foram localizados pela equipe, sendo esclarecido pelo Banco que havia erro na relação fornecida, em um conveniente (nome e CNPJ) e no número do convênio do outro.

Foi ainda observado que 05 convênios em cobrança judicial estavam na situação “Em ser – Adimplente” no sistema S564 – Gerenciamento de Convênios, o que foi registrado em item específico deste Relatório, que tratou de forma mais detalhada a atualização do referido sistema.

Quanto ao andamento da cobrança judicial, solicitaram-se informações da Superintendência Jurídica do Banco acerca de 07 convênios. A resposta apresentada por meio do Ofício nº 2017/648-183, de 11 de setembro de 2017, informou que dos 07 convênios solicitados apenas 02 já estão com ações em andamento, enquanto os demais

ainda se encontram em preparação para ajuizamento, conforme manifestação transcrita a seguir:

“3. Assim, algumas providências já foram efetivadas no sentido de cobrar o valor devidamente atualizado conforme tabela abaixo:

(INFORMAÇÃO SUPRIMIDA POR SOLICITAÇÃO DO BANCO DO NORDESTE DO BRASIL S.A., EM FUNÇÃO DE SIGILO COMERCIAL, NA FORMA DA LEI Nº 6.404/1976, ART. 155, § 2º).

6. Quanto aos demais convênios citados no Ofício 11279/2017/NAC3/CE/Regional, cumpre informar que estão sendo ultimadas as providências para ajuizamento da pertinente ação judicial.”

Das consultas realizadas no sistema S564 constatou-se que o encaminhamento ao setor jurídico foi feito no exercício 2017, o que justifica a situação de grande parcela dos convênios ainda estar em preparação para ajuizamento.

Com o objetivo de avaliar o retorno financeiro decorrente da atuação dos grupos de trabalho, solicitou-se a apresentação dos valores que foram recolhidos em função da não aprovação de prestação de contas nos exercícios 2014 a 2017 (impugnação de despesas).

O Banco manifestou-se por meio do Ofício 2017/490-458, de 29 de agosto de 2017, assinado pelo Superintendente de Políticas de Desenvolvimento e pelo Diretor de Planejamento, nos seguintes termos:

“Os controles gerenciais atuais da movimentação dos recursos dos Fundos de Pesquisa e Desenvolvimento do Banco do Nordeste contemplam a totalidade dos valores recolhidos das contas correntes dos Convênios para as contas de obrigações de cada Fundo. Estes valores recolhidos, incluem recursos não utilizados na execução do Convênio, rendimentos de aplicações financeiras e devoluções pelos convenientes devido à impugnação de despesas em prestações de contas não aprovadas. Como a movimentação de forma que o Banco não dispõe de controle gerencial específico dos valores recolhidos em função da não aprovação de prestação de contas (impugnação de despesas). Todavia, o módulo de prestação de contas do Sistema S564, quando estiver operante, possibilitará o registro individual de eventuais devoluções de recursos separadamente dos valores recolhidos, otimizando o gerenciamento financeiro dos convênios.

Diante do exposto, apresentamos abaixo tabela com os valores totais recolhidos, nos exercícios de 2014 a 2017, das contas dos convênios encerrados e/ou com prazo de execução vencido:

ANO	FUNDECI	FASE	FDR	TOTAL
2014	1.520.002,76	180.572,14	248.966,20	1.949.541,10
2015	6.605.921,04	1.002.031,48	917.127,20	8.525.079,72
2016	4.436.457,46	390.837,87	341.754,03	5.169.049,36
2017	529.488,41	58.529,58	190.213,56	778.231,55
TOTAL	13.091.869,67	1.631.971,07	1.698.060,99	16.421.901,73

Pelo montante envolvido e pelo tempo dedicado pelos grupos de trabalho ao saneamento das pendências referentes ao estoque de prestações de contas, seria esperado que houvesse a disponibilidade de informações gerenciais acerca dos resultados alcançados.



Outro aspecto examinado foi o ritmo de encerramento de processos de análise das prestações de contas dos convênios nos últimos exercícios. A partir da análise realizada, constatou-se que houve uma redução significativa no corrente exercício (2017). A transição entre os grupos de trabalho citados foi um dos fatores que influenciou na redução do ritmo de encerramento dos convênios em sistema. Confirmando tal situação, por meio do Ofício 2017/490-412, de 08 de agosto de 2017, assinado pelo Superintendente de Políticas de Desenvolvimento e pelo Diretor de Planejamento, foi apresentada a situação de 903 convênios que se encontram em análise pelo novo grupo de trabalho:

Quadro – Convênios objeto do GT 5534 – posição em 04/08/2017

Situação	Quantidade
Notificações expedidas	301
Notificações via edital	16
Triagem realizada – aguardando análise financeira	162
Encaminhados ao jurídico	403
Encerrados	19

Fonte: Ofício 2017/490-412

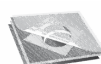
Em nova manifestação acerca do assunto, por meio do Ofício 2017/490-458, de 29 de agosto de 2017, assinado pelo Superintendente de Políticas de Desenvolvimento e pelo Diretor de Planejamento, o Banco justificou a diminuição no ritmo de encerramento dos convênios, nos seguintes termos:

“Relativamente à redução do número de convênios encerrados em 2017 em relação aos anos anteriores, justifica-se pela diminuição do estoque de convênios pendentes de análise, bem como pelo saldo de convênios remanescente apresentar um maior número de pendências para encerramento.

O Grupo de Trabalho Prestação de Contas Convênios em sua atual formação, de acordo com a Resolução nº RD/5534 de 15 de fevereiro de 2017, passou a vigorar a partir de 28 de fevereiro de 2017. O número de convênios objeto de trabalho deste GT que foi repassado pela equipe do Grupo anterior, foi o total de 903 convênios, deste número, 452 foram encaminhados para as providências do jurídico, o que corresponde a 50,05% de convênios com pendências não elucidadas. Informamos ainda que 288 Notificações Extrajudiciais foram enviadas e 163 convenientes foram notificados via edital, publicados no diário Oficial da União, o que demonstra a grande quantidade de convênios que está sendo analisada e sendo observadas inconsistências nas análises das prestações de contas.

Diante do exposto, informamos que na atual Coordenação, estamos realizando todos os esforços através de cautelosa análise, para que as pendências que ainda constam nos convênios sejam sanadas.”

Apesar do que foi apresentado pelo Banco, decorridos 04 anos a partir da reestruturação do Ambiente responsável pela gestão dos convênios no Banco e da constituição do primeiro Grupo de Trabalho com o objetivo de regularizar as prestações de contas pendentes de análise e com irregularidades, seria razoável que a situação estivesse mais avançada no que se refere aos controles internos, à redução dos estoques de prestações de contas pendentes e ao estágio dos processos de cobrança judicial dos recursos não comprovados adequadamente.



Causa

Deficiência nos controles internos das ações desenvolvidas pelos Grupos de Trabalho, bem como de monitoramento tempestivo do andamento das tarefas desenvolvidas.

Manifestação da Unidade Examinada

O Banco manifestou-se por meio do Ofício 2017/490-479, de 05 de outubro de 2017, assinado pelo Superintendente de Políticas de Desenvolvimento e pelo Diretor de Planejamento, conforme reproduzido a seguir, *in verbis*:

“1. Fazemos referência à solicitação acima citada, de 02/10/2017, para nos manifestar a respeito dos apontamentos.

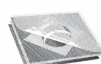
2. Não obstante o tempo decorrido desde a criação do Grupo de Trabalho para análise das prestações de contas, a orientação desta administração é de adoção de todas as medidas necessárias à regularização dos convênios inadimplentes, conforme abaixo:

- a) Notificar extrajudicialmente os convênios que porventura não tenham sido ainda notificados;
- b) Notificar por edital os convênios notificados em que o conveniente não foi localizado;
- c) Realizar análise financeira e/ou técnica para os convênios notificados cujo conveniente tenha apresentado prestação de contas;
- d) Encaminhar para cobrança judicial e/ou Tomada de Contas Especial (TCE), conforme o caso, os convênios notificados em que o conveniente não tenha apresentado prestação de contas ou tenha apresentado prestação insuficiente;
- e) Encerrar os convênios em que o conveniente tenha apresentado a devida prestação de contas financeira e técnica;

3. Nessa senda, a fim de avançar na execução das ações acima, a Diretoria Executiva deste Banco, em sua 4329ª reunião, de 29 de setembro de 2017, com base na Proposta de Ação Administrativa 201/490-001, de 19.09.2017, aprovou a alteração da composição do Grupo de Trabalho, bem como determinou a elaboração de um relatório conclusivo por ocasião do término dos trabalhos.

3. Ademais, informamos que além das ações citadas anteriormente, outras já foram iniciadas pela nova equipe, como forma de aperfeiçoar a gestão de tais convênios, a saber:

- a) Qualificação das informações disponibilizadas nas ferramentas de acompanhamento dos convênios;
- b) Priorização das análises de prestação de contas e encaminhamentos (cobrança judicial/TCE) dos contratos cuja prescrição esteja próxima;
- c) Identificação dos requisitos preliminares que deverão ser cumpridos para proceder com os encaminhamentos de convênios para TCE;
- d) Inserção dos convenientes, cujo prazo para resposta à notificação já tenha se encerrado, no CADIN;
- e) Melhoria das ferramentas de controle interno.”



Análise do Controle Interno

As medidas relacionadas na manifestação do Banco estão de acordo com a necessidade de solucionar as pendências existentes. Todavia, foi evidenciada a existência de lacunas nos controles internos do trabalho até então desenvolvido pelos Grupos de Trabalho, que demonstram a necessidade de aprimoramento de suas ações.

Por todo o exposto, os fatos apontados demonstram a necessidade de acompanhamento e avaliação periódica e tempestiva do trabalho desenvolvido pelo Grupo de Trabalho, de forma que as pendências sejam solucionadas com brevidade, garantindo assim a concentração de esforços na gestão de novos convênios que venham a contribuir com o desenvolvimento da área de atuação da Instituição.

Recomendações:

Recomendação 1: Instituir mecanismos de acompanhamento das tarefas atribuídas aos Grupos de Trabalho.

Recomendação 2: Avaliar a possibilidade de incluir na programação de trabalho da auditoria interna do Banco uma ação de avaliação do trabalho desenvolvido pelos grupos de trabalho constituídos para análise das prestações de contas de convênios.

2.1.1.5 CONSTATAÇÃO

Atraso na submissão de propostas de patrocínio à SECOM-PR.

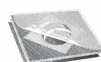
Fato

Da análise dos processos de patrocínio examinados, constatou-se a ocorrência de atraso na submissão de propostas do benefício em comento à Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República - SECOM, nos termos da Instrução Normativa SECOM-PR nº 9, de 19 de dezembro de 2014, conforme detalhado a seguir:

- a) 42º Exposição Agropecuária de Montes Claros – Expomontes 2016: comprovação não localizada no dossiê.
- b) Assinatura do contrato antes do registro na SECOM dos patrocínios:
 - Concertos Solidários-FAN;
 - Duo Taufic-Circuito BNB;
 - EXPOSAL 2015 - Feira de Negócios, Arte e Cultura do Interior de Pernambuco;
 - XVII Fenearte - Feira Nacional de Negócios do Artesanato.
- c) Falta de observação do prazo mínimo de antecedência estabelecido no art. 10 da IN SECOM-PR nº 9/2014, para submissão à SECOM dos patrocínios:
 - Instrumental Nordeste - Feira da Música 2016;
 - PGE 50 Anos;
 - Piauí Exposhow 2016.

Causa

Deficiência no fluxo do processo de gerenciamento dos patrocínios, que não detectou o descumprimento do prazo de antecedência previsto no Art. 10 da Instrução Normativa SECOM-PR nº 9, de 19/12/2014.



Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício 2017/718-401, de 19 de setembro de 2017, a Superintendência de Marketing e Comunicação do Banco manifestou-se quanto aos itens indicados nos seguintes termos:

Item a:

“O anexo 2 mostra que houve o cadastro na SECOM do processo de patrocínio à 42ª Exposição Agropecuária de Montes Claros - Expomontes 2016. A SECOM solicitou ajustes técnicos na proposta. No entanto, considerando o prazo de 5 dias úteis antes do início do evento, o sistema foi bloqueado, não permitindo a inserção das atualizações solicitadas.”

Item b:

“As assinaturas dos contratos Concertos Solidários-FAN, Duo Tauffic-Circuito BNB, EXPOSAL2015 - Feira de Negócios, Arte e Cultura do Interior de Pernambuco e XVII Fenearte - Feira Nacional de Negócios do Artesanato deveu-se ao fato dos processos terem ocorrido concomitantemente e que por um lapso do técnico responsável o registro na SECOM ocorreu posteriormente à assinatura dos contratos. A célula de patrocínio passou a adotar o controle de assinatura dos contratos no check list de acompanhamento do projeto.”

Item c:

“Quanto ao possível não cumprimento do prazo mínimo para a submissão à SECOM dos patrocínios Instrumento Nordeste - Feira da Música 2016, PGE 50 Anos e Piauí Exposhow 2016, informamos-lhe que no Art. 10º da Instrução Normativa nº 09 estabelece o prazo mínimo 05 (cinco) dias úteis para encaminhamento da proposta por parte do órgão antes do início de sua realização a fim de viabilizar a análise, contado do primeiro dia útil subsequente ao do envio.

A tabela 1, [sic] descreve as datas de submissão à SECOM, início de realização dos eventos, os prazos entre a primeira submissão e o início da realização, conforme os anexos 7, 8 e 9. Os prazos obedeceram aos ditames da referida instrução.

Tabela 1: Resumo dos Prazos

<i>Projeto</i>	<i>1ª Submissão à SECOM</i>	<i>Início Realização</i>	<i>PRAZO (dias úteis)</i>	<i>Aprovação SECOM</i>
	<i>(A)</i>	<i>(B)</i>	<i>(B - A)</i>	
<i>Instrumental do Nordeste - Feira da Música 2016 (Anexo 7)</i>	<i>26/09/2016</i>	<i>12/10/2016</i>	<i>12</i>	<i>27/09/2017</i>
<i>PGE 50 anos (Anexo 8)</i>	<i>11/11/2016</i>	<i>24/11/2016</i>	<i>9</i>	<i>16/11/2016</i>
<i>Piauí Exposhow 2016 (Anexo 9)</i>	<i>07/06/2016</i>	<i>15/06/2016</i>	<i>6</i>	<i>13/06/2017</i>

[...]”

Análise do Controle Interno

No que se refere ao item “a”, de acordo com o documento apresentado em anexo ao mencionado ofício, o registro foi efetuado em 23 de junho de 2016, enquanto que o contrato foi assinado em 28 de junho de 2016. Portanto, desde o primeiro



encaminhamento o prazo mostrava-se exíguo, o que comprometeu o registro após as mudanças solicitadas pela SECOM.

Quanto ao item “b”, nos casos elencados, o Banco identificou a origem da falha ocorrida e informou que passou a adotar controle por meio de *check list* para evitar novas ocorrências. Considera-se que a checagem do cumprimento da obrigação antes da celebração do contrato pode evitar a ocorrência de novos problemas.

No que tange ao item “c”, destaca-se que o art. 10 da IN SECOM-PR nº 9/2014 estabelece que:

“Art. 10. O prazo para a análise técnica e manifestação do DEPAT é de 5 (cinco) dias úteis, contado do primeiro dia útil subsequente ao do recebimento da proposta na SECOM.”

Da leitura do artigo constata-se que não há menção ao marco final para que seja cumprida a antecedência requerida, se seria a celebração do contrato ou o início do evento.

Apesar da falta de clareza da norma, por uma questão de razoabilidade lógica de interpretação, a CGU levou em consideração que para a antecedência poder ter condições de produzir efeito, nos casos de solicitação de correção pelo DEPAT/SECOM, o prazo deve ser em relação à celebração do contrato, momento no qual são estabelecidos direitos e obrigações de ambas as partes.

Utilizando como base o quadro apresentado pelo Banco, com a substituição do dia do início da realização pelo da celebração do contrato, chega-se a resultados distintos e que poderiam vir a comprometer a efetividade do processo, no caso de a SECOM ter solicitado alteração de condições que já estavam contratadas:

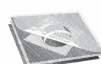
Quadro – Prazos em relação a celebração dos contratos

<i>Projeto</i>	<i>1ª Submissão à SECOM</i>	<i>Contrato</i>	<i>PRAZO (dias úteis)</i>	<i>Aprovação SECOM</i>
	<i>(A)</i>	<i>(B)</i>	<i>(B - A)</i>	
<i>Instrumental do Nordeste - Feira da Música 2016 (Anexo 7)</i>	<i>26/09/2016</i>	<i>27/09/2016</i>	<i>1</i>	<i>27/09/2017</i>
<i>PGE 50 anos (Anexo 8)</i>	<i>11/11/2016</i>	<i>11/11/2016</i>	<i>0</i>	<i>16/11/2016</i>
<i>Piauí Exposhow 2016 (Anexo 9)</i>	<i>07/06/2016</i>	<i>13/06/2016</i>	<i>4</i>	<i>13/06/2017</i>

Fonte: BNB - Dossiês analisados

Recomendações:

Recomendação 1: Aprimorar os controles internos do fluxo de patrocínios, de forma a evitar ocorrências de falhas nos processos de concessão de patrocínios.



2.2 PROCESSOS LICITATÓRIOS

2.2.1 OPORTUNIDADE DA LICITAÇÃO

2.2.1.1 CONSTATAÇÃO

Deficiências na elaboração do projeto básico.

Fato

Da análise de processos de contratação para a execução de obras e serviços de engenharia, verificaram-se deficiências/fragilidades na elaboração dos projetos básicos que demonstram a necessidade de aprimoramentos de modo que as contratações reflitam as reais necessidades do Banco e minimizem a ocorrência de substanciais alterações nos projetos licitados, majorando e atrasando a execução dos contratos.

De se ressaltar que essa situação se trata de reincidência por parte do Banco, haja vista ter sido apontado no Relatório de Auditoria CGU nº 201503884, atinente à gestão do exercício de 2014, problemas semelhantes nas contratações de obras e serviços de engenharia, os quais, da mesma forma, ocasionaram majoração dos contratos e atrasos na execução das obras.

À época verificaram-se deficiências tanto no planejamento como na elaboração dos projetos básicos. Ao longo da execução das obras foram se incorporando novas necessidades, o que demonstra deficiências no planejamento das contratações, bem como alterações, inclusões e exclusões de serviços na planilha contratada, revelando deficiências na elaboração dos projetos básicos.

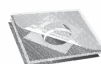
O Banco realizou 34 (trinta e quatro) contratações atinentes a obras e serviços de engenharia no exercício de 2016, das quais 25 (vinte e cinco) se referiam a manutenção preventiva/corretiva (ar condicionado, elevadores etc) e contratação de empresas para elaboração de projetos, e 9 (nove) para a execução de obras e reformas.

Dentre as 9 (nove) contratações de serviços para obras e reformas, verificou-se, no Sistema Integrado de Recursos Logísticos – S320 do Banco do Nordeste, que foram firmados aditivos em 7 (sete), tanto de prazo como de valor, o que corresponde a um percentual de 77,78% das contratações da espécie.

As duas únicas obras que não tiveram aditivos referem-se a dispensas de licitação para a contratação de serviços complementares à TP 2016/095 e outra para reforma de escada de agência bancária. O quadro a seguir relaciona as contratações:

Quadro: Contratos de obras e serviços de engenharia

Contratação	Contrato/objeto	Valor R\$	Aditivo R\$	Prazo original/ Prazo final
TP 96, de 18/07/2016	Contrato 2016-246 - Reforma do estacionamento 5 do CAPGV	139.655,35	1) 12.325,89	30 dias a partir da data de 24/10/2016. 45 dias a partir de 24/10/2016.
TP 43, de 11/05/2016	Contrato 2016-151 - Obra no bloco C do CAPGV	953.938,29	1) 30.635,99 (32.217,63) 2) Prazo 3) Prazo 4) 145.803,89 5) Prazo 6) 150.169,22 (373.093,34)	90 dias a partir de 15/08/2016. 210 dias a partir de 15/08/2016.



TP nº 2016/095	Contrato 2016-242 - Substituição do madeiramento e das telhas do restaurante do CAPGV	230.509,09	1) Prazo 2) Prazo 3) 114.785,79 (33.593,26)	30 dias a partir da data de 10/10/2016 70 dias a partir da data de 10/10/2016
Concorrência nº 2015/110	Contrato 2016-37 - Obra para recuperação física e de reforma geral da Agência Mundo Novo - BA	1.050.000,00	1) Prazo 2) 292.657,13 (232.611,35)	45 dias a partir da data de 30/05/2016 90 dias a partir da data de 30/05/2016
Convite nº 2016/1	Contrato 2016-51 - Construção do espaço (quiosque) de autoatendimento no CAPGV	125.000,00	1) Prazo 2) 13.205,76	45 dias a partir da data de 15/03/2016. 105 dias a partir de 15/03/2016
Tomada de Preços nº 2016/66	Contrato 2016-165 - Obra de reforma da Agência Salvador Barra- BA	320.552,56	1) Prazo 2) Prazo 3) 52.451,55 (3.099,99)	60 dias a partir de 05/09/2016 90 dias a partir de 05/09/2016
Dispensa	Contrato nº 2016/281 - Reforço da estrutura de madeira da coberta do restaurante do CAPGV	79.198,34	Não houve.	30 dias a partir de 12/12/2017
8) Concorrência 2016/008	Contrato 2016/135- Reforma do restaurante e lanchonete do CAPGV.	1.497.045,06	1) Prazo 2) Alteração da condição de pagamento 3) Prazo 4) 247.767,72 (245.622,62) 5) Prazo	90 dias a partir de 18/07/2016. 225 dias a partir de 18/07/2016.
9) Dispensa	Contrato 2016/155 Reforma da escada a agência de Mossoró – RN.	45.000,00	Não houve.	

Fonte: BNB, processos de contratação.

Nota 1: CAPGV – Centro Administrativo Presidente Getúlio Vargas, sede do BNB.

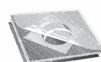
Nota 2: os valores em parênteses nos aditivos referem-se a supressões de itens.

Foram analisados processos atinentes a quatro contratações para se verificar as razões que fundamentaram as alterações contratuais. Antes de se iniciar as análises, faz-se necessário trazer à colação a definição legal acerca do projeto básico para poder se contextualizar as deficiências apontadas na elaboração desta peça e que resultaram nas modificações contratuais.

O inciso IX do art. 6º da Lei nº 8.666/1993 assim define o projeto básico:

IX - Projeto Básico - conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução, devendo conter os seguintes elementos:

- a) desenvolvimento da solução escolhida de forma a fornecer visão global da obra e identificar todos os seus elementos constitutivos com clareza;*
- b) soluções técnicas globais e localizadas, suficientemente detalhadas, de forma a minimizar a necessidade de reformulação ou de variantes durante as fases de elaboração do projeto executivo e de realização das obras e montagem;* (grifou-se)
- c) identificação dos tipos de serviços a executar e de materiais e equipamentos a incorporar à obra, bem como suas especificações que assegurem os melhores resultados para o empreendimento, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;*



- d) informações que possibilitem o estudo e a dedução de métodos construtivos, instalações provisórias e condições organizacionais para a obra, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;
- e) subsídios para montagem do plano de licitação e gestão da obra, compreendendo a sua programação, a estratégia de suprimentos, as normas de fiscalização e outros dados necessários em cada caso;
- f) orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados;

Conforme será demonstrado nas contratações analisadas, o Banco sistematicamente tem procedido a alterações nos contratos de obras e serviços de engenharia, evidenciando que o projeto básico, em praticamente todos os casos, não é suficiente para que o projeto seja executado conforme planejado, necessitando de ajustes/alterações ao longo de sua execução, não se prestando a proporcionar uma das suas finalidades, qual seja, “*minimizar a necessidade de reformulação ou de variantes durante as fases de elaboração do projeto executivo e de realização das obras e montagem*”.

De se ressaltar que as mudanças não se referem somente às alterações quantitativas (aumento e/ou redução de quantidade), mas também a qualitativas, ou seja, se referem a alterações no projeto, o que enseja a realização de serviços não cotados/previstos inicialmente na contratação.

A ocorrência de alterações contratuais é de tal forma recorrente em todos os contratos atinentes a obras e serviços de engenharia analisados que, independentemente do prazo de execução, possuem o prazo de vigência de um ano. Os aditivos de prazo, portanto, alteram apenas o período de execução das obras, permanecendo o prazo original de vigência.

a) Reforma do estacionamento 5 do CAPGV

O BNB realizou a Tomada de Preços nº 2016/096, de 18 de julho de 2016, para contratar empresa para executar serviços de obra do estacionamento 5 do CAPGV. O orçamento efetuado pelo Banco foi de R\$ 175.924,38.

Em razão do referido procedimento licitatório foi celebrado o Contrato nº 2016/246, de 29 de setembro de 2016, com a empresa vencedora do certame, Construtora Karbone e Comercial Ltda. – ME, CNPJ nº 14.208.934/0001-28, pelo valor global de R\$ 139.655,35, sendo R\$ 85.470,91 referentes a materiais e equipamentos e R\$ 54.184,44 atinentes a serviços, com prazo de execução de 30 dias a partir da data de 24 de outubro de 2016.

Em 23 de novembro de 2016, data prevista no contrato para o encerramento da execução dos serviços, o BNB celebrou o primeiro termo aditivo, prorrogando em 15 dias o prazo originalmente pactuado, alterando a data de conclusão da obra para 08 de dezembro de 2016.

As razões para a prorrogação estão descritas na Proposta de Licitação/Contratação nº 2016/2354 (sem data), *in verbis*:

“1) ajustes nos canteiros de forma a delimitar as raízes das árvores de grande porte que estão atrapalhando a circulação das pessoas pelos 03 passeios centrais do estacionamento;

2) recomposição dos canteiros que terão as árvores retiradas.

Para execução dos serviços listados acima a empresa está elaborando planilha de serviços acrescidos, a qual será analisada para elaboração do aditivo de valor. ”



A Proposta de Licitação/Contratação nº 2016/2469 (sem data) expõe as razões para um novo aditivo:

“[...] Ocorre que, à medida que a obra foi sendo executada, alguns outros serviços não previstos na planilha contratada foram se mostrando necessários, tais como: 1) Demolição do antigo espaço das lixeiras que estava ocupando o espaço de uma das vagas adicionais; 2) Escavação e retirada de aterro no trecho onde foram criadas 25 novas vagas para garantir a drenagem de águas pluviais; 3) Recuperação de parte dos 3 passeios centrais existentes (60,00 m2), com delimitação dos canteiros das árvores; 4) Retirada das raízes das árvores que estão no espaço onde as vagas estão sendo delimitadas.

Para execução dos serviços acima descritos, a empresa Karbone apresentou planilha de serviços extras totalizando R\$ 19.471,59, porém, após crítica feita pela fiscalização do BNB, foi elaborado orçamento base do Banco, cujo valor totalizou R\$ 15.728,14. Aplicando-se o mesmo desconto fornecido pela construtora sobre o orçamento base da licitação, a planilha proposta pelo Banco foi reduzida para R\$ 12.325,89. [...]”

Do exposto, verifica-se a existência de falhas na elaboração do projeto básico, visto que os serviços acrescidos (lixeira existente, aterro e recuperação de canteiros centrais) não eram ocultos, muito menos imprevisíveis, sendo visíveis e passíveis de detecção prévia, de maneira que deveriam ser do conhecimento do setor responsável pela elaboração do projeto básico respectivo.

Em 22 de dezembro de 2016, após o encerramento do prazo para execução da obra pelo primeiro aditivo, foi celebrado o segundo aditivo, que alterou o valor do contrato. Conforme já mencionado, como o prazo de vigência do contrato é maior do que o de execução da obra não houve maiores implicações legais.

b) Obra no bloco C do CAPGV

O BNB realizou a Tomada de Preços nº 2016/043, de 11 de maio de 2016, para contratar empresa para executar serviços de obra no bloco C do CAPGV. O orçamento efetuado pelo Banco foi de R\$ 1.114.413,89.

Em razão do referido procedimento licitatório foi celebrado o Contrato nº 2016/151, de 29 de setembro de 2016, com a empresa vencedora do certame, Novex Construções Ltda. – ME, CNPJ nº 13.120.618/0001-37, pelo valor global de R\$ 953.938,29, sendo R\$ 794.365,46 referentes a materiais e equipamentos e R\$ 159.572,83 atinentes a serviços, com prazo de execução dos serviços de 90 dias, a partir da data de 15 de agosto de 2016, e término em 12 de novembro de 2016.

O contrato foi objeto de seis aditivos. O primeiro foi celebrado em 04 de outubro de 2016. As razões para a prorrogação estão descritas na Proposta de Licitação/Contratação nº 2016/2069 (sem data):

“O cronograma da obra previa, em seu estágio inicial, a remoção de camada superficial do piso com espessura 5cm e posterior recomposição, com o objetivo de prepará-lo para a instalação do novo piso em carpete.

Com a desmobilização do espaço, e a remoção das divisórias e do piso existente, observou-se que o grau de umidade presente ultrapassava o valor limite de 2% estipulado pelo fornecedor do carpete. Mediante a contratação de relatório técnico especializado

junto à JR Consultoria em Construção Civil (anexo), e após a realização de testes e ensaios, constatou-se que a umidade do local chega a 10% em alguns pontos, exigindo a adoção de medidas mais rigorosas para viabilizar a colocação do novo piso do bloco. Ademais, a construtora Novex não garantiu a integridade da malha de tomadas e dos dutos de instalações embutidos no piso, diante da remoção da camada superficial de 5cm.”

Avaliaram-se alternativas com os técnicos especializados e a Novex e a escolhida foi a seguinte:

*“3. Não executar a remoção da camada superficial do piso e sua recomposição, serviços orçados na planilha contratual em R\$ 32.217,63;
Executar lixamento com valor orçado pela contratada em R\$ 13.209,24;
Aplicar impermeabilizantes da Rejuntamix (Veda 1) com valor orçado pela contratada em R\$ 17.426,75.
Total de R\$ 30.635,99.”*

O segundo aditivo, de 11 de novembro de 2016, prorrogou em 36 dias o contrato em face dos problemas detectados e precificados no primeiro aditivo, conforme PLC nº 2016/2353 (sem data). O prazo de execução passou de 15 de agosto de 2016 a 18 de dezembro de 2016.

O terceiro aditivo, de 19 de dezembro de 2016, prorrogou por 45 dias a execução da obra, passando de 15 de agosto de 2016 a 1º de fevereiro de /2017. A Proposta de Licitação/Contratação nº 2016/2583 (sem data) expõe as seguintes razões para as alterações:

“[...] A obra de reforma do bloco C1 térreo do Centro Administrativo Presidente Getúlio Vargas – CAPGV foi iniciada em 20/09/2016, pelo valor de R\$ 953.938,29 (novecentos e cinquenta e três mil novecentos e trinta e oito reais e vinte e nove centavos).

Após o início da obra, mediante a remoção de todo o revestimento de piso, das divisórias existentes e do forro metálico, foi possível constatar a necessidade de execução de alguns serviços não detectados anteriormente em função da ocupação/uso diário do bloco, sendo eles: adequação do sistema de distribuição de ar condicionado, substituição das luminárias existentes e acréscimo de forro de gesso acartonado em locais cujos danos mostraram-se irreparáveis. Outro ponto em destaque, refere-se à necessidade de alteração da especificação do carpete em placas previsto nas paredes para do tipo “manta” em função de uma maior segurança quanto à possibilidade de descolamento do material após aplicado e instalação de chapas reforçadas para a acomodação de painéis, quadros e TVs. Diante disso, é fato que tais serviços demandam um maior período para finalização e que suas execuções mostram-se como precedentes para a realização de demais serviços já contratados, como por exemplo, finalização do forro, do drywall e montagem de mobiliário. Além disso, deve-se levar em consideração o prazo de compra/entrega dos insumos necessários.

Desse modo, diante dos fatos mencionados, almeja-se prorrogação de prazo e reforma em questão. [...]

Face ao exposto, solicita-se prorrogação do contrato em epígrafe pelo prazo de 45 (quarenta e cinco) dias, contados a partir do dia 19/12/2016 para a conclusão da obra de reforma do bloco C1 térreo no Banco do Nordeste em Fortaleza, como forma de compensar a realização dos serviços extras. [...]

O quarto aditivo, de 27 de dezembro de 2016, conforme Proposta de Licitação/Contratação nº 2016/2471 (sem data), propõe acréscimo de valor, conforme segue:

“[...]

Após o início da obra, mediante a remoção de todo o revestimento de piso, das divisórias existentes e do forro metálico, foi possível constatar a necessidade de execução de alguns serviços não detectados anteriormente em função da ocupação/uso diário do bloco, sendo eles: adequação do sistema de distribuição de ar condicionado, substituição das luminárias existentes e acréscimo de forro de gesso acartonado em locais cujos danos mostraram-se irreparáveis.

Com o início da obra, observou-se a necessidade de maior isolamento da área sob intervenção, visando evitar possíveis avarias às instalações existentes, e, desse modo, recomenda-se a contratação de locação de container para a administração e de banheiro químico para utilização da contratada, além do uso de tapumes a fim de restringir o trânsito de pessoas alheias à obra.

Outro ponto em destaque refere-se à necessidade de alteração da especificação do carpete em placas previsto nas paredes para do tipo “manta” em função de uma maior segurança quanto à possibilidade de descolamento do material após aplicado. Já em relação ao drywall, será necessária aplicação de chapas reforçadas para a acomodação de painéis, quadros e TVs, além de necessidade de ajuste de estrutura dos painéis co fixação piso/lage, visando uma maior estabilidade no ambiente, uma vez considerada as dimensões dos vãos e a extensão das chapas.

Desse modo, deve-se ressaltar que todos os ajustes, as alterações e os acréscimos deste aditivo apresentados no parecer técnico anexo têm como motivação os seguintes fatores:

- *fatores imprevistos que não puderam ser verificados com antecedência, na fase de planejamento e projeto, devido ao fato do prédio estar em uso;*
- *situações constatadas após o início da obra, não passíveis de detecção prévia, devido à falta de “as built” do prédio, construído há mais de 30 anos;*
- *decisões técnicas tomadas no decorrer da obra, por medida de segurança e para garantir maior durabilidade dos materiais aplicados. [...]*

O valor proposto no aditivo foi de R\$ 145.803,89, o que corresponde a 15,28% do contrato original e um aumento acumulado (somando-se o acréscimo anterior) de 18,50%.

O quinto aditivo, de 02 de fevereiro de 2017, prorrogou o prazo de execução por mais 17 dias, passando este para 201 dias (15 de agosto de 2016 a 03 de março de 2017). Conforme PLC nº 2017/220 (sem data) as razões para a modificação foram as seguintes:

“[...]

A reforma do Bloco C1 Térreo não prevê intervenção nos sanitários e nas copas do ambiente, exceto a recuperação dos móveis dos banheiros do refeitório e do gabinete da presidência. Após início dos serviços previstos nestes locais, foram observados sinais de infestação de cupim no mobiliário em questão, alastrando-se por paredes e pisos, cujos danos mostraram-se irreparáveis, conforme fotos em anexo.

Desse modo, fez-se necessária uma averiguação minuciosa nos demais ambientes que não sofreriam alterações (06 sanitários e 02 copas), cujos estados de conservação também se encontraram comprometidos em decorrência de mesma causa.

Diante deste fato, faz-se necessária a remoção do mobiliário afetado visando substituição dos módulos nos sanitários da sala de reuniões, da assessoria, da recepção, da copa da circulação, dos banheiros do refeitório e do gabinete da presidência.

O móvel do bufê do refeitório e as bases das esculturas do Gabinete da Presidência, cujo aproveitamento e recuperação estava prevista em contrato, serão igualmente substituídos por móveis novos pela mesma motivação.

Serão também acrescidos um biombo na sala de reuniões e um painel na recepção, os quais não haviam sido contemplados em instrumento contratual.

Diante disso, é fato que tais serviços necessitam de um maior período para finalização em função de sua encomenda, confecção e instalação, além do período para negociação, instrução de processo e tramitação interna.

Desse modo, diante dos fatos mencionados, almeja-se prorrogação do prazo em questão. [...]”

O sexto aditivo, de 15 de fevereiro de 2017, acresceu em 15,74% (R\$ 150.169,22) o contrato e decresceu em 39,11% (R\$ 373.093,34). Conforme PLC nº 2017/454 (sem data), as razões foram as seguintes:

“[...]

Analizando o entorno da obra, constatou-se que a jardineira externa ao lado do Gabinete do Presidente estava contribuindo para aumentar a umidade no piso do Bloco em função de deficiências na sua impermeabilização.

Desse modo, decidiu-se refazer toda a impermeabilização e drenagem desta jardineira, ajustando-se também seu desenho, de modo a reduzir a incidência de vértices onde essa impermeabilização possa ficar fragilizada.

Considerando o projeto licitado, a reforma do Bloco C Térreo não prevê intervenção nos sanitários e nas copas do ambiente, exceto a recuperação dos móveis dos banheiros do refeitório e do gabinete da presidência.

Após início dos serviços previstos nestes locais, foram observados sinais de infestação de cupim no mobiliário em questão, alastrando-se por paredes e pisos, cujos danos mostraram-se irreparáveis.

Desse modo, fez-se necessária uma averiguação minuciosa nos demais ambientes que não sofreriam alterações (06 sanitários e 02 copas), cujos estados de conservação também se encontraram comprometidos em decorrência de mesma causa.

Diante deste fato, faz-se necessária a remoção do mobiliário afetado visando substituição por módulos novos e acréscimo de serviços de reparos nos banheiros e copas como, por exemplo, substituição de alguns revestimentos de piso e parede danificados e realizar limpeza com reparos de rejunte naqueles menos afetados.

Adicionalmente, propõem-se substituir algumas louças, metais e acessórios nesses locais de modo a se renovar esses ambientes.

Outro ponto em destaque refere-se à padronização das portas de circulação para uma mesma medida, sendo também alterada a especificação das mesmas. Além disso, itens como aluguel de container, aluguel de banheiro químico, rodapé/rodapé de carpete,

perda de forro e material reserva de placas em carpete foram adicionados a planilha em questão.

Desse modo, destacam-se dentre os serviços não previstos no projeto básico e detectados durante a execução da obra, os seguintes:

- 1. inclusão da reforma de alguns ambientes como banheiros e copas por conta do estado que se encontram.*
- 2. Acréscimo de mobiliário nas áreas afetadas por cupim.*
- 3. Acréscimo de alguns materiais devido a ajustes no projeto da arquitetura.*
- 4. Reforma da jardineira existente localizada na parte externa do bloco por conta da infiltração observada após o início da obra.*
- 5. Padronização de portas da circulação com alteração de especificação.*

Além disso, constatou-se que havia divergências quantitativas para alguns itens da planilha contratual entre o projeto original e a situação real, fazendo com que alguns dos serviços orçados estivessem com quantidades insuficientes e outros com quantidades excedentes, conforme detalhado no Anexo I – Parecer Técnico, devendo-se, portanto, ajustá-los, visando à adequada medição dos serviços executados. (grifou-se [...])”

O Contrato nº 2016/151 sofreu as seguintes alterações:

Quadro - Adições e supressões

Valor inicial do contrato	R\$ 953.938,29	
Valor do contrato após aditivos de valor 1 e 2	R\$ 1.098.160,54	
Percentual de aditivo de valor 1 e 2	18,60%	
Percentual de supressão 1 e 2	3,37%	
Valor a suprimir 6º aditivo	R\$ 373.093,34	39%
Valor a aditar 6º aditivo	R\$ 150.169,22	15,74%
Valor final do contrato (com adições e supressões)	R\$ 875.236,42	
Percentual total de aditivo de valor 1, 2 e 3	34,34%	
Percentual total de supressão 1, 2 e 3	42,48%	

Fonte: BNB, Processo 2016/151, volume 02.

Da análise do quadro precedente, verificam-se profundas alterações em relação ao projeto original e, olhando-se as demais licitações relacionadas a obras e serviços de engenharia, constata-se, em que pese a possibilidade legal de alterações contratuais, que o aditamento de contratos da espécie no BNB trata-se de uma regra e não uma exceção, o que prolonga o tempo de execução e entrega dos objetos e os encarece, tornando fictícias as economias obtidas com os descontos ofertados pelos licitantes contratados.

O §1º do art. 65 da Lei nº 8.666/1993 admite as seguintes alterações contratuais:

“§1º O contratado fica obrigado a aceitar, nas mesmas condições contratuais, os acréscimos ou supressões que se fizerem nas obras, serviços ou compras, até 25% (vinte e cinco por cento) do valor inicial atualizado do contrato, e, no caso particular de reforma de edifício ou de equipamento, até o limite de 50% (cinquenta por cento) para os seus acréscimos.

Já o §2º do mesmo artigo estabelece a seguinte exceção para o caso de as supressões excederem o limite estabelecido no artigo anterior:

“§2º Nenhum acréscimo ou supressão poderá exceder os limites estabelecidos no parágrafo anterior, salvo:

[...]

II - as supressões resultantes de acordo celebrado entre os contratantes. ”

Em que pese haver previsão legal para as alterações contratuais, nesse caso específico a administração do BNB correu o risco de a empresa não concordar com as supressões superiores ao limite de 25%, o que poderia ensejar na paralisação da obra e a necessidade de contratação de nova empresa para terminá-la, gerando mais atrasos e a possibilidade de mais aumento nos custos do serviço.

O Tribunal de Contas da União, em sede do Acórdão nº 749/2010, já externou a sua preocupação acerca da reiterada prática de alterações contratuais, expedindo determinações e recomendações sobre a matéria, conforme segue:

[...]

9.2. determinar ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes que, em futuras contratações, para efeito de observância dos limites de alterações contratuais previstos no art. 65 da Lei nº 8.666/1993, passe a considerar as reduções ou supressões de quantitativos de forma isolada, ou seja, o conjunto de reduções e o conjunto de acréscimos devem ser sempre calculados sobre o valor original do contrato, aplicando-se a cada um desses conjuntos, individualmente e sem nenhum tipo de compensação entre eles, os limites de alteração estabelecidos no dispositivo legal;

[...]

9.3.2. promova as alterações necessárias, no objeto da contratação, apenas nas hipóteses de relevante e notório interesse público, devidamente demonstrada no processo a conformidade com o disposto no Acórdão nº 215/1999-Plenário, observando-se, também, o disposto no subitem 9.2. anterior quanto aos limites para alterações contratuais;

[...]”

Conforme se observa, em que pese a previsão legal para alterações contratuais, o TCU demonstra que essa alternativa deve ser utilizada com parcimônia e dentro de determinados parâmetros, ou seja, “nas hipóteses de relevante e notório interesse público” para que não seja a regra, mas uma exceção.

Deve-se enfatizar as deficiências do projeto básico, conforme assentado na fundamentação do sexto aditivo “[...] constatou-se que havia divergências quantitativas para alguns itens da planilha contratual entre o projeto original e a situação real, fazendo com que alguns dos serviços orçados estivessem com quantidades insuficientes e outros com quantidades excedentes [...]”.

Repisa-se que o contrato teve adições de 34,34% e supressões de 42,43%, o que não pode ser considerado pontual e irrelevante.

c) Substituição do madeiramento e das telhas do restaurante do CAPGV

O BNB realizou a Tomada de Preços nº 2016/095, de 18 de julho de 2016, para contratar empresa para executar serviços de substituição do madeiramento e das telhas do restaurante do CAPGV. O orçamento efetuado pelo Banco foi de R\$ 288.226,67.

Em razão do referido procedimento licitatório foi celebrado o Contrato nº 2016/242, de 29 de setembro de 2016, com a empresa vencedora do certame, Dinâmica Empreendimentos e Serviços Eirelli – ME, CNPJ nº 25.025.604/0001-13, pelo valor global de R\$ 230.509,99, sendo R\$ 145.706,74 referentes a materiais e R\$ 84.802,35 atinentes a serviços, com prazo de execução de 30 dias a partir da data de 10 de outubro de 2016.



Em 09 de novembro de 2016, data prevista no contrato para o encerramento dos serviços, o BNB celebrou termo aditivo prorrogando em 15 dias o prazo originalmente pactuado para execução do objeto.

As razões para a prorrogação estão descritas na Proposta de Licitação/Contratação nº 2016/2294 (sem data):

*“a) A estrutura em concreto existente para o apoio da estrutura em madeira apresenta nível irregular, o que compromete a execução dos serviços gerando retrabalhos para ajustes, e
b) houve necessidade de diminuir o espaçamento do madeiramento para garantir maior resistência da estrutura, resultando no aumento da mão de obra e o não cumprimento dos prazos contratados inicialmente. ”*

Demais alegações da contratada foram julgadas improcedentes pelo Banco.

Em 24 de novembro de 2016, data prevista no 1º aditivo para o encerramento dos serviços, o BNB celebrou o 2º termo aditivo prorrogando em 25 dias o prazo pactuado anteriormente.

O parecer técnico (sem nº e data) apresenta as seguintes razões para a celebração do novo aditivo:

“[...] Após ter sido constatada a necessidade de nivelamento e reforço da estrutura de madeira da cobertura, serviços não previstos inicialmente no escopo do contrato, será necessário prorrogar novamente o prazo de execução dessa obra, a qual não poderá ter continuidade sem que esses serviços adicionais tenham sido concluídos.

Diante do exposto, propõe-se a concessão de prazo adicional de 25 (vinte e cinco) dias para conclusão da obra de reforma geral da cobertura do Restaurante do CAPGV, prazo julgado necessário e suficiente para a contratação e execução dos serviços adicionais de nivelamento e reforço estrutural da cobertura, passando com isso a data de término da obra para 19/12/2016.

O aditivo ora referido se enquadra no art. 57 da Lei 8.666, de 21/06/1993. Além disso, como referida prorrogação de prazo ultrapassa o limite de 50% do prazo originalmente contratado, a proposta será submetida à decisão do Comitê Gestor da Superintendência responsável pelo acompanhamento e fiscalização do contrato, conforme preceitua o Manual Básico de Instâncias de Decisões Administrativas, Título 5, Capítulo 1, item 14b. [...]”

Em 03 de janeiro de 2017, o Banco celebrou o 3º aditivo ao contrato, o qual registra o acréscimo de R\$ 81.192,53, correspondente a um acumulado de 35,23% sobre o valor original. O Banco para chegar a esse percentual utilizou-se de compensação entre os valores acrescidos e os suprimidos. Considerando somente o montante acrescido o aditivo elevou em 49,8% o valor original do contrato.

No processo conta dois pareceres técnicos. O primeiro, acostado à folha 199 do processo atinente à contratação, registra o que segue:

“[...]”

Após a demolição das telhas, observou-se que as vigas de concreto de sustentação das terças não estão niveladas e muitas peças de madeiramento estavam com flechas que indicavam a necessidade de substituição.

Com o decorrer da obra, constatou-se a necessidade de serviços extras para ajustes do correto alinhamento da estrutura do telhado, após a realização de testes de descidas de água sobre o telhado e a recomendação de fabricantes de telhas de que a telha “americana” só é compatível com telhados cuja inclinação mínima seja de 33%.

Desse modo, optou-se pela substituição da telha do tipo “americana” pela telha colonial, além do reforço do madeiramento, bem como itens inerentes aos citados serviços, tais como locação de andaimes, aluguel de container, aquisição de lona plástica, dentre outros.

Assim, observou-se a necessidade de realização dos citados serviços, que não estavam previstos na planilha contratual, tendo em vista a adequação das telhas e da estrutura de madeira à inclinação efetiva do telhado do restaurante do CAPGV, de 27,8%.

Logo, no presente aditivo de valor, constam itens tais como:

- 1) Locação de andaimes;*
- 2) Retirada de calha metálica existente;*
- 3) Administração local;*
- 4) Limpeza diária da obra;*
- 5) Madeiramento;*
- 6) Aquisição de telha colonial, para substituir a telha do tipo “americana”;*
- 7) Aquisição de lona plástica;*
- 8) Realização de “as built”;*
- 9) Realização de alvenaria no entorno da edificação.*

A planilha fornecida pela contratada, no valor de R\$ 161.205,85, após análise do Banco, ficou reduzida em R\$ 114.785,79, conforme quadro abaixo:

[...]

O aditivo de valor corresponderá a 49,80% do valor do contrato original, considerando o valor de R\$ 114.785,79, correspondente aos acréscimos e o valor de R\$ 33.593,26 correspondente às supressões, resultando em R\$ 81.192,53, valor que será adicionado à ficha financeira do Contrato, sendo R\$ 52.718,96 referente a materiais e R\$ 28.473,57 referente a mão de obra. Portanto, o percentual de acréscimo se encontra dentro do limite legal para obras de reforma de engenharia.

[...]

O segundo documento acostado aos autos (fl. 211), com o título “Fundamentação”, registra a seguinte justificativa para o aditivo:

“[...]

Após o início da obra constatou-se a possibilidade de algumas melhorias com impacto direto sobre a durabilidade e estanqueidade da cobertura do restaurante. De forma sucinta solicita-se:

- alteração do tipo de telha, adotando-se a telha colonial com esbarro, considerando que tal telha se adéqua corretamente à inclinação existente; e*
- redução do espaçamento entre as terças, conforme consultoria externa, mitigando a possibilidade de elevadas deformações que poderiam prejudicar o escoamento das águas e em último caso trazer danos à estrutura de madeira existente.*

Na Planilha de Serviços Acrescidos apresentada pela Contratada, os acréscimos importariam no valor global de R\$ 161.205,85. Referido valor, após análise e crítica, baseada e fundamentada nas condições estabelecidas no Contrato (item 3. Das Condições Complementares), ficou reduzido a R\$ 114.785,79, conforme quadro a seguir:

[...]

Verifica-se que o valor dos serviços extras deste aditivo corresponde a 49,80% do valor originalmente contratado. Referido percentual está dentro do limite legal estabelecido para serviços da espécie, tendo em vista que este é o primeiro aditivo de valor deste contrato. Assim, o valor contratado passa a ser R\$ 311.701,62, conforme quadro abaixo.

[...]

Em face do exposto, considerando a necessidade das alterações sob análise e a coerência dos valores apurados com os ditames contratuais, solicitamos desse Comitê autorização para aditar o Contrato 2016/242, acrescentando seu valor inicial em R\$ 81.192,53 (oitenta e um mil, cento e noventa e dois reais e cinquenta e três centavos) relativos aos serviços extras aqui definidos, sendo R\$ 52.718,96 referente a materiais; e R\$ 28.473,57 referente a mão de obra aplicada nos serviços.

[...]"

Importante ressaltar que os gastos com o serviço de substituição do madeiramento e telhas não se limitaram ao previsto no Contrato nº 2016/242 e aditivos. O BNB celebrou um novo contrato, de nº 2016/281, datado em 12 de dezembro de 2016, no valor de R\$ 79.198,34, com a mesma empresa Dinâmica, enquadrando a contratação como dispensa de licitação por valor (art. 29, inciso I, da Lei nº 13.303/2016) para a realização de serviços na cobertura do restaurante do CAPGV. Verificou-se que ambos os contratos se referem a mesma obra e possuem vigência concomitante.

O art. 29, I, da Lei nº 13.303/2016, assim dispõe:

“Art. 29. É dispensável a realização de licitação por empresas públicas e sociedades de economia mista:

I - para obras e serviços de engenharia de valor até R\$ 100.000,00 (cem mil reais), desde que não se refiram a parcelas de uma mesma obra ou serviço ou ainda a obras e serviços de mesma natureza e no mesmo local que possam ser realizadas conjunta e concomitantemente; ” (grifou-se)

Com fulcro no texto em destaque da transcrição do dispositivo da Lei nº 13.303/2016, resta evidente que o fundamento empregado pelo BNB foi descabido e caracterizou deliberado fracionamento de despesa, prática vedada pelo art. 23, § 5º, da Lei nº 8.666/1993, em virtude de o limite de acréscimo ao Contrato nº 2016/242 ter praticamente batido no teto de 50% com o 3º termo aditivo (49,80%).

Ademais, o BNB, durante a execução da obra, ainda solicitou a consultoria do Prof. P.C. (editado para proteger a imagem de pessoas físicas, conforme disciplina o Manual de Relatoria da SFC/CGU), no valor de R\$ 7.450,00, o qual, segundo o Banco, ainda não foi pago em face da falta de apresentação da documentação requerida pelo consultor.

Os fundamentos das alterações ao Contrato nº 2016/242 revelaram nítida deficiência na confecção do projeto básico de engenharia que suportou a licitação e contratação dos serviços de substituição do madeiramento e das telhas do restaurante do CAPGV.

A precariedade técnica da peça gerou atrasos na execução dos serviços de engenharia, aumento de custo e prática de ilegalidade grave por parte de agentes do Banco envolvidos com esse objeto.

Com efeito, em parecer constante do processo de dispensa de licitação que gerou o Contrato nº 2016/281 com a mesma empresa vencedora da tomada de preços para a execução dos serviços de troca do madeiramento e telhas do restaurante do CAPGV, constam informações acerca dos problemas encontrados e de como o projeto básico foi elaborado.

Depois de discorrer acerca do tempo de construção do restaurante (cerca de 38 anos) e os problemas recorrentes a respeito de goteiras e deslocamento de telhas, é informado sobre o projeto básico o que segue:

“O projeto básico elaborado para instruir o processo de substituição das telhas foi desenvolvido com base nas informações pré-existentes e no histórico de problemas observados ao longo dos anos. Não seria viável remover o telhado para se verificar o estado e a situação de cada um de seus componentes, levando-se em conta a grande altura da cumeeira e a presença de forro rebaixado ou laje de forro na maior parte da edificação. Previu-se assim a troca de todas as telhas e do madeiramento da coberta, pois já se sabia que as telhas estavam desgastadas, e decidiu-se também, por questões de segurança, substituir todo o madeiramento, corrigindo eventuais falhas e imperfeições encontradas.

Com relação ao madeiramento, como não havia registros de problemas ou deficiências estruturais, decidiu-se manter o mesmo dimensionamento e a mesma distribuição das peças antigas (em termos de seção). Quanto às telhas, optou-se pela especificação da telha de barro modelo “americana”, a qual permite um encaixe mais preciso, dispõe de esbarros para prevenir o deslizamento e deslocamento, e conta com processo de produção mais controlado que o da telha colonial, garantindo maior uniformidade entre as peças. Essa telha tem ainda a vantagem de reduzir a sobrecarga do telhado, sendo necessária uma quantidade menor de telhas por metro quadrado que a telha colonial, resultando com isso em menor carga sobre o madeiramento. ”

Do exposto, evidencia-se que o Banco não possuía todos os elementos, necessários e suficientes, que permitissem a elaboração de um adequado projeto básico. A idade da construção, a indisponibilidade de plantas e projeto original, são fatores que deveriam demandar análises e estudos mais detalhados para minimizar a ocorrência, como aconteceu, de situações não previstas.

d) reforma do restaurante e lanchonete do CAPGV

O BNB realizou a Concorrência nº 2016/008, de 07 de abril de 2016, objetivando a contratação de empresa para executar serviços atinentes à reforma do restaurante e da lanchonete do CAPGV. O orçamento do Banco para a obra foi de R\$ 1.756.116,02.

Em razão do referido procedimento licitatório foi celebrado o Contrato nº 2016/135, de 11/07/2016, pelo valor global de R\$ 1.497.045,06, com a empresa vencedora do certame, Korp Empreendimentos e Construções EIRELI - ME, CNPJ nº 19.688.634/0001-07, com prazo de execução de 90 dias a partir da data de 18/07/2016.

O BNB celebrou, em 15 de outubro de 2016, o termo aditivo prorrogando em 45 dias o prazo originalmente pactuado.



As razões para a prorrogação, descritas na Proposta de Licitação/Contratação nº 2016/2110 (sem data), foram as seguintes:

“[...]

Ocorreram algumas alterações nos projetos após o início da obra, como: a inclusão da área dos grelhados na reforma (havendo alteração nos projetos arquitetônico, elétrico e hidrossanitário), mudança de local do palco, alterando o tamanho de algumas divisórias; alteração do caminhamento de alguns cabos no projeto elétrico, a intervenção na varanda do mezanino com a troca do piso existente, mudanças no banheiro de deficiente por conta da atualização da norma NBR9050, entre outras alterações. Por conta das alterações do projeto, houve a necessidade de um aditivo contratual e está em discussão a formalização deste instrumento.

[...]

Posteriormente, em 30 de novembro de 2016, o BNB celebrou o segundo aditivo ao contrato para alterações de cláusulas contratuais atinentes a condições de pagamento.

Na sequência, o BNB celebrou, na mesma data (30 de novembro de 2016), o terceiro aditivo. O parecer técnico (s/data) informa as seguintes razões para a prorrogação:

“[...]

Referido contrato já obteve um aditivo de prazo de 45 (quarenta e cinco) dias, com previsão de término até 29/11/2016.

Entretanto, observa-se a necessidade de mais um aditivo de prazo de 60 (sessenta) dias, tendo em vista que referida obra depende da conclusão da obra de reforma geral da coberta do restaurante do CAPGV, que por sua vez tem previsão para conclusão em 19/12/2016.

Desse modo, a obra de reforma do restaurante e da lanchonete do CAPGV deve ser retomada plenamente somente a partir de 20/12/2016.

Diante do exposto, conclui-se que há necessidade de prazo adicional de 60 (sessenta) dias para conclusão da obra, com início em 30/11/2016 e término em 28/01/2017.

[...]”

Do exposto, verifica-se que os problemas encontrados na execução de outra obra, no caso a substituição do telhado do restaurante, impactaram o andamento dos trabalhos da reforma do restaurante.

Na continuidade, o BNB firmou, em 24 de janeiro de 2017, o quarto aditivo ao contrato. As razões para as alterações estão consubstanciadas na PLC nº 2016/2543 (s/data):

“[...] Depois do início da obra, alguns problemas adicionais foram detectados, os quais **não haviam sido observados inicialmente durante a elaboração do projeto básico**, além de alguns vícios ocultos que não puderam ser detectados na vistoria prévia. Ademais, está sendo desenvolvido projeto para modernização da cozinha e algumas adaptações estão sendo promovidas para compatibilização com os serviços em curso. Destaca-se também a necessidade de intervenção na área dos grelhados, visto que uma alteração futura poderia afetar a área já reformada do restaurante e que a não execução deste espaço impossibilitaria o funcionamento do restaurante com grelhados. (grifou-se)

Dentre os serviços não previstos no projeto básico, e detectados durante a execução da obra, destacam-se os seguintes: (grifou-se)

1. Necessidade de troca do piso da varanda do mezanino, incluindo também a impermeabilização da mesma.

2. Necessidade de troca do forro em ambientes não previstos em função de realização de intervenção na cobertura do restaurante o que ocasionou alguns danos imprevistos.
3. Ajustes no projeto do banheiro adaptado em função de atualização da Norma NBR 9050, gerando algumas mudanças no tamanho e localização de algumas barras de apoio.
4. Alterações do projeto na área dos grelhados, conforme justificado acima, gerando acréscimo de alguns materiais, bem como instalações hidrossanitárias, elétricas, de gás e de exaustão.
5. Substituição de portas dos sanitários e da lanchonete ao invés de reforma tendo em vista a impossibilidade de recuperação das portas existentes.
6. Alteração de medidas dos portões das casas de máquinas a partir de conferência de dimensões "in loco".

Além disso, constatou-se que havia divergências quantitativas para alguns itens da planilha contratual entre o projeto original e a situação real, fazendo com que alguns dos serviços orçados estivessem com quantidades insuficientes e outros com quantidades excedentes, conforme detalhado no Anexo I - Parecer Técnico, devendo-se, portanto, ajustá-los, visando à adequada medição dos serviços executados.

[...]

O Quadro I indica percentual do contrato a ser aditado com base em metodologia descrita:

QUADRO I			
Valor inicial do Contrato		R\$ 1.497.045,06	
	Valor proposto pela Contratada	Valor após crítica do Banco	Porcentagem de supressão
Valor a suprimir	245.622,62	245.622,62	16,40%
Valor a aditar	262.395,90	247.767,72	16,55%
Valor final do Contrato com adição/supressão		1.499.190,16	
Metologia utilizada: Percentual de supressão e adição calculado com base no valor do contrato original.			

Em outra justificativa, constante do parecer técnico s/nº e sem data, o BNB detalha os serviços aditados e suprimidos do contrato. Em resumo ao constante no referido parecer, apresenta-se o quadro com o detalhamento das adições e das supressões procedidas:

Quadro - Adições x supressões

Adição	Valor R\$	Supressão	Valor R\$
Administração da obra	97.371,91	Serviços preliminares	95.667,42
Ajuste de quantitativos	22.607,53	Paredes e painéis	1.463,24
Diversos	14.663,66	Pavimentação e revestimentos)	19.314,12
Demolições	90,03)	Esquadrias e ferragens	734,21
Fechamento de porta, passa pratos, e alvenaria no wc pne	292,96	Marcenaria	15.784,22
Louças, metais e acessórios	4.371,27	Instalações elétricas	52.236,04
Intervenção varanda mezanino	10.672,09	Instalações (ar cond. e ventilação mecânica	54.988,79
Acréscimo de portas (pml, pmb e pm9	5.134,39	Louças, metais e acessórios	2.967,37
Substituição de forro	35.627,77		
Quadros	5.145,56		
Luminárias	14.285,55		
Alterações nos grelhados	37.482,65		
Outros	32.158,27		

Com relação à essa obra, verifica-se, mais uma vez, pelas alterações procedidas ao longo da execução, deficiências na elaboração do projeto básico. Entretanto, neste caso



específico, revelou-se também um problema no planejamento das contratações por parte do BNB, haja vista a execução de outra obra (substituição do telhado do restaurante) no mesmo local, a qual impactou os prazos de execução da reforma do restaurante.

Com os atrasos na execução da obra de substituição do telhado, foi postergada a finalização de alguns serviços da reforma do restaurante, ocasionando o pagamento adicional de 135 dias na administração da obra (R\$ 97.371,91).

Com a “mensuração in loco” dos ambientes foram necessários ajustes nos quantitativos de alguns itens (R\$ 22.607,53), revelando deficiências na estimativa dos quantitativos constantes do projeto original.

Divergências entre a planilha contratual e o projeto no tocante aos quadros elétricos geraram necessidade de ajustes (R\$ 5.145,56), haja vista que o previsto no projeto não atenderia às necessidades, demonstrando a inapropriada escolha da solução para o item.

Sobre a alteração nos grelhados, o parecer informa: *“Inicialmente, a intervenção na área dos grelhados estava contemplada na obra de modernização do sistema de exaustão [SIC] da cozinha regida pelo contrato 2015/012, entretanto considerando que empresa contratada não cumpriu os trâmites do presente instrumento, o Banco iniciou processo de rescisão da obra mediante interrupção dos serviços. Posteriormente, inseriu-se a área dos grelhados no processo de reforma da cozinha, o qual está em fase de concepção. Porém, considerando que a não execução desta área impossibilitaria o funcionamento do restaurante com grelhados e atestando que uma intervenção futura poderia afetar a área já reformada do restaurante, almeja-se a execução dos serviços no presente aditivo”*.

Verifica-se que o Banco inseriu neste contrato, durante a execução desta obra, um outro serviço, relacionado a um outro contrato, mas que não havia sido finalizado.

Sobre as supressões, deve ser registrado o constante no parecer: *“Como a obra localiza-se dentro do CAPGV, notou-se desnecessária a presença de vigia na composição da administração da obra. Sendo suprimido o item administração da planilha contratual e aditado o item administração com uma composição contemplando apenas Engenheiro, Encarregado geral e Almoxarife”*. Ou seja, incluiu-se um item que era desnecessário para a realização da obra.

O parecer aponta também que *“Visando proporcionar uma maior celeridade nos serviços da obra e almejando a redução dos custos previstos da obra, o banco optou por executar os serviços de retirada de bancada existente, de portas e janelas de madeira, inclusive batentes e de divisória leve, uma vez que dispõe de contrato de manutenção que possibilita a realização destes serviços”*. Como o Banco dispunha de um contrato para a realização desse tipo de serviço, mostrou-se também desnecessária a inclusão desse gasto.

Acerca dos itens pavimentação e revestimento, o parecer revela que a *“Supressão de parte dos itens de pavimentação e revestimento em função de mensuração “in loco”, sendo detectada previsão de quantidades maiores do que as necessárias”*.

Sobre as supressões referentes às instalações elétricas, verificou-se que diversos materiais estavam em bom estado, revelando que foi indevida a sua previsão no projeto.

Com relação a supressão de alguns equipamentos (ar condicionado) verificou-se que o Banco retirou do contrato para depois adquiri-los e instalá-los. Portanto, em que pese a

redução no valor deste contrato, não se tratou de uma economia para o Banco, haja vista que os mesmos seriam adquiridos em outro contrato.

Em vista do exposto, verifica-se que o contrato foi majorado e sofreu atrasos que podem ser creditados a falhas no planejamento, notadamente em função da execução de outra obra concomitantemente (substituição do telhado), inclusão no contrato de outra obra que estava em execução (grelhados) e deficiências na elaboração do projeto básico, que tanto não previu diversos itens a serem executados como estimou a substituição de itens que estavam em bom estado e outros em quantidades superiores à necessária.

De se ressaltar que até a dimensão de alguns itens, quando da mensuração “*in loco*”, verificou-se que eram incorretas..

Causa

Deficiências na elaboração de projetos básicos atinentes aos processos de contratação de serviços relativos a obras e serviços de engenharia.

Manifestação da Unidade Examinada

O Banco apresentou manifestação, por intermédio do Ofício nº 2017/696-367, de 10 de outubro de 2017, a qual transcreve-se *in verbis*:

1. [...]

Contextualização

Consideração da CGU:

2. “Da análise de processos de contratação para a execução de obras e serviços de engenharia verificaram-se deficiências/fragilidades na elaboração dos projetos básicos, que demonstram a necessidade de aprimoramentos de modo que as contratações reflitam as reais necessidades do Banco e minimizem a ocorrência de substanciais alterações nos projetos licitados, majorando e atrasando a execução dos contratos.”

Manifestação BNB:

3. As licitações de obras no BNB são todas precedidas de projetos básicos e projetos executivos, elaborados a partir de relatórios técnicos, vistorias *in loco*, projetos de engenharia e arquitetura, caderno de especificações, planilha de orçamentos com composição de custos, compondo dossiês tombados e, no caso de projetos técnicos estes, de modo totalmente transparente, publicados e disponibilizados na Internet para consulta pública, como evidenciado nas contratações de obras e serviços de engenharia do exercício de 2016, solicitadas e analisadas por essa auditoria da CGU, objeto do anexo I.

4. Importa asseverar que não há registro da existência de obras ou serviços de engenharia que não tenham atendido às necessidades reais do Banco, e não há indicação de caso concreto no relatório dessa auditoria. Todas as obras e serviços de engenharia atenderam às necessidades da empresa, previamente tratadas em diversas instâncias do Banco, inclusive na Diretoria Executiva, sendo que todas foram concluídas e estão em pleno uso, como essa auditoria da CGU pode constatar na verificação das 34 contratações solicitadas e analisadas, objeto do anexo I.

5. Quanto às alterações nos projetos licitados, posto por essa auditoria como elemento de majoração e atraso de obra, tem-se a esclarecer que a inteligência da legislação e as



normas internas do Banco permitem as modificações tecnicamente necessárias para a melhor adequação aos objetivos da obra ou serviço, sem limitação da quantidade de eventos, de modo que o BNB está aderente à legislação vigente e tem agido nos legítimos interesses da Administração.

Acerca desse ponto, considere-se o que diz o art. 65, I, da Lei 8666/93:

Art.65. Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos:

I - unilateralmente pela Administração:

a) quando houver modificação do projeto ou das especificações, para melhor adequação técnica aos seus objetivos;

b) quando necessária a modificação do valor contratual em decorrência de acréscimo ou diminuição quantitativa de seu objeto, nos limites permitidos por esta Lei;

Note-se que a legislação não estabelece limites para o número de eventos relacionados às alterações de contratos.

6. Por fim, como essa auditoria pode constatar, todos os pagamentos efetuados pelo BNB se referem a obras e serviços efetivamente executados e, da mesma forma, todos os aditivos de prazo são concedidos pelo tempo necessário à execução dos respectivos serviços, justificado na forma da legislação vigente, não se configurando assim majoração nem atraso indevido na execução dos contratos.

Consideração da CGU:

7. "De se ressaltar que essa situação trata-se de reincidência por parte do Banco, haja vista ter sido apontado no Relatório de Auditoria CGU nº 201503884, atinente à gestão do exercício de 2014, problemas semelhantes nas contratações de obras e serviços de engenharia, os quais, da mesma forma, ocasionaram majoração dos contratos e atrasos na execução das obras."

Manifestação BNB:

8. No que se refere às ocorrências apontadas no curso da auditoria realizada no exercício de 2014, há de se ressaltar que nenhum ato de ilegalidade, irregularidade operacional ou desperdício fora apontado no relatório da CGU, sendo que todos os atos administrativos foram realizados em consonância com a legislação vigente, normas internas e observância dos princípios da economicidade e outros, além da boa técnica de engenharia. Há de se lembrar que a ocorrência de aditivos contratuais devidamente justificados, como é a prática do BNB, está em consonância com a lei, uma vez que não há estabelecimento de limites para a quantidade de aditivos, devendo estes ocorrerem de acordo com a necessidade da Administração.

Consideração da CGU:

9. "À época verificaram-se deficiências tanto no planejamento como na elaboração dos projetos básicos. Ao longo das obras foram se incorporando novas necessidades, o que demonstra deficiências no planejamento das contratações, bem como alterações, inclusões e exclusões de serviços na planilha contratada, revelando deficiências na elaboração dos projetos básicos."

Manifestação BNB:

10. A alteração, inclusão e exclusão de serviços na planilha contratada não se constitui em evidência para as deficiências apontadas. A própria legislação autoriza a incorporação



de novas necessidades, quando justificadas, e não existem apontamentos de incorporações tidas como desnecessárias. Considere-se o que diz o art. 65, da Lei 8666/93 (item 5 acima).

Considerações da CGU:

11. *"O Banco realizou 34 (trinta e quatro) contratações atinentes a obras e serviços de engenharia no exercício de 2016, das quais 25 (vinte e cinco) se referiam a manutenção preventiva e corretiva (ar condicionado, elevadores etc), contratação de empresas para elaboração de projetos e 9 (nove) para a execução de obras e reformas."*

12. *"Dentre as 9 (nove) contratações de serviços para obras e reformas verificou-se, no Sistema Integrado de Recursos Logísticos – S320 do Banco do Nordeste, que foram firmados aditivos em 7 (sete), tanto de prazo como de valor. A única que não teve aditivo refere-se a uma dispensa de licitação para a contratação de serviços complementares à TP 2016/095. O quadro a seguir relaciona as contratações:"*

13. *"Foram analisadas quatro contratações para se verificar as razões que embasaram as alterações contratuais. Antes de se iniciar as análises faz-se necessário trazer à colação a definição legal acerca do projeto básico para poder se contextualizar as deficiências na elaboração desta peça e que resultaram nas modificações contratuais."*

14. *"O inciso IX do art. 6º da Lei nº 8.666/1993 assim define o projeto básico:*

IX - Projeto Básico - conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução, devendo conter os seguintes elementos:

a) desenvolvimento da solução escolhida de forma a fornecer visão global da obra e identificar todos os seus elementos constitutivos com clareza;

b) soluções técnicas globais e localizadas, suficientemente detalhadas, de forma a minimizar a necessidade de reformulação ou de variantes durante as fases de elaboração do projeto executivo e de realização das obras e montagem;

c) identificação dos tipos de serviços a executar e de materiais e equipamentos a incorporar à obra, bem como suas especificações que assegurem os melhores resultados para o empreendimento, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;

d) informações que possibilitem o estudo e a dedução de métodos construtivos, instalações provisórias e condições organizacionais para a obra, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;

e) subsídios para montagem do plano de licitação e gestão da obra, compreendendo a sua programação, a estratégia de suprimentos, as normas de fiscalização e outros dados necessários em cada caso;

f) orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados;"



Manifestação BNB:

15. Em relação às considerações acima, verifica-se que a estratificação realizada induziu à conclusão equivocada de que ocorrem sistematicamente alterações nos contratos de serviços e obras de engenharia e de que praticamente em todos os casos o projeto básico não seria suficiente para que o projeto fosse executado conforme planejado.

16. Na verdade, das 34 (trinta e quatro) contratações de obras e serviços de engenharia realizadas em 2016, objeto de verificação por essa auditoria da CGU, relacionadas no **anexo I**, apenas 07 (sete) sofreram alteração em seu prazo e/ou valor. Portanto, a incidência apontada, conquanto absolutamente regular e aceitável, ocorre em apenas cerca de 20% das contratações.

17. Com efeito, todos os aditivos efetuados se referem a obras de reforma, o que se justifica pelo fato de que essas obras foram executadas em prédios com dezenas de anos de existência, compondo a categoria de edificações antigas, sendo aceitável e previsto na legislação vigente que modificações ocorram na execução.

18. Outrossim, ressalte-se que a existência de aditivo contratual não configura por si só deficiência no planejamento, ainda mais quando a realização de aditivo atende à necessidade da empresa, ocorre em aderência à legislação vigente e tem como motivação a melhor adequação técnica aos objetivos da obra, tendo sido conduzida sob os preceitos da economicidade e boa técnica, além de aprovada pelos comitês de despesas competentes (Codin e/ou Diretoria Executiva).

Considerações da CGU:

19. *"Conforme será demonstrado em outras contratações da espécie, o Banco sistematicamente tem procedido a alterações nos contratos de serviços de engenharia, evidenciando que o projeto básico em praticamente todos os casos não é suficiente para que o projeto seja executado conforme planejado, necessitando de ajustes/alterações ao longo de sua execução."*

20. *"De se ressaltar que as mudanças se referem não só a alterações quantitativas, mas também a qualitativas, ou seja, se referem a alterações do projeto, o que enseja a realização de serviços não cotados inicialmente e, portanto, não licitados. As alterações quantitativas se referem a itens para os quais a empresa reduziu o valor para se sagrar vencedora do certame, muitas vezes ficando bem abaixo do valor orçado pelo BNB, o qual segue índices oficiais. No caso das mudanças qualitativas, como se trata de itens novos, e a empresa já está contratada, o valor cotado acaba sendo presumivelmente superior, trazendo maiores custos ao Banco."*

21. *"A ocorrência de alterações contratuais é de tal forma recorrente que todos os contratos atinentes a obras e serviços de engenharia, independentemente do prazo de execução, possuem o prazo de vigência de um ano. Os aditivos de prazo alteram apenas o período de execução das obras, permanecendo o prazo original de vigência."*

Manifestação BNB:

22. Essa auditoria presume, mesmo sem apontar evidências ou achados de auditoria, que nas alterações qualitativas o valor cotado acaba sendo superior. Tal presunção é inconsistente, uma vez que os aditivos efetuados não agregaram maiores custos ao Banco, além daqueles correspondentes aos serviços autorizados. Os valores de serviços acrescidos obedecem ao previsto no Art. 14 do decreto 7.983/2013, abaixo transcrito, não tendo alterado o desconto inicialmente ofertado pelo fornecedor durante o certame.



Art. 14. A diferença percentual entre o valor global do contrato e o preço global de referência não poderá ser reduzida em favor do contratado em decorrência de aditamentos que modifiquem a planilha orçamentária.

23. Em relação à afirmativa dessa auditoria de que “o projeto básico em praticamente todos os casos não é suficiente para que o projeto seja executado conforme planejado”, cabe esclarecer, também, o seguinte:

a) Os projetos básicos de obras e serviços de engenharia são elaborados com base em decisões técnicas, observando-se as necessidades de intervenção registradas e detectadas em vistorias, e em consonância com as políticas e diretrizes da empresa, sendo então submetidos à autorização prévia pelas alçadas de decisão, em função dos valores orçados para cada obra ou serviço;

b) Uma vez realizada a licitação e contratada a obra, na eventualidade de se obter desconto significativo em relação ao valor previamente autorizado, obtido em orçamento elaborado em conformidade com as diretrizes estabelecidas pelos órgãos de fiscalização, é possível que a área técnica, com a devida autorização da alçada competente, proponha a realização de ajustes ou de serviços adicionais em relação ao originalmente planejado, mantendo-se a compatibilidade com o objeto contratado e a conformidade à legislação pertinente, e buscando-se sempre a melhor adequação técnica ao objetivo geral da obra ou serviço conforme previsto no Art. 65 da Lei 8.666/1993 (item 5 acima).

c) Conforme evidenciado a seguir, demonstra-se que, em 3 das 4 contratações sob avaliação detalhada dessa auditoria, o valor final da obra, após acréscimos e supressões, apresenta pequena diferença em relação ao valor inicialmente contratado, com exceção de um contrato específico (obra de substituição da cobertura do restaurante do CAPGV – contrato nº 2016/242), em que os vícios ocultos detectados durante a obra em prédio antigo, com 38 anos de vida útil, levaram à adoção de solução que elevou o custo da obra de R\$ 230.509,09 para R\$ 311.701,62. Nas demais obras analisadas por essa auditoria, a configuração de custos foi a seguinte:

- i. Contrato nº 2016/135: de R\$ 1.497.045,06 para R\$ 1.499.190,16 (majoração de 0,1%);
- ii. Contrato nº 2016/151: de R\$ 953.938,29 para R\$ 875.236,42 (redução de 8,9%);
- iii. Contrato nº 2016/246: de R\$ 139.655,35 para R\$ 151.981,24 (majoração de 8,8%).

d) No conjunto das 4 contratações analisadas por essa auditoria, constata-se que o valor global contratado foi de R\$ 2.821.147,79, sendo o custo final de R\$ 2.838.109,44. Logo, uma majoração de apenas R\$ 16.961,65, ou 0,6% (seis décimos por cento), representando acréscimo ínfimo, sobretudo por se tratar de obras em prédios antigos, o que evidencia o zelo, cuidado e competência com que tais contratações e execuções de obras são conduzidas.



e) A ocorrência de acréscimos ou aditivos contratuais, como demonstrado, não cabe ser caracterizada como deficiência no planejamento, mas como oportunidade de melhoria do resultado da execução das obras no interesse maior de conservação do bem público, sobretudo quando mantida a integridade e a conformidade legal e normativa do processo.

a) Reforma do estacionamento 5 do CAPGV

Considerações da CGU:

24. *"Do exposto verifica-se a existência de falhas na elaboração do projeto básico, visto que os serviços acrescidos (lixreira existente, aterro e recuperação de canteiros centrais) não eram ocultos, muito menos imprevisíveis, sendo visíveis, de maneira que deveriam ser do conhecimento do setor responsável pela elaboração do projeto básico respectivo."*

25. *"Em 22 de dezembro de 2016, após o encerramento do prazo para execução da obra pelo primeiro aditivo, foi celebrado o segundo aditivo, que alterou o valor do contrato. Conforme já mencionado, como o prazo de vigência do contrato é maior do que o de execução da obra não houve maiores implicações legais."*

Manifestação BNB:

26. Preliminarmente cabe destacar que:

a) Trata-se de obra realizada no maior estacionamento do Centro Administrativo do BNB, com área de cerca de 10.000 m², que resultou na ampliação do número de vagas de 315 para 364, delimitação de cada uma dessas vagas, remoção de árvores de grande porte mortas ou doentes, recuperação e ampliação de 630 m² de passeios para pedestres, recuperação da pavimentação antiga, com cerca de 30 anos de existência, padronização da sinalização horizontal e vertical no padrão da Norma Brasileira de Trânsito, dentre outras melhorias (anexo II).

b) Referida obra teve um único aditivo de valor (R\$ 12.325,69) e um de prazo, ambos pertinentes, necessários e devidamente justificados, em aderência ao previsto no Art. 65 da Lei 8.666/93, transcrito no item 5 acima.

c) O valor contratado da obra em questão foi de R\$ 139.655,35, tendo seu custo final sido de R\$ 151.981,24 (anexo III).

d) Logo, a majoração do valor da obra foi de apenas R\$ 12.325,89, correspondendo a 8,82% (anexo III), considerado valor ínfimo para o porte da intervenção, ainda mais em se tratando de equipamento antigo.

27. Desde a instrução do processo de contratação dessa obra até a instrução dos aditivos de prazo e valor decorreram 5 meses, conforme demonstrado no anexo IV, sendo que algumas condições pré-existentes foram alteradas, em razão de algumas árvores, que seriam originalmente mantidas, terem se mostrado, no decorrer do tempo, passíveis de remoção. Em outros casos, ficou revelado com a remoção de trechos da pavimentação, objeto das intervenções, a existência de raízes com extensão e diâmetro significativo, que tiveram que ser removidas, exigindo acréscimo nos serviços. Decidiu-se então, no transcurso da obra, tanto por questões de segurança como para proporcionar melhor aproveitamento do espaço, e buscando também melhor adequação técnica aos objetivos da obra, conforme previsto no Art. 65 da Lei 8.666 (item 5 acima), pela remoção adicional de algumas árvores, o que provocou a necessidade das alterações apontadas, conforme o anexo IV.



a) Com relação ao espaço da lixeira, após a remoção adicional de árvores no seu entorno, vislumbrou-se, na execução, a oportunidade de criação de vaga adicional para veículo, o que foi executado ao custo de apenas R\$ 626,00, portanto absolutamente insignificante para se generalizar como falta de planejamento para todo o conjunto de obras e serviços de engenharia do BNB;

b) A remoção de árvores e raízes, cuja necessidade somente pode ser revelada na execução da obra, pelas razões expostas acima, justificou também o acréscimo nos trechos de pavimentação a serem recuperados, tanto nos passeios quanto nas pistas de rolamento;

c) Em relação aos gastos adicionais com aterro e recuperação de canteiros centrais, estes decorreram igualmente do que foi revelado no decorrer da obra, após a remoção da pavimentação, pela presença de extensas raízes das árvores removidas na camada abaixo da pavimentação.

28. Em relação aos apontamentos dessa auditoria de ausência de data nas PLCs 2016/2354 e 2016/2469, leitura mais acurada desses documentos revela que as datas sempre estiveram ali presentes, quais sejam, 14/11/2016 e 29/11/2016, respectivamente (anexo V).

b) Obra no bloco C do CAPGV

Consideração da CGU:

29. *"Da análise do quadro precedente, verificam-se profundas alterações em relação ao projeto original e, olhando-se as demais licitações relacionadas a obras e serviços de engenharia, constata-se, em que pese a possibilidade legal de alterações contratuais, que o aditamento de contratos da espécie no BNB trata-se de uma regra e não uma exceção, o que prolonga o tempo de execução e entrega dos objetos e os encarece, tornando fictícias as economias obtidas com os descontos ofertados pelos licitantes contratados.*

Manifestação BNB:

30. Todas as alterações promovidas guardaram consonância e pertinência técnico-administrativa com os serviços contratados inicialmente, não transfigurando o objeto em outro de natureza e propósito diversos. Portanto, evidencia-se que não houve a ocorrência de profundas alterações em relação ao projeto original, de vez que todas as alterações propostas e autorizadas pelas alçadas de decisão buscaram a melhor adequação técnica ao objetivo da obra, qual seja, a reforma do bloco C1 térreo do CAPGV, conforme pode ser evidenciado no anexo VI.

31. Afigura-se equivocada a afirmação dessa auditoria quando afirma a existência de "economia fictícia" em função dos serviços aditados. Os valores dos serviços acrescidos decorrentes de mudanças qualitativas obedeceram ao previsto no Art. 14 do Decreto 7.983/2013 (transcrito no item 22 acima), não alterando o desconto inicialmente ofertado pelo fornecedor durante o certame. Manteve-se, portanto, a economia obtida por ocasião da contratação. O valor contratado da obra foi de R\$ 953.938,29, e seu custo final foi de R\$ 875.236,42. Logo, resultou numa redução de R\$ 78.701,87, correspondendo a decréscimo de 8,25%.

Consideração da CGU:

32. *"Em que pese haver previsão legal para as alterações contratuais, nesse caso específico a administração do BNB correu o risco da empresa não concordar com as supressões superiores ao limite de 25%, o que poderia ensejar na paralisação da obra e*



a necessidade de nova contratação para terminá-la, gerando mais atrasos e a possibilidade de mais aumento nos custos do serviço. O Tribunal de Contas da União, em sede do Acórdão nº 749/2010, já externou a sua preocupação acerca da reiterada prática de alterações contratuais, expedindo determinações e recomendações sobre a matéria, conforme segue:

"[...]

9.2. determinar ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes que, em futuras contratações, para efeito de observância dos limites de alterações contratuais previstos no art. 65 da Lei nº 8.666/1993, passe a considerar as reduções ou supressões de quantitativos de forma isolada, ou seja, o conjunto de reduções e o conjunto de acréscimos devem ser sempre calculados sobre o valor original do contrato, aplicando-se a cada um desses conjuntos, individualmente e sem nenhum tipo de compensação entre eles, os limites de alteração estabelecidos no dispositivo legal;

[...]

9.3.2. promova as alterações necessárias, no objeto da contratação, apenas nas hipóteses de relevante e notório interesse público, devidamente demonstrada no processo a conformidade com o disposto no Acórdão nº 215/1999-Plenário, observando-se, também, o disposto no subitem 9.2. anterior quanto aos limites para alterações contratuais;

[...]"

Conforme se observa, em que pese a previsão legal para alterações contratuais, o TCU demonstra que essa alternativa desse ser utilizada com parcimônia e dentro de determinados parâmetros, ou seja, "nas hipóteses de relevante e notório interesse público" para que não seja a regra mas uma exceção."

Manifestação BNB:

33. Evidencia-se como infundado o risco apontado por essa auditoria, vez que consta do dossiê do contrato, fls. 378, prévia manifestação da empresa NOVEX concordando com os valores aditados, conforme evidenciado no anexo VII, e confirmado no aditivo contratual respectivo.

34. O BNB adota em suas contratações de obras e serviços de engenharia as recomendações do Acórdão nº 749/2010 do Tribunal de Contas da União, tendo-as aplicado ao caso sob análise. Conforme verificado nessa Auditoria, não houve apontamentos de que as alterações estejam em desacordo com a lei ou que tenham ido em sentido contrário ao interesse público e/ou não tenham sido relevantes para a consecução dos respectivos objetos.

35. Em relação ao apontamento de ausência de data nas PLCs que deram origem aos aditivos, leitura mais acurada desses documentos revela que as datas sempre estiveram ali presentes, conforme demonstrado no anexo VIII e quadro abaixo:

Documento	Data que consta na primeira página
PLC 2016/2069	30/09/2016
PLC 2016/2353	10/11/2016
PLC 2016/2471	29/11/2016
PLC 2016/2583	16/12/2016
PLC 2017/220	27/01/2017



c) Substituição do madeiramento e das telhas do restaurante do CAPGV***Considerações da CGU:***

36. "Em 03 de janeiro de 2017, o Banco celebrou o 3º aditivo ao contrato, o qual registra o acréscimo de R\$ 81.192,53, correspondente a um acumulado de 35,23% sobre o valor original. O Banco para chegar a esse percentual utilizou-se de compensação entre os valores acrescidos e os suprimidos. Considerando somente o montante acrescido o aditivo elevou em 49,8% o valor original do contrato. "

Manifestação BNB:

37. É equivocada a afirmação dessa auditoria de que o BNB utilizou-se de compensação entre os valores acrescidos e os suprimidos para o cálculo do percentual aditado ao contrato. Com efeito, tanto a fundamentação quanto o parecer técnico apostos à proposta de aditivo, conforme evidenciado no anexo IX, definem claramente o percentual a ser aditado em 49,8%, dentro do limite estabelecido pela lei, visto se tratar do único aditivo de valor efetuado neste caso.

Considerações da CGU:

38. "Importante ressaltar que os gastos com o serviço de substituição do madeiramento e telhas não se limitaram ao previsto no Contrato nº 2016/242 e aditivos. O BNB celebrou um novo contrato, de nº 2016/281, datado em 12 de dezembro de 2016, no valor de R\$ 79.198,34, com a mesma empresa Dinâmica, enquadrando a contratação como dispensa de licitação por valor (art. 29, inciso I, da Lei nº 13.303/2016) para a realização de serviços na cobertura do restaurante do CAPGV. Verificou-se que ambos os contratos se referem a mesma obra e possuem vigência concomitante. O art. 29, I, da Lei nº 13.303/2016, assim dispõe:

Art. 29. É dispensável a realização de licitação por empresas públicas e sociedades de economia mista:

I - para obras e serviços de engenharia de valor até R\$ 100.000,00 (cem mil reais), desde que não se refiram a parcelas de uma mesma obra ou serviço ou ainda a obras e serviços de mesma natureza e no mesmo local que possam ser realizadas conjunta e concomitantemente; (grifou-se, destaque da CGU)."

Manifestação BNB:

39. Preliminarmente, destaca-se que o prédio em questão tem 38 anos de vida útil, e não havia ainda passado por intervenção desse porte. Trata-se de edificação composta por:

- c) Salão com cerca de 900 m², onde são servidas cerca de 1000 refeições/dia;
- d) Cozinha com cerca de 450 m²;
- e) Lanchonete com cerca de 150 m²;
- f) Horário de funcionamento de 7 da manhã às 7 da noite;
- g) Área coberta de cerca de 1.600 m² de telhas de barro com estrutura de madeira.
- h) O contexto dos itens acima é importante para situar que, no projeto básico da obra de substituição da cobertura, não seria possível, sobretudo dentro dos princípios da razoabilidade e economicidade, cogitar da sua remoção

para a identificação de eventuais necessidades de intervenções adicionais de infraestrutura, além daquelas observadas com o prédio em funcionamento, as quais constaram do projeto básico.

40. Diferentemente do que afirma essa auditoria, trata-se de contratos com objetos distintos, conforme evidenciado no anexo X, os quais não poderiam ser executados conjunta e concomitantemente:

- folha 124 do dossiê do contrato 2016/242, de obra de substituição do madeiramento e do telhado do restaurante do Centro Administrativo Presidente Getúlio Vargas – CAPGV, Cláusula Primeira – Do Objeto.
- folha 57 do dossiê do contrato 2016/281, de obra de reforma para reforço da estrutura de madeira da coberta do restaurante do Centro Administrativo Presidente Getúlio Vargas – CAPGV, Cláusula Primeira – Do Objeto.

A instrução do processo que originou o contrato 2016/242 ocorreu com base em informações que não possibilitavam, sob nenhum aspecto, a presunção da necessidade dos serviços contemplados na contratação 2016/281, haja vista que não se vislumbrou razoável a possibilidade de interrupção de funcionamento do restaurante e completa desmontagem da coberta para se ter convicção de todos os possíveis problemas existentes antes da elaboração do projeto básico, o qual contemplou, além da substituição de todas as telhas, a troca de 100% do madeiramento, com correção do espaçamento entre ripas, corrigindo assim todas as deficiências conhecidas e/ou detectadas ao longo dos 38 anos de uso da edificação. Não há, portanto, fundamento em afirmar que se tratam de dois contratos para a mesma obra com vigência concomitante, como afirma essa auditoria, e conforme evidenciado no anexo XI.

Consideração da CGU:

41. "Com fulcro no texto em destaque da transcrição do dispositivo da Lei nº 13.303/2016, resta evidente que o fundamento empregado pelo BNB foi descabido e caracterizou deliberado fracionamento de despesa, prática vedada pelo art. 23, § 5º, da Lei nº 8.666/1993, em virtude de o limite de acréscimo ao Contrato nº 2016/242 ter praticamente batido no teto de 50% com o 3º termo aditivo (49,80%). Ademais, o BNB durante a execução da obra ainda solicitou a consultoria do Prof. P.C., no valor de R\$ 7.450,00, o qual, segundo o Banco, ainda não foi pago em face da falta de apresentação da documentação requerida pelo consultor."

Manifestação BNB:

42. Avalia-se que não há fracionamento ou mesmo parcelamento do objeto vez que na origem do contrato 2016/242 não havia possibilidade de prever a necessidade dos serviços contemplados no contrato 2016/281, conforme evidenciado na fundamentação e no parecer técnico da PLC nº 2016/2466 (anexo XI), a qual deu origem ao Contrato nº 2016/281.

43. Destaca-se que o fracionamento ou mesmo parcelamento pressupõem o conhecimento prévio do total de serviços necessários à execução plena da obra, o que, conforme evidenciado, não se aplica a este caso.

44. Ressalte-se que o TCU aponta em seu Acórdão 1336/2006 que as aquisições caracterizadas por dispensa ou inexigibilidade de licitação podem ser fundamentadas em dispensa de licitação, o que corresponde à solução adotada pelo BNB diante da situação imprevista ocorrida no decorrer da execução do contrato 2016/242.



45. Quanto ao pagamento da consultoria do Professor P.C., no valor de R\$ 7.450,00, o BNB tem cobrado do prestador de serviços a regularidade de sua situação, e tão logo seja demonstrada, o pagamento será efetuado em conformidade com a legislação vigente (anexo XII).

Consideração da CGU:

46. *"Os fundamentos das alterações ao Contrato nº 2016/242 revelaram nítida deficiência na confecção do projeto básico de engenharia que suportou a licitação e contratação dos serviços de substituição do madeiramento e das telhas do restaurante do CAPGV. A precariedade técnica da peça gerou atrasos na execução dos serviços de engenharia, aumento de custo e prática de ilegalidade grave por parte de agentes do Banco envolvidos com esse objeto."*

Manifestação BNB:

47. Tendo em vista todo o exposto pelo Banco, mostra-se infundada a afirmação de que os agentes do BNB envolvidos nesse processo tenham cometido ilegalidade grave.

48. A solução adotada diante da situação revelada após a remoção do telhado e madeiramento, qual seja, desnivelamento da estrutura de concreto para apoio das terças de madeira construída há cerca de 38 anos, e deformação das terças, foi a que se mostrou mais econômica e de mais rápida implementação, dentre as alternativas estudadas, estando aderente à legislação vigente e em conformidade com as normas do BNB, não se configurando nem de longe a prática de ilegalidade.

49. As evidências estão consubstanciadas no parecer técnico e fundamentação da proposta de contratação direta – reforço estrutural, assim como no projeto de reforço estrutural, objeto do anexo IX.

Consideração da CGU:

50. *"Com efeito, em parecer constante do processo de dispensa de licitação que gerou o Contrato nº 2016/281 com a mesma empresa vencedora da tomada de preços para a execução dos serviços de troca do madeiramento e telhas do restaurante do CAPGV, constam informações acerca dos problemas encontrados e de como o projeto básico foi elaborado."*

51. *Depois de discorrer acerca do tempo de construção do restaurante (cerca de 38 anos) e os problemas recorrentes a respeito de goteiras e deslocamento de telhas, é informado sobre o projeto básico o que segue:*

52. *"O projeto básico elaborado para instruir o processo de substituição das telhas foi desenvolvido com base nas informações pré-existentes e no histórico de problemas observados ao longo dos anos. Não seria viável remover o telhado para se verificar o estado e a situação de cada um de seus componentes, levando-se em conta a grande altura da cumeeira e a presença de forro rebaixado ou laje de forro na maior parte da edificação. Previu-se assim a troca de todas as telhas e do madeiramento da cobertura, pois já se sabia que as telhas estavam desgastadas, e decidiu-se também, por questões de segurança, substituir todo o madeiramento, corrigindo eventuais falhas e imperfeições encontradas."*

53. *Com relação ao madeiramento, como não havia registros de problemas ou deficiências estruturais, decidiu-se manter o mesmo dimensionamento e a mesma distribuição das peças antigas (em termos de seção). Quanto às telhas, optou-se pela*



especificação da telha de barro modelo “americana”, a qual permite um encaixe mais preciso, dispõe de esbarros para prevenir o deslizamento e deslocamento, e conta com processo de produção mais controlado que o da telha colonial, garantindo maior uniformidade entre as peças. Essa telha tem ainda a vantagem de reduzir a sobrecarga do telhado, sendo necessária uma quantidade menor de telhas por metro quadrado que a telha colonial, resultando com isso em menor carga sobre o madeiramento.”

54. Do exposto, evidencia-se que o Banco não possuía todos os elementos, necessários e suficientes, que permitissem a elaboração de um adequado projeto básico. A idade da construção, a indisponibilidade de plantas e projeto original, são fatores que deveriam demandar análises e estudos mais detalhados para minimizar a ocorrência, como aconteceu, de situações não previstas.”

Manifestação BNB:

55. A fundamentação da PLC nº 2016/2466, que deu origem ao Contrato nº 2016/281, evidencia com clareza que, no decorrer da execução do Contrato nº 2016/242, a fiscalização se deparou com vício oculto, originado na construção do prédio, há mais de 38 anos, o qual não poderia ter sido detectado previamente, conforme anexo XI.

56. Com isso, mostra-se equivocada a afirmação de que o Banco não dispunha de todos os elementos necessários e suficientes que permitissem a elaboração de um projeto básico adequado para a obra licitada e contratada. Conforme evidenciado no anexo XIII, o processo foi instruído com base em projetos técnicos, caderno de especificações e planilha de orçamento que continham todos os elementos necessários à execução do seu objeto. As alterações promovidas decorreram de situação superveniente, para a qual se buscou a solução mais célere e racional, no interesse do Banco e da Administração.

57. Em relação aos apontamentos dessa auditoria de ausência de data na PLC 2016/2294, leitura mais acurada desse documento revela que a data sempre esteve ali presente, qual seja, 04/11/2016 (anexo XIV).

d) Reforma do restaurante e lanchonete do CAPGV

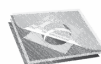
Considerações da CGU:

58. "Do exposto, verifica-se que os problemas encontrados na execução de outra obra, no caso a substituição do telhado do restaurante, impactaram o andamento dos trabalhos da reforma do restaurante.

59. Com relação à essa obra, verifica-se, mais uma vez, pelas alterações procedidas no projeto, deficiências na elaboração do projeto básico. Entretanto, neste caso específico, revelou-se também problema no planejamento das aquisições por parte do BNB, haja vista a execução de outra obra (substituição do telhado do restaurante) no mesmo local, a qual impactou os prazos de execução da reforma do restaurante.”

Manifestação BNB:

60. Cumpre ressaltar que as contratações de obras e serviços de engenharia no BNB são planejadas e instruídas de acordo com as necessidades da empresa, previamente tratadas em diversas instâncias do Banco, inclusive Diretoria Executiva. No caso da obra em questão, previu-se que seria concluída concomitantemente com a obra de substituição da cobertura, com vistas a permitir a liberação do restaurante para uso dos comensais no menor prazo possível.



61. Evidentemente que a obra sofreu atraso, em decorrência da necessidade de correção de questões estruturais reveladas após a retirada da cobertura do restaurante, fartamente demonstrado acima, tendo sido a ocorrência tratada dentro da mais absoluta legalidade e em conformidade com as normas internas do Banco.

62. Em relação ao apontamento dessa auditoria de ausência de data nas PLCs 2016/2110 e 2016/2543, exame mais acurado mostra na primeira página referência temporal clara e objetiva, quais sejam 06/10/2016 e 13/12/2016, respectivamente, conforme evidenciado no anexo XV.

Análise do Controle Interno

O Banco segregou a sua manifestação em duas partes. A primeira, mais geral, se refere à parte inicial do achado de auditoria, enquanto a segunda, mais específica, aborda as considerações acerca dos contratos examinados pela auditoria. Seguindo a lógica da manifestação do BNB, analisam-se as justificativas na ordem em que foram apresentadas.

Com relação aos itens 1 a 23 constantes da resposta do Banco, tem-se a registrar que o achado levantado pela auditoria da CGU não questiona a motivação das contratações, a inexistência do projeto básico, a falta de publicação e a sua disponibilização no sítio do Banco, muito menos aponta para a não execução de serviços.

O cerne da questão refere-se às sucessivas alterações nos projetos que deram suporte licitações e contratações de empresas para a realização de obras e serviços de engenharia, as quais ocasionaram majorações e retardamentos em sua execução.

De certo que a legislação não estabelece limites para o “*número de eventos relacionados às alterações de contratos*”, mas o número e a especificidade (magnitude) das mudanças desses “eventos” revelam o quão distante da realidade estava o projeto básico em relação ao que foi efetivamente realizado, demonstrando a ineficiência deste como ferramenta de planejamento e balizamento das necessidades da aquisição e escolha da melhor solução para a obra/serviço de engenharia.

O Banco não tem sido eficiente na concepção dos projetos que lastrearam às contratações de obras e serviços de engenharia examinadas, haja vista a recorrência de alterações contratuais, demonstrando que o BNB sempre precisa de mais recursos e tempo para a execução desse tipo de objeto em relação ao que foi previsto.

Sobre as constatações da auditoria em exercício anterior, mais uma vez repisa-se que não se está discutindo sobre a legalidade dos atos praticados, exceção feita somente com relação à fuga ao certame licitatório por meio de contratação direta (dispensa de licitação) dos serviços relacionados à substituição do telhado do restaurante do CAPGV.

O Banco mencionou o artigo 65 da Lei nº 8.666/1993, o qual trata das situações nas quais o contrato administrativo pode ser alterado. As condições estabelecidas, e suas restrições (limites), a exemplo de “*quando houver modificação do projeto ou das especificações, para melhor adequação técnica aos seus objetivos*” e “*quando necessária a modificação do valor contratual em decorrência de acréscimo ou diminuição quantitativa de seu objeto, nos limites permitidos por esta Lei*” somente vêm demonstrar que as alterações contratuais previstas na Lei, em que pesem serem permitidas, se tratam de exceção e não a regra, ou seja, o esperado é que o contrato seja executado conforme foi estabelecido inicialmente.



As definições na Lei nº 8.666/1993 acerca do projeto básico evidenciam que esta ferramenta técnica não foi elaborada adequadamente pelas áreas competentes do BNB, haja vista não fornecer todos os elementos necessários e suficientes para as contratações relacionadas a obras e serviços de engenharia, conforme se depreende dos excertos da norma transcritos a seguir:

"IX - Projeto Básico [...] devendo conter os seguintes elementos:

- a) [...] e identificar todos os seus elementos constitutivos com clareza;*
- b) [...] **de forma a minimizar a necessidade de reformulação** [...]; (grifou-se)*
- c) identificação dos tipos de serviços a executar e de materiais e equipamentos a incorporar à obra [...];*
- d) informações que possibilitem o estudo e a dedução de métodos construtivos, instalações provisórias e condições organizacionais para a obra [...]; [...];*

Sobre a argumentação de que *“a estratificação realizada induziu à conclusão equivocada de que ocorrem sistematicamente alterações nos contratos de serviços e obras de engenharia e de que praticamente em todos os casos o projeto básico não seria suficiente para que o projeto fosse executado conforme planejado”*, tem-se a informar que a relação de 34 (trinta e quatro) contratações relativas a obras e serviços de engenharia realizadas em 2016, segundo o Banco, foi elaborada por solicitação da auditoria.

Entretanto, após análise, verificou-se que desse total apenas 9 (nove) se referiam a obras, enquanto as demais eram relacionadas a contratos de manutenção (ar condicionado, máquinas e elevadores etc.) e elaboração de projetos. Portanto, das 9 (nove) obras, 7 (sete) foram objeto de aditivos, correspondendo a um percentual de 77,78% desse total, o que demonstra a procedência do apontamento efetuado pela auditoria.

Com relação à afirmação de que *“a existência de aditivo contratual não configura por si só deficiência no planejamento, ainda mais quando a realização de aditivo atende à necessidade da empresa, ocorre em aderência à legislação vigente e tem como motivação a melhor adequação técnica aos objetivos da obra, tendo sido conduzida sob os preceitos da economicidade e boa técnica, além de aprovada pelos comitês de despesas competentes (Codin e/ou Diretoria Executiva)”* tem-se a considerar o que segue em contraponto:

a) de fato a existência de aditivo contratual não configura por si só deficiência no planejamento, entretanto, quando a frequência e magnitude das mudanças são representativas tem-se uma evidência forte que o planejamento efetuado para a contratação possui falhas, haja vista os problemas verificados na execução dos contratos examinados, a exemplo de obras concomitantes que retardam o andamento de outras, projetos básicos que se revelaram precários e inconsistentes, porquanto mostrarem-se distantes da realidade encontrada, não se prestando a fornecerem os elementos necessários e suficientes para a execução da obra;

b) em que pese se reconhecer que alguns aditivos atendem à necessidade do Banco, outros se mostram desnecessários caso o projeto básico contivesse a melhor solução para a obra/serviço e uma estimativa (quantitativa) mais próxima da realidade. Conforme se verifica nos exemplos a seguir, muitas das modificações se referem a deficiências na elaboração do projeto básico;

c) com relação à *“aderência à legislação vigente”* tem-se que o Banco praticou uma ilegalidade grave quando contratou, por dispensa de licitação, serviços relacionados à



substituição do telhado do restaurante, exatamente por deficiência na concepção do projeto básico da obra de reforma daquele espaço físico;

d) sobre a afirmação de que os aditivos têm “*como motivação a melhor adequação técnica aos objetivos da obra*”, tem-se como improcedente o argumento, pois, a rigor, tomando como espeque as fundamentações técnicas dadas para justificar as mudanças, as adequações ocorreram em virtude de deficiências na elaboração do projeto básico, e

e) a aprovação pelos comitês de despesa competentes segue um rito estabelecido nos procedimentos internos do Banco e nada tem a ver com o problema apontado, pois tais colegiados não adentram em detalhes técnicos das contratações, sobretudo, se as peças que dão suporte estão adequadamente concebidas e dispõem de todos os elementos necessários e suficientes para bem caracterizar a obra ou serviço de engenharia a ser licitado e contratado.

Sobre a “presunção” da auditoria, alegada pelo Banco, de que nas alterações qualitativas o valor cotado acaba sendo superior, tem-se que concordar parcialmente com o Banco. De fato, o artigo 14 do Decreto nº 7.983/2013 estabelece limitações à empresa contratada, que fazem com que suas novas cotações observem o desconto concedido em sua proposta original.

Entretanto, as constantes alterações qualitativas ocasionam atrasos e interrupções no andamento das obras, haja vista que precisam de análises da melhor solução para a mudança, novas cotações de itens, críticas à proposta por parte do Banco etc. Esses atrasos, como será demonstrado nos exemplos a seguir, majoram os contratos.

Sobre a alegada inexpressividade da majoração dos contratos pelos aditivos firmados pelo Banco, tem-se a informar que vários itens foram suprimidos porque não eram necessários e/ou estavam superestimados, de modo que não deveriam sequer ter sido nem cotados. Por isso, alguns itens, caso fossem pagos, e não suprimidos, caracterizariam como gasto desnecessário.

Algumas supressões reduziram o valor global do contrato aditivado e podem passar a falsa impressão de que a majoração não foi representativa. Entretanto, verificou-se que em muitos casos não se trata de uma melhor solução técnica ou de uma economia efetiva para o Banco, mas apenas a verificação de sua inutilidade para o projeto ou de sua superestimação.

Reitera-se que em algumas situações os aditivos contratuais revelaram, sim, deficiências no planejamento. Exemplifica-se o caso da reforma do restaurante, com a inclusão de serviços de outro contrato (área de grelhados) e da execução de outra obra concomitante no local, os quais geraram alterações no projeto e atrasos e majorações no contrato.

Diante do exposto, em que pese as alegações apresentadas pelo Banco, restou demonstrada a deficiência dos projetos básicos como instrumento de balizamento e referência para a execução das obras e serviços de engenharia.

Conforme será demonstrado nos exemplos específicos destacados a seguir, os projetos elaborados não possuem todos os elementos necessários e suficientes para a caracterização da obra, contribuindo para os constantes aditivos contratuais que majoraram e atrasaram a execução dos serviços.



a) Reforma do estacionamento 5 do CAPGV

A argumentação do Banco sobre essa obra está contida nos itens 24 a 28 da sua manifestação. Sobre os documentos mencionados pelo Banco é importante esclarecer que nos dossiês atinentes às contratações da espécie constam dois documentos que recebem a mesma denominação e número.

Em um deles está a fundamentação do aditivo e contém a manifestação da área técnica do Banco e a assinatura dos responsáveis pela elaboração do documento. Neste foi verificada a inexistência de data. O outro expediente trata-se da autorização, pelo colegiado respectivo, para a realização do aditivo ao contrato. Neste caso consta, além da assinatura dos membros/coordenador do comitê, a data da reunião.

O documento referenciado pela auditoria refere-se ao expediente no qual está fundamentada a proposta de alteração contratual e não no documento referente à autorização do aditivo e que foi referenciado pelo Banco em sua resposta. Portanto, ratifica-se que os referidos documentos não contêm a data da sua elaboração.

Com relação às demais alegações, reitera-se que houve deficiências nos projetos básicos que ocasionaram majorações e atrasos na execução da obra. As alterações no projeto desta obra tiveram como causa situações que eram passíveis de serem observadas e previstas mediante uma análise mais acurada quando da sua elaboração.

b) Obra de reforma do bloco C do CAPGV

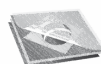
Sobre essa obra específica, a manifestação do Banco está inserida nos itens 29 a 35 da sua resposta. Inicialmente reitera-se que o “risco infundado” alegado pelo Banco, e levantado pela auditoria, justifica-se. Legalmente a empresa somente está obrigada a aceitar supressões até o limite de 25% do previsto em contrato, acima disso é facultativa a sua concordância, o que poderia ensejar a rescisão contratual.

É sabido que em uma licitação a empresa necessita reduzir o valor dos serviços constantes dos índices oficiais para poder se sagrar vencedora do certame. Ocorre que essa redução, na maioria das vezes, não se dá de forma uniforme, ou seja, há itens na composição da proposta que possuem descontos maiores e outros menores em relação aos índices oficiais.

Essa diferença justifica-se em razão de vários fatores, dentre eles, por exemplo, o fato de a empresa possuir um menor custo ou uma metodologia de execução diferenciada que lhe permita fazer mais com menos com relação a determinados serviços.

Em vista disso, como em alguns itens a empresa reduziu ao mínimo o seu ganho e em outros ela obteve uma margem um pouco maior para que pudesse compensar os outros itens, quando a supressão, acima do limite de 25%, recai exatamente sobre os itens para os quais a empresa possui uma margem maior em relação aos itens adicionados, enquanto os itens acrescidos referirem-se aos de menor ganho, pode acabar tornando a proposta economicamente inviável ou desinteressante para a empresa.

Não é porque acabou dando certo no final, e a empresa tenha concordado com a supressão acima do limite, que não se possa nem se deva fazer críticas a esse tipo de situação. Tem que se olhar o processo pensando em uma gestão de riscos, e uma situação como essa, ou seja, ficando na dependência da concordância da empresa, é uma fonte provável de riscos, o que deve ser minimizada/afastada essa possibilidade de ocorrência.



Nesta obra específica, além das inúmeras alterações no projeto, verificaram-se erros de estimativa com relação a itens da planilha do projeto original, os quais estão consignados na fundamentação do sexto aditivo, conforme se reproduz:

“[...] Além disso, constatou-se que havia divergências quantitativas para alguns itens da planilha contratual entre o projeto original e a situação real, fazendo com que alguns dos serviços orçados estivessem com quantidades insuficientes e outros com quantidades excedentes[...]”.

Do exposto, verificam-se claras deficiências no projeto básico elaborado pelo Banco e que ensejaram profundas alterações no projeto original.

Sobre os documentos relacionados pelo Banco, ratifica-se o que foi registrado no item anterior, ou seja, a existência de documentos com a mesma denominação e número, mas que se prestam a finalidades diferentes, tendo a auditoria se referido a um e o Banco argumentado em relação a outro.

c) obra do telhado do restaurante do CAPGV

A argumentação do Banco acerca desta obra está consignada nos itens 36 a 57 da sua manifestação. Inicialmente é importante registrar, sobre o “equivoco” da auditoria alegado pelo Banco, o contido no 3º aditivo firmado pelo BNB, o qual transcreve-se *in verbis*:

*“O presente aditivo tem por objeto o **acréscimo** de 35,23%, correspondente a R\$ 81.192,53 (oitenta e um mil, cento e noventa e dois reais e cinquenta e três centavos), sobre o valor inicial atualizado do Contrato acima caracterizado, em função da realização de serviços extras para conclusão dos serviços de reforma, para substituição do madeiramento e telhado do restaurante do Centro Administrativo Presidente Getúlio Vargas, [...]”* (grifou-se)

Portanto, conforme apontado pela auditoria, para se obter o valor de R\$ 81.192,53, correspondente a 35,23% do contrato, registrado no 3º aditivo, o Banco subtraiu das adições (R\$ 114.785,79) o montante das supressões (R\$ 33.593,26).

Ademais, o que se revelou equivocado foi a escolha da telha “americana” pelo Banco, haja vista que esse material, de acordo com o fabricante, só seria compatível com telhados com inclinação mínima de 33%, o que não é o caso do telhado do restaurante, o qual possui inclinação efetiva de 27,8%.

A medição da inclinação do telhado não é uma tarefa de difícil implementação, assim como a informação do fabricante acerca da utilização do produto, medidas que poderiam ter sido verificadas previamente à contratação. Portanto, mais uma vez, fica demonstrado a deficiência do projeto básico elaborado pelo Banco.

De se ressaltar, ainda, que as telhas do tipo “americana” foram parcialmente adquiridas pelo contratante, e pagas pelo Banco, mas não foram utilizadas na obra, gerando uma despesa sem utilidade no montante de R\$ 46.068,25 (referente a diferença entre o valor do item na proposta da empresa R\$ 79.661,51 e o montante suprimido R\$ 33.593,26).

Para clarear o argumento da auditoria, o qual difere do entendimento do Banco e foi contestado, volta-se aqui novamente a definição dos elementos que deveriam estar contidos no Projeto Básico. Se era necessário um reforço da estrutura de madeira da coberta para realizar a substituição do madeiramento, então esse serviço deveria ter sido incorporado ao projeto na sua concepção. De outro modo, se fosse considerado um “vício



oculto”, impossível de se identificar previamente, então deveria ser acrescido ao contrato, fazendo-se um aditivo ao mesmo, pois se tratava de serviço indispensável para a conclusão da obra, o que não foi feito pelo Banco. O fato é que os aditivos ao contrato atinentes à substituição do telhado (2016/242) já haviam chegado a um acumulado de 49,8%, inviabilizando com isso a formalização de mais um aditivo referente ao serviço de reforço estrutural requerido, o qual foi contratado, indevida e ilegalmente, por intermédio de dispensa de licitação.

Sobre a menção feita por o Banco ao Acórdão TCU nº 1.336/2006 é importante ressaltar que o mesmo não se aplica ao caso em comento. A representação que deu origem ao referido Acórdão questionava a possibilidade de dispensas e inexigibilidades de licitação, enquadráveis nos incisos III a XXIV do art. 24 e art. 25, mas com valores equivalentes às dispensas previstas nos incisos I e II do art. 24, de obterem o mesmo tratamento no tocante à necessidade de publicação na imprensa oficial. Portanto, não possuindo correlação com o caso tratado. Em síntese o Acórdão determina o que segue:

“9.2. determinar à Secretaria de Controle Interno do TCU que reformule o “SECOI Comunica nº 06/2005”, dando-lhe a seguinte redação: “a eficácia dos atos de dispensa e inexigibilidade de licitação a que se refere o art. 26 da Lei 8.666/93 (art. 24, incisos III a XXIV, e art. 25 da Lei 8.666/93), está condicionada a sua publicação na imprensa oficial, salvo se, em observância ao princípio da economicidade, os valores contratados estiverem dentro dos limites fixados nos arts. 24, I e II, da Lei 8.666/93”.

Repisa-se o que foi registrado com relação às demais obras analisadas, no sentido de que nos demais casos procedeu-se a aditivos ao contrato para incorporar os serviços acrescidos, enquanto neste caso, por não haver mais a possibilidade de se modificar o contrato, haja vista que o aditivo chegou ao montante de 49,8% do contrato, utilizou-se de dispensa de licitação para a realização de serviços relacionados e concomitantes à execução da obra de substituição do telhado, tratando-se, portanto, de uma ilegalidade.

d) reforma do restaurante do CAPGV

A justificativa do Banco com relação a esta obra está contida nos itens 58 a 62 de sua resposta. O BNB credita o atraso na obra *“em decorrência da necessidade de correção de questões estruturais”*, as quais se referem a uma outra obra contratada pelo Banco, no caso a substituição do telhado do restaurante. Entretanto, verificou-se nos documentos da área técnica que fundamentaram os aditivos que outros fatores concorreram para os atrasos e as majorações do contrato e estão descritos, dentre os quais destacam-se:

“[...] ocorreram algumas alterações nos projetos após o início da obra, como: a inclusão da área dos grelhados na reforma (havendo alteração nos projetos arquitetônico elétrico e hidrossanitário), mudança de local do palco, alterando o tamanho de algumas divisórias. [...]

[...] ademais, está sendo desenvolvido projeto para modernização da cozinha e algumas adaptações estão sendo promovidas para compatibilização com os serviços em curso. [...]

[...] 5. Substituição de portas dos sanitários e da lanchonete ao invés de reforma tendo em vista a impossibilidade de recuperação das portas existentes.

6. Alteração de medidas dos portões das casas de máquinas a partir de conferência de dimensões “in loco”.

Além disso, constatou-se que havia divergências quantitativas para alguns itens da planilha contratual entre o projeto original e a situação real, fazendo com que alguns dos serviços orçados estivessem com quantidades insuficientes e outros com quantidades excedentes [...]”

Conforme se verifica, houve a inclusão de novos serviços, a exemplo da área de grelhados, o desenvolvimento de projeto para modernização da cozinha durante a execução da obra, substituição de portas, alteração de medidas de portões e, ainda, constatou-se divergências quantitativas para itens da planilha contratual, o que revela, a exemplo do ocorrida na obra de reforma do bloco C, claros erros de estimativa na elaboração de itens do projeto básico. De todo o exposto, revela-se, mais uma vez evidentes deficiências no projeto básico.

Recomendações:

Recomendação 1: Aprimorar, doravante, o processo de planejamento das aquisições atinentes a obras e serviços de engenharia, de modo que o projeto básico obedeça às disposições do art. 6º, inciso IX, da Lei nº 8.666/1993, sob pena de responsabilidade de quem o elaborou e da autoridade competente que o aprovou em desacordo com as normas técnico-legal, como forma de mitigar os reiterados aditivos em decorrência de alterações nos projetos e, conseqüentemente, reduzir os impactos negativos no cronograma de execução e valor do objeto, bem como evitar a prática ilegal de fracionamento de despesa.

2.2.1.2 INFORMAÇÃO

Informações gerais sobre o Pregão Eletrônico No 015/2013 e a execução do Contrato 2013/129, que tratam da implantação da solução ERP ((Enterprise Resource Planning), no Banco do Nordeste.

Fato

O BNB criou o Projeto Conexão mediante a PAA 2012/588-054, aprovada pela Diretoria Executiva em 03 de maio de 2012, para fornecer apoio à gestão do Banco na operacionalização e controle dos processos administrativos com a implantação de um sistema integrado de gestão empresarial baseado em solução ERP (*Enterprise Resource Planning*).

Um sistema ERP tem por principal objetivo integrar vários processos administrativos de uma organização, além de buscar viabilizar um planejamento operacional transparente e estruturado, simplificar a integração das soluções implementadas, reduzir a complexidade do ambiente tecnológico, melhorar a qualidade da informação, reduzir o retrabalho e as inconsistências e aprimorar os mecanismos de gestão e controle interno.

A aquisição do sistema foi realizada por meio do Pregão Eletrônico Nº 015/2013 iniciada em 27 de março de 2013, sagrando-se vencedor a empresa Politec Tecnologia da Informação S.A., inscrita no CNPJ sob o nº 01.645.738/0001-79, por ter apresentado proposta com o menor preço global, R\$ 49.900 mil, o qual foi reduzido para R\$ 48.950 mil, após negociação. A homologação do certame deu-se em 10 de junho de 2013.

Cumprе esclarecer que a empresa Politec Tecnologia da Informação S.A. teve sua razão social alterada para Indra Brasil S.A., conforme comunicação de alteração de razão social e operações societárias fornecida pela empresa.

Destarte, o Contrato 2013/129 foi assinado em 24 de junho de 2013 com a empresa Indra Brasil Soluções e Serviços Tecnológicos S.A., CNPJ Nº 01.645.738/0001-79, sendo responsável pelo faturamento dos serviços realizados a filial Indra Brasil Soluções e Serviços Tecnológicos S.A., inscrita no CNPJ sob o nº 01.645.738/0017-36. O referido contrato teve um prazo de vigência de 48 meses e os trabalhos para fornecimento da solução baseada no software SAP foram iniciados em julho do mesmo ano.



O objeto do Contrato 2013/129 é composto de 5 itens, assim sintetizados: (1) Fornecimento e cessão de direito de uso definitivo, não exclusivo, visando suportar os macroprocessos relacionados – licenças SAP; (2) Serviços de desenvolvimento da solução, incluindo planejamento, parametrização, customização, testes, integração com legados, migração de dados dos sistemas do Banco e operação assistida por 90 dias; (3) Serviços de treinamento; (4) Serviços de suporte e manutenção das licenças SAP adquiridas; (5) Serviços de suporte técnico da solução desenvolvida pelo prazo de 14 meses a contar da aceitação definitiva.

A execução do objeto foi dividida em duas etapas, chamadas de “ondas”, cada uma determinando os macroprocessos a serem desenvolvidos, conforme segue:

- (I) Primeira onda - Contabilidade Bancária; Gestão de Serviços de Logística e Patrimônio (processos: Aquisição de Bens, Materiais e Serviços; Contas a Pagar; Gestão de Contratos; Gestão do Patrimônio; Manutenção; Controle de Estoque; Entidades Externas); Controladoria (processos: Planejamento Orçamentário; Controle Orçamentário); Gestão de Controles Internos e *Compliance*;
- (II) Segunda onda - Gestão de Pessoas (processos: Concurso Público; Folha de Pagamento; Benefícios; Ponto Eletrônico; Suprimento e Movimentação de Pessoal; Viagem Corporativa; Medicina e Segurança do Trabalho; Controle Disciplinar e Recursos Administrativos); Planejamento Empresarial (processos: Planejamento Estratégico e Operacional; Gestão de Projetos); Controladoria (processo: Contabilidade Gerencial).

Em 31 de outubro de 2016, foi criada uma comissão interna para apuração, por intermédio de processo administrativo, do pedido de rescisão do Contrato 2013/129 feito pela empresa INDRA por meio do expediente INDRA/SSFF-BNBSAP07/2016, de 26 de outubro de 2016.

Em 1º de dezembro de 2016, o Contrato 2013/126 foi formalmente rescindido pelas partes, sendo então o Projeto paralisado para fins de novas concepções, inclusive alteração do nome, que passou a ser chamado de Projeto Sinergia, e contratação de empresa para a execução dos serviços remanescentes.

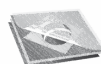
2.2.1.3 CONSTATAÇÃO

Pagamento de prorrogação futura do serviço de manutenção de licenças SAP, para execução posterior ao distrato e desmobilização da equipe de implantação da solução objeto do Contrato 2013/129, com prejuízo de R\$ 817.734,97.

Fato

O Contrato nº 2013/129 compreende, em seu objeto, item referente à prestação de serviços de suporte e manutenção das licenças SAP adquiridas junto à INDRA. O serviço em tela consiste na liberação de atualizações e correções de defeitos nos produtos licenciados, e é efetivamente disponibilizado pela empresa SAP, da qual a INDRA era parceira.

Acerca da modalidade de contratação e condições de pagamento, o Contrato nº 2013/129 contrapõe-se às orientações dispostas no Acórdão TCU Plenário 2523/2012, o qual



recomenda a vinculação dos serviços de manutenção e suporte de licenças dos sistemas ERP a resultados objetivos e mensuráveis.

Com efeito, a modalidade adotada no Contrato em comento, para pagamento do suporte e manutenção das licenças SAP, prevê desembolsos anuais, de forma antecipada, independente de utilização do serviço. Em síntese, o que se paga é o direito de baixar e instalar novas versões e correções dos produtos SAP durante o ano vindouro, a iniciar do ato do pagamento.

Deu-se início ao processo de encerramento do Contrato em questão em 26 de outubro de 2016, ocasião em que a empresa INDRA solicitou ao BNB a rescisão da avença mediante o expediente INDRA SSFF-BNBSAP07/2016.

Tem-se que, na data de 31 de outubro de 2016, a Diretoria Executiva aprovou a PAA 2016/445-015, que tratava da desmobilização da equipe da empresa contratada e da resposta à correspondência INDRA SSFF-BNBSAP07/2016, bem como, por intermédio da RD/5.528, criou comissão interna para apuração do pedido de rescisão do referido contrato mediante processo administrativo e designou o Comitê Gestor da Diretoria de Administração como comissão julgadora.

Naquela mesma data o gestor do contrato respondeu o expediente INDRA SSFFBNBSAP07/2016 por meio do Ofício 445/015, em que comunica as ações para a rescisão; a improcedência dos pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro feitos pela empresa (Ref. INDRA SSFF-BNBSAP02/2016 e Ref. INDRA SSFF-BNBSAP03/2016); e autoriza a desmobilização do pessoal da contratada.

Ao final desse processo, o Termo de Rescisão foi assinado em 1º de dezembro de 2016, tendo o BNB pago a empresa o montante de R\$ 3.094.324,35. Compõe esse valor o pagamento de R\$ 817.734,97, relativo à quarta parcela dos serviços de suporte e manutenção de licenças dos produtos relacionados aos macroprocessos da “segunda onda” (abrangendo Gestão de Pessoas, Planejamento Empresarial e Controladoria – Contabilidade Gerencial).

Tomando como base o pagamento da NFS-e nº 211 no valor supramencionado, instou-se o BNB a esclarecer e justificar: (I) a fundamentação para o pagamento de suporte e manutenção das licenças ter sido feito no momento do distrato com a INDRA, haja vista que foram suspensos os serviços que vinham sendo prestados pela contratada; (II) as licenças que estariam sendo contempladas com o serviço sendo pago e o período coberto por este pagamento.

Em resposta, o Banco encaminhou o Ofício nº 2017/445-010, de 20 de fevereiro de 2017, de lavra da Gerência do Projeto Sinergia e Diretoria de Administração e TI, com o seguinte teor:

“[...]

a) O Banco firmou o Contrato 2013/129 com a empresa Indra Brasil Soluções e Serviços Tecnológicos S/A, para fornecimento de Solução Integrada de Gestão Empresarial, compreendendo o licenciamento de uso definitivo e serviços de implantação, treinamento, suporte e manutenção de licença, envolvendo liberação de atualizações e correções de defeitos do produto, bem como serviços de manutenção de natureza corretiva na citada solução;

b) Tendo em vista rescisão solicitada pela contratada Indra, em 01/12/2016 o Banco efetuou o distrato do Contrato 2013/129;



c) De acordo com o item I.4.1 da Cláusula Sétima – Das Condições de Pagamento, constante do referido instrumento contratual, o pagamento dos serviços de suporte e manutenção de licença deveria ser realizado em parcelas iguais anuais, sendo a primeira parcela após o recebimento da licenças de uso contratadas da solução e as subsequentes no prazo de 12 (doze) meses após o pagamento da parcela anterior;

d) Em observância ao estabelecido no Contrato 2013/129, no tocante ao pagamento dos serviços de suporte e manutenção de licença, conforme informações existentes no Sistema Integrado de Logística (S320), foram efetuados os desembolsos a seguir relacionados, incluindo respectivas datas, valores período de cobertura, a saber:

ONDA	MEDIÇÃO	VALOR (R\$)	DATA LIBERAÇÃO
1	874647	1.651.374,37	20/08/2013
2	891675	632.754,14	17/12/2013
1	938123	1.755.077,05	21/10/2014
2	947631	672.489,71	16/12/2014
1	984104	1.898.494,96	19/08/2015
2	1001043	727.442,88	17/12/2015
1	1034054	2.074.643,20	22/08/2016
2	1048868	817.734,97	01/12/2016

e) É importante destacar que todos os desembolsos efetuados, no tocante ao suporte e manutenção de licença, ocorreram no período devido, incluindo o último pagamento, no valor de R\$ 817.734,97;

Cabe esclarecer que referidos pagamentos asseguram o suporte e manutenção de licença, incluindo liberações de atualizações e correções de defeitos no produto, para o período de 12 (doze) meses após cada desembolso, cujos serviços são, em última análise, executados pela SAP, fabricante da solução SAP ERP, objeto da contratação em referência; ou seja, com o pagamento anual do suporte e manutenção de licenças, o Banco fica habilitado a receber o serviço de Enterprise Support SAP, acessando-o diretamente junto à SAP ou por meio de uma empresa implementadora;

f) Não obstante a rescisão contratual com a Indra, ocorrida em 01/12/2016, é oportuno ressaltar a necessidade de se continuar assegurando o suporte aos produtos SAP pelo próprio fabricante, tendo em vista o funcionamento, em ambiente de produção, da solução implantada para operacionalização do macroprocesso de Gestão de Controles Internos e Compliance (Módulo de GRC-PC da SAP);

g) Além disso, a continuidade do esforço de implantação da solução SAP, a partir da contratação de uma nova empresa para execução dos serviços remanescentes, deverá considerar, no tocante aos serviços de suporte e manutenção, o período de cobertura assegurado pelo último pagamento desse tipo de serviço no âmbito do Contrato 2013/129;



h) *Relacionamos, abaixo, os períodos de cobertura do suporte e manutenção de licença assegurados junto ao fabricante SAP para os módulos de cada Onda contemplados no objeto do Contrato 2013/129:*

ONDA	PERÍODO DE COBERTURA
<i>1</i>	<i>19/08/2017</i>
<i>2</i>	<i>16/12/2017</i>

”

A inclusão desse pagamento mostrou-se prematura e descabida, uma vez que seria devido somente a partir de 17 de dezembro de 2016, para disponibilização dos serviços no período dos próximos 12 meses.

Ademais, não se encontra fundamentação na prorrogação da contratação desse serviço para após o encerramento do Contrato nº 2013/129, haja vista a existência de argumentos que motivam exatamente a exclusão de tal pagamento, dentre os quais podem-se citar: a autorização do Banco para a desmobilização da equipe da INDRA; a inexistência de macroprocessos da “segunda onda” em produção; a inexistência de outro contrato em vigor para a implantação dos mesmos produtos; a disponibilidade dos serviços para os demais macroprocessos contratados (da “primeira onda”) até o mês de agosto de 2017.

Nesse sentido, a jurisprudência produzida pelo TCU é farta na recomendação de tornar cada vez mais frequentes a contratação de serviços de TI mensurados pelos resultados efetivamente entregues, e não pela disponibilidade do serviço de manutenção e suporte, a ser utilizado quando for necessário.

No caso concreto, há o agravante da falta de previsão de utilização do referido serviço dentro do período de cobertura pago, em virtude da inexistência de macroprocessos da “segunda onda” em desenvolvimento.

A propósito, faz-se necessário refutar, pela sua improcedência, a argumentação tecida no item “f” da manifestação do Banco. O macroprocesso de Gestão de Controles Internos e Compliance (Módulo de GRC-PC da SAP) diz respeito à “primeira onda”, consequentemente não faz parte do serviço pago no distrato, o qual é atinente somente aos processos da “segunda onda”.

Deste modo, a argumentação exposta permite concluir a desnecessidade dos serviços de suporte e manutenção dos produtos SAP relacionados aos macroprocessos da “segunda onda”, de que trata o pagamento em questão, o que compromete seu ato autorizador, à luz do princípio da economicidade na Administração Pública.

Causa

Avaliação frágil e equivocada da Equipe do Projeto Conexão acerca da necessidade de prorrogação futura dos serviços de suporte e manutenção das licenças SAP correspondentes à “onda 2”, a qual contribuiu para a inclusão indevida do pagamento do serviço para o período de 17 de dezembro de 2016 a 17 de dezembro de 2017 na informação sobre os valores devidos no encerramento do Contrato 2013/129.

Falha da comissão interna criada pela Resolução RD 5.528/2016, ao não conferir ou questionar a inclusão do pagamento dos serviços de suporte e manutenção das licenças SAP correspondentes à “onda 2” no valor de R\$ 817.734,97, visto tratar-se de componente de pagamento conflitante com as condicionantes que foram estabelecidos no seu Relatório, porquanto era indevido, já que se tratava de parcela não vencida.

Manifestação da Unidade Examinada

O Banco apresentou o Ofício 2017/499-007, de 19 de junho de 2017, de lavra da Diretoria de Administração e da Gerência do Projeto Sinergia, com as seguintes manifestações:

“A respeito do pagamento da quarta parcela dos serviços de suporte e manutenção de licenças dos produtos que compõem a onda 2, informamos que o teor de nossa resposta anterior citado neste documento foi complementado na resposta ao item 3 da SA201604667/11, de 06/03/2017, cujo texto transcrevemos a seguir:

‘Em aditamento à resposta apresentada por meio do Ofício 2017/445-010, de 20/02/2017, esclarecemos que o serviço de suporte e manutenção de licenças, oferecido pela SAP, contempla:

1) Serviço de suporte – garante a correção de defeitos na solução standard do produto, tanto em relação a erros em produtos já implantados quanto a erros na configuração e testes de produtos em implantação.

2) Manutenção de licenças – assegura o direito do cliente em baixar as novas versões, releases e notas dos produtos, contendo melhorias e correções de erros. A suspensão desse serviço acarreta ao cliente perda do direito às versões, releases e notas disponibilizadas no período que durar a suspensão, somente recuperadas mediante remuneração à SAP, a preços do dia da recontração do serviço, pelo tempo decorrido da suspensão.

Por outro lado, esse serviço, embora ofertado pela SAP, é adquirido por meio de empresa implementadora e revendido para os clientes, de modo que o Banco do Nordeste não poderia contratá-lo diretamente da SAP.

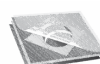
Desta forma, por ocasião da rescisão contratual com a Indra, havia naquele mês o pagamento previsto do serviço de suporte e manutenção de licenças relativas à onda 2, referente ao período dezembro/16 a dezembro/17.

Na avaliação da equipe do Projeto, o não pagamento dessa parcela e a consequente interrupção do serviço trariam danos severos à Instituição, tanto pela perda do suporte da SAP sobre os módulos que estão em implementação como, principalmente, pela perda do direito às melhorias e correções dos produtos em tempo de projeto. O fato adquire maior relevância porque no escopo da onda 2 está incluso o módulo de Gestão de Pessoas e a SAP vem disponibilizando melhorias no produto para aderência da solução às exigências do esocial.

Assim, no caso de não pagamento da parcela contratual acima referenciada, caberia ao Banco viabilizar a contratação posterior do serviço para aquisição das melhorias disponibilizadas no período em que o serviço ficou suspenso, a preços certamente mais altos que os anteriormente contratados.

Ressalte-se que o valor dos serviços de suporte e manutenção de licenças pago à Indra é direcionado para a SAP, pois esse é um suporte específico do fabricante da solução. Desta forma, mesmo depois de rescindido o contrato com a Indra, o Banco tem acesso a esse serviço, tanto pelo site da SAP, quanto por contato telefônico, se necessário. O Banco também fica habilitado a utilizar o Enterprise Support, que nos permite acionar vários serviços específicos da SAP relativos ao suporte e manutenção de licenças.

Ante o exposto, entendemos que o procedimento administrativo de desembolso da penúltima parcela correspondente aos serviços de suporte e manutenção de licença se configurou como o mais apropriado, considerando-se os aspectos técnicos e financeiros aqui destacados.’



Embora entendamos que o texto acima transcrito responda aos questionamentos dessa Auditoria, acrescentamos algumas informações que julgamos importantes para maior esclarecimento da questão.

Inicialmente, tecemos comentários sobre as orientações dispostas no Acórdão TCU Plenário 2523/2012, que recomenda a vinculação dos serviços de manutenção e suporte a licenças dos sistemas ERP a resultados objetivos e mensuráveis.

No item 146 do relatório consolidado de auditorias operacionais do TCU que antecede o citado Acórdão, aquele órgão assim se manifesta:

‘Para o caso dos contratos de manutenção e suporte, constatou-se a inexistência de vinculação direta dos serviços prestados aos resultados esperados. O valor de remuneração para esses casos é fixo, estabelecido a partir de percentual do total pago originalmente pelo total das licenças adquiridas (entre 17% e 22%). Com essa configuração, o serviço de suporte é remunerado independentemente da quantidade de chamados de suporte que a empresa contratada atenderia, bem como da quantidade de novas versões. Remunera-se nesses casos, portanto, por suposta disponibilidade do serviço de manutenção e suporte, a ser utilizado quando for necessário, mas sem a definição de níveis de serviço a serem alcançados pela contratada.’

Em seguida, pondera que *‘esse paradigma tem sido combatido para o caso das soluções de TI, e jurisprudência farta no TCU tem sido produzida para tornar cada vez mais frequentes a contratação de serviços de TI mensurados pelos resultados efetivamente entregues’* (item 147 do citado relatório).

Entretanto, reconhece que *‘essa é uma prática de mercado exercida por fornecedores de licenças de grandes aplicativos de TI, como sistemas gerenciadores de bancos de dados, sistemas operacionais e sistemas ERP’* (item 148 do mesmo relatório).

Cabe registrar que, por ocasião da confecção do edital que originou o contrato 2013/129, firmado entre Banco do Nordeste e Indra, o Acórdão TCU Plenário 2523/2012 foi considerado com vistas a adotar as recomendações ali consignadas, notadamente em relação à contratação de serviços que pudessem ser mensurados pelos resultados entregues, como foi o caso da contratação dos serviços de implantação e dos serviços de treinamento.

Esse mesmo direcionamento foi adotado para a contratação dos serviços de suporte e manutenção de licenças, embora sem sucesso, por não haver à época, essa modalidade de comercialização pelos fornecedores de ERPs.

Igual dificuldade parece ter enfrentado o próprio TCU, também em 2012, no processo de aquisição de ERP para aquele órgão, conforme pode se verificar nos termos do edital de pregão eletrônico nº 87/2012.

No tópico Serviço de Suporte Técnico e Atualização de Versões constante do Anexo 1 – Termo de Referência do citado edital o serviço de suporte é assim descrito:

‘150. O serviço de suporte técnico e atualização de versão é o fornecido pelo fabricante do software, que segue termo de suporte próprio e padronizado, aplicável a todos os clientes do software que contratam este serviço.

151. O suporte técnico e direito de atualização de versão deverão ser adquiridos pela contratada junto aos fabricantes do SGP e dos softwares de apoio fornecidos pela contratada, em nome do contratante, com termo inicial do serviço idêntico à data de emissão das licenças as quais se refere. Deverá o documento comprobatório da contratação do suporte, emitido pelo fabricante, fazer menção às licenças abrangidas pelo suporte. Não será aceito suporte contratado para

licenças que não as entregues ao contratante nem suporte com data de início anterior à de assinatura do contrato.

152. Conforme descrito na seca o LICENÇAS DE USO, tendo em vista que o fornecimento das licenças ocorrerá em duas etapas, assim também deve ocorrer quanto ao suporte técnico, o qual será remunerado conforme o total de licenças fornecidas em cada etapa, uma vez que deve ser apresentado comprovante informando a quais licenças o suporte se refere.

153. O suporte técnico e direito de atualização de versão junto ao fabricante deverá ser mantido ativo durante toda a vigência do contrato, desde a entrega do primeiro conjunto de licenças, com comprovação mensal por parte da contratada, mediante a qual será autorizado o pagamento da OS referente à prestação do serviço (grifos nossos).

Nos itens acima transcritos, fizemos alguns grifos para enfatizar o reconhecimento, nos termos do edital, de que o serviço de suporte e manutenção de licenças segue termo próprio e padronizado do fabricante para todos os clientes que o adquirem (item 150), que o serviço é iniciado na data de emissão das licenças a que se refere (item 151), que será remunerado conforme o total de licenças fornecidas em cada etapa (item 152) e que a autorização do pagamento fica condicionada à comprovação mensal de que o serviço está ativo durante a vigência do contrato (item 153).

Mais adiante, no tópico Orçamento Estimado e Classificação Orçamentária do mesmo documento, consta o quadro que segue, em que fica novamente evidenciado que os serviços de suporte serão pagos em valores fixos mensais, durante 60 meses para o primeiro conjunto de licenças e 42 meses para o segundo conjunto de licenças, e não por resultados objetivos e mensuráveis.

Item	Descrição	Unidade	Qtd	Preço unitário (em R\$)	Preço total (em R\$)
1	Licenças de uso da Solução				
1.1	Licenças do sistema de gestão de pessoas necessárias para implantação				663.430,57
1.2	Licenças do sistema de gestão de pessoas necessárias para entrada em produção				1.413.903,18
1.3	Licenças para <i>softwares</i> de apoio fornecidos pela contratada				710.141,45
A		Subtotal licenças			2.787.475,20
2	Serviço de implantação				
2.1	Instalação e configuração do Ambiente Computacional	unidade	1		264.724,58
2.2	Planejamento da implantação	unidade	1		816.904,45
2.3	Execução da implantação dos seis processos de trabalho principais	unidade	1		7.847.334,87
2.4	Execução da implantação da gestão de saúde	unidade	1		1.324.605,64
2.5	Execução da implantação da educação corporativa	unidade	1		1.307.237,64
2.6	Execução da implantação da gestão do desempenho profissional e programa de reconhecimento	unidade	1		1.321.091,04
B		Subtotal implantação			12.881.898,23
3	Serviço de manutenção evolutiva				
3.1	Manutenção evolutiva	Ponto de Função	5000	1.014,84	5.074.203,12
C		Subtotal manutenção			5.074.203,12
4	Treinamento				
4.1	Treinamento TI - instalação, configuração e operação	Turma	1	30.814,28	30.814,28
4.2	Treinamento TI - BD, migração e integração	Turma	1	30.814,28	30.814,28
4.3	Treinamento TI - atendimento de primeiro nível de <i>Help desk</i> presencial	Turma	1	40.966,65	40.966,65
4.5	Treinamento TI - parametrização e customização	Turma	1	33.426,72	33.426,72
4.6	Treinamento Gestores	Turma	1	34.244,43	34.244,43



Item	Descrição	Unidade	Qtd	Preço unitário (em R\$)	Preço total (em R\$)
4.7	Treinamento seis processos de trabalho principais - Serviços de Administração e Gerências de Processo	Turma	2	48.317,92	96.635,84
4.8	Treinamento seis processos de trabalho principais - Educação à distância	Turma	1	26.835,69	26.835,69
4.9	Treinamento seis processos de trabalho principais – Segep	Turma	2	48.465,54	96.931,08
4.10	Treinamento para o processo de trabalho gestão de saúde	Turma	1	42.416,40	42.416,40
4.11	Treinamento para o processo de trabalho gestão educacional	Turma	2	37.360,35	74.720,70
4.12	Treinamento para o processo de trabalho gestão do desempenho profissional	Turma	1	30.099,96	30.099,96
4.13	Treinamento em auditoria da Solução	Turma	1	20.766,78	20.766,78
4.14	Treinamento de passagem de conhecimento tecnológico e funcional	Turma	1	87.234,06	87.234,06
D		Subtotal treinamento			645.906,87
5	Suporte Técnico				
5.1	Suporte técnico da Solução de gestão de pessoas e dos <i>softwares</i> de apoio para o primeiro conjunto de licenças	mensal	Até 60 meses	25.763,47	1.545.808,20
5.2	Suporte técnico da Solução de gestão de pessoas e dos <i>softwares</i> de apoio para o segundo conjunto de licenças	mensal	Até 42 meses	41.998,38	1.763.931,96
E		Subtotal suporte técnico			3.309.740,16
F			TOTAL		24.699.223,57

Fonte: TCU - Edital de pregão eletrônico nº 87/2012, Anexo 1 – Termo de Referência, tópico Orçamento Estimado e Classificação Orçamentária.

Voltando à decisão do Banco de evitar que o serviço de suporte e manutenção de licenças referente à onda 2 fosse encerrado, convém destacar que por ocasião da rescisão contratual com a Indra, o Banco tencionava agilizar o processo de contratação dos serviços remanescentes, via negociação com a empresa segunda colocada no processo licitatório. Com isto, os serviços de implantação seriam retomados com maior rapidez, o que tornava mais premente a necessidade de continuidade do serviço de suporte e manutenção de licenças. Entretanto, por fatores supervenientes, em momento posterior referida contratação não se consumou, conforme já é do conhecimento dessa Auditoria, estando em curso os preparativos para novo processo licitatório, com vistas à continuidade dos trabalhos.

Em relação à afirmação dessa Auditoria de que *‘Em síntese, o que se paga é o direito de baixar e instalar novas versões e correções dos produtos SAP durante o ano vindouro, a iniciar do ato do pagamento’*, lembramos que também está incluso nesse serviço o suporte a resolução de problemas junto à SAP.

A esse respeito, encaminhamos relatório (anexo I) contendo os diversos chamados feitos à SAP desde 2013, quando adquirimos as licenças dos produtos, mostrando-se que:

- Os serviços de suporte eram efetivamente prestados pela SAP;
- A necessidade do serviço vem desde 2013, mesmo sem os produtos entrarem em produção; e
- Há um chamado realizado em 2017, posterior ao encerramento do contrato com a Indra, já que o serviço pode ser acessado diretamente com a SAP.

Relativamente ao direito de baixar novas versões e correções dos produtos SAP, o relatório *‘SAP Support Package Stack Schedule’* (anexo II) contém as notas, atualizações e versões disponibilizadas e previstas para disponibilização em 2017 (o número que consta em cada célula representa a identificação da release disponibilizada).

Finalmente, como já foi dito, é importante destacar que, caso o serviço de suporte e manutenção de licenças estivesse suspenso, não só seria impossível para o Banco acessar o suporte da SAP, quanto estaria esta empresa impedida de atualizar a versão dos produtos adquiridos disponibilizada no período em que durasse a suspensão.”

Análise do Controle Interno

Os esclarecimentos apresentados pelo Banco não trazem novos elementos capazes de justificar o pagamento de R\$ 817.734,97, autorizado no ato do distrato com a INDRA, referente ao serviço futuro de suporte e manutenção das licenças relativas aos macroprocessos previstos para a “segunda onda”.

O pagamento não era devido. Não se consegue encontrar a parcela referente a esse serviço no pedido de encerramento do contrato feito pela INDRA em 26 de outubro de 2016, que deu início ao processo de distrato.

Havia cobertura do serviço até 17 de dezembro de 2016. Não é plausível alegar que o pagamento era devido porque feito em dezembro de 2016, posto que o processo de encerramento do contrato iniciou-se em outubro e teve somente seu ato de assinaturas no dia 1º de dezembro.

A avaliação do Gestor do Projeto Conexão, pela necessidade de realizar o pagamento, é frágil e se revelou equivocada, pois se baseou na expectativa de continuidade do desenvolvimento da solução com a convocação da segunda colocada no processo licitatório, o que não se deu.

Há preponderância de argumentos favoráveis à desnecessidade do pagamento, os quais passam-se a citar. A descontinuidade do desenvolvimento da solução era certa pois a equipe da INDRA já se encontrava desmobilizada. Não havia previsão de prazo para a retomada imediata do desenvolvimento da solução tecnológica, a qual poderia ocorrer pela convocação da segunda colocada no Pregão Eletrônico nº 015/2013 ou por intermédio da realização de outra licitação, sendo certo que haveria a prorrogação dessa descontinuidade em qualquer das duas alternativas.

Certa também é a necessidade de se voltar a contratar o serviço de suporte e manutenção de todas as licenças: as referentes aos macroprocessos da primeira onda estavam cobertas até agosto de 2017 e as da segunda onda até dezembro de 2016. Os produtos principais, os quais são compartilhados pelos macroprocessos das duas ondas, tinham a cobertura garantida pela primeira onda (até agosto de 2017), pois já havia sido pago o serviço em agosto de 2016.

Outrossim, a avaliação apresentada pela equipe do Projeto Conexão deu-se sob equivocada fundamentação, à medida que descreve corretamente as consequências possíveis a partir do não pagamento do serviço em questão, contudo, ao mesmo tempo, distorce o contexto real, pois em verdade os módulos não estão em implementação (equipe de desenvolvimento desmobilizada e contrato de implantação encerrado).

Não se pode considerar o ‘*tempo de projeto*’ já que não estão sendo exercidas as atividades típicas de desenvolvimento (projeto), as quais poderiam demandar o serviço de suporte e manutenção de licença

Não há relevância para a constatação em tela o fato de que o escopo da onda 2 inclui o módulo de Gestão de Pessoas, e muito menos a solução para as exigências do E-Social,



que não compõe o objeto do contrato encerrado, tanto assim é verdade que nas tratativas que vinham sendo conduzidas com a empresa VERT Soluções em Informática Ltda., segunda colocada no Pregão Eletrônico nº 015/2013, para contratação dos serviços remanescentes do contrato com a INDRA, foi inserido o componente “*Serviço de Preparação da Solução para o eSocial*” no valor de R\$ 3.500,00. Portanto, não é plausível a avaliação de que “*o não pagamento e a consequente interrupção do serviço trariam severos danos à Instituição*” ante a fundamentação apresentada.

Quanto à viabilização da contratação posterior do serviço, trata-se de uma necessidade independente da existência prévia de cobertura, haja vista que na retomada do desenvolvimento será necessária a contratação do serviço para o novo período, inclusive, para a totalidade das licenças adquiridas (primeira e segunda ondas). Com efeito, é meramente especulativa a previsão de preços supostamente mais altos no futuro para o mesmo serviço.

Essas considerações comprometem o entendimento exposto pelo Banco para tentar justificar o pagamento, o qual além de ter sido antecipado, refere-se a serviço posterior ao distrato e sem previsão de necessidade, ante a interrupção do desenvolvimento e a ausência de processos implantados da onda 2

A manifestação do Banco identifica similaridades da modalidade de contratação do serviço de suporte e manutenção de licenças SAP no Contrato 2013/129 com as modalidades praticadas em outros contratos ilustrados no Relatório Consolidado de Auditorias Operacionais do TCU que antecede ao Acórdão TCU Plenário 2523/2012 e no Edital do Pregão Eletrônico nº 87/2012 do TCU.

Contudo, ao tempo em que o relatório do TCU constata que *‘os serviços prestados sobre esse modelo não são medidos por resultados específicos e mensuráveis, configurando valor fixo, estabelecido pela empresa contratante, e que equivale em média a aproximadamente 20% do valor gasto com a primeira aquisição de licenças por ano’*, o Acórdão nº 2523/2012–TCU–Plenário mantém a recomendação à Unidade auditada para que *‘oriente os órgãos e entidades sob sua jurisdição, com contratos vigentes de sistemas integrados de gestão, para que verifiquem a legalidade desses instrumentos no que diz respeito: (...) à vinculação dos serviços de manutenção e suporte de licenças do sistema integrado de gestão a resultados objetivos e mensuráveis’*

A principal interpretação válida para essa deliberação do TCU é que os serviços de manutenção e suporte de licenças dos sistemas baseados em ERP devem se pautar pela efetividade de seu uso.

Posto isso, o que se espera do Banco é que atue segundo a diretriz traçada no referido Acórdão, mantendo-se alerta, na contratação dos serviços remanescentes do Contrato 2013/129, à legalidade:

- I - do modelo de remuneração da contratada vinculado a resultados;
- II - dos critérios objetivos de aceitabilidade dos produtos;
- II - do uso de instrumentos para rastrear os serviços executados;
- IV - do uso de instrumentos de controle periódico da validade, quantidade e tipo de licenças contratadas e efetivamente utilizadas; e
- V - da vinculação dos serviços de manutenção e suporte de licenças do sistema integrado de gestão a resultados objetivos e mensuráveis

No que concerne ao relatório de chamados à SAP que o Banco encaminhou, no qual se verifica o registro de 131 chamados feitos de novembro de 2013 a maio de 2017, sendo



somente um deles posterior ao encerramento do Contrato 2013/129, observa-se que este último registro trata da *substituição de IP para o SAP Router*, serviço de conexão de rede para o produto ECP na instalação 0020773332 – *T Installation ERP*.

Dado o assunto registrado como ‘*substituição de IP para o SAP Router*’, o atendimento, s.m.j., refere-se à readequação da configuração de infraestrutura de servidor do ERP SAP, e pode ser classificado um atendimento simples, de baixa prioridade. Cabe esclarecer que a instalação 0020773332 do Banco refere-se ao pacote básico do ERP SAP, licença que é comum a todos os macroprocessos, estando coberta pelo serviço contratado de suporte para a onda 1 e, via de consequência, prescinde da cobertura do serviço de suporte para a onda 2.

O Banco finaliza encaminhando calendário da SAP com previsão de disponibilização de atualizações de produtos para 2017, destacando, em seguida, que seria impossível atualizar a versão dos produtos caso o serviço de suporte de manutenção de licenças estivesse suspenso.

Conquanto verdadeira a assertiva, ela não reflete fielmente o contexto do Banco à época posterior ao distrato, pois ainda é possível atualizar as versões dos produtos licenciados para a onda 1. Além disso, não se vislumbra a necessidade de manter as instalações em suas últimas versões, sabendo-se que o contrato de desenvolvimento está interrompido.

A instalação de novas versões tem o potencial de impactar a configuração existente dos macroprocessos, acrescentando comportamentos imprevistos – erros – e, consequentemente, demandando serviços de readequação dos produtos em projeto.

Todas essas atividades são objeto do contrato de implantação encerrado, o que as tornam inadequadas de se realizar no estágio incompleto e paralisado em que se encontra o desenvolvimento da solução.

Nesse mesmo sentido o relatório do Acórdão 2523/2012 TCU Plenário já infere, no seu parágrafo 163, que *‘quanto maior o número de customizações realizadas na primeira implantação do sistema ERP, maiores são os prováveis custos de sua migração para uma nova versão, tendo em vista a necessidade de estudo e, quando for o caso, reconstrução e teste do código customizado. Tudo isso se dá em virtude de o código customizado não fazer parte inerente da solução ERP e, por essa razão, não estar contemplado em qualquer modificação de versão por parte da fornecedora das licenças’*

Além da análise finda, cumpre acrescentar ao fato em epígrafe o conflito identificado no relatório elaborado pela comissão interna criada pela Resolução RD 5.528/2016, destinada a apurar pedido de distrato amigável feito pela INDRA.

É que a conclusão do referido relatório, ao sugerir, com vistas ao encerramento do Contrato 2013/129, o “PAGAMENTO de valores devidos, observadas estritamente as condições estabelecidas no contrato”, não deixa margem para que se inclua componente de pagamento sem que haja obrigação contratual, o que foi feito com os serviços de suporte e manutenção de licenças SAP, haja vista tratar-se de parcela não vencida e referente a prorrogação futura do serviço. (Grifou-se)

Recomendações:

Recomendação 1: Apurar as responsabilidades pelo pagamento indevido do valor de R\$ 817.734,97 no encerramento do Contrato 2013/129.



Recomendação 2: Suspender o pagamento dos serviços de manutenção e suporte de licenças SAP e somente o retomar quando houver a efetiva necessidade, balizada pelo plano de implantação da solução a ser contratada.

Recomendação 3: Instaurar procedimento para quantificação do dano ao erário e caracterização dos responsáveis.

2.2.1.4 CONSTATAÇÃO

Prejuízo de R\$ 10.230.011,28 referente à contratação de serviço de suporte e manutenção para licenças SAP não utilizadas, e atos de gestão antieconômica referentes à antecipação desnecessária da aquisição de licenças SAP mediante o Contrato 2013/129, sendo pago o valor de R\$ 2.074.643,20 no Exercício 2016.

Fato

Os serviços contratados à INDRA incluem, no item I da Cláusula Terceira do Contrato 2013/129, o fornecimento de licenças SAP dos tipos Portal, Operacional, Administrador, e Usuários de TI, sendo ali estabelecidas as quantidades necessárias por cada macroprocesso a ser implantado.

Estão também previstos, no item IV da referida Cláusula, os serviços de suporte técnico e de manutenção de licença, incluindo liberação de atualizações e correções de defeitos do produto.

Não está especificado na descrição dos serviços o período a ser contemplado pelo suporte técnico e manutenção das licenças. Entretanto, ele é contratado a partir da aquisição das licenças e, via de consequência, o ato de aquisição das licenças acarretará o início da despesa com os serviços de suporte.

No intuito de proteger o Banco de despesa desnecessária com o item suporte às licenças, o contrato dispõe, na Cláusula Sétima, que o pagamento deste item será realizado de acordo com o plano de implantação de cada produto que compõe a solução, e o pagamento das parcelas subsequentes será efetuado 12 (doze) meses após o pagamento da parcela anterior.

A inteligência desse dispositivo contratual está no fato de que as aquisições de licenças somente serão realizadas no momento em que se fizerem necessárias, i.e., venham a ser utilizadas. Entende-se que este momento é a entrada em produção do processo implementado, haja vista que é nesse momento que o módulo será disponibilizado para uso.

A aquisição em momento anterior depõe contra as boas práticas do mercado, como também os princípios da eficiência e economicidade na Administração, pela incorporação da despesa com suporte, a qual é desnecessária, posto que as licenças não estão em utilização.

Nesse sentido, o Gestor do Projeto Conexão consultou a empresa de consultoria Gartner sobre a prática de mercado. Na ocasião, essa empresa informou que o pagamento das licenças relativas a uma onda ocorre no seu início, todavia, se a onda possuir um tempo considerável, é preferível pagar as licenças de teste e de desenvolvimento no início da onda e, posteriormente, a contratante compraria as licenças que forem necessárias para



executar a solução, tendo em vista que os serviços de suporte e manutenção das licenças é cobrado antes de as licenças estarem em uso.

A despeito do que foi aqui exposto, o Banco optou por pagar a totalidade das licenças referentes à primeira etapa do contrato mediante a NF-e nº 58, de 18 de agosto de 2013, no valor de R\$ 7.996.264,78, tendo sido este o primeiro desembolso do Contrato 2013/129. Posteriormente, pagou a totalidade das licenças referentes à segunda etapa do contrato mediante a NF-e nº 86, de 17 de dezembro de 2013, no valor de R\$ 3.063.914,32.

Observa-se que, na data dos dois pagamentos das licenças, não havia processo algum implantado no Banco. Os referidos pagamentos foram, pois, feitos antes da implantação de qualquer solução. Tal situação perdura até hoje, à exceção do processo de Conformidade de Processo (macroprocesso de Controles Internos), para o qual foi emitido Termo de Aceite em novembro de 2016.

Ante à ausência de processos implantados no ERP e devido ao precoce pagamento das licenças, houve tanto o desperdício da aquisição de licenças não utilizadas quanto o desperdício da despesa continuada com o suporte e manutenção das mesmas.

O Banco apresentou as seguintes informações sobre o acima exposto mediante o Ofício 2017/445-012, de 06 de março de 2017, de lavra do Projeto Sinergia e da Diretoria de Administração:

“O item Aquisição de Licenças recebeu atenção especial da equipe do Projeto na etapa de formatação do Edital que deu origem ao contrato 2013/129, resultando em consultas a fornecedores e implantadores de ERPs, empresas que já haviam adquirido esse tipo de solução e a consultoria Gartner.

Tanto o assunto quanto a decisão sobre o melhor momento da aquisição se mostraram complexos, por conta, dentre outras, das seguintes especificidades:

- a) As licenças de solução ERP, via de regra, não têm preços tabelados disponíveis para o mercado;*
- b) Sabe-se que a precificação de cada pacote de licenças é feita levando-se em conta a quantidade e os tipos de licenças, o porte do cliente, a estratégia do fabricante para atrair o cliente etc.;*
- c) Vinculado às licenças há o serviço de suporte e manutenção de licenças, de aquisição obrigatória, cujo preço é um percentual sobre o valor do pacote de licenças adquiridas.*

Atrelado a essas especificidades, sabe-se que a escolha de uma ERP é uma decisão com repercussão de longo prazo, praticamente definitiva, considerando-se o alto volume de investimentos na aquisição e implantação de uma solução desse tipo.

Por conta disto, os fabricantes de ERPs utilizam o momento da decisão (aquisição inicial de licenças) para oferecer os maiores descontos no pacote de licenças, com o objetivo de sagrarem-se vencedores da concorrência, estratégia essa comum no mercado de TI.

Desta forma, sobressaem-se duas alternativas principais de aquisição das licenças, cujas vantagens e desvantagens expomos abaixo.

1. Aquisição fracionada



Nesta modalidade, seriam adquiridas apenas algumas licenças para o período de implementação e a maior parte delas, a serem usadas pelos usuários finais, somente na época da implantação.

a. Vantagens desta modalidade

- *Desembolso menor no início da implementação com a aquisição das licenças;*
- *Valor menor do serviço de suporte e manutenção de licenças no período anterior à implantação da ERP.*

b. Desvantagens desta modalidade

- *Necessidade de realização de novo pregão eletrônico para aquisição da maior parte das licenças;*
- *Risco da nova licitação não ser concluída até a data de implantação da solução (por óbices no processo licitatório) ou ser concluída bem antes dessa data (no caso de atrasos consideráveis na implantação da solução);*
- *Uma vez que na primeira aquisição houve a decisão pela ERP a ser implantada, o preço do lote complementar, bem maior em termos de quantidade, tenderia a ser oferecido sem desconto, com condições bem menos atrativas que as do primeiro lote, posto que a solução já estaria definida. Portanto, ficaria a Administração compelida a promover a disputa licitatória restrita aos revendedores do fabricante, sem margens para obtenção de maiores ganhos inerentes ao processo inaugural, quando a disputa envolve o tipo de solução, com disputa acirrada entre fabricantes. Em decorrência disto, o preço dos serviços de suporte e manutenção de licenças, calculado como um percentual do valor das licenças, ficaria mais elevado e seria praticado pelos anos seguintes.*

2. Aquisição total

Nesta modalidade, seriam adquiridas todas as licenças no início da implementação.

a. Vantagens desta modalidade

- *Tendência de se conseguir preços melhores na totalidade das licenças, por conta da concorrência entre os fornecedores de ERPs;*
- *Valor menor do serviço anual de suporte e manutenção de licenças referente aos anos pós-implantação contratados, já que o preço desse serviço é calculado como uma porcentagem do valor das licenças adquiridas;*
- *Forte evidência de que o pacote de licenças/suporte, dada sua natureza de produto de “prateleira”, quando adquirido em sua totalidade no início do processo, sempre funciona como um redutor dos preços globais da proposta do implementador da solução como um todo.*

b. Desvantagens desta modalidade

- *Pagamento de todas as licenças antes de sua implantação;*
- *Valor maior do serviço de suporte e manutenção de licenças referente ao período anterior à implantação da solução;*
- *Risco de haver atrasos nos prazos estipulados para implantação da solução, alterando-se, com isto, as estimativas de custo para o Banco de se adotar uma ou outra alternativa de aquisição das licenças.*



Apresentamos, a seguir, o Quadro 1 com a simulação do custo para o Banco de cada uma das alternativas. Para simplificar a análise, consideramos:

- Implantação em uma única onda, a ser feita 12 meses depois do início dos serviços de implementação;
- Aquisição total de 6.000 licenças, sendo necessárias apenas 60 licenças para o período de implementação;
- Preços da segunda aquisição de licenças majorados em 30%.

AQUISIÇÃO FRACIONADA									
		Vr. Unit	Total						
60 licenças no início		1,00	60,00						
5940 na implantação		1,30	7.722,00						
			Início ano 1	Início ano 2	Início ano 3	Início ano 4	Início ano 5	Início ano 6	Total
Aquisição de licenças			60,00	7.722,00	-	-	-	-	7.782,00
Suporte e manut. de licenças			13,20	1.698,84	1.698,84	1.698,84	1.698,84	1.698,84	8.507,40
									16.289,40
AQUISIÇÃO TOTAL									
		Vr. Unit	Total						
6000 licenças no início		1,00	6.000,00						
			Início ano 1	Início ano 2	Início ano 3	Início ano 4	Início ano 5	Início ano 6	Total
Aquisição de licenças			6.000,00	-	-	-	-	-	6.000,00
Suporte e manut. de licenças			1.320,00	1.320,00	1.320,00	1.320,00	1.320,00	1.320,00	7.920,00
									13.920,00

Quadro 1 - Simulação dos custos de aquisição de Licenças

Convém destacar que, nas análises realizadas à época da construção do edital, foram utilizadas as demais condições que vieram a constar do Edital que originou o contrato 2013/129, incluindo os prazos definidos para implantação da solução, já que não fazia sentido assumir antecipadamente que esses prazos não seriam cumpridos.

Assim, com base nessas análises e nas visitas e consultas realizadas à época, julgou a equipe do Projeto que a alternativa escolhida foi a que permitiria a maior eficiência e economicidade para o Banco.

Feitas essas considerações, aproveitamos para esclarecer melhor o disposto na Cláusula Sétima do referido contrato, em razão dos comentários contidos nos parágrafos que se seguem, constantes da solicitação dessa CGU:

[...]

Inicialmente, cumpre esclarecer que a implantação da ERP, segundo o disposto no contrato 2013/129, se daria em duas ondas: a primeira onda, composta por parte dos módulos adquiridos, teria os serviços de implementação iniciados de imediato e a segunda onda, composta pelos módulos restantes teria os serviços de implantação iniciados cinco meses depois.

Assim, o intuito da Cláusula Sétima foi o de garantir que no início dos serviços de implementação o Banco somente iria receber e pagar pelas licenças da onda 1. Do mesmo modo, as licenças referentes aos módulos da onda 2 somente seriam recebidas e

pagas cinco meses depois, por ocasião do início dos serviços de implementação dessa onda.

Com esse dispositivo contratual, os ganhos do Banco se estenderiam a outro item contratado, porquanto o pagamento dos serviços de suporte e manutenção de licenças referentes aos módulos da onda 2 somente seriam iniciados cinco meses depois e, a partir daí, a cada 12 meses seguintes.

A interpretação de que o disposto da Cláusula Sétima se referia à aquisição fracionada de licenças não corresponde à realidade, já que a alternativa de fracionamento não foi considerada a mais vantajosa para o Banco.”

O Banco concentra sua manifestação na fase de confecção do Edital, o que, apesar de esclarecer as especificidades dos estudos realizados à época, não tem o condão de justificar a condução da execução do contrato, que é o foco do presente achado.

O objeto do Contrato 2013/129 inclui, no seu item I, o fornecimento das licenças SAP necessárias, fixando-se ali as quantidades e o preço total a ser pago por elas. O Banco contratou a aquisição do total das licenças necessárias para o cenário pós-implantação, porém as condições de pagamento determinam que o pagamento seja feito conforme a implantação de cada produto da solução. Portanto, não há mais que se falar em características e custos das modalidades de aquisição de licenças, posto que restam previamente determinados na descrição do objeto do contrato.

Nesse sentido, verificou-se a ausência dos preços individualizados das licenças nos anexos do contrato, como também na proposta vencedora da licitação. Tudo o que se consegue encontrar a respeito delas é a cópia de carta da SAP Brasil Ltda. destinada à Indra Brasil Soluções e Serviços Tecnológicos S/A, datada de 30 de julho de 2016, confirmando a entrega e listando as especificações, métrica de licenciamento e quantidade de cada licença.

Caberia à INDRA relacionar os preços individualizados cobrados e ao Banco assim exigir, o que deixou de ser feito. Mais grave é a situação das licenças pagas mediante a NF-e nº 86, para as quais nada consta individualizado.

O cerne da questão perpassa pela interpretação do Contrato 2013/129. O Banco apresenta ao final de sua manifestação uma interpretação para as condições de pagamento do item I, a qual, entende-se, não encontra respaldo no que é disposto na avença.

Com efeito, a Cláusula Sétima do Contrato 2013/129 assim dispõe:

“CLAUSULA SÉTIMA – DAS CONDIÇÕES DE PAGAMENTO

(...)

I.1 – fornecimento e cessão de direito de uso definitivo, não exclusivo, da Solução:

I.1.1 – o pagamento será efetuado no prazo máximo de 5 (cinco) dias úteis após a apresentação da nota fiscal/fatura correspondente, emitida após o recebimento pelo BANCO das licenças de uso contratadas da solução, de acordo com o plano de implantação de cada produto que compõe a solução;”

Enfatize-se a determinação para que o pagamento seja feito de acordo com o plano de implantação de cada produto que compõe a solução.

O Plano de Implantação é definido na Cláusula Quinta:

“CLAUSULA QUINTA – DO PLANO DE IMPLANTAÇÃO

Os prazos referentes à entrega da solução, incluindo os serviços de instalação, integração com o ambiente computacional do BANCO e transferência de conhecimento para utilização do sistema estão descritos no ANEXO VIII – Serviços de Implantação da Solução.”

Remetendo-se, pois, ao Anexo VIII do Contrato, tem-se que o Plano de Implantação da Solução será elaborado pela contratada, em versão detalhada, como parte das entregas previstas na avença. Além disso, pode-se também extrair desse Anexo que a Solução seria instalada nos ambientes computacionais do Banco somente após a homologação e aceite dos processos correspondentes de cada onda.

“ANEXO VIII

SERVIÇOS DE IMPLANTAÇÃO DA SOLUÇÃO

Este documento descreve os serviços que devem ser realizados para a Implantação da Solução Integrada de Gestão Empresarial, doravante chamada SOLUÇÃO, nos ambientes computacionais de testes, homologação e produção do Banco do Nordeste do Brasil, doravante denominado BANCO, com objetivo de informar ao CONTRATADO o que deve ser considerado para a elaboração do plano de trabalho com vistas à implantação da SOLUÇÃO.

1. DESCRIÇÃO DOS SERVIÇOS DE IMPLANTAÇÃO DA SOLUÇÃO

1.1. Os serviços de implantação da SOLUÇÃO contemplam, obrigatoriamente, as seguintes atividades:

- Estruturação e Planejamento do Projeto com apresentação de cronograma detalhado e estratégias de trabalho;

[...]

- Elaboração e implementação do Plano de Implantação detalhado;

[...]

8. SERVIÇOS DE INSTALAÇÃO DA SOLUÇÃO NOS AMBIENTES COMPUTACIONAIS DE TESTES, HOMOLOGAÇÃO E PRODUÇÃO DO BANCO

[...]

8.2. Esta etapa ocorrerá para cada uma das ondas, após a homologação e aceite correspondentes.

[...]

18. ELABORAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DO PLANO DE IMPLANTAÇÃO DETALHADO”

18.1. O CONTRATADO será responsável pela elaboração de um plano de implantação detalhado para a entrada da SOLUÇÃO em produção que deverá estar alinhado com as etapas de implantação definidas a seguir. [...]”

A quantidade de licenças necessárias é definida na Cláusula Terceira – Da Descrição dos Serviços, no nível de detalhamento de processo, dentro de cada macroprocesso a ser implantado.

Analisando-se a literalidade da Cláusula Sétima – Condições de Pagamento, ao fazer referência à palavra “implantação”, vê-se nitidamente a intenção do momento para o pagamento das licenças, ao passo que, ao mencionar a expressão “cada solução”, tem-se claramente a unidade de pagamento pretendida.

Nesse sentido, o momento para o pagamento das licenças de usuários é aquele da entrega do produto desenvolvido e disponibilizado para uso. Entende-se que não poderia ser especificada a data absoluta no ato da avença, haja vista que o detalhamento do plano de implantação, com a apresentação de cronograma, faz parte dos serviços de implantação da solução a serem ainda executados, segundo o Anexo VIII do Contrato 2013/129.



Não se encontra no Contrato em comento a definição do momento de pagamento como sendo o início de alguma etapa (tal como o início da instalação das licenças; o início do desenvolvimento; início da onda, etc.). Aliás, o termo implantação remete ao final, não ao início, do processo de desenvolvimento.

Na esteira da análise da literalidade, o termo “cada produto” define a unidade de pagamento. Cada macroprocesso implantado possui no Contrato 2013/129 (na sua Cláusula Terceira – Da Descrição dos Serviços) a quantidade de licenças necessárias. O detalhamento das licenças necessárias, repise-se, dá-se a nível de processo a ser implantado, dentro de cada macroprocesso. O termo “produto” remete a uma unidade funcional a ser implantada, i.e., um módulo do sistema.

De volta à Cláusula Sétima, não cabe interpretar, como induz a manifestação do Banco, uma “onda” como um “produto que compõe a solução”, posto que, de acordo com o Contrato, “onda” é etapa de sua execução, ao passo que a solução é composta por processos a serem implantados.

O texto do Contrato fala explicitamente de “onda” quando intenciona referir-se à etapa na qual é prevista a entrega do desenvolvimento de determinados processos, seguida do pagamento respectivo. Conquanto seja verificada menção explícita à “onda” nas condições de pagamento do item I.2 (referente aos serviços de desenvolvimento e operação assistida), o mesmo não ocorre no item I.1 (referente à aquisição das licenças) da mesma Cláusula Sétima, conforme tem-se aqui constatado.

Tecidas essas considerações, conclui-se ser incabível a interpretação apresentada pelo Banco, em sua manifestação prévia, segundo a qual o intuito da Cláusula Sétima foi o de garantir que no início dos serviços o Banco iria receber e pagar pelas licenças da onda 1, enquanto as licenças referentes aos módulos da onda 2 seriam recebidas e pagas cinco meses depois.

Superada a análise contratual, passa-se a tecer considerações sobre os atos de gestão do Contrato, no escopo dos pagamentos das licenças e ao seu suporte.

De fato, houve o pagamento das licenças previstas para os processos inclusos na Onda 1 no início do Contrato 2013/129 e o pagamento das licenças previstas para os processos inclusos na Onda 2 foi feito quatro meses após.

Repise-se que não havia fundamentação razoável para realizar o pagamento de todas as licenças previstas para a totalidade dos processos determinados para a Onda 1 logo no início do Contrato.

Não se vislumbra obrigação contratual para a antecipação dos pagamentos. O Contrato 2013/129 vincula o momento para aquisição das licenças à previsão de sua necessidade, de acordo com o plano de implantação de cada produto da Solução.

Doutra sorte, o ato de antecipar o pagamento das licenças, como de fato ocorreu, beneficia a Contratada, que recebeu integralmente o pagamento, auferindo seu percentual de lucro, e a SAP, que é a empresa que fornece as licenças e disponibiliza o serviço de suporte. Em contraposição, não se verifica benefício para o Banco com essa antecipação, pelo contrário.

Em verdade, o Banco fez um desembolso inicial de grande monta, desnecessário na sua maior parte, e incorreu na despesa adicional permanente com o suporte às licenças,

serviço que é disponibilizado pela SAP, mas não utilizado, haja vista que os produtos não se encontram desenvolvidos nem implantados.

Tratou-se de um ato de gestão antieconômico, que trouxe dispêndio que poderia ter sido evitado, em razão das licenças não utilizadas e do custo associado ao suporte e manutenção.

Com respeito ao dimensionamento do gasto com o suporte, ele é pago com valor anual correspondente a aproximadamente 20% do valor de aquisição das licenças, atualizado. Isso significa dizer que em cinco anos paga-se, a título de suporte, novamente o valor equivalente à aquisição do mesmo conjunto de licenças.

A dinâmica da execução do Contrato 2013/129 corroborou e reforçou o entendimento da inadequação dos atos de pagamentos das licenças e das quantidades adquiridas, as quais não foram sopesadas pelas dificuldades de execução do projeto, que já se mostravam visíveis ao Banco.

Sabe-se, por relato da própria instituição (vide o relatório de proposta de encerramento do Contrato 2013/129), que já a partir do início dos serviços identificaram-se dificuldades, as quais repercutiram em extrapolação dos prazos inicialmente estabelecidos para a execução do Projeto.

A despeito do ocorrido com o pagamento das licenças no início do Contrato, realizado para os processos da Onda 1, o Banco repetiu a antecipação do pagamento das licenças dos demais processos relacionados para a onda 2, antes do início do seu desenvolvimento.

Dessa forma, incorreu em gasto adicional desnecessário com aquisição das novas licenças, aumentando também o dispêndio com o suporte, tudo isso desconsiderando o grande estoque de licenças que já existia, todas elas com o suporte já contratado, as quais poderiam vir a ser aproveitadas.

Não se verificou nenhuma menção do Banco à consideração do reaproveitamento das licenças adquiridas, ou a alguma possível ação de melhoria da eficiência ou economicidade desse quesito, dadas as condições de dificuldades e atrasos de cronograma que eram vivenciadas pelo Projeto, que tornavam a quase totalidade das licenças contratadas disponíveis e não utilizadas.

Por fim, cabe apresentar o histórico de replanejamento da execução do Contrato 2013/129. As implantações dos processos de cada etapa eram previstas para as seguintes datas, conforme consta na apresentação feita à equipe de auditoria da CGU em 1º de dezembro de 2016:

Planejamento inicial em 09/2012: Onda 1 – jul/2014; Onda 2 – abr/2015;
1º Replanejamento em 11/2014: Onda 1 – jan/2015; Onda 2 – nov/2015;
2º Replanejamento em 01/2015: Onda 1 – nov/2015; Onda 2 – não houve;
3º Replanejamento em 06/2016: Entrega 1 – abr/2016; Entrega 2 – jan/2017; Entregas 3 e 4 – jul/2017.

Houve o distrato em 1º de dezembro de 2016, em cujo termo consta, a título de saldo rescisório, o componente de pagamento de R\$ 817.734.97, referente ao suporte e manutenção de licenças dos processos relacionados na Onda 2. Apresentam-se a seguir os desembolsos efetuados à conta do Contrato 2013/129 para os itens de aquisição e de serviços de suporte e manutenção de licenças SAP:

Quadro – Desembolsos referentes à aquisição de licenças SAP

Licenças para os processos determinados na onda	Data do desembolso	Valor (R\$)
1	20/08/2013	7.996.264,78
2	17/12/2013	3.063.914,32
Total		11.060.079,10

Fonte: Consulta ao Sistema S320

Quadro – Desembolsos referentes ao serviço de suporte de licenças SAP

Licenças para os processos determinados na onda	Data do desembolso	Valor (R\$)
1	20/08/2013	1.651.374,37
2	17/12/2013	632.754,14
1	21/10/2014	1.755.077,05
2	16/12/2014	672.489,71
1	19/08/2015	1.898.494,96
2	17/12/2015	727.442,88
1	22/08/2016	2.074.643,20
2	01/12/2016	817.734,97
Total		10.230.011,28

Fonte: Informação do Projeto Sinergia

Causa

Planejamento da contratação subsidiado por estudos insuficientes para sustentar as decisões relacionadas a prazo de execução e estratégia de contratação, ante a desconsideração de eventos de risco com elevada probabilidade de ocorrência e com altos impactos negativos para o cumprimento do cronograma de prazo de implantação da solução tecnológica. Esse cenário era muito mais previsível que o montado pelo Banco na PLC.

A economicidade do contrato foi comprometida pela forma de aquisição precipitada, desnecessária e antieconômica da totalidade das licenças e pelos encargos decorrentes dos serviços de manutenção das mesmas, os quais não foram devidamente acompanhados ou reavaliados no sentido da suspensão do pagamento do serviço para as licenças não utilizadas.

Manifestação da Unidade Examinada

A Gerência do Projeto Sinergia apresentou as seguintes manifestações por meio do Ofício 2017/449-002, de 24 de abril de 2017, encaminhado pelo Ofício Diret-2017/030, de mesma data, da Diretoria de Planejamento em conjunto com a Diretoria de Administração do Banco:

“A respeito deste assunto, e em resposta ao item 1 da SA201604667/11, de 06/03/2017, esta Unidade demonstrou que à época da construção do edital a opção por adquirir a totalidade das licenças no contrato que viria a ser celebrado com a empresa vencedora (aquisição total) mostrou-se mais vantajosa para o Banco do que a aquisição fracionada, onde inicialmente seriam adquiridas apenas as licenças para desenvolvimento e testes da solução, deixando para outro certame licitatório a aquisição das licenças para usuários finais.

Concorrem fortemente para essa conclusão dois fatores principais:



- 1) A aquisição inicial de licenças define o fornecedor da ERP que o cliente está adquirindo, se constituindo do momento de mais acirrada concorrência e da aplicação dos maiores descontos sobre o valor das licenças adquiridas;
- 2) O valor despendido com suporte e manutenção de licenças, embora ocorra desde o momento zero, incide sobre valores unitários de licenças mais baixos, produzindo economicidade permanente, a partir da implantação da solução.

A publicação “Guia de boas práticas em contratação de soluções de tecnologia da informação: riscos e controles para o planejamento da contratação”, editada pelo Tribunal de Contas da União em 2012 (disponível no site do TCU), alerta sobre os riscos de se fazer uma aquisição incompleta (neste caso, apenas uma parte das licenças necessárias) e depois uma aquisição complementar sem o mesmo cenário de concorrência, conforme transcrição do item 6.1.8.C, páginas 98 e 99:

Quando o órgão contrata uma solução incompleta e depois contrata as partes faltantes, pode se deparar com uma situação de dependência do fornecedor contratado. É importante salientar que as partes que faltam têm que ser compatíveis com a solução incompleta já contratada. Se o órgão somente puder contratar essas partes faltantes com o fornecedor da solução incompleta, o órgão terá criado uma situação de inexigibilidade que poderia ter sido evitada. Quando se configura uma situação de dependência, normalmente a empresa fornecedora pratica preços mais altos, em comparação com um mercado competitivo. (...) Ainda que haja outros fornecedores das partes faltantes, há o risco do fabricante da solução emitir um comando para suas empresas credenciadas para que somente a empresa vencedora da licitação da solução incompleta, também credenciada do fabricante, possa vencer a licitação para o fornecimento das partes faltantes, configurando um monopólio, mesmo que haja licitação.

Ultrapassada a questão sobre a melhor modalidade de aquisição, referimo-nos à resposta dada ao item 1 da SA201604667/06, de 08/02/2017, em que este Projeto tecera considerações sobre o pagamento das licenças adquiridas. As análises demonstraram que a opção de estabelecer em edital o pagamento da maior parte das licenças somente na etapa final de go live da cada onda, conforme interpretação dessa Auditoria, implicaria o acréscimo ao preço contratado do valor correspondente aos encargos financeiros relativos ao período de aquisição das licenças feita pela empresa implementadora até o pagamento do cliente, além de outros custos decorrentes dessa condição.

Isto ocorre porque o licitante, para ofertar sua proposta, cota junto ao fornecedor o preço global do conjunto de licenças a ser adquirido, embutindo nesse valor os custos financeiros decorrentes do período que ficará sem receber do cliente. Ora, sendo o Banco do Nordeste uma empresa financeira, não faria sentido exigir condições contratuais que implicassem em dispêndios com encargos de mercado pela imposição de pagamento futuro sobre produto adquirido anteriormente. Caso deixasse o licitante para adquirir as licenças somente na data prevista de go live, certamente o faria por preços bem maiores, pelos mesmos motivos apontados no início de nossa resposta a respeito de aquisição fracionada. Importante salientar que o preço das licenças tem cotação original em moeda estrangeira, de forma que o risco também se manifesta pela possibilidade de variação cambial no período e que os riscos e incertezas são, obviamente, computados e repassados na precificação para o cliente.

É preponderante, também, levar em conta que a confecção do edital 2013/015, de 08/03/2013, feita por equipe multidisciplinar, oriunda das áreas de licitação, de negócios e de TI, foi realizada em um período em que havia reduzida experiência de aquisição pública de ERPs, de forma que os benchmarking realizados não traziam histórico que propiciasse farta incorporação de lições aprendidas aos termos do edital.

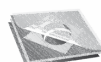


Por essa razão, foram realizadas consultas ao Gartner, dentre as quais a que buscava as melhores práticas de mercado sobre aquisição de licenças. Conforme já informado a essa Auditoria, o posicionamento daquela consultoria foi de que o pagamento das licenças relativas a uma onda ocorre no seu início, embora se a onda possuísse um tempo considerável, fosse preferível pagar as licenças de teste e de desenvolvimento no início da onda e, posteriormente, adquirir as licenças restantes.

A esse respeito, conforme já explicado no início destas considerações, a aquisição fracionada de licenças não se mostrou econômica e financeiramente atraente para o Banco. Ressalte-se que na análise foram consideradas as condições apostas no edital em referência, em que a implantação da primeira onda aconteceria em 13 meses de sua contratação, pois não parecia razoável supor à época das análises que os termos do edital não seriam cumpridos.

Ao avaliar as condições referentes à aquisição de licenças em editais de outras empresas, verifica-se que não há um padrão único adotado, depreendendo-se que, por certo, o modelo seguido levou em conta as análises específicas de cada empresa, conforme se pode ver no quadro abaixo.

INSTI- TUIÇÃO	EDITAL	OBJETO	RECEBIMENTO DAS LICENÇAS	CONDI- ÇÕES DE PAGA- MENTO
Banco do Brasil	Pregão Eletrônico GECOP N° 2011/22813 (9600)	Serviço de implantação de Solução Integrada de Gestão Empresarial	Não houve aquisição de licenças nessa contratação	Não houve pagamento de licenças
BNDES	Concorrência AA N° 02/2008	Aquisição de Solução Integrada de Gestão Empresarial	Parcelado, no início de cada etapa de cada onda	No ato do recebimento das licenças
Tribunal de Contas da União - TCU	Pregão Eletrônico N° 87/2012	Aquisição de Solução Integrada de Tecnologia da Informação (Gestão de Pessoas)	Parcelado, sendo uma quantidade menor no início do serviço de instalação e configuração e uma quantidade maior na emissão do termo de homologação da implantação	No ato do recebimento das licenças
Banco do Nordeste	Pregão Eletrônico N° 2013/015	Aquisição de Solução Integrada de Gestão Empresarial	Parcelado, no início de cada onda	No ato do recebimento das licenças
Caixa Econômica Federal	Contrato N.º 01231/2013	Aquisição de Solução Integrada de Gestão Empresarial	Total, no início do projeto	No ato do recebimento das licenças
BRB - Banco de Brasília S.A.	Pregão Eletrônico 25/2014 Data: 24 / 04 / 2014	Aquisição de Solução Integrada de Gestão Empresarial	Total, no início do projeto	No ato do recebimento das licenças



Enquanto o BNDES e o TCU optaram por receber e pagar parceladamente as licenças adquiridas, a Caixa e o BRB decidiram fazê-lo no início do projeto, enquanto o Banco do Nordeste o fez no início de cada onda.

Assim, reafirmamos a posição de que a finalidade da cláusula sétima do contrato 2013/129 era estabelecer que o recebimento e o respectivo pagamento das licenças ocorressem no início dos trabalhos de implantação de cada onda (aqui “implantação” tem o sentido de “implementação”, compreendendo atividades desde a fase de preparação inicial até a etapa de operação assistida) e não a de pagar parte das licenças apenas no momento da implantação (aqui “implantação” tem sinônimo de go live), pois isto implicaria, conforme já explicado, o pagamento indevido de encargos financeiros.

Isto posto, atemo-nos mais uma vez à interpretação dessa Auditoria, desta vez de que, ao pagar as licenças no início da implementação de cada onda, teria havido antecipação de pagamentos. Ora, as condições de pagamento constantes da cláusula sétima do referido contrato são as mesmas que figuram no item 12 do Anexo I do edital de pregão eletrônico 2013/015 que originou o processo, e também as mesmas que constam do item 11 do Termo de Referência (Anexo VI) que integra a RFP lançada ao mercado antes do certame licitatório para coleta de estimativas de preços. Nas discussões que se seguiam à época com fornecedores interessados no pleito, eventuais dúvidas surgidas sobre as condições apostas nos respectivos documentos, como por exemplo casos de interpretação de alguma cláusula, eram todas sanadas, de forma a garantir maior assertividade na precificação feita por essas empresas. Caso não fosse essa a realidade, teria o Banco que estabelecer nesses documentos a quantidade de licenças que deveria ser entregue no início dos trabalhos de cada onda e aquelas que só deveriam ser entregues no go live, como fez o TCU em seu edital de aquisição de ERP, permitindo que as empresas realizassem suas precificações sem aviltá-las por conta das incertezas em relação a esses quantitativos. No mínimo, há de se supor, caso persistisse essa dúvida, teriam essas empresas alertado o Banco para reformulação do texto da citada cláusula para, eventualmente, deixá-la mais clara.

Entretanto, nenhuma menção foi feita nas RFPs, no edital e no contrato firmado pelo Banco sobre quantitativo de licenças a ser recebido no início dos trabalhos e na data de go live, revelando, mais uma vez, que todo o processo foi concebido de acordo com as análises já explicitadas.

Voltando-se à citada inteligência da cláusula sétima, é crucial para o seu entendimento a diferenciação que deve ser feita ao sentido da palavra “implantação”, utilizada por vezes como um processo que começa na fase de preparação inicial e termina na fase de operação assistida e por outras vezes como o momento da entrada da solução em produção ou em uso.

Servimo-nos mais uma vez de partes do edital do TCU para aquisição de ERP. Nos itens 32 e 33 do Anexo I – Termo de Referência do referido documento, o serviço de implantação é assim definido:

32. Trata-se do conjunto de serviços, que deverão ser organizados na forma de projeto seguindo as boas práticas de gerenciamento previstas no PMBOK (quarta edição) do PMI, com a finalidade de entregar a Solução contratada, adaptada às necessidades do contratante e plenamente operacional, em todo o ambiente de execução.

33. O serviço de implantação consiste das seguintes atividades:

- a) planejamento da implantação;
- b) instalação e configuração do ambiente computacional a cargo da contratada;
- c) execução da implantação dos nove processos de trabalho contratados através da parametrização e customização do SGP;
- d) operação assistida em produção.



Mais adiante, no item 47 do mesmo Termo de Referência, o serviço de execução da implantação é detalhado:

47. A execução da implantação deverá ser dividida, no mínimo, nas etapas de:
- a) engenharia de requisitos, incluindo modelagem dos processos de negócio;
 - b) desenho, arquitetura e implementação (customização e parametrização);
 - c) testes e homologação.

É importante também esclarecer, para melhor compreensão dos termos do edital e do contrato, o significado da palavra “produto”, na expressão do item I.1 da cláusula sétima do contrato 2013/129, transcrita a seguir:

I.1 - fornecimento e cessão de direito de uso definitivo, não exclusivo, da Solução:

I.1.1 – o pagamento será efetuado no prazo máximo de 5 (cinco) dias úteis após a apresentação da nota fiscal/fatura correspondente, emitida após o recebimento pelo BANCO das licenças de uso contratadas da solução, de acordo com o plano de implantação de cada produto que compõe a solução.

As ERPs, de forma geral, são formadas por um conjunto de produtos, identificados por códigos, integrados em uma mesma solução de nome genérico. Cada fornecedor usa nomenclatura própria e aglutina a ERP de acordo com a solução por ele desenhada.

Desta forma, ao construir os termos do edital de aquisição da ERP, o Banco não conhecia que fornecedor sairia vencedor nem qual o arranjo de produtos que compunha essa solução. Por conta disto, definiu que todo o escopo contratado seria dividido em duas ondas, em que os serviços de implantação da onda 1 começariam de imediato e os da onda 2 cinco meses depois. Essa estratégia foi importante para reduzir riscos de, numa mesma data, entrar todo o escopo em produção.

Depois de definido que os serviços de implantação ocorreriam em duas ondas, realizou-se a distribuição do escopo de cada onda por processo, conforme consta do item VI da cláusula terceira do referido contrato, já que, como dito anteriormente, não sabíamos ainda que produtos da solução vencedora do certame atenderiam ao escopo de cada uma delas.

Feitos esses esclarecimentos, retornamos ao teor da cláusula sétima para afirmar que a expressão “de acordo com o plano de implantação de cada produto que compõe a solução” deve ser entendida que as licenças dos produtos que suportam os processos inseridos na onda 1 devem ser recebidas e disponibilizadas para os serviços de implantação dessa onda, que começam com a fase de preparação inicial, com similar tratamento para as licenças da onda 2.

[...]

Comentário:

[...] item 8, caput, e aos subitens 8.1 e 8.2 do citado Anexo [VIII]. O texto discorre sobre a instalação da solução nos ambientes de teste, homologação e produção do Banco. Ressalta que o contratado deverá documentar todos os procedimentos de instalação de todas as ferramentas, considerando as características do Banco em todos os seus ambientes de teste, homologação e produção, e conclui que essa etapa ocorrerá para cada uma das ondas, após a homologação e aceite correspondentes. Ora, é indiscutível que a instalação da solução (produtos) de cada onda no ambiente de testes deve ocorrer antes da configuração e até mesmo antes da fase de desenho dos processos futuros, permitindo-se que as frentes funcionais possam visualizar a ferramenta. Na verdade o item revela que os procedimentos de instalação da ferramenta em cada um dos ambientes precisam ser documentados, depois de homologados e aceitos pelo Banco e isto não pode ser confundido com o momento de entrada da solução em produção.

Comentário:

Acreditamos já ter ficado claro que a palavra “implantação”, acima referida, não pode ser interpretada como o momento do go live, mas como um processo. Além disto, como dito anteriormente, somente depois das licenças instaladas os serviços de execução da implantação poderiam ser realizados, de modo que a “intenção do momento” jamais poderia ser com a solução (produtos) já configurada, testada e disponibilizada para uso, ou seja, não poderia ser depois de uma etapa, mas antes dela. Quanto à unidade de pagamento, de fato os pagamentos seriam e foram feitos para as licenças de cada produto. Porém, como o plano de implantação era por onda, as licenças dos produtos de cada onda foram pagas na mesma data. Em relação à menção de que a data absoluta não poderia ser especificada no contrato, concordamos com o comentário, pois à época não podíamos ainda precisar em que data seriam iniciados os serviços de implantação de cada onda.

Comentário:

Configura-se de suma importância o entendimento correto sobre os termos utilizados nos documentos em apreço. Por isto, à luz do que já foi explicado, “onda” pode ser entendida como um conjunto de produtos que deverá ser implantado de uma só vez, totalmente integrado, para automatizar processos previamente definidos. Em vista disto, deve ser elaborado o planejamento de cada onda, composto pelas etapas ou fases previstas na metodologia utilizada: preparação inicial, desenho dos processos, realização (configuração, customização e testes), preparação final, go live e operação assistida.

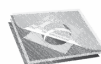
Comentário:

As condições de pagamento do item 1.2 referem-se ao desembolso dos valores contratados para a realização dos serviços de implantação (aquisição de serviços) e prevê os pagamentos depois de concluída cada fase, diferentemente do item 1.1, que trata das licenças (aquisição de produtos) e são pagas quando recebidas para a realização dos serviços de implantação de cada onda.

Feitos esses comentários, demonstramos, a seguir, que o desembolso das referidas licenças, antes mesmo da instauração do respectivo processo licitatório, já era previsto para acontecer no início dos serviços de implantação de cada onda, de modo a afastar qualquer presunção de que na execução do contrato tenha havido pagamento antecipado. Para isto, encaminhamos cópia da PLC 2012/1414 (Anexo II), apreciada e aprovada pela Diretoria Executiva do Banco para deflagração do processo licitatório em comento, onde consta no item 4, tabela 4, o demonstrativo do impacto de gastos com a solução no caixa (disponibilidades) do Banco. Nessa tabela, é previsto o pagamento da totalidade das licenças e da primeira anuidade do suporte e manutenção de licenças para o ano de 2013, embora o go live da onda 1 estivesse previsto para acontecer em 2014 e o go live da onda 2 com previsão para 2015. Logo depois da citada tabela, há a seguinte expressão que complementa a matéria: ‘No que se refere ao suporte e manutenção de licenças, ressalta-se que é prática de mercado realizar o pagamento anualmente, antes da efetiva prestação dos serviços’.

Com os esclarecimentos aqui apresentados, esperamos ter elucidada a matéria sobre o pagamento das licenças, com a certeza de que o Projeto e o Banco, em suas análises e tomada de decisão, sempre procuraram zelar pela preservação do interesse público.

Em relação à menção dessa Auditoria, de que o Banco incorreu em gasto adicional desnecessário com a aquisição das licenças da onda 2, desconsiderando o grande estoque de licenças que já existia, quando deveria reaproveitar as licenças já adquiridas, informamos que as licenças são específicas de cada produto, sendo impossível



compartilhá-las entre as ondas, que têm escopos diferentes, mesmo durante as etapas de configuração e testes das ferramentas.

Quanto à lista de preços individualizados das licenças, já havia a compreensão à época da confecção do edital de que esses preços, no mercado de grandes ERPs, não são divulgados, pois as negociações são sempre feitas por pacote, levando-se em conta o porte do cliente, a quantidade de licenças requeridas, o tipo de licença e a política do fornecedor acerca do futuro dos respectivos produtos, bem como a estratégia do fornecedor em relação ao cliente. Há informações no mercado de que muitas empresas clientes se valem em suas análises de uma lista de preços SAP divulgadas pelo governo americano, por ser um dos poucos clientes que conseguiu extrair da SAP essa lista individualizada. Entretanto, por óbice na confecção do edital, essa cláusula não foi suprimida do modelo que originou o texto final.”

Análise do Controle Interno

O Banco volta a tratar, na sua manifestação, da questão sobre a melhor modalidade de aquisição de licenças SAP, sendo que tal análise foi omitida até aqui pelo motivo de não agregar valor ao exame da fase pós-contratação, haja vista que as características, custos e modalidade de aquisição de licenças restam previamente determinados na descrição do objeto do contrato.

Entretanto, vêm à tona falhas graves na fase de planejamento da contratação e incoerências nos estudos realizados.

Portanto, não se pode prescindir de analisar a fase prévia à contratação, a partir das evidências e das informações do Banco, apontar as falhas detectadas e emitir as recomendações apropriadas para a Unidade. É o que se fará a seguir.

O Banco, por intermédio do Projeto Conexão, incorreu no erro capital de considerar que a implantação de uma solução tecnológica complexa aconteceria em um prazo tão curto de 24 meses.

Ao subestimar o prazo de implantação, tem-se que os responsáveis pela elaboração do termo de referência que lastreou a licitação e contratação da INDRA não avaliaram de forma adequada – conservadora – todos os riscos embutidos na implantação de uma solução tecnológica, para a qual o próprio banco reconheceu, em sua manifestação, que a aquisição *‘foi realizada em um período em que havia reduzida experiência de aquisição pública de ERPs, de forma que os benchmarking realizados não traziam histórico que propiciasse farta incorporação de lições aprendidas aos termos do edital’*.

Não bastasse o caráter inovador da solução, a avantajada envergadura do projeto de implantação no BNB, com substituição de uma gama bem significativa de sistemas da área de *back office*, recomendava uma postura mais cautelosa por parte dos responsáveis pela elaboração do termo de referência da contratação em discussão, de molde a evitar o carreamento de riscos em demasia para o Banco.

Essa postura excessivamente otimista levou os responsáveis pelo Projeto Conexão a desconsiderarem eventos com elevada probabilidade de ocorrência e com altos impactos negativos para o cumprimento do prazo de implantação. A título de exemplo, o grande esforço interno de mobilização de recursos humanos e de outras naturezas, direta e indiretamente envolvidos, não foram avaliados de forma prudencial.



Na seção intitulada Análise de Riscos, a PLC aponta os altos riscos de insucesso, notadamente quando dirigentes da empresa não atribuem à solução sua natureza estratégica e a organização deixa de proporcionar os recursos e condições essenciais ao empreendimento ao longo de todas as etapas.

Contudo, em seguida, subestima a grande criticidade daquele risco, deixando de analisá-lo propriamente. Ao invés de fazê-lo, apresenta unicamente a assertiva de que a solução ERP é uma das 20 ações estratégicas do BNB definidas em 2012, e supõe que essa condição, por si só, minimizaria consideravelmente o risco de insucesso da empreitada.

O certo é que os eventos de risco findaram por se materializar a ponto de afetar fortemente o cumprimento do cronograma de implantação do contrato e, por conseguinte, sua economicidade, na forma de aquisição precipitada, desnecessária e antieconômica da totalidade das licenças e dos encargos decorrentes dos serviços de manutenção das mesmas. Vale salientar que ante as razões acima apontadas, tem-se por opinião que esse cenário era muito mais previsível que o montado pelo Banco na PLC.

Além do subdimensionamento do prazo de desenvolvimento/implantação, evidenciaram-se deficiências na definição do objeto do contrato; no sobredimensionamento da necessidade de licenças e na inexatidão do momento de pagamento das mesmas; na estratégia de remuneração dos serviços; e falta de previsão do esforço necessário para a execução dos serviços, dentre outros, conforme esta e demais constatações de auditoria.

O estudo comparativo das modalidades de aquisição das licenças apresentado pelo Banco no Quadro 1 (Fato) é por demais simplório e apresenta um erro fundamental ao majorar em 30% o preço de aquisição após 12 meses.

Os fundamentos apresentados pelo Banco não são consistentes para justificar um acréscimo tão expressivo no curto período de tempo. Nem mesmo se pode admitir que haja aumento no preço das licenças, pois não há previsão de mudança de cenário que sustente tal majoração. Na verdade, trata-se de argumentação meramente especulativa.

Ao elaborar o Quadro 1 o Banco considerou como premissa a implantação ser feita 12 meses após o início dos serviços, prazo extremamente otimista, que fugiu bastante da estimativa de 2 anos existente no cronograma da PLC – por sua vez já excessivamente diminuto. A realidade observada na execução do Contrato 2013/129 foi ainda pior, pois deu-se a duração de 40 meses sem que fosse concluída a implantação de nenhum macroprocesso de sua primeira onda.

Parece óbvio que o Banco diminuiu a estimativa de prazo como forma de desfavorecer a modalidade de aquisição fracionada, uma vez que a economicidade dessa modalidade é diretamente proporcional à duração do processo de implantação da solução. O efeito de se considerar um prazo tão diminuto é forçar a preferência pela modalidade de aquisição total.

O estudo apresentado pelo Banco e baseado no Quadro 1 é manipulado de forma tendenciosa ao favorecimento da modalidade de aquisição total das licenças e é insuficiente na fundamentação para as hipóteses consideradas, refletindo elevado viés para justificar a decisão tomada, que se revelou equivocada, porquanto, foi antieconômica.

Serve o Quadro 1 para realizar nova simulação ante o ajuste dos parâmetros, de forma a refletir o contexto considerado pelo Banco na época do planejamento da contratação, ocasião em que previu o prazo de implantação de dois anos. Considerar-se-á o preço

invariável para as licenças, por ser razoável e refletir o cenário da contratação dos serviços feita em bloco no Contrato 2013/129.

Assim o fazendo, o Quadro 1 seria alterado da seguinte forma na parte da Aquisição Fracionada:

AQUISIÇÃO FRACIONADA							
	Vr. Unit	Total					
60 licenças no início	1,00	60,00					
5940 na implantação	1,00	5.940,00					
	Início ano 1	Início ano 2	Início ano 3	Início ano 4	Início ano 5	Início ano 6	Total
Aquisição de licenças	60,00	-	5.940,00	-	-	-	6.000,00
Suporte e manut. de licenças	13,20	13,20	1.320,00	1.320,00	1.320,00	1.320,00	5.306,40
							11.306,40

A parte de Aquisição Total do Quadro 1 ficaria, no contexto real, conforme segue:

AQUISIÇÃO TOTAL							
	Vr. Unit	Total					
6000 licenças no início	1,00	60,00					
	Início ano 1	Início ano 2	Início ano 3	Início ano 4	Início ano 5	Início ano 6	Total
Aquisição de licenças	6.000,00	-	-	-	-	-	6.000,00
Suporte e manut. de licenças	1.320,00	1.320,00	1.320,00	1.320,00	1.320,00	1.320,00	7.920,00
							13.920,00

Observe-se que, nessa nova simulação, o preço do serviço de suporte e manutenção de licenças nas duas modalidades é cerca de 49% maior na modalidade de aquisição total, o que implica no preço total cerca de 23% também superior.

Destarte, a modalidade de aquisição fracionada das licenças resulta na maior economicidade para o Banco, resultado que invalida a conclusão do estudo apresentado pelo Projeto Conexão/Sinergia.

Cabe aqui repisar a questão do mau dimensionamento do prazo estabelecido para implantação da solução, já tratada em parágrafos acima. Nesse contexto, a simulação apresentada no Quadro 1, por óbvio, teria que ser desfavorável ao modelo de aquisição fracionada.

Porém, é importante acatar a ressalva apresentada pela Consultoria Gartner, para sustentar o entendimento que seria mais interessante e, assim era esperado, que o Banco tivesse agido de forma mais conservadora na expectativa de prazo para implantação do Sistema ERP, diluindo os riscos de incorrer em despesas desnecessárias de aquisição de licenças e serviços de manutenção pelo atraso na implantação, como de fato ocorreu ao longo do tempo.

Passa-se a tecer considerações sobre os argumentos que foram apresentados pelo Banco para tentar mostrar as vantagens e desvantagens das modalidades de aquisição.

Ao referir-se às desvantagens da modalidade de aquisição fracionada, o argumento de que haveria necessidade de realização de novo pregão eletrônico para aquisição da maior parte das licenças não é coerente, visto que, no caso concreto do Contrato 2013/129 o Banco já tinha estabelecido o valor de aquisição das licenças e dos serviços de manutenção e suporte, bastando desembolsá-los no momento e quantidade oportunos, de acordo com o plano de implantação de cada produto que compõe a solução contratada.

Ademais, adquirir o pacote de licenças completo, como um suíte de solução contemplando todas as funcionalidades, é diferente de contratar quantidades excessivas de licenças. Dessa forma é incoerente o argumento de que a aquisição total no início do processo sempre funciona como um redutor dos preços globais da proposta do implementador da solução.

Adquirir licenças de software e não usar caracteriza ato de gestão antieconômica, o que é vedado pelo TCU no art. 8ª de sua Lei Orgânica, em razão do princípio da economicidade que pauta a atuação da Administração Pública e se impõe materialmente como um dos vetores essenciais da boa e regular gestão de recursos e bens públicos

Neste ponto, cabe repisar que não existe coerência ao afirmar que o valor das licenças seria mais elevado nos anos seguintes. Ora, uma pesquisa de mercado com contratos vigentes e licitações de licenças SAP na Administração Pública forneceria ao Banco insumo para uma estimativa de preço compatível de licenças comercializadas no mercado.

Quando à circunstância denominada de *vendor lock*, ou aprisionamento tecnológico, trata-se de fenômeno conhecido, mas que não justifica efetuar compras de licenças demasiadas no início do contrato sob o argumento de receber desconto por volume.

Com referência à lista de preços individualizados das licenças, houve falha da equipe gestora do Projeto Conexão em não a exigir, sendo descabido alegar que já havia a compreensão de que esses preços não são divulgados, pois foi desconsiderada a resposta da Consultoria Gartner ao Banco, a qual enfatizou que é importante insistir no detalhamento completo dos preços, e somente assim o cliente poderá entender o que ele está realmente pagando. Segue a transcrição da referida resposta:

“Its important for the client to insist on full detailed pricing, each quote should show the following detail for each individual type of license:

- ☐ *List Price*
- ☐ *Discount percentage*
- ☐ *Nett buy price*
- ☐ *Support percentage and cost*

Only by insisting on the above will the client be able to understand what they are actually paying for each license type, this is essential if as they should the client negotiates price protection moving forward” (Grifou-se)

Nesse sentido também se evidencia o contrato firmado pelo TCU com a mesma INDRA, listado na manifestação do Banco, pois nele se verificam os preços detalhados das licenças contratadas.



Tudo isso posto, confirmam-se os achados de prejuízo decorrente do pagamento do serviço de suporte e manutenção de licenças SAP não utilizadas, no valor de R\$ 10.230.011,28, e os atos de gestão antieconômica praticados na execução do Contrato 2013/129 causando desperdício referente à aquisição antecipada e desnecessária de licenças SAP.

Cumpra esclarecer que, com referência ao Exercício 2016, compõem o prejuízo apontado dois pagamentos: o valor de R\$ 2.074.643,20, pertinente à presente constatação, e o valor de R\$ 817.734,97, o qual é pertinente a outra constatação desse trabalho.

Recomendações:

Recomendação 1: Instaurar procedimento para apuração do dano ao erário e caracterização dos responsáveis.

Recomendação 2: Apurar a responsabilidade dos agentes que praticaram os atos de autorização dos pagamentos

2.2.1.5 CONSTATAÇÃO

Falhas gerenciais no tratamento das demandas de reequilíbrio econômico-financeiro do Contrato 2013/129.

Fato

Em 25 de fevereiro de 2015, por meio do expediente Ref. INDRA SSFF-BNBSAP02/2016, a empresa INDRA pediu acréscimo de R\$ 4.582.882,52 pelo desequilíbrio econômico-financeiro do Contrato nº 2013/126, que, segundo a mesma, foi ocasionado pelos ajustes realizados com a prorrogação de prazo da 1ª Onda (conjunto de produtos a serem entregues), ocorrida em agosto de 2014, bem como por alterações qualitativas, entendidas pela empresa como passíveis de mudança no escopo inicial contratado. Esse acréscimo elevaria o valor total do contrato para R\$ 55.533.801,61, já considerando os reajustes pelo IPCA, restando um montante de R\$ 38.446.686,73 a pagar, tendo em vista que o BNB já havia pago à empresa R\$ 17.087,114,88 a título de licenças, suporte e serviços.

Em 21 de julho de 2016, por meio do expediente Ref. INDRA SSFF-BNBSAP03/2016, a empresa apresentou novo pedido de reequilíbrio econômico-financeiro, agora no valor de R\$ 98.000.215,18, *"em função dos impactos no cronograma decorrente de uma série de fatos alheios a responsabilidade da Indra, dentre eles os resultantes da necessidade de sincronismo de cronogramas com as adequações necessárias nos sistemas legados do BNB, [...], os impactos resultantes das adequações técnicas [...]."*

No mesmo expediente, a empresa colocou como alternativa a rescisão do contrato, que, segundo a INDRA, seria vantajosa para a administração com base no art. 79, inciso II, da Lei nº 8.666/1993, em vista dos impactos causados no cronograma inicialmente previsto e no custo de recomposição das condições comerciais estabelecidas.

A INDRA, inclusive, explicitou que a conveniência da rescisão para o BNB também se evidenciava diante das vigentes dificuldades apresentadas pelo Banco na aprovação dos processos mapeados (BBP) para o Macroprocesso de Gestão de Pessoas. A falta de



definição, pela contratante, desses processos estabelecia ainda um cenário de incertezas que poderia ensejar novo pedido de reequilíbrio econômico-financeiro, quando, enfim, fosse definido.

Por fim, a empresa solicitou que o Banco se posicionasse acerca da solicitação do termo aditivo encaminhado por intermédio do expediente INDRA SSFF-BNBSAP02/2016, de 25 de fevereiro de 2015, e para a demanda em comento (Ref. INDRA SSFF-BNBSAP03/2016) no prazo de 15 dias, inclusive quanto a rescisão amigável contratual.

Em 21 de setembro de 2016, por meio do expediente INDRA SSFF-BNBSAP06/2016, a INDRA encaminhou nova notificação ao Banco, em que solicita uma resposta com relação as suas demandas anteriores formuladas pelos expedientes INDRA SSFF-BNBSAP02/2016 e INDRA SSFF-BNBSAP03/2016.

Até então, não havia posicionamento específico do Banco para cada pedido da INDRA. Contudo, o Banco viria a se manifestar sobre o pedido de rescisão em 31 de outubro de 2016, por meio do expediente ref.445/015, informando que instauraria internamente processo administrativo para a análise dessa demanda. Com relação aos pedidos de reequilíbrio contratual, no mesmo expediente o Banco informa que:

" [...] após o recebimento das notificações INDRA SSFF-BNBSAP02/2016 e INDRA SSFF-BNBSAP03/2016, as áreas técnicas deste Banco e dessa empresa reuniram-se em diversas ocasiões para discutir tecnicamente a administração do Contrato 2013/129, com conclusões assentadas sobre os pleitos nelas apresentados que não mais justificavam nossa resposta, como a improcedência do pedido de reequilíbrio contratual. [...]."

Ainda sobre o assunto, o Banco informou à equipe de auditoria, por meio do Ofício 2017/445-011, de 03 de março de 2017, oriundo da Diretoria de Administração, que:

"Os pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro feitos pela Indra sempre foram discutidos em comitês do Projeto (conforme Anexos I, II, III) e em reuniões específicas sobre o assunto envolvendo a Diretoria das duas empresas. Entretanto, o direcionamento em reuniões internas do Banco foi o de evitar posicionamento formal sobre esses pedidos, no intuito de se minimizar o risco das respostas do Banco serem utilizadas em seu desfavor, no caso de eventuais processos futuros.

A exceção a esse posicionamento se deu em relação ao pedido de rescisão feito pela Indra, em 26/10/2016, por meio do expediente INDRA SSFF-BNBSAP07/2016, respondido pelo Banco por meio da correspondência 445/015, de 31/10/2016, por considerar esgotadas as negociações acerca do assunto. Nessa correspondência, o Banco justificou não ter dado resposta formal aos pedidos anteriores: "informamos também que após o recebimento das notificações INDRA SSFF-BNBSAP02/2016 e INDRA SSFF-BNBSAP03/2016, as áreas técnicas deste Banco e dessa empresa reuniram-se em diversas ocasiões para discutir tecnicamente a administração do Contrato 2013/129, com conclusões assentadas sobre os pleitos nelas apresentados que não mais justificavam nossa resposta, como a improcedência do pedido de reequilíbrio contratual."

As três atas do Comitê Diretivo do Projeto trataram, entre outros temas, do pedido de realinhamento, porém, apenas na ata de 26/07/2016 se encontra algum posicionamento mais direto do Banco sobre o assunto. Consta nesta última ata que a demanda da Indra estava em andamento e necessitava de parecer da área jurídica e da aprovação formal dos comitês superiores e da Diretoria Executiva da Instituição. Ressalta-se que não há nas referidas atas qualquer posicionamento técnico sobre o pedido.

Não foram explicitados os fatores que motivaram o Banco a evitar posicionamento formal sobre os pedidos da contratada, quando deveria fazê-lo com fulcro no *caput* do art. 65 da Lei nº 8.666/1993. Saliente-se que a situação se mostra ainda menos transparente e estranha quando o Banco afirma que havia o intuito de se minimizar o risco de as respostas do BNB serem utilizadas em seu desfavor, no caso de eventuais processos futuros.

Em uma análise imediata, esses fatores não explicitados pelo Banco estão consignados no documento “Proposta de Encerramento do Contrato 2013/129”, item 3 – A Implantação - Dificuldades Supervenientes, o qual foi elaborado pela comissão interna formada para apurar o pedido de rescisão do referido contrato, transcrito a seguir:

“[...] é oportuno realçar as dificuldades e limitações do Banco para suprimento de recursos humanos ao Projeto. A alocação tardia de usuários-chave e em quantidade incompatível com o elevado e complexo esforço exigido pelo Projeto também contribuíram sobremaneira para o retardo de muitas atividades. Os redesenhos dos processos do Banco, assumindo como premissa a máxima adequação às melhores práticas de mercado disponibilizadas pela solução, também exigiram da equipe do Projeto grande esforço de análise para viabilizar a definição dos processos futuros adequados à realidade do Banco. [...]”

O fato é que a manifestação do Banco não foi adequadamente esclarecedora. Independentemente de situações complicadoras ou adversas que porventura vinham sendo verificadas na execução do Contrato 2013/129, o BNB, por meio da área responsável pela gestão de contratos administrativos da instituição, deveria ter formalizado em tempo hábil respostas técnicas específicas para cada pedido de realinhamento feito pela INDRA.

Logicamente, também é fato que o pedido de rescisão amigável apresentado pela Indra e a intempestividade da sua análise pelo Banco realmente inviabilizaram qualquer medida de reequilíbrio econômico-financeiro da avença em comento após 26 de outubro de 2016.

Pelo exposto, mesmo considerando as limitações das informações apresentadas pelo BNB, é possível concluir que houve falhas gerenciais na condução do tratamento das demandas de realinhamento contratual, falhas essas que não podem ser atenuadas por disfunções operacionais provocadas pelo Banco, ao não disponibilizar recursos humanos no tempo e na quantidade necessária para o Projeto.

Não poderiam os gestores do Banco deixar o Projeto chegar a uma situação na qual a Instituição teve que evitar se posicionar formalmente sobre os pedidos de realinhamento feitos pela contratada, no intuito de minimizar o risco de as respostas serem utilizadas em seu desfavor, no caso de eventuais processos futuros.

Causa

Falha no planejamento da licitação, ao estabelecer um cronograma de implantação da solução tecnológica excessivamente otimista, não avaliando de maneira adequada os riscos envolvidos nessa definição, considerando o caráter inovador da ferramenta contratada, o porte e abrangência da intervenção no Banco, com substituição de todos os sistemas de *back office* da instituição financeira.

Riscos esses com elevada probabilidade de ocorrência e repercussões bastante negativas para a economicidade do contrato, na forme de pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro, como é o caso da situação discutida neste achado, e de assunção de despesas desnecessárias (antieconômicas), como foi a aquisição total das licenças de instalação e pagamento dos serviços de manutenção e atualização dessas licenças, tratada em outro achado.

Além disso, uma falha evidente no acompanhamento e fiscalização da execução do contrato, que acarretou na falta de convicção de quem deu causa para o insucesso na execução do contrato, refletida no gerenciamento inadequado dos pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro da empresa contratada e aplicação de sanções contratuais.

Manifestação da Unidade Examinada

A Gerência do Projeto Sinergia do Banco apresentou por meio do Ofício 2017/449-002, de 24/04/2017, encaminhado pelo Ofício Diret-2017/030, de 24/04/2017, da Diretoria de Planejamento do Banco e da Diretoria de Administração, as seguintes manifestações, editadas com relação ao nome de pessoas físicas citadas, a fim de preservá-las nos termos do disposto no Manual de Relatoria da SFC/CGU:

“[...] A respeito da manifestação dessa Auditoria sobre o assunto, esclarecemos que os pedidos de reequilíbrio acima citados eram analisados pela equipe técnica do Projeto (email: Projeto Conexão Status Atual da Análise do Aditivo - Análise da Equipe Indra, email: RES: Projeto Conexão Status Atual da Análise do Aditivo - Análise da Equipe Indra, Anexo VII e Anexo VIII), embora houvesse dificuldades de mensuração segura do quantitativo em unidades de tempo e de valor referente ao atraso atribuído à responsabilidade de cada uma das partes.

A evolução das atividades eram medidas semanalmente e produzidos relatórios bastante detalhados, intitulados “*Status Report*”, que eram discutidos pelos gestores e líderes de frentes funcionais e técnicas, com vistas ao estabelecimento de ações mitigadoras dos atrasos diagnosticados e repasse aos comitês diretivo e executivo do Projeto. Entretanto, mensurar, por exemplo, o quanto o atraso na resposta de uma área de negócio sobre determinada atividade desenvolvida por uma das frentes funcionais acarretou em postergação do prazo de implantação da respectiva onda e, além disto, traduzir esse quantitativo em valores que poderiam ser ressarcidos à Indra não era, certamente, uma tarefa pouco complexa, embora possível de ser realizada, adotando-se algum critério.

Nesse sentido, o maior receio da equipe do Projeto era com a subjetividade dos parâmetros utilizados, passíveis de questionamentos pela inexistência desses fatores de medida estabelecidos no contrato 2013/129.



Por outro lado, na documentação já disponibilizada para essa Auditoria, constam diversos fatores que contribuíram para os atrasos, com responsabilidade concorrente, razão pela qual o Banco sempre admitiu nas citadas reuniões analisar os pedidos feitos pela Indra, embora não houvesse convicção de que o reequilíbrio deveria ser concedido. Portanto, não parecia adequado para o Banco efetuar ainda resposta formal ao primeiro pedido de reequilíbrio, até mesmo porque a própria Indra já sinalizava que faria novo pedido, com valores majorados.

Diante de tudo isto, depois de receber o segundo pedido de reequilíbrio econômico-financeiro da Indra, o Banco decidiu pela busca de mais informações para a tomada de decisão, por meio de reunião em 26/08/2016 com a gestão do projeto de implantação do SAP no TCU, em Brasília, que tinha também a Indra como empresa implementadora. Participaram dessa reunião, por parte do Banco, a então Diretora de Administração, o Superintendente de Recursos Logísticos, o gestor do Projeto Conexão e um advogado.

No período que se seguiu, houve por duas vezes troca no comando da Diretoria de Administração, à qual se vincula este projeto, culminando com a chegada do atual diretor, H.M., que, ao tomar conhecimento de todo esse histórico e do resultado da reunião com o TCU, comunicou verbalmente aos representantes da Indra a decisão do Banco pela não concordância com os pedidos de reequilíbrio. Incontinenti, na mesma reunião, a Indra posicionou-se pela rescisão contratual, o que fez formalmente em seguida, com resposta também formal dada pelo Banco.

Ante o exposto, reiteramos o entendimento de que não houve em nenhum momento inércia da gestão do projeto em relação aos pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro feitos pela Indra, tampouco falha gerencial na condução das demandas de realinhamento contratual. Em verdade, o direcionamento seguido pela gestão do projeto foi de conduzir essa questão observando os princípios da legalidade e da eficiência na administração pública, sempre buscando a não exposição do Banco a riscos desnecessários.

Impende salientar que durante o processo final de negociação com a Indra, desde a sinalização de que o Banco não concederia o realinhamento, passando pelas tratativas da possibilidade de entrega de parte do escopo, até a decisão acerca da rescisão, esta Instituição esteve sempre vigilante ao possível pedido de indenização ou demanda judicial por parte da Indra. Por esse motivo, como parte da negociação, exigiu a aposição de uma cláusula no termo de distrato, capaz de afastar eventuais danos financeiros, conforme se segue:

CLÁUSULA QUARTA – DO DISTRATO E DA QUITAÇÃO

Uma vez quitado o valor estabelecido na Cláusula Terceira do presente Termo de Rescisão, as partes exoneram-se de qualquer reclamação futura decorrente do Contrato e da presente rescisão contratual, nas esferas cíveis, administrativas e criminais, do que se dão, mutuamente, plena, geral e irrevogável quitação, em nada mais tendo a reclamar em juízo ou fora dele.

[...]"



Análise do Controle Interno

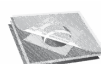
O Anexo VII, referenciado na manifestação da Entidade, mostra planilhas de dados referentes à variação anual dos reforços (horas), aos preços médios da hora dos serviços de mesma natureza no BNDES e Banco Central e traz um quadro comparativo entre o planejamento inicial do Projeto Conexão e o seu replanejamento, que foi implementado a partir de novembro de 2014.

Pelo que se pode observar no quadro comparativo de esforços (horas), há uma diferença significativa entre as horas do planejamento inicial e o replanejamento, algo em torno de 383.968 horas (passaram de 130.940 para 514.908), levando a concluir que o planejamento da licitação foi consideravelmente inconsistente quanto aos esforços necessários para a implantação do SAP no Banco, conforme foi abordado no achado de auditoria que tratou de ato de gestão antieconômico em razão da aquisição desnecessária e precipitada do total de licenças de instalação e consequente deflagração da despesa com serviços de manutenção e atualização dessas licenças.

O Anexo VIII (cujas citações extraídas dele serão editadas com relação ao nome de pessoas físicas citadas, a fim de preservá-las nos termos do disposto no Manual de Relatoria da SFC/CGU) consiste em uma planilha contendo observações dos empregados do Banco K.e J. com sobre alguns tópicos pedido de reequilíbrio, tais como especificados nos quadros a seguir:

Considerações K.- reunião com S. em 11/08/16 (e-mail enviado ao B.)
1. Não considerar horas adicionais para o período de Junho/2013 e Julho/2014 referente aos 13 meses previstos em Edital para implantação da Onda 1.
2. Rever a quantidade de horas apontadas para desenvolvimento de fábrica ABAP e BI, pois não temos como validar a quantidade de pessoas e volumetria de horas de forma consolidada.
3. Rever o valor da hora para desenvolvimento na fábrica ABAP e BI, pois hora de fábrica deve ser menor que hora de consultoria.
4. Não deve ser considerados os dias de flyback. Acordamos que por mês devem ser diminuídos dois dias úteis para todos os consultores.
5. Devem ser descontados os dias de férias e licenças de todos os consultores.

Anotações J. - reunião com S. em 11/08/16
Utilizou como base de cálculo horas de todos os profissionais que participaram do Projeto em algum momento
Base de cálculo : até maio/2016 - retirada do sistema, a partir de jun/16 - estimativa projetada
Considerou para 2013 e 2014 horas a mais na fábrica de SW - Utilizou valor médio de hora de R\$ 248,00 mesmo profissionais atuando remoto
Os profissionais identificados com "Geral" são de atuação cross
Considerou mudança de complexidade de alguns processos de Onda 2, apesar de não ter sido realizada avaliação por funcionais do Banco



Causas da Onda 2 foram mais gerais (alocação e recursos e validação de processos de HCM), não tendo sido realizada análise detalhada. Considerou o alto volume de GAP's da Onda 2.
Apenas as causas do Banco foram consideradas
As horas de fábrica e BI são de análise subjetiva - parte remota
Entrega 4 - considerou 47% do esforço em horas para rateio dos esforços de frente cross

Além disso, foram apresentados dois emails, conforme seguem:

(INFORMAÇÃO SUPRIMIDA POR SOLICITAÇÃO DO BANCO DO NORDESTE DO BRASIL S.A., EM FUNÇÃO DE SIGILO COMERCIAL, NA FORMA DA LEI Nº 6.404/1976, ART. 155, § 2º).

"Conforme conversamos, segue a lista com análise de pessoas que entendemos que devem ser reavaliados pela Indra, pois existem casos em que não reconhecemos como membros da equipe do Projeto do Banco e outros que não temos como validar o volume de horas apontado como é o caso de Diretores e recursos de fábrica.

Informo que, até o momento, o S. ainda não encaminhou uma nova versão com os ajustes que solicitei na sexta.

A J. deve realizar verificação da equipe da Onda 2 também. Em seguida, podemos encaminhar uma versão consolidada para a Indra reanalisar."

(INFORMAÇÃO SUPRIMIDA POR SOLICITAÇÃO DO BANCO DO NORDESTE DO BRASIL S.A., EM FUNÇÃO DE SIGILO COMERCIAL, NA FORMA DA LEI Nº 6.404/1976, ART. 155, § 2º).

"Foram feitos outros pedidos.

Os pedidos relacionados as pessoas que eu marquei no anexo eu fiquei de encaminhar posteriormente.

Os pedidos solicitados na última quinta e sexta foram:

1. Não considerar horas adicionais para o período de Junho/2013 e Julho/2014 referente aos 13 meses previstos em Edital para implantação da Onda 1.
2. Rever a quantidade de horas apontadas para desenvolvimento de fábrica ABAP e BI, pois não temos como validar a quantidade de pessoas e volumetria de horas de forma consolidada.
3. Rever o valor da hora para desenvolvimento na fábrica ABAP e BI, pois hora de fábrica deve ser menor que hora de consultoria.
4. Não devem ser considerados os dias de flyback. Acordamos que por mês devem ser diminuídos dois dias úteis para todos os consultores.

Devem ser descontados os dias de férias e licenças de todos os consultores"

Vale salientar que não há referência que as anotações dos quadros acima e as informações dos e-mails tenham sido fundamentadas (ou extraídas) a partir dos relatórios "Status

Report", que o Banco informa utilizar como instrumento de registro e análise das atividades do projeto.

Essas anotações em planilha e em e-mails não consistem em uma análise técnica e formal sobre o pedido de realinhamento, pois não consta método de análise do pedido e uma posição do Banco sobre a consistência técnica e a viabilidade da demanda da empresa.

Aliás, considerando o quadro comparativo entre o planejado e o replanejamento do cronograma de implantação do ERP/SAP os números mostram situações bastante incomuns, principalmente pelo fato de uma empresa privada aceitar um replanejamento contratual que aumenta as horas de esforços dedicados ao projeto em mais de 3 vezes sem ter um compromisso expresso dos gestores do Banco quanto à possibilidade de um reequilíbrio econômico-financeiro do contrato.

Ressalta-se que os dados ora apresentados mostram a discrepante falha no planejamento da licitação para a execução dos serviços de implantação, no que tange aos esforços necessários.

Quanto à subjetividade dos parâmetros utilizados pela INDRA na sua demanda, essa informação deveria ter sido parte de uma resposta formal à empresa, inclusive solicitando que o pedido fosse revisado para se adequar aos fatores de medida estabelecidos no Contrato 2013/129. Isso mostra mais uma falha na condução do processo de avaliação do pedido de reequilíbrio econômico-financeiro do contrato.

Avaliando a cronologia dos pedidos e os documentos apresentados pelo Banco (anexos VII e VIII e os dois e-mails), que datam de agosto de 2016, logo após segundo pedido, que foi de 21 de julho de 2016, pode se inferir que não há atos de gestão suportados por qualquer documento de análise com relação ao primeiro pedido, que data de 25 de fevereiro de 2015.

Por fim, as evidências ora apresentadas reforçam o posicionamento que foram cometidas falhas no gerenciamento das demandas de reequilíbrio econômico-financeiro do Contrato 2013/129 feitas pela INDRA, inclusive permite discriminá-las quanto à sua natureza: morosidade; falta de métrica adequada para o acompanhamento e fiscalização da execução do contrato; ausência de gestão formal junto ao demandante para esclarecimentos e adequação dos pedidos de reequilíbrio, quanto à unidade de medida dos esforços, à luz do Contrato nº 2013/129.

Além disso, não se pode perder de vista a existência de falhas significativas no planejamento da licitação, que ensejaram um replanejamento do cronograma de implantação da solução tecnológica contratada em que os esforços medidos em horas sofreram acréscimo considerável, a ponto de repercutir em pedidos de reequilíbrios econômico-financeiro com valores bastantes superiores aos contratados.

Recomendações:

Recomendação 1: Apurar a responsabilidade dos agentes no que tange às falhas gerenciais no tratamento das demandas de reequilíbrio econômico-financeiro do Contrato 2103/129.

Recomendação 2: Reavaliar o processo de aquisições de bens e serviços, principalmente no que tange ao planejamento das licitações, no sentido de evitar problemas quanto às

especificações/quantitativos do objeto e ao cronograma de execução dos serviços a serem contratados.

2.2.1.6 CONSTATAÇÃO

Falhas na instauração e na condução dos processos administrativos relativos à execução do Contrato 2013/12.

Fato

O Banco instaurou dois processos administrativos com relação à execução do Contrato 2013/129, que trata da implantação da solução ERP ((Enterprise Resource Planning) no Banco do Nordeste, 2015, conforme quadro a seguir:

Quadro – Processos Administrativos Instaurados

Notificação da Abertura Processo Administrativo	Data	Motivação	Data de Julgamento do Processo Administrativo
2015/191	21/10/2015	Irregularidade na execução do contrato no que se refere a não alocação de consultores no tempo acordado, impactando as atividades de mapeamento e desenho de processo da segunda etapa do projeto conexão	29/02/2016
2015/192	21/10/2015	Ausência de avaliação mensal de qualidade dos serviços, desde set/2014 (item 18.3.7.2 do anexo VIII - Serviços de Implantação da Solução, do Contrato 2013/129) e atraso para implantação da 1ª onda, que deveria ter sido implantada em 15/08/2014. Além disso, de acordo com o replanejamento efetuado, foi acordada a data de 01/01/2015 para que a etapa 3 (implantação da Onda 1 do Projeto) fosse concluída, o que não havia ocorrido.	29/02/2016

Fonte: Processos Administrativos 2015/191 e 2015/192.

Nas notificações constam que a apuração do procedimento administrativo pode culminar na aplicação de sanção de advertência, respaldada na cláusula décima quinta - Das Sanções, inciso II, 1, do referido contrato, e no art. 86 da Lei 8.666/1993. Isto é, a priori já definia que a sanção máxima poderia ser uma advertência, o que efetivamente realizou-se com a aplicação da referida pena para os dois casos.

Ocorre que, de acordo com a análise conjugada dos arts. 86 e 87 da Lei nº 8.666/1993, transcritos a seguir, caberia a aplicação de multa ou a aplicação conjunta de advertência e multa, pois além da inexecução parcial do contrato havia ocorrido atraso na condução do projeto:

"Art. 86. O atraso injustificado na execução do contrato sujeitará o contratado à multa de mora, na forma prevista no instrumento convocatório ou no contrato.

§ 1º A multa a que alude este artigo não impede que a Administração rescinda unilateralmente o contrato e aplique as outras sanções previstas nesta Lei."

.....
Art. 87. Pela inexecução total ou parcial do contrato a Administração poderá, garantida a prévia defesa, aplicar ao contratado as seguintes sanções:

I - advertência;

II - multa, na forma prevista no instrumento convocatório ou no contrato;

III - suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração, por prazo não superior a 2 (dois) anos;

IV - declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública enquanto perdurarem os motivos determinantes da punição ou até que seja promovida a reabilitação perante a própria autoridade que aplicou a penalidade, que será concedida sempre que o contratado ressarcir a Administração pelos prejuízos resultantes e após decorrido o prazo da sanção aplicada com base no inciso anterior.

.....

§ 2º As sanções previstas nos incisos I, III e IV deste artigo poderão ser aplicadas juntamente com a do inciso II, facultada a defesa prévia do interessado, no respectivo processo, no prazo de 5 (cinco) dias úteis."

Diante do exposto, constata-se que:

- a) houve uma demora excessiva na abertura do processo administrativo 2015/192, visto que a ausência de avaliação mensal de qualidade dos serviços vinha desde set/2014 (item 18.3.7.2 do anexo VIII - Serviços de Implantação da Solução, do Contrato 2013/129) e o atraso para implantação da 1ª onda era desde 15/08/2014;
- b) não poderiam as duas notificações de abertura dos processos administrativos terem especificado que a sanção máxima seria advertência, quando caberia aplicação de outras sanções, inclusive multa por atraso na execução de itens do contrato;
- c) ademais, as aplicações de sanção de advertência foram inadequadas pela motivação dos processos administrativos. Os fatos alegados ensejavam a aplicação de, no mínimo, multa ao contratado em vista dos impactos gerados.

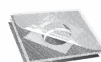
Por meio do Ofício nº 2017/445-013, de 10/03/2017, a Diretoria Administrativa apresentou as seguintes manifestações:

"[...]

Antes de adentrarmos objetivamente nas questões suscitadas por essa Auditoria, faz-se oportuno registrar que as ações relativas à gestão do contrato, incluindo as questões envolvendo atrasos nas entregas, replanejamentos e participação da SAP nas avaliações da qualidade, eram discutidas nos Comitês Gestor, Diretivo e Executivo do Projeto, cujas atas já foram disponibilizadas para essa auditoria.

a) Demora na abertura dos processos administrativos

a.1. Pela ausência de avaliação da qualidade



Para melhor contextualizar essa Auditoria, esclarecemos que a principal motivação para inclusão desse serviço no contrato foi a de garantir um terceiro olhar sobre o que estava sendo construído, somando-se às visões do Banco e da empresa implementadora. Neste sentido, dos relatórios gerados, o Banco utilizou várias recomendações voltadas para a otimização da implementação da solução, feitas principalmente nas fases iniciais do Projeto, envolvendo definições técnicas. Entretanto, o formato utilizado pela SAP para realização do serviço de avaliação da qualidade mostrou-se bastante oneroso para o Projeto, porquanto grande parte da equipe ficava dedicada ao atendimento dos profissionais da SAP durante uma semana por mês. Além disso, ao receber o relatório da visita, vários outros dias eram dedicados a se discutir o teor do relatório e realizar as correções avaliadas como necessárias. Essa forma de execução dos serviços de avaliação tornou-se ainda mais agravante diante do quadro de atrasos no cumprimento do cronograma do Projeto, adicionando-se o inconveniente do cenário encontrado pela SAP no mês seguinte ser ainda bem parecido com o do mês anterior.

Diante disto, o Banco passou a utilizar uma nova dinâmica na realização dos trabalhos de avaliação da qualidade dos serviços de implantação, tornando a realização desse esforço mais adequado à realidade do Projeto naquele momento, contemplando-se as seguintes atividades:

- a.1.1. Participação do Comitê Executivo de Projetos da SAP, através do SAP Web SurveyReminder, em que informávamos mensalmente o status do Projeto que era acompanhado pela equipe da SAP; e*
- a.1.2. Presença de profissionais da SAP nas reuniões do Comitê Executivo do Projeto Conexão e posterior realização de reuniões técnica com a equipe do Projeto.*

Não obstante a utilização da nova forma de execução desse serviço, em outubro/2015 decidiu-se pela abertura de processo administrativo, tendo como uma das motivações o presente caso, considerando-se o disposto sobre o assunto no contrato 2013/129.

a.2. Pelo atraso na implantação da 1ª onda

Conforme já registrado no relatório da Proposta de Encerramento do Contrato, do conhecimento dessa Auditoria, muitos foram os problemas apresentados durante o processo de implementação, a saber:

- i) identificação de dificuldades não previstas no planejamento original do trabalho, repercutindo em maior esforço na execução das atividades;*
- ii) adaptação da tecnologia SAP à realidade do Banco do Nordeste mostrou-se muito mais complexa do que fora inicialmente prevista;*
- iii) dificuldades e limitações do Banco para suprimento de recursos humanos ao Projeto, com alocação tardia de usuários-chave e em quantidade incompatível com o elevado e complexo esforço exigido;*

- iv) *dificuldades encontradas pela Área de Tecnologia do Banco no atendimento tempestivo das demandas por evolução nos sistemas legados;*
- v) *por se tratar de uma tecnologia amplamente utilizada por empresas públicas e privadas, havia uma forte demanda por profissionais especializados na ferramenta SAP, provocando elevada rotatividade, com agravamento da situação contratual.*

O reconhecimento dos vários problemas internos do Banco, verificados durante toda a execução do contrato, acabaram por produzir incertezas quanto à dimensão da culpabilidade da Indra pelos atrasos verificados. Tal indefinição decorreu, sobretudo, pela dificuldade em se identificar uma forma de mensuração que oferecesse segurança no estabelecimento quanto à responsabilidade de cada uma das partes em relação ao andamento dos serviços. Apesar disto, em outubro/2015, decidiu-se pela abertura de processo administrativo como instrumento formal para se definir a responsabilização pelos atrasos nos serviços de implantação da primeira onda, por meio do contraditório assegurado à contratada, de acordo com a legislação vigente.

b) Especificação de sanção máxima nas notificações de abertura dos processos

A respeito desse assunto, informamos que as constatações até aqui relatadas nos levaram a sugerir, como ponto inicial para análise, a aplicação da pena de advertência à contratada, embora esse entendimento pudesse ser modificado em razão da discussão no âmbito dos referidos processos administrativos. Nesse sentido, por meio do Ofício 2016/445-011, de 22/01/2016, endereçado à Célula de Gestão de Contratos, já admitíamos a possibilidade da aplicação de outra sanção que não a de Advertência, ao expressar: “Ressalte-se, ainda, que em mantendo a sanção de Advertência, espera-se cientificar a contratada de que, em caso de reincidência, a mesma poderá sofrer uma punição mais severa”.

Assim, reforçamos o entendimento de que jamais houve a intenção de que as sugestões de advertência constantes das notificações de abertura de processo administrativo fossem interpretadas como pena máxima, tendo em vista que a cláusula décima quinta do Contrato 2013/129 claramente define níveis distintos de sanções aplicáveis à contratada em caso de descumprimento do referido instrumento contratual.

c) Inadequação da pena aplicada

Pelos motivos já relatados, havia elevado grau de incerteza quanto à mensuração da culpabilidade dos atrasos. As peças recursais da Indra, consignadas nos processos administrativos, traziam constatações que, embora não a isentasse pelos atrasos acontecidos, constituíram fortes atenuantes ao possível aumento da severidade da pena inicialmente sugerida.

Cumpram também destacar os recorrentes pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro do contrato feitos pela Indra, de difícil avaliação pelo Banco e posteriormente negado pela mesma dificuldade já alegada de mensuração dos atrasos de parte a parte no desenvolvimento dos serviços de implementação do SAP.

Desta forma, reiteramos que a pena de advertência aplicada para as duas ocorrências refletiu, salvo melhor juízo, a dosimetria adequada da pena, considerando, conforme já frisado, que:



- i) *o estabelecimento desse nível de sanção deu-se em face do reconhecimento, pelo Banco, da concorrência da responsabilidade das falhas entre contratante e contratado;*
- ii) *não houve inexecução total do contrato, haja vista a entrega do módulo de Controles Internos/CGR/PC; e*
- iii) *embora tenhamos inicialmente admitido o descumprimento parcial do contrato, posteriormente, após minuciosa avaliação, concluímos que efetivamente não houve caracterização desta situação, porquanto em face das constatações das dificuldades enfrentadas ao longo da implantação, o próprio Banco concordou com os replanejamentos/prorrogações das entregas.*

[...]"

A manifestação apresentada pelo BNB para a questão da avaliação da qualidade dos serviços de implantação é confusa, pois o Banco afirma que essa atividade, exercida pela equipe da SAP em algum momento, estava sendo onerosa para a instituição financeira, o que ensejou a adoção de uma nova forma de execução do serviço.

Porém, em outubro/2015 decidiu pela abertura de processo administrativo em desfavor da INDRA, tendo como motivação a ausência de avaliação mensal de qualidade dos serviços. Não há informação sobre até quando funcionou essa nova forma de execução e porque ela deixou de atender aos objetivos do Banco ou de ser uma forma substituta da avaliação mensal de qualidade de serviços.

O tempo decorrido entre o início da ocorrência e a abertura do processo administrativo girou em torno de um ano, o que mostra ser um intervalo considerável, em termos de gerenciamento de projeto, para se identificar a gravidade dos problemas e reconhecer as responsabilidades dos entraves na execução do contrato. Assim, não procede a alegação que havia elevado grau de incerteza quanto à mensuração da culpabilidade dos atrasos.

No que concerne à fixação de sanção máxima de advertência nas notificações de abertura dos processos administrativos, verifica-se que o teor da assertiva constante do Ofício 2016/445-011, endereçado à Célula de Gestão de Contratos, ratifica a posição que a advertência seria a sanção máxima a ser aplicada, uma vez que esta foi definida quando da notificação do processo administrativo, que foi anterior ao expediente em comento.

Com relação à inadequação das sanções aplicadas à INDRA, conforme Ata de Julgamento do Processo Administrativo nº 2015/191, de 29 de fevereiro de 2016, a irregularidade na execução do contrato, no que se refere a não alocação de consultores no tempo acordado, estava impactando as atividades de mapeamento e desenho dos processos da segunda Onda do Projeto Conexão.

A referida Ata menciona que, como consequência da deficiência na alocação dos citados consultores, constatou-se a existência de serviços executados de maneira incorreta ou simplesmente não realizados.

Os impactos não devem ser vistos apenas em termos de cronograma, mas também de forma pecuniária, visto que o Banco mantinha funcionários alocados no Projeto, quando poderiam estar desenvolvendo suas atividades nas suas áreas de lotação originais.

Além disso, o Banco vinha executando simultaneamente o Contrato 2014/274, de 29 de julho de 2014, com a empresa de CNPJ 07.592.315/0001-14, que trata da implantação de uma solução fiscal e de gestão tributária para se integrar ao ERP/SAP, cujo atraso no Contrato 2013/129 com a INDRA impactava também naquela avença, gerando possível demanda de realinhamento econômico-financeiro.

Portanto, da forma como foi motivada a instauração do Processo Administrativo 2015/191, a sanção de advertência seria inadequada por ser em desacordo com o previsto em lei.

Causa

Falha dos responsáveis designados para conduzir os Processos Administrativos 2015/191 e 2015/192, arbitrando penalidades incompatíveis com as motivações exaradas para as instaurações dos dois processos administrativos em desfavor da INDRA.

Manifestação da Unidade Examinada

A Gerência do Projeto Sinergia do Banco apresentou por meio do Ofício 2017/449-002, de 24/04/2017, encaminhado pelo Ofício Diret-2017/030, de 24/04/2017, da Diretoria de Planejamento do Banco e da Diretoria de Administração, as seguintes manifestações, editadas com relação ao nome de pessoas físicas citadas, a fim de preservá-las nos termos do disposto no Manual de Relatoria da SFC/CGU:

“[...] Conforme relato fático dessa Auditoria, o Processo Administrativo 2015/191 tratou do atraso da empresa Indra na alocação de consultores visando execução de trabalhos do escopo da segunda onda, em descumprimento ao estabelecido no Contrato 2013/129, fato esse que, em primeira análise, recomendaria a aplicação de multa em vez de advertência.

A respeito dessa matéria, cabe esclarecer que o disciplinamento interno do Banco definido por meio do MANUAL DE PROCEDIMENTOS-RECURSOS LOGÍSTICOS, no Título 5 – Capítulo 2 – item 4 (ver Anexo IX) estabelece que na comunicação da abertura do Processo Administrativo junto à empresa contratada deverão estar descritas:

- motivação fática;
- sanção pertinente (especificar) e/ou rescisão do contrato;
- amparos legais e/ou editalício/contratual.

Ocorre que o Contrato N°. 2013/129 estabeleceu prazos para implantação da solução, considerando planejamento, parametrização, customização, testes, integração de legados, migração de dados dos sistemas do Banco e implantação (*go live*) da solução SAP em produção, não detalhando os prazos de execução das atividades requeridas para o cumprimento de cada uma dessas etapas.

Nesse caso, para aplicação da sanção de multa, o Banco teria, por ocasião da instauração do processo administrativo, de comunicar à empresa contratada o valor da multa e a

memória de sua apuração, permitindo assim o contraditório e a defesa, o que se mostrou inviável, por não existirem elementos objetivos para mensuração.

Desta forma, reitera-se que a pena de advertência aplicada se mostra adequada, considerando o contido na Ata de Julgamento do referido Processo Administrativo. [...]".

Análise do Controle Interno

Não procede o argumento da inviabilidade de mensurar o valor da multa e sua memória de cálculo em virtude da ausência de detalhamento dos prazos de execução das atividades requeridas para o cumprimento de cada uma das etapas do processo de implantação da solução SAP.

Apesar de se reconhecer que a falta de detalhamento dos prazos de execução das atividades planejamento, parametrização, customização, testes, integração de legados, migração de dados dos sistemas do Banco e implantação (*go live*) se constitui em falha considerável para o melhor acompanhamento e fiscalização da execução do Contrato nº 2013/129, convém lembrar que uma das motivações do Processo Administrativo nº 2015/192 foi o atraso na implantação da 1ª onda.

Ou seja, a falha alegada passou a ser irrelevante, pois todos os prazos das atividades que compõem o processo de implantação foram descumpridos. Logo, bastaria aplicar a regra contratual prevista na cláusula décima quinta, que especifica o valor da multa de acordo com a natureza da falha relativa aos serviços contratados, inclusive em decorrência de atraso. Portanto, havia elementos objetivos e fundados para mensuração da multa.

Nesse diapasão, também se mostra improcedente a reiteração do posicionamento de que a pena de advertência se mostrou adequada. Ora, as motivações apontadas nas notificações dos Processos Administrativos 2015/191 e 2015/192 e nas atas, principalmente quando explicita os impactos negativos decorrentes da não alocação de consultores em quantidade adequada e a constatação de execução de serviços realizados de forma incorreta ou não realizados, não deixam margem de dúvida para aplicação de sanções mais gravosas que a advertência, conforme já foi exposto na análise inicial deste achado.

Recomendações:

Recomendação 1: Apurar a responsabilidade dos agentes identificados quanto aos seus atos na condução e aprovação dos processos administrativos instaurados.

Recomendação 2: Revisar os critérios das sanções a serem aplicadas aos contratados quando da ocorrência de falhas graves na execução dos serviços, para fins aplicação do princípio de proporcionalidade prevista na Lei nº 8.666/93 e na Lei nº 10.520/2002, podendo ter como referencial a recente Norma Operacional 2 Dirad, de 17 de março de 2017, do Ministério do Planejamento.



2.2.1.7 CONSTATAÇÃO

Acúmulo de funções compromete independência do parecer jurídico acerca da Comissão de Apuração em Processo Administrativo do pedido de rescisão do Contrato 2013/129.

Fato

A Indra pediu formalmente a rescisão do Contrato 2013/129 em 26 de outubro de 2016, por intermédio do expediente INDRA SSFF-BNBSAP07/2016.

Em vista disso, a Diretoria Executiva do BNB aprovou a Resolução nº 5.528/2016, que deliberou a criação de uma comissão interna para apurar o pedido de rescisão por meio de processo administrativo.

A comissão interna foi composta pelos empregados de matrículas **(INFORMAÇÃO SUPRIMIDA POR SOLICITAÇÃO DO BANCO DO NORDESTE DO BRASIL S.A., EM FUNÇÃO DE SIGILO COMERCIAL, NA FORMA DA LEI Nº 6.404/1976, ART. 155, § 2º)**, os quais tiveram o prazo de até 30 de novembro de 2016 para concluir a apuração.

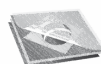
De acordo com a Resolução nº 5.528/2016, a comissão ficou vinculada a Diretoria de Administração e coube ao Comitê Gestor (COGES) dessa Diretoria a responsabilidade pelo julgamento do processo.

As conclusões obtidas pela comissão interna foram apresentadas no documento final intitulado ‘Proposta de Encerramento do Contrato 2013/129’, subscrito por todos os membros.

Constatou-se que o membro da comissão, empregado portador da matrícula **(INFORMAÇÃO SUPRIMIDA POR SOLICITAÇÃO DO BANCO DO NORDESTE DO BRASIL S.A., EM FUNÇÃO DE SIGILO COMERCIAL, NA FORMA DA LEI Nº 6.404/1976, ART. 155, § 2º)**, também assinou o Parecer Jurídico 2016/650-000901, de 21 de novembro de 2016, que apreciou o supra referenciado documento ‘Proposta de Encerramento do Contrato 2013/129’. Entende-se que a situação em comento gerou um conflito de interesses.

Sobre o fato exposto o Banco encaminhou o Ofício 2017/648-00052, de 07 de março de 2017, da Superintendência Jurídica, com o seguinte teor, editado com relação ao nome de pessoas físicas citadas, a fim de preservá-las, conforme ditam as regras de relatoria do manual da SFC/CGU:

“Esta Assessoria Jurídica entende que não há que falar em conflito de interesses, já que o advogado [de matrícula **(INFORMAÇÃO SUPRIMIDA POR SOLICITAÇÃO DO BANCO DO NORDESTE DO BRASIL S.A., EM FUNÇÃO DE SIGILO COMERCIAL, NA FORMA DA LEI Nº 6.404/1976, ART. 155, § 2º)**] atuou apenas como assessor jurídico na Comissão Processante, criada pela Resolução nº 5.528/2016. A atividade desenvolvida resumiu-se a verificar a juridicidade dos atos tomados pela Comissão Processante, a tirar eventuais dúvidas, no auxílio à redução de riscos o quanto possível, a afastar também penalização aos administradores, não tendo o parecer jurídico caráter vinculativo. Tanto é assim que não observamos desacordo na circunstância de o advogado ter emitido parecer jurídico sobre a conclusão final emitida pelo colegiado processante. Ademais, a atuação na assessoria jurídica do Banco no que se refere ao contrato com a empresa Indra iniciou mesmo antes da Resolução nº 5.528/2016, em



reuniões sobre a temática e outras manifestações, razão pela qual a referida resolução apenas manteve o advogado na condição que já vinha exercendo.”

É equivocado o entendimento acima exposto pela Superintendência Jurídica do Banco, haja vista que o referido empregado foi designado formalmente como membro da comissão interna e, como tal, é responsável pelos atos da mesma juntamente com os demais, inclusive pelas conclusões exaradas no documento ‘Proposta de Encerramento do Contrato 2013/129’, subscrevendo-o, o qual serviu de fundamentação para que o COGES da Diretoria de Administração e TI, em 21 de novembro de 2016, decidisse pela rescisão amigável com a Indra.

Impende lembrar que a assessoria jurídica constitui instância de controle interno em sede de análise crítica da legalidade dos atos da Administração, em auxílio a autoridade competente. Vale dizer, então, que à assessoria jurídica incumbe avaliar a adequação dos atos e deliberações praticados pela comissão interna.

Dessa sorte, admitir que um membro da assessoria jurídica componha a equipe da comissão interna e posteriormente emita parecer jurídico acerca do documento final produzido pela mesma comissão significa acumular, em único agente, a possibilidade de participar do processo de feitura dos atos administrativos e, posteriormente, do exame de legalidade desses atos. Tal fato, sob a ótica do princípio da segregação de funções, não se mostra conveniente e adequado.

Causa

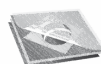
Falha dos controles internos primários da Superintendência Jurídica do BNB, que não detectou, corrigiu ou buscou contornar o silêncio da Resolução RD/5.528 em relação ao papel do advogado como membro integrante da comissão interna responsável por avaliar o pedido de distrato amigável feito pela INDRA.

Ademais, o próprio advogado também concorreu ao se abster de agir de forma a deixar claro e evidente qual era seu papel na comissão, de tal modo que sua atuação se confundiu com as dos demais membros, inclusive e, sobretudo, quando subscreveu a peça técnica final do trabalho e após exarou o Parecer Jurídico 2016/650-000901, avaliando atos que fez ou auxiliou na feitura.

Manifestação da Unidade Examinada

A Superintendência Jurídica do Banco encaminhou, em resposta ao Relatório Preliminar dessa auditoria, o Expediente Nº 000094, de 24 de abril de 2017, com o seguinte teor, editado com relação ao nome de pessoas físicas citadas, a fim de preservá-las, nos termos do Manual de Relatoria da SFC/CGU:

“Aponta o relatório que a Controladoria-Geral da União considerou equivocado o entendimento exposto pela Superintendência Jurídica do Banco, no Ofício nº 2017/648-00052, de 07 de março de 2017, em virtude de o advogado [de matrícula **(INFORMAÇÃO SUPRIMIDA POR SOLICITAÇÃO DO BANCO DO NORDESTE DO BRASIL S.A., EM FUNÇÃO DE SIGILO COMERCIAL, NA FORMA DA LEI Nº 6.404/1976, ART. 155, § 2º)**] ter sido designado formalmente como membro da comissão interna, o que supostamente o tornaria responsável pelos atos da mesma juntamente com os demais, inclusive pelas conclusões exaradas no documento



"Proposta de Encerramento do Contrato 2013/129", subscrevendo-o, o qual serviu de fundamentação para que o COGES da Diretoria de Administração e TI, em 21 de novembro de 2016, decidisse pela rescisão amigável com a Indra.

Acerca dessa conclusão contida no relatório preliminar, temos o seguinte:

Insiste-se que o entendimento da Superintendência Jurídica sobre atuação de advogado, que integra os quadros da Área Jurídica do Banco, não pode ser diferente daquele trazido no bojo do Ofício nº 2017/648-00052, de 07 de março de 2017, vez que admitir a conclusão contida no relatório da r. equipe da CGU seria admitir o descumprimento de próprio normativo interno, qual seja 3003-Manual de Procedimentos-Jurídico (3003) - Título 8 - Disciplinamento de Atividades de Consultoria - Capítulo 1 - Disposições Gerais (Doc. 01), desvirtuando o papel da unidade jurídica no caso concreto.

Deste modo, ainda que designado como membro da referida Comissão, o advogado permaneceu compondo os quadros do Ambiente Jurídico de Consultoria, mais precisamente na Célula de Assessoria Jurídica Administrativa e de Licitação e Contratos-ASSAD, cujas atribuições, como se viu em nota de rodapé, são: "Coordenar, supervisionar e executar a prestação de assessoria e consultoria jurídicas à Administração Superior e às Unidades Administrativas da Direção Geral, no que diz respeito à adequação de atos administrativos, produtos, serviços, processos licitatórios e formalização de contratos administrativos, aos princípios da Administração Pública e à legislação aplicáveis às relações de natureza administrativa e às obrigações societárias". Suas intervenções, por outro lado, seguiram precisamente o seu papel funcional, qual seja, a prestações de assessoria e consultoria jurídica, visando salvaguardar o patrimônio do Banco e assegurar que seus negócios e os atos de seus administradores observem as leis e os dispositivos normativos (Doc. 02).

Nesse particular, a atuação do advogado [de matrícula **(INFORMAÇÃO SUPRIMIDA POR SOLICITAÇÃO DO BANCO DO NORDESTE DO BRASIL S.A., EM FUNÇÃO DE SIGILO COMERCIAL, NA FORMA DA LEI Nº 6.404/1976, ART. 155, § 2º)**] não poderia ser presumida encerrada quando da assinatura no documento Proposta de Encerramento do Contrato nº 2013/129, já que o referido **(INFORMAÇÃO SUPRIMIDA POR SOLICITAÇÃO DO BANCO DO NORDESTE DO BRASIL S.A., EM FUNÇÃO DE SIGILO COMERCIAL, NA FORMA DA LEI Nº 6.404/1976, ART. 155, § 2º)**. Deste modo, foi necessária a confecção do Parecer Jurídico nº 2016/650-000901, de 21/11/2016, que foi o documento que concretizou o mandamento normativo interno, inclusive com a assinatura de alçada revisora.

Assim, testifica-se que o advogado [de matrícula **(INFORMAÇÃO SUPRIMIDA POR SOLICITAÇÃO DO BANCO DO NORDESTE DO BRASIL S.A., EM FUNÇÃO DE SIGILO COMERCIAL, NA FORMA DA LEI Nº 6.404/1976, ART. 155, § 2º)**] em todos os momentos em que foi acionado no contexto do Contrato nº 2013/129, esteve a exercer sua função única e exclusiva nesta Companhia, auxiliando a equipe técnica e administrativa do BNB em reuniões e manifestações jurídicas formais -- e até mesmo em viagem, quando de reunião, em Brasília/DF, na sede do Tribunal de Contas da União, acerca do assunto Projeto Conexão/SAP (em jornada exercida, claro, na condição de advogado, condição em que foi apresentado naquela Corte) (Doc. 04: e-mails e documento de viagem). Isto é: muito antes de integrar a referida Comissão, já estava o advogado [de matrícula **(INFORMAÇÃO SUPRIMIDA POR SOLICITAÇÃO DO BANCO DO NORDESTE DO BRASIL S.A., EM FUNÇÃO DE SIGILO COMERCIAL, NA FORMA DA LEI Nº 6.404/1976, ART. 155, § 2º)**] destacado, dentre os colaboradores da Superintendência Jurídica, como o seu delegado a auxiliar os setores do Banco em tal demanda.



Essa percepção é alcançada, outrossim, quando se afere que a própria Proposta de Ação Administrativa nº 2016/445-015 (PAA), de 31/10/2016 (Doc. 05), donde surgiu a Resolução da Diretoria Executiva (criadora da dita Comissão para apuração do pedido de rescisão do Contrato nº 2013/129), foi examinada pelo próprio advogado [de matrícula **(INFORMAÇÃO SUPRIMIDA POR SOLICITAÇÃO DO BANCO DO NORDESTE DO BRASIL S.A., EM FUNÇÃO DE SIGILO COMERCIAL, NA FORMA DA LEI Nº 6.404/1976, ART. 155, § 2º)**] no Parecer Jurídico nº 2016/650-000844 (Doc. 06), de 31/10/2016. Essa manifestação jurídica compôs tal PAA, sendo dela parte integrante. Nessa perspectiva, embora a Resolução da Diretoria Executiva deixe de informar expressamente a condição de tal colaborador como advogado, sua leitura deve ser consentânea com aludida PAA, onde já se encontra a atuação do colaborador [de matrícula **(INFORMAÇÃO SUPRIMIDA POR SOLICITAÇÃO DO BANCO DO NORDESTE DO BRASIL S.A., EM FUNÇÃO DE SIGILO COMERCIAL, NA FORMA DA LEI Nº 6.404/1976, ART. 155, § 2º)**] como advogado.

Com data maxima venia, pensar de outro modo seria atestar que as unidades do BNB, inclusive a de maior alçada (Diretoria Executiva), concorreram, todas elas, para um claro desvio de função da atuação do advogado [de matrícula **(INFORMAÇÃO SUPRIMIDA POR SOLICITAÇÃO DO BANCO DO NORDESTE DO BRASIL S.A., EM FUNÇÃO DE SIGILO COMERCIAL, NA FORMA DA LEI Nº 6.404/1976, ART. 155, § 2º)**]. Em outras palavras, identificar erro na exposição desta Superintendência Jurídica (Ofício nº 2017/648-00052, de 07/03/2017), seria partir da premissa de que ocorreu desvio de função no caso concreto, o que não seria um discernimento razoável frente aos destaques aqui expostos, porque gera conclusão injusta e inaceitável para a conduta de alçadas do BNB.

Por outro lado, não se pode negar a existência de um vício formal sanável, residente na falta de indicação do número de inscrição na Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) do advogado [de matrícula **(INFORMAÇÃO SUPRIMIDA POR SOLICITAÇÃO DO BANCO DO NORDESTE DO BRASIL S.A., EM FUNÇÃO DE SIGILO COMERCIAL, NA FORMA DA LEI Nº 6.404/1976, ART. 155, § 2º)**] ao assinar a "Proposta de Encerramento do Contrato 2013/129", porquanto determina o normativo interno **(INFORMAÇÃO SUPRIMIDA POR SOLICITAÇÃO DO BANCO DO NORDESTE DO BRASIL S.A., EM FUNÇÃO DE SIGILO COMERCIAL, NA FORMA DA LEI Nº 6.404/1976, ART. 155, § 2º)**. É compreensível que esse vício formal sanável pode ter levado a r. equipe dessa CGU ao entendimento de que o advogado [de matrícula **(INFORMAÇÃO SUPRIMIDA POR SOLICITAÇÃO DO BANCO DO NORDESTE DO BRASIL S.A., EM FUNÇÃO DE SIGILO COMERCIAL, NA FORMA DA LEI Nº 6.404/1976, ART. 155, § 2º)**] atuou em desconformidade com o que permite seu registro funcional. Essa compreensão, no entanto, não há como prosperar à luz das presentes explicações.

É de se concluir, portanto, que ao assinar a "Proposta de Encerramento do Contrato 2013/129" o advogado [de matrícula **(INFORMAÇÃO SUPRIMIDA POR SOLICITAÇÃO DO BANCO DO NORDESTE DO BRASIL S.A., EM FUNÇÃO DE SIGILO COMERCIAL, NA FORMA DA LEI Nº 6.404/1976, ART. 155, § 2º)**] apenas analisou os aspectos jurídicos dos questionamentos realizados pela Comissão, neste caso, matéria eminentemente de direito. Não adentrou na conveniência e oportunidade da realização de qualquer ato de gestão, quer no seu aspecto econômico, quer no seu aspecto administrativo. Esses aspectos são corriqueiramente denominados de "mérito administrativo" e são de responsabilidade única do administrador desta Instituição. Outra interpretação, salvo melhor juízo, fragiliza a atuação jurídica, já que infirma um protagonismo não exercido pelo advogado [de matrícula **(INFORMAÇÃO**



SUPRIMIDA POR SOLICITAÇÃO DO BANCO DO NORDESTE DO BRASIL S.A., EM FUNÇÃO DE SIGILO COMERCIAL, NA FORMA DA LEI Nº 6.404/1976, ART. 155, § 2º)], papel que não pode ser extraído da simples assinatura do documento, já que nele não se encontra informação de que atuara de maneira diversa daquela para qual foi designado.

Nessa perspectiva, em todo os momentos que praticou seu único mister na Comissão -- e muito antes de integrá-la, como já se disse --, o advogado [de matrícula (**INFORMAÇÃO SUPRIMIDA POR SOLICITAÇÃO DO BANCO DO NORDESTE DO BRASIL S.A., EM FUNÇÃO DE SIGILO COMERCIAL, NA FORMA DA LEI Nº 6.404/1976, ART. 155, § 2º)**] o fez em conformidade com o Manual da Boa Prática Consultiva da AGU, notadamente no que diz respeito ao Enunciado 07: “O Órgão Consultivo não deve emitir manifestações conclusivas sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade” e seguindo diretriz interna, segundo a qual o “Órgão Jurídico-Consultivo não deve emitir manifestações sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade” (Doc. 07).

Tendo em evidência esse panorama, vê-se que a Resolução nº RD/5.528, poderia, sim, ter sido melhor detalhada, definindo expressamente a atribuição de cada um de seus membros, o que teria dissipado a polêmica.

Nesta oportunidade, cabe trazer o cânone consagrado na deontologia jurídica, qual seja, o valor da independência funcional, que garante ao advogado total desvinculação a qualquer elemento capaz de condicionar ou orientar sua atuação profissional ou mesmo de interferir em sua liberdade de convicção. Tal garantia, além de possibilitar ao advogado uma atuação livre de coações morais e interferências (e até de inferências, que poderiam lhe constranger), constitui também verdadeiro dever do profissional – conforme preceitua o art. 2º, parágrafo único, inciso II, do Novo Código de Ética e Disciplina da Ordem dos Advogados do Brasil (Resolução nº 02/2015, do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil) – exortando-o a afastar tais ingerências, tanto em seu ministério privado, como no âmbito funcional, visando contribuir para a afirmação e consolidação da independência da classe advocatícia em geral, e, no enfoque interno, tutelar os interesses institucionais do Banco do Nordeste.

Deste modo, considera-se que os advogados devem gozar de liberdade quanto à atuação técnica-jurídica, na busca da solução que mais atenda ao interesse público. A hierarquia para essa carreira jurídica é percebida somente no limiar do aspecto administrativo, mas nunca funcional (técnico), já que, conforme o Estatuto da Ordem dos Advogados do Brasil (Lei nº 8.906/94), o advogado é inviolável por seus atos e manifestações.

Por fim, admitir que o advogado [de matrícula (**INFORMAÇÃO SUPRIMIDA POR SOLICITAÇÃO DO BANCO DO NORDESTE DO BRASIL S.A., EM FUNÇÃO DE SIGILO COMERCIAL, NA FORMA DA LEI Nº 6.404/1976, ART. 155, § 2º)**] possa compor colegiado interno sem estar exercendo a sua função intrínseca, inclusive com direito a voto, como consta no relatório preliminar, causa muita preocupação a esta Superintendência Jurídica, já que existem inúmeros colegiados decisórios internos, a exemplo dos referentes às alçadas de crédito, que poderão ansiar por contar com advogados nos seus quadros, a exercer funções técnico-decisórias que não a estritamente jurídicas, afastando, aí sim, o caro valor da segregação de funções que hoje resta presente no Banco.

Em razão de todo o exposto, solicita-se seja corrigido o Relatório Preliminar de Auditoria nº 201604667, em seu item 1.1.1.9 (‘CONSTATAÇÃO Acúmulo de funções compromete

independência do parecer jurídico acerca da Comissão de Apuração em Processo Administrativo do pedido de rescisão do Contrato 2013/129’), afastando-se a conclusão final de que “houve falha da Superintendência Jurídica ao admitir e aprovar parecer elaborado por advogado dotado de impedimento, em razão de ter atuado na comissão interna designada pela Diretoria Executiva do Banco para apurar o pleito de rescisão de contrato feito pela INDRA.”

As seguintes notas de rodapé são transcritas do documento acima:

¹ Composições e funções:

2 Os Órgãos Jurídico-Consultivos, cujas atribuições abrangem a prestação de assessoria e consultoria jurídicas, compõem o Ambiente de Consultoria Jurídica, o qual, por sua vez, é integrado pelas Células e Central abaixo discriminadas juntamente com suas respectivas atribuições:

2.1 CÉLULA DE ASSESSORIA JURÍDICA ADMINISTRATIVA E DE LICITAÇÃO E CONTRATOS:
Coordenar, supervisionar e executar a prestação de assessoria e consultoria jurídicas à Administração Superior e às Unidades Administrativas da Direção Geral, no que diz respeito à adequação de atos administrativos, produtos, serviços, processos licitatórios e formalização de contratos administrativos, aos princípios da Administração Pública e à legislação aplicáveis às relações de natureza administrativa e às obrigações societárias

² No perfil de competências humanas do Plano de Carreira e Remuneração do Banco do Nordeste, consta: **DESCRIÇÃO DO PAPEL FUNCIONAL**

Prestar assessoria e consultoria jurídica, visando salvaguardar o patrimônio do Banco e assegurar que seus negócios e os atos de seus administradores observem as leis e os dispositivos normativos.

PRINCIPAIS RESPONSABILIDADES

1. Cumprir as políticas, diretrizes e normativos internos definidos pelo Banco, bem como adotar medidas de mitigação de riscos operacionais;
2. Acompanhar as jurisprudências dos Tribunais Estaduais, Tribunais Regionais Federais e Tribunais Superiores, visando colher subsídios técnicos para o desenvolvimento e uniformização de teses jurídicas para defesa dos interesses do Banco;
3. Cumprir prazos administrativos que lhe forem determinados, assegurando a adoção de medidas necessárias ao resguardo dos interesses do Banco;
4. Chancelar padrões e minutas de contratos, convênios, procurações e outros instrumentos decorrentes de operações de crédito em que o Banco seja a parte interessada, garantindo a adequação às leis vigentes;
5. Elaborar estudos, análises e diagnósticos jurídicos, visando subsidiar elaboração de políticas e diretrizes para o Banco;
6. Prestar assessoramento e consultoria jurídica a órgãos e administradores do Banco, emitindo pareceres orientativos e opinativos sobre assuntos de natureza jurídica em geral;
7. Adotar estratégias e procedimentos operacionais, de modo que a prestação de assessoria e consultoria jurídicas ocorra com a rapidez e pertinência necessárias, e, sempre que possível, com indicativo de soluções juridicamente viáveis

³ Manual da Boa Prática Consultiva da AGU. Enunciado 07: ‘O Órgão Consultivo não deve emitir manifestações conclusivas sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade’.

⁴ Manual Básico – Jurídico (1015), Título 2 (Política e Diretrizes), Capítulo 2 (Disciplinamento de Atividades de Consultoria Jurídica), Subitem 2.1, alínea b, Diretriz nº 02.

⁵ Neste exato sentido, o Acórdão nº 141/2013, do Plenário, do TCU, que teve como relator o Ministro Walton Alencar Rodrigues, para quem:

[...] não havendo incompatibilidade absoluta entre o interesse da NUCLEP e do advogado integrante do quadro de pessoal efetivo da companhia, este funcionário tem por obrigação defender os interesses da entidade que o emprega, sendo-lhe garantido, porém, por força do Estatuto da Ordem dos Advogados do Brasil, autonomia técnica e independência funcional necessária para deduzir os argumentos jurídicos que considere ser os mais adequados ao patrocínio da causa. (destaque inovado)

⁶ Art. 2º - O advogado é indispensável à administração da justiça.

§ 1º No seu ministério privado, o advogado presta serviço público e exerce função social.

[...]

§ 3º No exercício da profissão, o advogado é inviolável por seus atos e manifestações, nos limites desta lei.

⁷ Composições e funções:



2 Os Órgãos Jurídico-Consultivos, cujas atribuições abrangem a prestação de assessoria e consultoria jurídicas, compõem o Ambiente de Consultoria Jurídica, o qual, por sua vez, é integrado pelas Células e Central abaixo discriminadas juntamente com suas respectivas atribuições:

2.1 CÉLULA DE ASSESSORIA JURÍDICA ADMINISTRATIVA E DE LICITAÇÃO E CONTRATOS: Coordenar, supervisionar e executar a prestação de assessoria e consultoria jurídicas à Administração Superior e às Unidades Administrativas da Direção Geral, no que diz respeito à adequação de atos administrativos, produtos, serviços, processos licitatórios e formalização de contratos administrativos, aos princípios da Administração Pública e à legislação aplicáveis às relações de natureza administrativa e às obrigações societárias”

Análise do Controle Interno

Os argumentos apresentados pela Superintendência Jurídica do Banco sucumbem às evidências coletadas para materializar o achado de auditoria em questão.

Não há dúvida que a natureza dos atos praticados pela comissão interna designada pela Resolução da Diretoria Executiva nº 5.528/2016 são de gestão. De igual modo, a referida Resolução RD/5.528 não definiu de maneira clara e objetiva o papel do advogado que integra a comissão interna. Pelo contrário, foi silente e o referido empregado se constituiu em um membro como os demais indicados. E em reforço a essa posição, assinou conjuntamente com os demais membros, sem nenhuma ressalva ou distinção, o relatório final da comissão interna intitulado “Proposta de Encerramento do Contrato 2013/129”.

Referido relatório, vale lembrar, sugeriu a rescisão amigável do Contrato 2013/129; definiu valores rescisórios a pagar; e apresentou orientação para cláusula do termo rescisório, em uma clara abordagem de aspectos administrativos, técnicos, econômicos e também jurídicos.

Não há nenhuma manifestação isolada de prestação de assessoria e consultoria jurídica feita pelo advogado de matrícula **(INFORMAÇÃO SUPRIMIDA POR SOLICITAÇÃO DO BANCO DO NORDESTE DO BRASIL S.A., EM FUNÇÃO DE SIGILO COMERCIAL, NA FORMA DA LEI Nº 6.404/1976, ART. 155, § 2º)** na documentação disponibilizada pelo BNB, alusiva ao trabalho desenvolvido pela comissão interna incumbida da atribuição de avaliar o pedido de rescisão contratual amigável feito pela INDRA, de molde a alicerçar as ponderações apresentada pela Superintendência Jurídica do Banco.

Serve-se do Relatório de Auditoria Interna do Banco nº 2017/0449, de maio/2017, para ressaltar que a Comissão falhou em não instaurar o processo administrativo para fins de rescisão contratual unilateral com base no inciso I do art. 78 da Lei 8.666/1993, uma vez que a INDRA continuou a descumprir o item 2.1.12 do Anexo VIII do Contrato 2013/129 (auditorias mensais de avaliação da qualidade dos serviços de implantação) mesmo após as penas de advertência aplicadas em decorrência dos Processos Administrativos 2016/191 e 2016/192, e, conseqüentemente, quando recomendou o distrato amigável, alegando não existir amparo para a rescisão unilateral.

Isto posto, resta evidente que ao exarar o Parecer Jurídico 2016/650-000901 houve clara ofensa ao princípio da segregação de funções.

Aliás, por falar em princípio da segregação de funções, convém deixar assentado de maneira expressa que há concordância, em tese, com a Superintendência Jurídica do Banco, quando argui que ‘admitir que o advogado [...] possa compor colegiado interno sem estar exercendo a sua função intrínseca, inclusive com direito a voto, como consta



no relatório preliminar, causa muita preocupação a esta Superintendência Jurídica, já que existem inúmeros colegiados decisórios internos, a exemplo dos referentes às alçadas de crédito, que poderão ansiar por contar com advogados nos seus quadros, a exercer funções técnico-decisórias que não a estritamente jurídicas, afastando, aí sim, o caro valor da segregação de funções que hoje resta presente no Banco’.

Porém, o guardião maior dessa premissa é a própria Superintendência Jurídica, que por meio de seus controles internos, deve detectar, corrigir e contornar falhas, como as que foram apontadas neste achado de auditoria, o que definitivamente não aconteceu.

No caso concreto, não houve evidenciação de levantamento de óbice ou questão de ordem por parte dos envolvidos da Superintendência Jurídica, com relação aos termos silentes da Resolução RD/5.528, só o fazendo ou reconhecendo nesta oportunidade.

O próprio advogado absteve-se de agir de forma a evitar os possíveis descumprimentos dos normativos jurídicos ou desvio de função que foram aventados na manifestação do Banco, à medida que sua atuação se confunde com as dos demais membros da comissão interna, inclusive e, sobretudo, quando subscreve a peça técnica final do trabalho.

Recomendações:

Recomendação 1: Evitar a designação de empregados do Banco, ocupantes do cargo de advogado, para compor comissões internas que venham a praticar atos de gestão e, quando se fizer necessária a designação, deixar expresse, no ato de deliberação, que o papel que incumbe a esse profissional é o de prestar assessoramento jurídico aos demais membros da comissão.

Recomendação 2: A Superintendência Jurídica deve orientar os advogados do Banco que, eventualmente, sejam designados para compor comissões internas, que o trabalho de assessoramento jurídico aos demais membros da comissão deve ser feito de maneira individualizada e apartada, de molde a deixar evidenciada a atuação nos estritos limites de sua competência e atribuições.

Recomendação 3: A Superintendência Jurídica deve atuar com vistas a detectar e promover a retificação dos casos em que for designado advogado para compor colegiados internos que possam exercer função técnico-decisória que não estritamente jurídica.

2.2.1.8 CONSTATAÇÃO

Falha da Comissão Interna na apuração do pedido de rescisão amigável do Contrato 2013/129 feito pela empresa INDRA.

Fato

Por meio da Resolução da Diretoria Executiva nº 5.528, de 31 de outubro de 2016, foi criada uma comissão interna para apuração, por intermédio de processo administrativo, do pedido de rescisão do Contrato 2013/129 feito pela empresa INDRA por meio do expediente INDRA/SSFF-BNBSAP07/2016, de 26 de outubro de 2016.

Na mesma data, 31 outubro de 2016, o Banco encaminhou correspondência para a empresa INDRA em resposta ao expediente de 26 de outubro de 2016, em que informa:

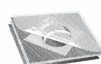
- da instauração de Processo Administrativo para a rescisão contratual e apuração de irregularidades havidas;
- que as solicitações de reequilíbrio econômico-financeiro feitas por meio das notificações INDRA-SSFF-BNBSAP02/2016 e INDRA-SSFF-BNBSAP03/2016 não procedem; e
- da autorização para o início da desmobilização de pessoal da empresa, que se consumará após a conclusão do processo administrativo.

De acordo com a Proposta de Encerramento do Contrato 2013/129, de 18 de novembro de 2016, emitida pela Comissão Interna designada pela RD nº 5528/2016, inicialmente foi analisada a possibilidade de abertura de processo administrativo, baseada no contrato firmado com a empresa, que ensejaria a aplicação das penalidades ali estabelecidas, as quais a Comissão elencou e analisou conforme segue:

- *“Aplicação de multa por inexecução total do contrato: Em abril/2016, foi concluída a implantação da 1ª entrega relativa ao macroprocesso de Controles Internos (Conformidade de Processos), incluindo a implantação da nova ferramenta em ambiente de produção, bem como a realização de treinamentos para usuários e equipes da Área de Tecnologia da Informação do Banco. Concluímos, então, que a aplicação dessa penalidade seria indevida, uma vez que o Banco atestou o recebimento da 1ª entrega, deu aceite por conclusão de fases de outras entregas e realizou pagamentos, não existindo a possibilidade de ser considerada a inexecução total;*
- *Aplicação de multa considerando dias de atraso na condução do projeto: Referido projeto teve sua data final prorrogada para outubro de 2017, com comunicação realizada à INDRA. Portanto, não existe base para aplicação das cláusulas que tratam de atraso. Nos casos de atrasos ocorridos anteriormente, esses foram julgados em processos administrativos instaurados, tendo sido aplicada penalidade de advertência, não podendo servir de base para julgamento sobre o mesmo fato; e*
- *Impedimento de licitar e de contratar com a União, e descredenciamento do SICAF: a cláusula 15ª do contrato traz a previsão do impedimento para os casos abaixo relacionados. Analisada toda a documentação existente sobre a condução do processo, não se encontra respaldo para aplicar tal penalidade:*
 - ✓ *apresentar documentação falsa*
 - ✓ *ensejar o retardamento da execução do objeto*
 - ✓ *falhar ou fraudar na execução deste contrato*
 - ✓ *comportar-se de modo inidôneo*
 - ✓ *cometer fraude fiscal.*

Conclui-se, então, pela inadequação da abertura de Processo Administrativo, seja em virtude da dificuldade verificada para a aplicação das penalidades previstas contratualmente, bem como por existirem registros onde fica evidente a dificuldade concorrente na condução do projeto, conforme observamos na Proposta de Ação Administrativa de 01/06/2016, com pedido de prorrogação do prazo.

Importante frisar que todas as negociações conduzidas pelo Banco, bem como a prorrogação do prazo do projeto e, conseqüentemente, do contrato administrativo, tem amparo na Lei 8.666/93, que em seu art 57 § 1º estabelece: ‘Os prazos de início de etapas de execução, de conclusão e de entrega admitem prorrogação, mantidas as demais cláusulas do contrato e assegurada a manutenção de seu equilíbrio econômico-financeiro, desde que ocorram motivos, devidamente autuados no processo, entre eles:’.”



Ademais, a Proposta traz as seguintes sugestões da Comissão quanto ao pedido de rescisão de contrato da empresa INDRA:

“[...]”

- *Considerando a demasiada onerosidade para o Banco, no caso de manutenção do contrato com a Indra, mesmo tendo que pagar apenas parte do reequilíbrio econômico-financeiro pedido pela empresa, tornando conveniente a rescisão contratual;*
- *Considerando que não há motivos para rescisão unilateral por inadimplemento do contratado, tendo em vista que os atrasos verificados na implementação da Solução redundaram na sanção de advertência para a Indra e que os prazos replanejados a partir da sanção ainda estão vigentes;*
- *Considerando que a rescisão amigável não representa prejuízos para o Banco, reduzindo a onerosidade pelos serviços a serem realizados, o que confere zelo para o dinheiro da instituição.*

Sugere-se a adoção dos seguintes procedimentos com vistas ao encerramento do contrato 2013/129 firmado com a empresa INDRA:

- ✓ *RESCISÃO AMIGÁVEL visto não existir amparo para a rescisão unilateral, bem como para a aplicação das multas previstas no referido contrato; e*
- ✓ *PAGAMENTO de valores devidos, observadas estritamente as condições estabelecidas no contrato que, na avaliação da equipe do PROJETO CONEXÃO, totalizam a importância de R\$ 2.276.589,38 referentes aos serviços de implantação, mais R\$ 817.734,97 referentes aos serviços de suporte e manutenção de licenças SAP, totalizando R\$ 3.094.423,35.*

Registre-se que no TERMO DE RESCISÃO do contrato, a ser assinado entre as partes deve constar a renúncia de quaisquer outros valores relacionados a esse contrato. [...]”

A Comissão reforçou suas conclusões e proposições expressando que “[...] o Tribunal de Contas da União, através do Acórdão nº 740/2013 – Plenário firmou o seguinte entendimento: a rescisão amigável do contrato sem a devida comprovação de conveniência para a Administração e de que não restaram configurados os motivos para a rescisão unilateral do ajuste configura irregularidade, por afrontar o disposto no art. 79, inciso II, da Lei 8.666/1993. Na oportunidade, a Corte de Contas concluiu: a entidade contratante não possui a liberdade discricionária de deixar de promover a rescisão unilateral do ajuste caso seja configurado o inadimplemento do particular (...), só existe campo para a rescisão amigável de um contrato administrativo quando houver conveniência para a Administração e não ocorrer nenhuma das hipóteses previstas para a rescisão unilateral da avença. [...]”

Em 21 de novembro de 2016, o Comitê de Gestão da Diretoria de Administração e TI confirmou o entendimento da Comissão e no dia seguinte, por ocasião da Reunião nº 4255, a Diretoria Executiva do Banco tomou conhecimento e recomendou ao gestor do contrato adotar as providências cabíveis na forma dos normativos vigentes e encaminhou o assunto para análise pela auditoria interna.

Em 1º de dezembro de 2016, o Contrato 2013/126 foi formalmente rescindido pelas partes, tendo sido pago à INDRA o valor de R\$ 3.094.423,35.



Ocorre que, segundo o Relatório de Auditoria Interna do Banco nº 2017/0449, de maio/2017, a Proposta de Encerramento do Contrato 2013/129 não contemplou a continuidade no descumprimento do item 2.1.12 do Anexo VIII da avença (auditorias mensais de avaliação da qualidade dos serviços de implantação), cujo último relatório remonta a outubro/2015.

Isto é, em que pesem as advertências aplicadas em decorrência dos Processos Administrativos 2016/191 e 2016/192, a INDRA continuava a descumprir o referido item. Assim, caso tal fato tivesse sido considerado pela Comissão, haveria fundamentação para a abertura de processo administrativo para rescisão unilateral do contrato com base no inciso I do art. 78 da Lei 8.666/1993.

Portanto, a Comissão falhou em não instaurar o processo administrativo para fins de rescisão contratual unilateral e, consequentemente, quando recomendou o distrato amigável, alegando não existir amparo para a rescisão unilateral.

Ademais, agindo assim, a Comissão contribuiu para que não fosse observado o próprio Acórdão nº 740/2013 do Plenário do TCU invocado para reforçar suas conclusões e proposições, cujo excerto já foi transcrito acima e deixa claro que só existe campo para a rescisão amigável de um contrato administrativo quando houver conveniência para a Administração e não ocorrer nenhuma das hipóteses previstas para a rescisão unilateral da avença.

Causa

A Comissão Interna desconsiderou informações cruciais da execução do Contrato 2013/129 no momento da conclusão e formulação de proposições no seu trabalho de apuração.

Manifestação da Unidade Examinada

O Banco por meio do Ofício DIRET 2017/071, de 05 de julho de 2017, da Diretoria de Administração, encaminhou expediente da Comissão nomeada pela Resolução da Diretoria nº 5.528, na qual expõe a seguinte manifestação sobre o assunto:

“[...]”

O assunto foi submetido aos membros da comissão criada através da RD/5.528, para apuração do pedido de rescisão do contrato 2013/129, firmado com a INDRA BRASIL SOLUÇÕES E SERVIÇOS TECNOLÓGICOS S.A.

Fazemos referência ao Achado de Auditoria acima referenciado, de 26/06/2017, para apresentar a justificativa requerida.

O Achado de Auditoria sinaliza que a Comissão falhou em não instaurar o processo administrativo para fins de rescisão contratual unilateral e, consequentemente, quando recomendou o distrato amigável, alegando não existir amparo para a rescisão unilateral.

A constatação baseou-se no Relatório de Auditoria Interna do Banco nº. 2017/0449, de maio/2017, que afirma que a Proposta de Encerramento do Contrato

2013/129 não contemplou a continuidade no descumprimento do item 2.1.12 do Anexo VIII da avença (auditorias mensais de avaliação da qualidade dos serviços de implantação), cujo último relatório remonta a outubro/2015.

Em resposta à Auditoria Interna acerca do não atendimento da referida obrigação contratual por parte da empresa contratada (auditorias mensais de avaliação da qualidade dos serviços de implantação), a gestão do Projeto esclareceu que “... o formato utilizado pela SAP para realização do serviço mostrou-se bastante oneroso para o projeto.... Diante disso, por vários meses o Banco prescindia da cobrança à Indra pela vinda da equipe da SAP ao Projeto, utilizando como alternativa dois outros tipos de interação e avaliação de qualidade dos serviços executados, quais sejam:

- i. *Participação do Comitê Executivo de Projetos da SAP, através do SAP Web Survey Reminder, em que informávamos mensalmente o status do Projeto, que era acompanhado pela equipe da SAP, e*
- ii. *Presença de profissionais da SAP nas reuniões do Comitê Executivo do Projeto Conexão e posterior realização de reuniões técnicas com a equipe do Projeto.”*

Como se observa, a comentada falha na execução do contrato vinha ocorrendo desde o final de 2015, sendo um dos motivos para a instauração de Processo Administrativo que resultou na aplicação da sanção de advertência à Indra.

Em junho/2016, quando foi autorizada a Prorrogação do Projeto Sistema Integrado de Gestão Empresarial, por 17 (dezessete) meses, a Indra já vinha descumprindo o item 2.1.12 do Anexo VIII do Contrato, não tendo sido este fato considerado como impeditivo para a continuidade da avença.

Além disso, ao analisar recurso interposto pela empresa Indra contra a sanção aplicada pelo Banco, a gestão do Projeto Conexão emitiu parecer, já em 28/10/2016, onde ratifica a solicitação de aplicação de sanção de Advertência à empresa contratada.

Dessa forma, considera-se que esse descumprimento contratual não seria motivo suficiente para a rescisão unilateral do contrato 2013/129 e, conseqüentemente, não há que se falar em descumprimento do Acórdão nº. 740/2013 do Plenário do TCU, porquanto existia interesse das partes e conveniência para a Administração para a rescisão amigável, além do que não existiam motivos suficientes para a rescisão unilateral do contrato.

Com efeito, à luz do contrato administrativo e das previsões taxativamente tipificadas no artigo 78 da Lei 8.666/93, incisos I a III e VIII, que tratam do inadimplemento contratual, e inciso XII, que se refere a razões de interesse público, para o caso concreto esta comissão concluiu que não existia respaldo para configurar a rescisão unilateral, com base nesses dispositivos.

Tal conclusão levou em conta que nos autos havia autorização tácita por parte do Banco para prorrogações de prazos de entrega e mudanças de formatos de cumprimento do objeto contratual, dentre outras, bem como farta documentação que reforçava a existência de “culpa concorrente” para os problemas enfrentados na execução do projeto. Deste modo, agindo de maneira diferente, restariam configurados elementos consistentes e suficientes para embasar possíveis demandas judiciais por parte do

contratado, em face desta Administração. Assim, no propósito de salvaguardar o interesse público, visando minimizar possíveis prejuízos, o Banco concluiu pela rescisão amigável.

Diante do exposto, reafirmamos o entendimento de que a sugestão apresentada no parecer da Comissão foi a mais adequada aos interesses do Banco e que teve natureza de subsídio às alçadas decisórias.[...]"

Análise do Controle Interno

A Comissão informa que sobre o assunto, a gestão do Projeto Conexão, em resposta à Auditoria Interna do Banco, alegou que o cumprimento do item 2.1.12 do Anexo VIII do Contrato nº 2013/129 vinha se mostrando oneroso para o BNB e que foi adotada alternativa que contemplava dois outros tipos de interação e avaliação de qualidade dos serviços executados.

Contudo, isso se revela contraditório com o fato de ter sido instaurado processo administrativo em outubro de 2015, dado o descumprimento do referido item contratual, o que resultou na sanção de advertência à empresa INDRA.

Apesar de a comissão informar que a gestão do Projeto Conexão ratificou a referida sanção de advertência na análise do recurso interposto pela empresa INDRA, o que se verificou, a partir do confronto dos motivos para abertura de processos administrativos em desfavor da contratada com os dispositivos da Lei nº 8.666/1993 que disciplinam a aplicação de sanções contratuais, foi a inadequação da pena aplicada, conforme se encontra consignado em achado de auditoria específico do presente Relatório de Auditoria tratam do assunto.

Ademais, vale salientar que os serviços em comento foram precificados para a formação do valor do Contrato nº 2013/129. Assim, a sua substituição deveria ter algum tipo de repercussão financeira na avença, sobretudo, pela sua alegada onerosidade, o que não se fez evidenciar pela gestão do Projeto Conexão e pelos membros da Comissão Interna instituída pela RD nº 5.528/2016, de tal modo que sujeitou o Banco a pagar por serviço não executado na forma estabelecida em contrato.

A Comissão alega que em junho de 2016, quando foi autorizada a prorrogação do Projeto por dezessete meses, a INDRA já vinha descumprindo o referido item 2.1.12, não tendo sido tal infração contratual impeditiva para a continuidade da avença. Assim, deduz que esse tipo de descumprimento contratual não seria motivo suficiente para a rescisão unilateral do Contrato nº 2013/129.

Não procede tal alegação, visto que, com o descumprimento contratual foi necessária a adoção de alternativa, pela gestão do Projeto Conexão, para fins de avaliação da qualidade da execução dos serviços de implantação, o que mostra a necessidade e importância operacional do item 2.1.12 do Anexo VIII do Contrato nº 2013/129, cujo último relatório remonta a outubro/2015, segundo se apresenta na manifestação sob análise.

Não se pode desconsiderar a importância dos resultados das auditorias mensais de avaliação da qualidade dos serviços de implantação estipuladas no item 2.1.12 do Anexo VIII, caso executadas, como fonte relevante de subsídios para os responsáveis pelo gerenciamento do Projeto Conexão, no sentido de aferir o grau de expertise da INDRA na implantação da solução tecnológica contratada, a partir dos resultados parciais de seu



desempenho; identificação dos pontos críticos; e, por conseguinte, os impactos na evolução e cumprimento do cronograma pactuado.

E aqui é importante fazer um adendo quando se reporta ao cronograma pactuado, em virtude da decisão equivocada dos responsáveis pelo Projeto Conexão e daqueles que a aprovaram, de promover a aquisição integral de todas as licenças de implantação e a consequente deflagração das despesas com serviços de suporte e atualização logo no início do contrato, sob a expectativa excessivamente arriscada de que o ERP/SAP estaria implantado (*go live*) no curtíssimo prazo de 24 (vinte e quatro meses), fato que não se consumou e gerou e continua gerando evidente desperdício de dinheiro.

Aliás, traçando uma analogia com contratos de obras, o que se observou na execução do contrato com a INDRA foi algo assemelhado a um jogo de planilha, em que a empresa se capitalizou fortemente logo no início da avença, com o recebimento dos valores a título de fornecimento das licenças e serviços de suporte e atualização, e ao longo da evolução dos serviços que integram o objeto do contrato, momento em que a empresa tem que mobilizar seus recursos, não o faz de maneira adequada, impactando negativamente o cronograma de implantação, a ponto de abandonar o objeto ou rescindir o contrato.

Ante o exposto, havia um serviço essencial contratado e medido para fins de pagamento, que não estava sendo realizado por parte da empresa.

Com relação à culpa concorrente, que reflete problemas da gestão do Projeto Conexão, esta somente poderia ser considerada como fundamento principal para levar à rescisão amigável caso inexistissem disfunções na execução do contrato relacionadas à continuidade de realização de tarefas contratadas e não executadas.

Por fim, ressalta-se que a Auditoria Interna do Banco, no seu Relatório nº 2017/0449, recomendou a apuração de responsabilidade dos atos da Comissão Interna pelo fato de não contemplar a continuidade no descumprimento do item em questão na Proposta de Encerramento do Contrato 2013/129. Por isso, não se trata de um fato sem gravidade ou de proporção insignificante, como a Comissão classifica para fins justificar essa ausência.

Recomendações:

Recomendação 1: Apurar a responsabilidade dos agentes indicados no que tange às falhas na apuração do pedido de rescisão do Contrato 2013/129, bem como da fiscalização do referido contrato.

Recomendação 2: Orientar os fiscais de contratos administrativos da sua obrigação de acompanhar "in loco" a execução do objeto do contrato, apontando e registrando as faltas cometidas pelo contratado, na forma estabelecida pelo art. 67 da Lei nº 8.666/93.

3 CONTROLES DA GESTÃO

3.1 CONTROLES INTERNOS

3.1.1 Avaliação dos Controles Internos Administrativos

3.1.1.1 INFORMAÇÃO



Contextualização sobre a Gestão de Seguros Obrigatórios.

Fato

O Decreto-Lei nº 73, de 21 de novembro de 1966, dispõe sobre o Sistema Nacional de Seguros Privados, regula as operações de seguros e resseguros e dá outras providências.

Entre outros assuntos, a indigitada norma trata dos seguros de bens constituídos como garantias de empréstimos e financiamentos contratados com instituições financeiras públicas.

Nos arts. 20 e 22, transcritos a seguir, estão descritos os parâmetros a serem atendidos quanto à existência de seguros vigentes para os bens dados em garantia no âmbito de operações de crédito ativas:

“Art 20. Sem prejuízo do disposto em leis especiais, são obrigatórios os seguros de:
[...]

d) bens dados em garantia de empréstimos ou financiamentos de instituições financeiras pública;
[...]

Art 22. As instituições financeiras públicas não poderão realizar operações ativas de crédito com as pessoas jurídicas e firmas individuais que não tenham em dia os seguros obrigatórios por lei, salvo mediante aplicação da parcela do crédito, que for concedido, no pagamento dos prêmios em atraso.”

No quadro a seguir, estão apresentadas as quantidades de clientes, bens e operações de crédito ativas para as quais existem bens passíveis de seguros, bem como a soma dos valores dos bens e do saldo devedor total:

Quadro - Quantidades e valores referentes aos bens garantes passíveis de seguro obrigatório

Clientes	Bens	Operações	Valor Declarado (R\$)	Valor Avaliado (R\$)	Saldo Devedor (R\$)
70.166	115.094	88.418	65.158.918.611,60	47.394.318.917,30	38.712.182.540,17

Fonte: Base de Dados referente aos seguros obrigatórios (data de referência: 11/08/2017)

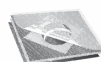
Quanto à situação do crédito, o cenário está descrito no quadro a seguir:

Quadro - Quantidade de operações com bens passíveis de seguro obrigatório e valor global do saldo devedor segregados de acordo com a situação do crédito.

Dados	Normal	Atraso de até 60 dias	Atraso superior a 60 dias	Prejuízo
Quant. de Operações	26.038	2.328	15.697	45.584
Valor do Saldo Devedor (R\$)	13.946.011.678,48	558.402.919,71	16.775.541.960,42	7.432.225.981,56

Fonte: Base de Dados referente aos seguros obrigatórios (data de referência: 11/08/2017)

Instado a manifestar-se quanto aos mecanismos de controle que se destinam a assegurar a existência de seguros vigentes para os bens garantes, nos termos do Decreto-Lei nº 73/1966, o Banco informou não dispor de sistema corporativo dedicado a esse objetivo ou que incluía funcionalidade que proporcione uma solução integrada para suportar esse processo.



Porém, registrou que a Diretoria Executiva aprovava a criação de um Grupo de Trabalho por meio da Proposta de Ação Administrativa (PAA) nº 2015/451-149, em 30 de dezembro de 2015, que funcionou até 30 de novembro de 2016, com objetivo de apresentar e implementar soluções relacionadas às garantias das operações de crédito e seguros obrigatórios.

Portanto, atualmente, o monitoramento dos seguros obrigatórios ainda é realizado utilizando informações registradas no sistema denominado S283 e procedimentos rotineiros empregando ferramentas como Excel, Access e Outlook.

Os dados das apólices registradas no S283, referentes aos bens garantidores das operações de crédito ativas do Banco, são enviados automaticamente pela CAMED Corretora de Seguros, CNPJ 07.202.740/0001-50, quando os seguros são contratados por seu intermédio ou, no caso dos seguros contratados por meio de outra corretora, são inseridos manualmente pelas agências, nos termos do manual de procedimentos MP-OFS-16-1.

Semanalmente, as informações registradas no S283 são recuperadas via rotina realizada pelo Ambiente de Sistemas de Informação e encaminhadas ao Ambiente de Administração de Crédito para análise e adoção dos procedimentos, na forma abaixo:

- i. a base de dados completa é importada para o *software* Access;
- ii. os dados são conciliados com os bens garantes de operações de crédito passíveis de seguros, de modo a identificar os bens que não possuem apólice vigente no S283;
- iii. são enviados e-mails para a rede de agências por meio da ferramenta de mala direta, solicitando a adoção de procedimentos normativamente previstos, quais sejam, restrição no S400, em caso de inexistência do seguro, ou, caso haja seguro vigente, fazer a devida vinculação desse seguro ao bem no S283;
- iv. informações consolidadas por agência são encaminhadas, também por e-mail, para as Superintendências Estaduais, com registros da quantidade de operações e situação dos seguros, tipo de bem, etc.

Como rotina para monitorar o vencimento dos seguros, a CAMED Corretora envia, com periodicidade semanal, para o Ambiente de Produtos e de Serviços Bancários arquivos contendo a (i) relação de bens com seguro próximo do vencimento, (ii) bens com parcelas de seguro pendente de pagamento e (iii) bens com seguros cancelados ou não renovados. Referidos arquivos são encaminhados para o Ambiente de Administração de Crédito e repassados, em seguida, para as Superintendências Estaduais contendo orientações sobre os procedimentos a serem adotados pelas agências.

(INFORMAÇÃO SUPRIMIDA POR SOLICITAÇÃO DO BANCO DO NORDESTE DO BRASIL S.A., EM FUNÇÃO DE SIGILO COMERCIAL, NA FORMA DA LEI Nº 6.404/1976, ART. 155, § 2º).

Visando ao exame da conformidade das operações de crédito, a Gerência Estadual de Controles Internos verifica a existência e a vigência dos seguros das garantias, quando da realização de desembolsos e renegociações de dívidas, por meio de amostra.

Impende registrar que, a partir de 2017, foram incluídos mais dois pontos no roteiro de conformidade, a saber: um para certificar se a agência notificou o cliente no prazo estabelecido em norma e outro para certificar se foi inserida restrição no S400.

No curso de uma operação de crédito, ou seja, durante o período de reembolso, existe a possibilidade de os seguros de certos bens não serem renovados em face do declínio das empresas seguradoras ou omissão dos clientes. Nesses casos, o manual de procedimentos **(INFORMAÇÃO SUPRIMIDA POR SOLICITAÇÃO DO BANCO DO NORDESTE DO BRASIL S.A., EM FUNÇÃO DE SIGILO COMERCIAL, NA FORMA DA LEI Nº 6.404/1976, ART. 155, § 2º).**

Visando à viabilidade das medidas preconizadas nos normativos, o Banco adota em seus instrumentos contratuais de crédito a seguinte cláusula:

“Cláusula (...) - SEGUROS OBRIGATÓRIOS - Para os bens constituídos em garantia, obriga-se o EMITENTE/CREDITADO a contratar por conta própria, até final liquidação do financiamento, seguros contra todos os riscos a que estiverem sujeitos, na forma da legislação vigente, com inclusão nas apólices de cláusula beneficiária em favor do BANCO, comprometendo-se a entregar-lhe as respectivas apólices, ficando o desembolso de qualquer parcela do crédito condicionado ao cumprimento do disposto nesta cláusula. Em caso de omissão quando à tempestiva realização ou renovação dos seguros, fica o BANCO autorizado a realizá-los diretamente, debitando todos os prêmios e despesas em conta vinculada ao financiamento para imediato pagamento. Em hipótese alguma qualquer responsabilidade poderá ser atribuída ao BANCO por eventuais prejuízos do EMITENTE/CREDITADO em decorrência de omissão ou irregularidade na cobertura dos riscos.”

A responsabilidade pela gestão visando à realização e renovação dos seguros dos bens oferecidos em garantia cabe aos gestores das Agências, conforme manual de procedimentos 3102-MP- OC-33-08:

(INFORMAÇÃO SUPRIMIDA POR SOLICITAÇÃO DO BANCO DO NORDESTE DO BRASIL S.A., EM FUNÇÃO DE SIGILO COMERCIAL, NA FORMA DA LEI Nº 6.404/1976, ART. 155, § 2º).

Indagado acerca das providências a serem adotadas na eventualidade de um insucesso na contratação/renovação do seguro, o Banco informou, mediante Ofício nº 2017/451-052, de 02 de maio de 2017, oriundo da Diretoria Financeira e de Crédito, o seguinte:

“... a Agência procederá com a inclusão da restrição impeditiva de novos negócios, podendo instruir Proposta Operacional Administrativa (POA), com alçada do Comitê Estadual, solicitando autorização para vencer antecipadamente a dívida.”

Logo, clareando os encaminhamentos previstos nas normas internas, podem-se considerar duas situações:

1. caso haja declínio de empresas seguradoras e a renovação do seguro se revele inviável, caberá ao cliente apresentar outras garantias em substituição, de forma a atender a cobertura mínima exigida pelo programa de crédito e pela política geral de garantias. Havendo omissão por parte do cliente, o Banco tem a prerrogativa de vencer antecipadamente a dívida;
2. se a contratação/renovação do seguro for viável, mas houver omissão por parte do cliente, o Banco goza do direito de contratar diretamente o seguro, debitando todos os prêmios e despesas em conta vinculada ao financiamento para imediato pagamento.

Em quaisquer dos casos, até que seja restabelecida a regularidade dos seguros dos bens, deve haver restrição no cadastro do cliente, impedindo a realização de desembolsos e/ou

a contratação de novos negócios com o Banco, devendo as informações constantes do S283 refletir fielmente a situação dos seguros.

Instado a apresentar a relação de operações que tiveram proposta para antecipação do vencimento nos termos da Nota 12 do 3102-MP-OC-33-08, durante o exercício de 2016, quando passou a vigorar a Versão 003 do citado manual, o Banco informou, por meio do supracitado ofício, o que segue:

“a. Não existe assunto específico em POA para a tramitação desse tipo de proposta e, desse modo, não é possível apresentar a informação solicitada.

b. A antecipação do vencimento de uma operação em decorrência da inexistência de seguros de bens vinculados em garantia não se constitui a regra geral para essa situação, ficando a decisão na alçada das Superintendências Estaduais, a partir de encaminhamento de proposta específica pelas Agências...”

Na mesma direção, solicitada a apresentação de casos concretos em que o Banco houvesse lançado mão da cláusula contratual que lhe garante o direito de contratar diretamente os seguros em face da omissão do cliente, foi informado o que segue:

“De acordo com o já informado através do Ofício 2017/451-057, de 11.05.2017, da Diretoria Financeira e de Crédito, o Banco não aplicou nos casos concretos a cláusula que o autoriza a realizar a contratação do seguro.”

O descolamento da rotina operacional em relação às normas internas está tratado nos registros a seguir, constituindo o cenário em que se consolidou um descumprimento sistematizado do Decreto-Lei nº 73/1966, ao ponto da maioria de os bens garantes encontrarem-se sem seguro, fragilizando a segurança dos ativos do Banco.

Nos últimos anos, o tema seguros obrigatórios já havia sido reiteradamente abordado em relatórios de auditoria, por meio dos quais, foram levadas ao conhecimento da Diretoria Executiva, ainda que de forma pontual, as deficiências agora tratadas de forma abrangente. No quadro a seguir, estão apresentados alguns exemplos de recomendações emitidas em relatórios realizados nos exercícios de 2013 e 2014:

Relatório nº	Recomendação	Manifestação do Gestor
2013.07766	Cumprir, por meio da rede de agências, as rotinas previstas nos normativos internos do Banco, a respeito de contratação de seguro para os bens dados em garantia de operação, mantendo controle desde o recebimento dos mesmos, sob pena das sanções disciplinares previstas em Lei e nas normas do Banco.	<i>“Participar, semestralmente, dos Fóruns de Gestão das Superintendências Estaduais, sendo que até 30/04/2014 já se deverá ter uma participação em cada um deles, e, dentre os assuntos tratados, dar enfoque específico à questão da administração de crédito e das não conformidades identificadas pelos órgãos de controle interno e externo;</i> <i>Encaminhar sugestão ao Ambiente de Auditoria Interna de apuração de responsabilidades administrativas e adoção de demais medidas disciplinares cabíveis sempre que identificados casos de renegociação de dívidas sem a observância das disposições legais, contratuais e/ou normativas vigentes, em especial relacionadas a seguros obrigatórios pendentes de renovação.</i> <i>Cabe registro que já foi determinada à rede de agências, por meio das Superintendências Estaduais, a inclusão dos clientes com seguros obrigatórios pendentes nos sistemas restritivos ao crédito, conforme já previsto normativamente, como forma de forçá-los à contratação e/ou renovação do seguro.”</i>

Relatório nº	Recomendação	Manifestação do Gestor
2014.07677	Instituir, se ainda não o fez, controles informatizados que permitam monitorar o vencimento das apólices de seguro dos bens colocados em garantia, emitindo cobranças antecipadas aos beneficiários, informando da expiração das mesmas.	<i>“Foram efetuadas as definições para uma primeira entrega por parte da TI (Fundo de Liquidez, Garantias Reais/Fidejussórias e Fundos Garantidores), com previsão de entrega por parte da TI em 14 meses (31/03/2018). As definições sobre SEGUROS serão entregues posteriormente e, enquanto isso, estão sendo adotados controles compensatórios.”</i>
2014.07677	Adote política de consequências para os gestores das agências que não atualizam o Sistema (S283-Seguros) com informações de seguros de bens garantidos contratados junto a outras corretoras que não a CAMED-Corretora, nos termos apresentados nas razões de justificativa.	<i>“O Banco revisou o processo de normativo interno de pessoal, incluindo no item 4-k, do Capítulo 2-Normas de Conduta, do Título 15-Disciplina, publicado em 16/06/2014 (anexo), política de consequências em que considera transgressão por falha em serviço a infringência deste normativo, bem como das disposições legais regulamentares relacionadas aos processos de contratação e renovação dos seguros obrigatórios, conforme disposto no Manual Auxiliar de Operações de Crédito do BNB. Tal medida foi adotada com o objetivo de propiciar maior transparência, fortalecer a governança corporativa e maior eficiência em relação aos controles internos e conformidade dos processos operacionais.”</i>

As deficiências na gestão dos seguros obrigatórios verificadas no curso deste trabalho de auditoria, relatadas a seguir, foram levadas ao conhecimento da Diretoria-Executiva do BNB, que aprovou, em 07 de junho de 2017, a PAA nº 2017/451-071, contendo um plano com onze ações de aperfeiçoamento do processo, cujo cronograma de realização deve ser concluído até 31 de outubro de 2017.

3.1.1.2 CONSTATAÇÃO

Ausência de informações sobre a situação dos seguros obrigatórios e inexistência de apólices vigentes.

Fato

(INFORMAÇÃO SUPRIMIDA POR SOLICITAÇÃO DO BANCO DO NORDESTE DO BRASIL S.A., EM FUNÇÃO DE SIGILO COMERCIAL, NA FORMA DA LEI Nº 6.404/1976, ART. 155, § 2º).

No quadro a seguir, constam as informações referentes à existência de seguros vigentes para os bens garantidos:

(INFORMAÇÃO SUPRIMIDA POR SOLICITAÇÃO DO BANCO DO NORDESTE DO BRASIL S.A., EM FUNÇÃO DE SIGILO COMERCIAL, NA FORMA DA LEI Nº 6.404/1976, ART. 155, § 2º).

Inicialmente, impende registrar a pequena parcela de seguros vigentes no geral. Ainda que se considerem somente as operações de crédito normais, ou seja, sem registro de inadimplência, cujo controle do cumprimento das obrigações por parte do cliente é mais viável, tendo em vista a perspectiva de realização de novos negócios, **(INFORMAÇÃO SUPRIMIDA POR SOLICITAÇÃO DO BANCO DO NORDESTE DO BRASIL S.A., EM FUNÇÃO DE SIGILO COMERCIAL, NA FORMA DA LEI Nº 6.404/1976, ART. 155, § 2º).**

Em que pese o reconhecimento de que a manutenção dos seguros é, de certa forma, influenciada pela vontade do cliente, **(INFORMAÇÃO SUPRIMIDA POR SOLICITAÇÃO DO BANCO DO NORDESTE DO BRASIL S.A., EM FUNÇÃO DE SIGILO COMERCIAL, NA FORMA DA LEI Nº 6.404/1976, ART. 155, § 2º).**

Causa

Considerando a abrangência dos problemas relatados, a causa determinante foi a deficiência do monitoramento referente à situação dos seguros obrigatórios, atribuição essa a cargo da Superintendência de Administração e Recuperação de Crédito, subordinada à Diretoria Financeira e de Crédito, a quem compete reunir, processar, tratar e divulgar as informações referentes aos seguros dos bens garantes, conforme **(INFORMAÇÃO SUPRIMIDA POR SOLICITAÇÃO DO BANCO DO NORDESTE DO BRASIL S.A., EM FUNÇÃO DE SIGILO COMERCIAL, NA FORMA DA LEI Nº 6.404/1976, ART. 155, § 2º).**

Porém, considerando que a responsabilidade direta pela regularidade dos seguros compete normativamente aos Gerentes Gerais e Gerentes de Negócios das Agências, também contribuiu a deficiência na atuação da Superintendência de Supervisão da Rede de Agências, subordinada à Diretoria de Negócios, nos termos combinados dos seguintes normativos:

(INFORMAÇÃO SUPRIMIDA POR SOLICITAÇÃO DO BANCO DO NORDESTE DO BRASIL S.A., EM FUNÇÃO DE SIGILO COMERCIAL, NA FORMA DA LEI Nº 6.404/1976, ART. 155, § 2º).

Finalmente, considerando o teor das constatações e recomendações de auditoria emitidas, especialmente nos últimos quatro anos, houve falha de toda a Diretoria Executiva, na medida em que não foram adotadas ações eficazes e tempestivas que poderiam ter evitado o agravamento da situação já levada ao conhecimento daquele colegiado.

Manifestação da Unidade Examinada

O Banco manifestou-se mediante Ofício nº 2017/0359, de 06 de setembro de 2017, oriundo do Gabinete da Presidência, conforme reproduzido a seguir, *in verbis*:

“1. Inicialmente, importa reconhecer que o processo de gestão dos seguros obrigatórios vem passando por ajustes desde 2013, tendo sido realizadas várias ações, não obstante ainda remanescerem melhorias a serem realizadas. Nesse sentido, exemplifica-se a aprovação pela Diretoria Executiva da PAA 2015/451-149 (doc 1), em 30/12/2015, para criação de Grupo de Trabalho para definir ferramenta para aprimorar o monitoramento das garantias e dos seguros vinculados às operações de crédito do Banco, bem como a aprovação também pela Diretoria Executiva de Plano de Ação, em 07/06/2017, com o propósito de aperfeiçoar a gestão dos seguros obrigatórios vinculados às operações de crédito, ficando acordado o prazo de 31/10/2017 para implementação de todas as melhorias ali consignadas (doc 02).

2. Convém aclarar que as ações realizadas até aqui, demonstram uma evolução no aperfeiçoamento do processo, embora outras melhorias estão previstas com cronograma desses trabalhos.



3. Posto isso, cotejamos abaixo algumas informações já de conhecimento desse órgão, as quais se reputam relevantes para a justa revisão do entendimento quanto à conduta da Diretoria Executiva nesse processo. A saber:

- a. Aprovação da Proposta de Ação Administrativa - PAA 2013/672-085 (doc 3), em 30/12/13, contendo plano de ação para melhoria do gerenciamento e controle dos seguros obrigatórios, a exemplo de: elaborar estudo sobre o financiamento dos seguros; integração do S283 com o Sistema de Cadastro (S400) para registro de restrição cadastral; manutenção no SIAC para impedir desembolso em operação com seguro pendente; revisão dos normativos que tratam de disciplina, dentre outras;
- b. Em Julho/14, em relação à ausência de seguro de bem garantidor, houve a inclusão da restrição cadastral de forma centralizada na Direção Geral;
- c. Em Setembro/2015, definição e construção de uma base de dados contendo todos os bens passíveis de seguros vinculados às operações de crédito do Banco, inclusive especificando a situação das apólices em vigentes e não-vigentes;
- d. Em 30/12/2015, aprovação da PAA 2015/451-149, para criação de um Grupo de Trabalho com o objetivo de definir uma ferramenta para aprimorar o monitoramento das garantias e dos seguros vinculados às operações de crédito do Banco. O grupo encerrou as atividades em 30/11/2016, entregando a definição das regras de negócios para o desenvolvimento de um sistema de controle de garantias, atualmente em andamento na Área de TI do Banco (GSOL 01027904) (doc 4), com módulos com entrega já prevista para 2017; promoveu o aperfeiçoamento dos normativos relacionados a garantias e seguros, conforme PAA 2016/451-086 (doc 5), aprovada pela Diretoria em 20/07/2016;
- e. Em Agosto/16, aprovação da PAA 2016/661-048 (doc 6), pela Diretoria Executiva, após articulações e aprovação pelo CONDEL, que permitiu o financiamento do prêmio de seguro com recursos do FNE;
- f. Em Abril/2017 (doc 7), centralização da inclusão de restrição cadastral para os clientes sem registro de seguros vigentes, com rotina quinzenal;
- g. Em 07/06/17, aprovação de plano de ação sobre Seguros Obrigatórios, conforme PAA 2017/451-071 (doc 8), cujo estágio das ações, conforme informação 2017/451-082 e 2017/451-130 (doc 9), apresentam-se da seguinte forma:

Nº Ordem	AÇÕES A SEREM IMPLEMENTADAS	Situação
1	Atualizar redação da cláusula de Seguros Obrigatórios por ocasião da formalização das renegociações.	Depende da conclusão da ação de aperfeiçoamento nº 1.
2	Incluir item no roteiro de Controles Internos para conferir se a apólice informada no S283 é igual àquela que consta digitalizada no GED.	ATENDIDO. Conforme Boletim Controles Internos enviado em 26/06

3	Avaliar a possibilidade de enviar à corretora de seguros a base dos seguros contratados com outras corretoras para início das cotações e a base dos bens passíveis de seguros e não segurados.	ATENDIDO. Parecer jurídico SICAJ672/2017/17114. Entretanto, a questão do envio dos dados não foi superada. Atendendo a orientação do Jurídico, foi encaminhado ao Ambiente de Concessão de Crédito uma minuta de autorização do cliente ao Banco para fornecimento das informações necessárias à [sic] cotações de seguros pela CAMED para inclusão nos instrumentos de crédito e fichas cadastrais do Banco.
4	Definir regra de negócios para integração do SIAC e S283 com objetivo de impedir desembolso de operação com seguro pendente.	ATENDIDO. GSOL 1044530 cadastrada.
5	Avaliar a possibilidade da inclusão do prêmio de SEGURO no boleto da prestação do financiamento e mapeamento dos procedimentos prévios e responsáveis pelo envio dos valores ao SIAC.	ATENDIDO. Os Ambientes de Produtos e de Serviços Bancários e de Controle Financeiro de Operações de Crédito manifestaram-se contrários à implantação, considerando que os custos/benefícios não compensariam as manutenções nos diversos sistemas.
6	Definir regra de negócios para alteração dos procedimentos para baixa da restrição 73 na Agência (S400), de forma que somente Gerente de Negócios, Gerente Executivo e Gerente Geral possam realizar esse procedimento.	ATENDIDO. Conforme Ata COGES nº 2017/481-106, revisaram-se os perfis de acesso para baixa de restrição no S400, não sendo necessária GSOL
7	Definir regra de negócios para a criação de relatório no S400 com as baixas da restrição 73.	ATENDIDO. GSOL01044791 cadastrada.
8	Incorporar ao roteiro de conformidade o aumento da ponderação para os seguros obrigatórios não realizados.	ATENDIDO. Conforme Boletim Controles Internos enviado em 26/06
13	Dar conhecimento às Superintendências Estaduais e Rede de Agências das ações e prazos presentes nesse documento sob a responsabilidade dessas Unidades.	ATENDIDO. Conforme Infomail enviado em 28/06
14	Disponibilizar cronograma de implementação em produção das demandas: GSOL01044791 e GSOL01044530	ATENDIDO. Conforme Ofício 2017/702-201
Nº Ordem	AÇÕES DE APERFEIÇOAMENTO	Situação
1	Revisar a cláusula de Seguros Obrigatórios, principalmente, no tocante a necessidade de cobertura de "todos os riscos" e prevendo o débito em C/C, Conta Reserva, Conta Centralizadora ou Conta Reembolso e à exigência de garantia complementar devido a carta de risco declinado.	ATENDIDO. Parecer SICAJ 451/2017/17320. A minuta da cláusula foi encaminhada para o Ambiente de Concessão de Crédito.
2	Enviar notificação, via mala direta, para os clientes com registro de seguros pendentes solicitando a regularização.	ATENDIDO. Foi disponibilizado, pelo Ambiente de Sistemas de Informação, em 11/08/17, link no Portal de Inteligência Bancária para geração das notificações



Propor alterações normativas no 3102-MPOC-33-8:		
* com o objetivo de incluir a obrigatoriedade de realizar o registro dos dados da apólice do seguro no S283;		
3	* no tocante à carta de risco declinado;	ATENDIDO. Norma publicada.
	* identificar os responsáveis pelas atividades de monitoramento durante as diversas etapas desse produto, quais sejam, (i) contratação do seguro no momento do desembolso da operação, (ii) renovação dos seguros e (iii) notificação e restrição dos clientes.	
4	Identificar e definir melhorias na base de monitoramento de seguros obrigatórios.	ATENDIDO. Definidos os ajustes na regra de negócios e GSOL1044402 cadastrada.
5	Disponibilizar em produção a base de monitoramento de seguros obrigatórios após a implementação das melhorias definidas pelo Ambiente de Administração de Crédito.	EM ATENDIMENTO. GSOL1044402.
6	Reforçar a priorização da definição de requisitos dos Módulos de Garantia Real e Seguros do Sistema de Controle de Garantias e Seguros (S596).	EM ANDAMENTO
7	Disponibilizar o cronograma atualizado de implementação dos Módulos de Garantia Real e Seguros do Sistema de Controle de Garantias e Seguros (S596).	EM ANDAMENTO
8	Fortalecer a divulgação do financiamento dos seguros com recursos do FNE.	ATENDIDO. Infomail enviado em 27/04, 26/05, 05/06 e 14/06
9	Reforçar com a Rede de Agência o Manual Plano de Arquivo onde prevê a digitalização dos documentos relacionados a seguros.	ATENDIDO. Conforme Infomail enviado em 29/06

- h. Realização de contatos, por SMS e telefone, através do Centro de Relacionamento com Clientes (CRC), com os clientes com bens não segurados, cujo resultado, na posição 29/08/17, segue:

Contatos Realizados	Contatos com Sucesso			Contatos com Sucesso %	Contatos com Insucesso	Tentativas
	SMS	Telefone	Total			
18.133	4.934	6.051	10.985	62%	7.148	43.621

- i. Sistematização de Infomails semanais (doc 10) com orientações sobre o correto cadastramento das apólices no S283; solicitação de cotação de seguro; bens pendentes de seguros; atualização de informações no INFOGER, dentre outros;
- j. Aprovação da PAA 2017/451-123 (doc 11), em 31/07/17, que trata da revisão do normativo 3102-33-08-Seguros Obrigatórios, trazendo melhorias no processo a exemplo da adequação dos prazos para apresentação da apólice dos seguros dos bens de garantia evolutiva, disciplinamento dos sinistros de garantia e da cotação dos seguros.

3. Importante destacar que, no parecer da Informação 2017/451-130, de 16/08/17, que trouxe o número de 46.748 bens sem informações das apólices no S283, a Diretoria Executiva determinou “reforço no plano de ação, com acompanhamento semanal para



redução do estoque das operações sem informações sobre seguros, considerando o prazo final de 31/10/17”.

4. A partir dessa recomendação, foi realizada a manutenção no INFOGER (GSOL1045846) (doc 12) para inclusão dos eventos relacionados ao acompanhamento dos seguros obrigatórios, a saber:

Código	Descrição
48	Cliente notificado (Seguro Obrigatório)
49	Cotação solicitada (Seguro Obrigatório)
50	Proposta encaminhada (Seguro Obrigatório)
51	Proposta assinada (Seguro Obrigatório)
52	Pagamento Pendente (Seguro Obrigatório)
53	Pagamento realizado (Seguro Obrigatório)
54	Aguardando apólice (Seguro Obrigatório)
55	Apólice vencida (Seguro Obrigatório)
56	Carta de Declínio (Seguro Obrigatório)
57	Não contratará (Seguro Obrigatório)

5. Dessa forma, com o referido aperfeiçoamento realizado no sistema S970 – INFOGER, tornou-se possível viabilizar informações para quase a totalidade dos registros classificados como “sem informação”, em face da dificuldade de recuperação de dados anteriormente existente considerando a inexistência de eventos específicos no INFOGER.

6. **(INFORMAÇÃO SUPRIMIDA POR SOLICITAÇÃO DO BANCO DO NORDESTE DO BRASIL S.A., EM FUNÇÃO DE SIGILO COMERCIAL, NA FORMA DA LEI Nº 6.404/1976, ART. 155, § 2º).**

7. **(INFORMAÇÃO SUPRIMIDA POR SOLICITAÇÃO DO BANCO DO NORDESTE DO BRASIL S.A., EM FUNÇÃO DE SIGILO COMERCIAL, NA FORMA DA LEI Nº 6.404/1976, ART. 155, § 2º).**

8. A ocorrência de registro "Sem Informações" para as operações em prejuízo na realidade perfaz o valor de 10,6% e não 97%, bem como para as operações normais atinge o valor de 6% e não 60,8%, como sinalizado na base de registro anterior, objeto de questionamento da Solicitação de Auditoria em referência, ou seja, para as operações em situação de normalidade, o Banco possui informações sobre 94% em relação aos bens passíveis de seguro, o que vem permitindo considerável avanço na realização dos seguros, enfatizando o prazo de 31.10.2017 estabelecido no Plano de Ação para melhoria dos números. No tocante ao registro que trata da ineficácia da cláusula contratual que autoriza o Banco a contratar/renovar os seguros, bem como da inexistência de medidas disciplinares referentes a falhas dos gestores das agências, informamos que os assuntos estão devidamente esclarecidos nas respostas às SA's 201701432/014 e 201701432/015.

9. Na oportunidade, vimos reforçar que esse assunto vem sendo tratado com prioridade pela Diretoria Executiva do Banco, com acompanhamento sistemático da evolução da regularização das pendências existentes de bens passíveis de seguros, sem contar as outras ações que vêm sendo e serão, ainda, implementadas pelas diversas áreas do Banco para melhoria do processo de gerenciamento dos seguros obrigatórios, o que

nos faz assegurar que, de modo algum, existe caracterizada conduta omissiva por parte da Diretoria Executiva em relação ao assunto.

10 Quanto às perspectivas de "reversão do cenário", lembramos que a solução, conforme também percebido por essa CGU, não depende apenas do Banco, posto que necessária manifestação de vontade e efetivação de ação por parte do cliente, por isso enfatiza-se a providência de estabelecimento de restrições impeditivas de contratação de novas operações para os clientes que descumpriram a cláusula contratual de realização do seguro dos bens garantidores de operações de crédito.

11. Dito tudo isso, esperamos ter esclarecidos os pontos necessários ao justo entendimento dessa Controladoria, ao tempo em que permanecemos a inteira disposição para apresentar eventuais informações adicionais julgadas necessárias.”

Análise do Controle Interno

A manifestação do Banco demonstra uma importante evolução atinente à sistematização de informações, na medida em que foi substancialmente reduzida a carência de dados verificada no curso desta auditoria.

A obtenção e compilação dessas informações relativas aos seguros obrigatórios evidenciaram dois aspectos relevantes, tratados a seguir:

i) a eficácia do esforço empreendido desde a aprovação do plano de ação sobre Seguros Obrigatórios, materializado na PAA 2017/451-071, de 07 de junho de 2017, em que pese ser absolutamente louvável, comprova que se tais medidas tivessem sido adotadas anteriormente, teria sido possível evitar o agravamento da situação relativa à ausência de seguros dos bens garantidos. **(INFORMAÇÃO SUPRIMIDA POR SOLICITAÇÃO DO BANCO DO NORDESTE DO BRASIL S.A., EM FUNÇÃO DE SIGILO COMERCIAL, NA FORMA DA LEI Nº 6.404/1976, ART. 155, § 2º);**

ii) os números, nos moldes apresentados pelo Banco, não permitem um retrato transparente da situação dos seguros obrigatórios, na medida em que se optou por classificar os seguros em “Vigentes”, “Não Vigentes”, “Sem Informação” e “INFOGER”. Na verdade, essa última tipologia não caracteriza nenhum status do seguro, constituindo mera referência ao sistema em que estão sendo registradas algumas informações relativas ao acompanhamento da situação dos seguros, razão pela qual não faz nenhum sentido sua apresentação e segregação.

Assim, examinadas as informações contidas na base de dados atualizada, fornecida em 11 de setembro de 2017, obtiveram-se resultados que confirmam a redução do déficit de informações, porém, revelam um elevado percentual de bens sem seguro vigente:

(INFORMAÇÃO SUPRIMIDA POR SOLICITAÇÃO DO BANCO DO NORDESTE DO BRASIL S.A., EM FUNÇÃO DE SIGILO COMERCIAL, NA FORMA DA LEI Nº 6.404/1976, ART. 155, § 2º).

Se desse universo, forem retiradas todas as operações com cobrança judicial em andamento, tendo em vista que, nesses casos, reduzem-se substancialmente as possibilidades de atuação do Banco, o conjunto de bens é reduzido praticamente pela metade e a situação está apresentada no quadro a seguir:



(INFORMAÇÃO SUPRIMIDA POR SOLICITAÇÃO DO BANCO DO NORDESTE DO BRASIL S.A., EM FUNÇÃO DE SIGILO COMERCIAL, NA FORMA DA LEI Nº 6.404/1976, ART. 155, § 2º).

Considerando uma amostra ainda mais reduzida de operações de crédito, aquelas classificadas como “Normais” quanto à situação do crédito, ou seja, para as quais não há inadimplência, os números estão apresentados no quadro a seguir:

(INFORMAÇÃO SUPRIMIDA POR SOLICITAÇÃO DO BANCO DO NORDESTE DO BRASIL S.A., EM FUNÇÃO DE SIGILO COMERCIAL, NA FORMA DA LEI Nº 6.404/1976, ART. 155, § 2º).

Dentro do contexto de escopo desta auditoria, importa, também, observar a situação dos seguros de bens dados em garantia no âmbito de operações de crédito contratadas/renegociadas nos exercícios de 2016 e 2017:

(INFORMAÇÃO SUPRIMIDA POR SOLICITAÇÃO DO BANCO DO NORDESTE DO BRASIL S.A., EM FUNÇÃO DE SIGILO COMERCIAL, NA FORMA DA LEI Nº 6.404/1976, ART. 155, § 2º).

Portanto, ainda que se considerem amostras de operações sobre as quais o Banco teria as melhores oportunidades de gestão, tendo em vista a condição de normalidade na relação com os clientes e a contemporaneidade da contratação, verifica-se parcela significativa de bens sem seguro, o que constitui inequívoca exposição a risco vedada pelo Decreto-Lei nº 73/1966, fruto de uma fragilidade no desenho e aplicação das atividades de controle, que tenta ser mitigada pela Diretoria Executiva com as recentes medidas de aprovação do plano de ação sobre Seguros Obrigatórios, materializado na PAA 2017/451-071.

Após o encerramento do prazo estabelecido para o Plano de Ação referente aos seguros obrigatórios, em 31 de outubro de 2017, o Banco encaminhou informações atualizadas, mediante Ofício nº 2017/451-169, de 09 de novembro de 2017, oriundo da Diretoria de Crédito e Financeira, conforme dados registrados no quadro a seguir:

(INFORMAÇÃO SUPRIMIDA POR SOLICITAÇÃO DO BANCO DO NORDESTE DO BRASIL S.A., EM FUNÇÃO DE SIGILO COMERCIAL, NA FORMA DA LEI Nº 6.404/1976, ART. 155, § 2º).

Recomendações:

Recomendação 2: Desenvolver e implementar solução de tecnologia da informação que ofereça o adequado suporte à gestão dos seguros obrigatórios, observando, especialmente, a incorporação de ferramentas que permitam o monitoramento por parte da área responsável e integração com outros sistemas do Banco.

Recomendação 3: Adotar rotina de comunicação às instâncias operacionais e de supervisão, inclusive Diretoria Executiva, acerca da situação dos seguros obrigatórios, de forma a mantê-las permanentemente informadas, propiciando meios para que o processo de tomada de decisão seja tempestivo e eficaz.

3.1.1.3 CONSTATAÇÃO



Inconsistência das informações referentes aos seguros obrigatórios e às restrições cadastrais decorrentes na ausência de apólices vigentes.

Fato

Nos termos do manual de procedimentos MP-OC-33-8, caso não seja regularizada a ausência de seguro do bem garantidor, a agência deve inserir restrição no sistema de cadastro (S400), a fim de restringir a contratação de novos negócios com o cliente que estiver em situação irregular, conforme mostra a transcrição a seguir:

(INFORMAÇÃO SUPRIMIDA POR SOLICITAÇÃO DO BANCO DO NORDESTE DO BRASIL S.A., EM FUNÇÃO DE SIGILO COMERCIAL, NA FORMA DA LEI Nº 6.404/1976, ART. 155, § 2º).

Instado a manifestar-se acerca dos meios empregados no monitoramento das rotinas definidas nos itens 16, 17 e 18 do 3102-MP-OC-33-08, o Banco respondeu, mediante Ofício nº 2017/451-052, de 02 de maio de 2017, o seguinte:

“2. [...]

c. Em 17/07/14, o Ambiente de Administração de Crédito enviou Ofício 2014/451-82 (Anexo III) ao Ambiente de Produtos e Serviços (gestor do sistema S283), solicitando a criação de uma rotina automática para inserir restrição no sistema de cadastro (S400), nos casos de clientes com bens sem seguros vigentes. A rotina foi implantada, mas foram identificadas inconsistências relevantes no cadastramento dessa restrição, tendo sido suspensa para que fossem resolvidos tais problemas, sem prejuízo de que essa inserção continuasse a ser feita pelas agências, na forma prevista nos normativos vigentes. Por outro lado, já se procedeu com o registro da restrição de forma centralizada na Direção Geral para todos os clientes com bens sem registro de seguro identificado;

[...]

5. [...]

b. O monitoramento dos seguros obrigatórios é realizado na forma descrita no item 2 anterior, com acompanhamento rigoroso junto às agências, mediante verificação semanal dos bens garantidos sem seguro e encaminhamento às unidades de negócios responsáveis para adoção das providências cabíveis;

c. A efetividade das ações adotadas pelas agências é refletida nos Sistemas do Banco, conforme o resultado dessas ações, ou seja, (i) se for feita a renovação do seguro, essa informação será alimentada no sistema S283 e, na semana seguinte, esse cliente/bem não mais constará da relação a ser enviada por email para as unidades de negócios, (ii) não havendo a renovação, a agência deverá notificar e inserir restrição no S400. Entretanto, não sendo providenciada a restrição, a própria Direção Geral procede com o registro da restrição de forma centralizada;” (Grifou-se)

Posteriormente, verificou-se que os registros das restrições não haviam sido realizados para todos os clientes com situação irregular quanto aos seguros obrigatórios, conforme fora informado. Por meio do mesmo Ofício nº 2017/451-052, o Banco apresentou uma base de dados contendo informações sobre um total de 109.005 clientes, dos quais 100.888 apresentavam pelo menos um bem dado em garantia SEM INFORMAÇÃO sobre o seguro ou seguro NÃO VIGENTE.

Solicitado a manifestar-se a respeito da inconsistência, o Banco o fez por meio do Ofício nº 2017/451-063, de 16 de maio de 2017, nos seguintes termos;

“5. Nesse sentido, durante a geração dos códigos cadastrais dos clientes que receberiam a restrição, foram selecionados clientes com situação normal, em consonância com a

rotina de gerenciamento já difundida no Ambiente, e foram excluídos os clientes com operações em cobrança judicial e cujo bem garantidor era imóvel rural.

6. Assim, dos 39.084 clientes, citados na SA nº 201604706/010, cujos seguros estão não vigentes ou sem informação no S283, fazemos os seguintes comentários:

- i. 13.705 clientes estão em situação normal com restrição 72;*
- ii. 683 clientes estão em cobrança judicial;*
- iii. 22.795 clientes com imóveis rurais, onde 19.246 possuem área edificada igual a zero e não são passíveis de seguro, restando 3.549 passíveis de seguros;*
- iv. 225 clientes com operações ainda não desembolsadas, que não são passíveis de seguros; e*
- v. 1.676 clientes em situação normal, sem justificativa para a não inclusão da restrição.*

7. Isto posto, informamos que tão logo identificamos a incompletude da informação gerada para o S400, refizemos a consulta e solicitamos abertura de nova demanda para o Sistema de Cadastro (S400) para a inserção da restrição 72 em 55.792 clientes, de forma automática (GSOL01043747), englobando os casos citados no item 6 acima, tendo a mesma sido concluída em 19/05/2017.”

Ocorre que o exame de base de dados mais recente, fornecida em 11 de agosto de 2017, mediante Ofício nº 2017/451-132, indica a subsistência das seguintes situações:

- 4.389 bens SEM INFORMAÇÕES referentes aos seguros obrigatórios, relacionados a 4.493 clientes para os quais não existe registro de restrição no S400;
- 1.321 bens com seguro obrigatório NÃO VIGENTE, relacionados a 736 clientes para os quais não existe registro de restrição no S400.

Em que pese a redução da quantidade de inconsistências, importa notar que esses bens correspondem ao valor total de R\$ 12.688.394.566,25, considerados os valores declarados, ou R\$ 7.768.615.222,06, levando-se em conta os valores avaliados.

Do exposto, constata-se falha nos controles que deveriam garantir o registro de restrição para todos os clientes com seguros obrigatórios em situação irregular.

Causa

A inconsistência de informação verificadas nos cruzamentos de informações relativas aos bens garantes e seguros decorre da ausência de um sistema de TI que suporte adequadamente o controle das garantias, de forma mais ampla, e dos seguros obrigatórios, de forma mais específica.

Manifestação da Unidade Examinada

O Banco manifestou-se mediante Ofício nº 2017/451-140, de 29 de agosto de 2017, oriundo da Diretoria Financeira e de Crédito, conforme reproduzido a seguir, *in verbis*:

“Conforme já explicitado no Ofício 2017/451-063, de 16/05/17, anexo, o monitoramento dos seguros obrigatórios inclui a utilização de base de dados fornecida pelo Ambiente de Sistemas de Informação, que após a sua recepção é ajustada pelo Ambiente de Administração de Crédito utilizando-se a ferramenta Access, onde são necessárias exclusões de códigos de bens em repetição, de imóveis rurais com área edificada igual a zero, operações em que não tenha havido liberação de recursos, visando a consistência da informação.

Após concluídos esses refinamentos, distribuímos-la para diversas áreas (Superintendência de Supervisão da Rede de Agências, Superintendências Estaduais, Ambiente de Suporte à Rede de Agências) que farão, dentro de suas atribuições, o acompanhamento dos bens garantidores passíveis de seguro.

Em que pese a responsabilidade atribuída à Agência, por meio do Gerente de Negócios da carteira, de notificar o cliente e incluir a restrição cadastral para os casos de seguros não vigentes dos bens vinculados em garantia, conforme disciplina o 3102-33-08, itens 16 a 18, destacados abaixo, o Ambiente de Administração de Crédito realizou, inicialmente, com periodicidade mensal e, atualmente, com periodicidade quinzenal, a inclusão automática da restrição cadastral relativa aos clientes sem registro de seguros vigentes, conforme correios eletrônicos anexos.

(INFORMAÇÃO SUPRIMIDA POR SOLICITAÇÃO DO BANCO DO NORDESTE DO BRASIL S.A., EM FUNÇÃO DE SIGILO COMERCIAL, NA FORMA DA LEI Nº 6.404/1976, ART. 155, § 2º).

No tocante aos 4.389 bens sem informações e 1.321 bens sem seguro vigente referente a 5.229 clientes, informamos que, na posição 28/08/2017, havia 212 clientes com seguros pendentes e sem restrição, a serem encaminhados ao gestor do Sistema de Cadastro (S400), por ocasião da rotina quinzenal, para registro da restrição. Atribuímos tal fato, principalmente, ao vencimento de apólices no intervalo entre a geração das informações para a inclusão automática da restrição. Essa situação, muito provavelmente, ocasionará a existência de seguros pendentes e sem restrição constantemente, bem como ao que segue:

- i. Inconsistências nos filtros utilizados para apuração dos clientes com seguros pendentes e sem restrição;
- ii. Ausência de vinculação dos bens garantidores às apólices cadastradas no S283 por parte das Agências;
- iii. Ausência de campo específico para cadastro das propostas de seguro contratadas e que estejam no prazo de espera da emissão da apólice (normalmente, de 30 a 45 dias após a contratação);
- iv. Ausência de campo específico para informação dos clientes que se recusaram a contratar os seguros obrigatórios e registro das informações adotadas pela Agência.

Dessa forma, reforçamos o nosso compromisso em prestar as informações solicitadas com toda a fidedignidade, inobstante haver possibilidade de ocorrências como esta agora detectada e em processo de correção, e ressaltamos que qualquer caso identificado de bem passível de seguro, sem apólice vigente ou sem informação no S283, acaso remanescente, do processo de inserção automática da restrição, será tratado até que não restem pendências de registro para os clientes pelo descumprimento da contratação ou renovação dos seguros dos bens garantidores.”

Análise do Controle Interno

A manifestação do Banco corrobora os achados, na medida em que reconhece falhas no registro das restrições cadastrais decorrentes de ausência de seguro ou de informação relativa à situação deste.

O Banco também informa a redução das inconsistências verificadas e elenca possíveis causas para o problema.



Finalmente, o Banco compromete-se a dar continuidade ao tratamento das informações até que não restem inconsistências, o que propiciará uma base mais sólida para as próximas etapas do processo de aprimoramento da gestão dos seguros obrigatórios.

A partir do exame da última base de dados disponibilizada pelo Banco, em 11 de setembro de 2017, remanesciam 938 bens sem seguro e 230 sem informação, cujos proprietários/clientes estavam sem registro de restrição em seus cadastros.

Registre-se, também, a existência de 60 bens cuja informação sobre o registro de restrição é inconsistente, tendo em vista a existência de dados discrepantes: um indica a existência de restrição e outro aponta para a inexistência.

Problema similar também foi detectado quanto ao status do seguro. Foram observados 212 bens com registros diferentes para a situação do seguro, ou seja, o mesmo bem aparece com seguro “vigente” e “não vigente”, ou “vigente” e “sem informação”, ou “não vigente” e “sem informação”.

A despeito da pequena quantidade de casos, essas inconsistências revelam fragilidade das ferramentas utilizadas no registro, processamento e tratamento dessas informações, o que compromete a fidedignidade dos dados.

Recomendações:

Recomendação 1: Desenvolver e implementar solução de tecnologia da informação que ofereça o adequado suporte à gestão dos seguros obrigatórios, observando, especialmente, a incorporação de ferramentas que permitam o monitoramento por parte da área responsável e integração com outros sistemas do Banco.

3.1.1.4 CONSTATAÇÃO

Inexistência de medidas disciplinares decorrentes de descumprimento de normas de condutas na gestão dos seguros obrigatórios.

Fato

A responsabilidade acerca da realização e renovação dos seguros dos bens dados em garantia de operações de crédito foi atribuída aos Gerentes Gerais e Gerentes de Negócios das agências, conforme estabelecido nos Itens 16, 17 e 18 do manual de procedimentos 3102-MP-OC-33-08, *in verbis*:

(INFORMAÇÃO SUPRIMIDA POR SOLICITAÇÃO DO BANCO DO NORDESTE DO BRASIL S.A., EM FUNÇÃO DE SIGILO COMERCIAL, NA FORMA DA LEI Nº 6.404/1976, ART. 155, § 2º).

A mesma norma traz previsão acerca das eventuais consequências em face de deficiência no cumprimento desse mister:

(INFORMAÇÃO SUPRIMIDA POR SOLICITAÇÃO DO BANCO DO NORDESTE DO BRASIL S.A., EM FUNÇÃO DE SIGILO COMERCIAL, NA FORMA DA LEI Nº 6.404/1976, ART. 155, § 2º).

Conforme já relatado, verifica-se uma falha sistemática, continuada e abrangente no monitoramento dos seguros obrigatórios, conforme atestam as quantidades de seguros

não vigentes e bens para os quais não existe qualquer informação sobre a situação do respectivo seguro.

Nesse ponto, pode-se reconhecer que os Gerentes Gerais e de Negócios não têm meios para impor aos clientes a manutenção dos seguros vigentes, porém, é certo que existem providências a serem adotadas e obrigações acessórias definidas na norma retromencionada.

A primeira obrigação seria o envio de notificação ao cliente com seguro em situação irregular. A segunda seria a inserção de restrição no respectivo cadastro na hipótese de omissão do cliente notificado.

Ademais, há a possibilidade de antecipação do vencimento da operação, conforme previsto na Nota 12 do 3102-MP-OC-33-08, desde 24 de maio de 2016, quando passou a vigorar a Versão 003 do citado manual, transcrita a seguir:

(INFORMAÇÃO SUPRIMIDA POR SOLICITAÇÃO DO BANCO DO NORDESTE DO BRASIL S.A., EM FUNÇÃO DE SIGILO COMERCIAL, NA FORMA DA LEI Nº 6.404/1976, ART. 155, § 2º).

Obviamente, quaisquer dessas providências pressupõem o efetivo monitoramento da situação dos seguros, que cabe justamente aos Gerentes Gerais e Gerentes de Negócios. Contudo, não se pode considerar efetivo o monitoramento que não garanta informações consistentes para subsidiar a tomada de decisão.

Considerado esses aspectos, verificou-se uma quantidade substancial de agências em que prevalece a ausência de dados sobre os seguros obrigatórios.

Dentre o total de 291 agências, faltam informações para mais de 50% dos bens garantes em 233. Em 82 agências, faltam informações para mais de 90% dos bens.

Se o conjunto de operações for restringido àquelas que estejam com a situação do crédito normal ou atraso até 60 dias, o cenário não é muito diferente. Faltam informações para mais de 50% dos bens garantes em 202 agências.

Tomem-se, a título de exemplo, as agências de Monteiro/PB, Pacajus/CE e Santa Luzia/MG. Nestas, ainda que se considerem somente as operações normais ou em atraso até 60 dias, a falta de informação atinge 100% dos bens garantes, conforme mostrado no quadro a seguir:

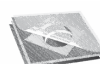
Quadro - Situação dos seguros obrigatórios nas agências de Monteiro/PB, Pacajus/CE e Santa Luzia/MG

Agência	Superintendência Estadual	Quantidade de Bens	Sem Informação	Valor Declarado dos Bens (R\$)	Valor Avaliado dos Bens (R\$)
Monteiro	PB	6	6	500.047,84	1.297.591,21
Pacajus	CE	12	12	2.186.538,90	699.324,00
Santa Luzia	MG/ES	35	35	2.569.958,12	8.711.966,18

Fonte: Base de Dados referente aos seguros obrigatórios (data de referência: 11/08/2017)

(INFORMAÇÃO SUPRIMIDA POR SOLICITAÇÃO DO BANCO DO NORDESTE DO BRASIL S.A., EM FUNÇÃO DE SIGILO COMERCIAL, NA FORMA DA LEI Nº 6.404/1976, ART. 155, § 2º).

Causa



Diante de um cenário generalizado de descumprimento normativo, é razoável admitir que haja um problema de gestão que transcende o ambiente das agências, o qual precisa ser superado, ainda que parcialmente, para que se considere a aplicação de medidas disciplinares pontuais.

Contudo, em face da melhoria do índice de informações disponíveis, cabe às Superintendências e Diretoria Executiva definirem os critérios de enquadramento para celebração de TAC, considerando os eventuais desvios mais significativos em relação à média da rede de agências.

A inexistência de critérios objetivos, que imponham à instância decisória a avaliação do caso concreto e a motivação da decisão adotada, incentiva a omissão, produzindo um cenário de ineficácia das normas e consequente degradação do ambiente de controle.

Manifestação da Unidade Examinada

O Banco manifestou-se mediante Ofício nº 2017/783-113, de 06 de setembro de 2017, oriundo da Diretoria de Negócios, conforme reproduzido a seguir, *in verbis*:

“1. Fazemos referência à solicitação acima citada, de 24/08/2017, para informar que em relação às citações dessa Controladoria Regional da União no Estado do Ceará no tocante aos itens “16, 17, 18, 19 e Nota 12 do 3102 – Manual de Procedimentos – Operações de Crédito – 33 – 08”, registramos que o Banco do Nordeste, através do Ofício, da Diretoria Financeira e de Crédito, sob o nº 2017/451-057, de 11.05.17, já manifestou esclarecimentos sobre o assunto a essa Controladoria Regional da União no Estado do Ceará, oportunidade em que renovamos referidas informações.

2. A propósito do assunto, faz-se oportuno ressaltar, conforme informações também encaminhadas a essa Controladoria Regional da União no Estado do Ceará, através do Ofício 2017/451 – 052, de 02.05.17, o Banco do Nordeste vem implementando um conjunto de ações para a melhoria do processo e gerenciamento dos seguros de bens constituídos como garantia nas operações de crédito contratadas na Instituição, visando dar maior efetividade na solução das pendências hoje existentes, bem como evitar a reincidência de ocorrências da espécie.

3. Nesse contexto, com o objetivo de aperfeiçoar a gestão e dar maior celeridade e consecução dos trabalhos relacionados com o gerenciamento da efetivação/renovação de seguros obrigatórios pendentes, a Diretoria Executiva do Banco, em sua 4304ª reunião, de 07.06.17, através da PAA nº 2017/451-071, de 02.06.17, aprovou um Plano de Ação, complementar aos trabalhos que o Banco vem desenvolvendo ao longo dos últimos anos, com acompanhamento e prestação de contas semanal, reunindo o compartilhamento de esforços integrados entre as Áreas de Controle Financeiro, Administração e Recuperação de Crédito, Concessão de Crédito e Administração de Centrais de Crédito, Produtos e Serviços Bancários, Tecnologia da Informação, Controles Internos/Segurança e Gestão de Riscos, Negócios (Superintendências de Supervisão da Rede de Agências, Superintendências Estaduais e toda Rede de Agências).

4. Referido Plano de Ação contempla ações de intervenções específicas no aperfeiçoamento/melhoria do processo, envolvendo manutenções em Sistemas Operacionais e Sistemas Normativos, bem como consigna um conjunto de ações de aplicação imediata.



5. A propósito do assunto e considerando a relevância da matéria, ressaltamos que o conjunto de ações/providências que o Banco vem adotando nos últimos anos e mais recentemente, com o objetivo de otimizar a gestão e monitoramento do processo relativo a Seguros Obrigatórios estão evidenciadas na resposta do Banco em atendimento à Solicitação de Auditoria SA nº 201701432/013.

6. Além disso, o Banco realizou um processo de intensa mobilização, junto às Superintendências Estaduais e Rede de Agências, com recomendação expressa para que fossem adotadas providências urgentes para regularização, com a maior brevidade possível, das pendências existentes relativas a bens passíveis de realização seguro, na forma dos normativos vigentes.

7. Nota-se, por importante, que a partir da implementação desse universo de ações e do referido Plano de Ação, observa-se uma melhoria significativa na performance geral da Rede de Agências na regularização das pendências até então identificadas, conforme se observa no quadro abaixo, na posição 05.09.17:

Situação	Normal		Atraso até 60 dias		Atraso superior a 60 dias		Prejuízo		Total	
	Qtde	%	Qtde	%	Qtde	%	Qtde	%	Qtde	%
Vigentes	13.639	42,9%	525	21,1%	283	4,6%	6	0,0%	14.453	24,7%
Não Vigentes	2.955	9,3%	232	9,3%	392	6,4%	199	1,1%	3.778	6,5%
INFOGER	13.277	41,8%	1.541	61,9%	4.572	74,3%	15.873	88,2%	35.263	60,4%
Sem informação	1.912	6,0%	192	7,7%	905	14,7%	1.916	10,6%	4.925	8,4%
Total Geral	31.783	100,0%	2.490	100,0%	6.152	100,0%	17.994	100,0%	58.419	100,0%

Fonte: Ambiente de Administração de Crédito

8. No tocante ao conjunto de Agências mencionadas na SA sob resposta, com ausência de dados sobre seguros obrigatórios, tem-se agora, na posição de 05.09.17, a seguinte situação:

a) Do total de 291 Agências com falta de informações acima de 50% dos bens garantes, tem-se agora apenas 13 Unidades Operadoras;

b) Do total de 82 Agências com falta de informações acima de 90%, tem-se agora apenas 2 Unidades Operadoras; e

c) Do total de 202 Agências com falta de informações acima de 50% dos bens garantes, relativos às operações que estavam com situação de crédito normal ou atraso até 60 dias, tem-se agora apenas 8 Unidades Operadoras.

9. Especificamente quanto às Agências de Monteiro – PB, Pacajus – CE e Santa Luzia – MA, comparando-se a posição de 11.08.17 (quadro abaixo constante da SA em referência), com a posição de 05.09.17 (quadro 1), a amostragem apresenta a inexistência de pendência sobre falta de informação de bens garantes, conforme a seguir evidenciado:

SITUAÇÃO NA POSIÇÃO DE 11/08/17

Quadro 1

Agência	Superintendência Estadual	Quantidade de Bens	Sem Informação	Valor Declarado dos Bens (R\$)	Valor Avaliado dos Bens (R\$)
Monteiro	PB	6	6	500.047,84	1.297.591,21
Pacajus	CE	12	12	2.186.538,90	699.324,00
Santa Luzia	MG/ES	35	35	2.569.958,12	8.711.966,18

Fonte: Base de Dados referente aos seguros obrigatórios (data de referência: 11/08/2017)

SITUAÇÃO NA POSIÇÃO DE 05/09/2017

Quadro 2

Agência	Superintendência Estadual	Quantidade de Bens	Sem Informação (*)	Valor Declarado dos Bens (R\$)	Valor Avaliado dos Bens (R\$)
Monteiro	PB	6	0	500.047,84	1.297.591,21
Pacajus	CE	12	0	2.186.538,90	699.624,00
Santa Luzia	MA	35	0	2.569.958,12	8.711.966,18

(*) Fonte: Ambiente de Administração de Crédito - Base de Dados referente aos seguros obrigatórios

10. Com relação à Política Disciplinar, a norma que o Banco estabeleceu para o Termo de Ajustamento de Conduta - TAC vincula seus pressupostos ao juízo de **oportunidade e conveniência** (Manual 5502 CIN-PESSOAL, Título 15, Capítulo 6) que traz certa margem de decisão diante do caso concreto, de tal modo que se pode optar por uma dentre várias alternativas possíveis. Para o processo de seguros, não foi diferente, o Banco optou por melhorar o processo primeiramente, passando a desenvolver as várias ações já apresentadas a essa CGU, inclusive muitas delas já implementadas e outras em andamento, conforme demonstrado no plano de ação/providências constantes da resposta à SA 201701432/013 dessa CGU. O Banco entende que a reprimenda disciplinar não deve ser tratada como a primeira medida, até porque, esta, por si só, não traria os resultados obtidos com as ações já empreendidas para melhoria do processo, a exemplo de criação e ajustes de regulamentações internas, soluções de T.I., dentre outras. Assim, o Banco entende ser prudente e recomendável que a medida administrativa seja usada como último recurso, porquanto ainda existem outras alternativas administrativas e operacionais capazes de reverter a situação, principalmente em função da quantidade substancial de pendências capturadas via sistema e que vêm sendo melhor qualificadas e certificadas, bem como os recentes refinamentos de ajustes realizados na base de dados. Nesse contexto, o Banco, até o momento, optou por tornar viável a melhoria do processo de seguros obrigatórios e após depuradas as ações compromissadas no plano de ação aprovado em 07/06/17, é que se terá elementos para avaliar, com razoável segurança, a eventual necessidade de reprimenda disciplinar, quer seja por meio de TAC's, que seja por meio de processo administrativo.

11. Diante do exposto, fica evidente que o conjunto de ações atualmente implementadas e em curso, já ensejaram uma redução significativa na quantidade de bens sem informações de seguros, o que nos faz assegurar que concluiremos a regularização das pendências existentes, referentes aos bens sem informações de seguros, muito antes do prazo final de 31.10.17, conforme já constou do cronograma de trabalho informado a esse Órgão de Controle.



12. Importante destacar que a grande mudança no cenário das pendências ora observado deveu-se principalmente em função da inserção, pelas Agências, das informações sobre seguros obrigatórios e situação atual do cliente constantes dos dossiês dos clientes, haja vista que em função da não integração dos Sistemas Operacionais e de Informação Gerencial ainda não se encontraram tecnicamente integrados, dificultando a captura automática das referidas informações.

Análise do Controle Interno

A manifestação do Banco explicita a redução da quantidade de bens para os quais não havia informação sobre a situação dos respectivos seguros obrigatórios.

Na apresentação de suas alegações, a exemplo do que já foi comentado em registro anterior deste relatório, o Banco criou uma classificação imprópria para qualificar a situação dos seguros, introduzindo o termo “Infoger”. Esse artifício faz parecer que houve uma redução da situação “Sem Informação”, o que é verdadeiro, mas que o índice de seguros “Não Vigentes” seria baixo, o que não é verdade.

Infoger é apenas o nome do sistema no qual estão sendo inseridas informações referentes a seguros, para os quais não há apólice vigente apta a ser inserida no S283. Portanto, a classificação correta deve levar em consideração apenas os três status que de fato refletem a situação do seguro: “vigente”, “não vigente” ou a ausência de informação.

Isso posto, os números adequadamente compilados estão mostrados no quadro a seguir:

Quadro - Situação dos seguros obrigatórios para o conjunto de operações “em ser” que não estão em cobrança judicial

Status	Quantidade Bens		Valor Declarado (R\$)		Valor Avaliado (R\$)	
Vigente	15.112	25,9%	20.523.787.711,24	75,6%	18.350.214.173,44	67,9%
Não Vigente	39.567	67,7%	5.935.535.582,98	21,9%	8.026.178.517,25	29,7%
Sem Informação	3.785	6,4%	701.809.819,28	2,5%	658.089.411,18	2,4%
Total	58.464	100,0%	27.161.133.113,50	100,0%	27.034.482.101,87	100,0%

Fonte: Base de dados referente aos seguros obrigatórios (data de referência: 11/09/2017)

Desses dados, extrai-se a informação de que 67,7% dos bens não possuem seguro vigente, consideradas apenas as operações de crédito que não estão em cobrança judicial.

Tais números evidenciam que a negligência que resultou na ausência de informações foi a mesma que contribuiu para a construção de um cenário em que dois terços dos bens garantes não estão devidamente segurados nos termos da legislação em vigor. Nesse prisma, toca atentar para a situação de agências cujo índice de seguros não vigentes está próximo de 100%, conforme apresentado no quadro a seguir:

Quadro - Agências com maiores índices de seguros obrigatórios não vigentes

Agência	Vigente		Não Vigente		Sem Informação		Total
Sousa/PB	5	6,2%	76	93,8%	-	-	81
Pinheiro/MA	7	6,4%	103	93,6%	-	-	110
Mundo Novo/BA	9	8,0%	104	92,0%	-	-	113
Barra do Corda/MA	9	7,4%	111	91,0%	2	1,6%	122
Acaraú/CE	9	11,0%	73	89,0%	-	-	82

Fonte: Base de dados referente aos seguros obrigatórios (data de referência: 11/09/2017)

Ademais, a despeito do esforço empreendido e dos resultados alcançados, cumpre observar que ainda há agências com mais de 50% de falta de informação a respeito da situação dos seguros obrigatórios. No quadro a seguir, apresentam-se as cinco agências com piores resultados:

Quadro - Agências com mais de 50% dos bens sem informação acerca da situação dos seguros obrigatórios

Agência	Vigente		Não vigente		Sem informação		Total
Quixadá/CE	13	20,3%	4	6,3%	47	73,4%	64
Itapajé/CE	3	30,0%	-	-	7	70,0%	10
Serra Talhada/PE	25	28,7%	3	3,4%	59	67,8%	87
Jaíba/MG-ES	2	18,2%	2	18,2%	7	63,6%	11
Crato/CE	38	28,4%	23	17,2%	73	54,5%	134

Fonte: Base de dados referente aos seguros obrigatórios (data de referência: 11/09/2017)

No total, ainda há 3.785 bens sem informação no S283 e no Infoger, sendo os valores declarados e avaliados de R\$ 701.809.819,28 e R\$ 658.089.411,18, respectivamente.

Logo, em que pese reconhecer que a celebração de termos de ajustamento de conduta encontra-se na esfera de discricionariedade da Diretoria Executiva, é imperioso registrar que a recalcitrância na aplicação das ferramentas disciplinares é fator decisivo para a ocorrência de disfunções sistemáticas e generalizadas tal como a que resta caracterizada na seara dos seguros obrigatórios.

Recomendações:

Recomendação 1: Definir processo para apreciação pelas instâncias competentes de todos os casos de descumprimento de conduta que configure infração disciplinar, garantindo que as decisões, em cada caso, sejam devidamente formalizadas e motivadas.

3.1.1.5 CONSTATAÇÃO

Ineficácia de cláusula contratual que autoriza contratação dos seguros diretamente pelo próprio Banco ou antecipação do vencimento da dívida.

Fato

O manual de procedimentos 3102-MP-OC-33-08 prevê a adoção de providências por parte do Banco na hipótese de omissão do cliente quanto à manutenção regular dos seguros obrigatórios:

(INFORMAÇÃO SUPRIMIDA POR SOLICITAÇÃO DO BANCO DO NORDESTE DO BRASIL S.A., EM FUNÇÃO DE SIGILO COMERCIAL, NA FORMA DA LEI Nº 6.404/1976, ART. 155, § 2º).



Com o intuito de respaldar esse tipo de ação, o Banco inclui cláusula nos contratos que lhe confere o direito de agir com o objetivo de suprir a inércia do mutuário. Conforme informado mediante Ofício nº 2017/451-052, de 02 de maio de 2017, o teor da referida cláusula é o seguinte:

“Cláusula (...) - SEGUROS OBRIGATÓRIOS - Para os bens constituídos em garantia, obriga-se o EMITENTE/CREDITADO a contratar por conta própria, até final liquidação do financiamento, seguros contra todos os riscos a que estiverem sujeitos, na forma da legislação vigente, com inclusão nas apólices de cláusula beneficiária em favor do BANCO, comprometendo-se a entregar-lhe as respectivas apólices, ficando o desembolso de qualquer parcela do crédito condicionado ao cumprimento do disposto nesta cláusula. Em caso de omissão quanto à tempestiva realização ou renovação dos seguros, fica o BANCO autorizado a realizá-los diretamente, debitando todos os prêmios e despesas em conta vinculada ao financiamento para imediato pagamento. Em hipótese alguma qualquer responsabilidade poderá ser atribuída ao BANCO por eventuais prejuízos do EMITENTE/CREDITADO em decorrência de omissão ou irregularidade na cobertura dos riscos.”

Instado a apresentar casos concretos em que, diante da incidência da hipótese descrita na cláusula supra e no normativo, o Banco tenha realizado diretamente a contratação/renovação dos seguros, debitando todos os prêmios e despesas em conta vinculada ao financiamento concedido, foi informado, mediante Ofício nº 2017/487-050, de 23 de maio de 2017, o que segue:

“2. De acordo com o já informado através do Ofício 2017/451-057, de 11.05.2017, da Diretoria Financeira e de Crédito, o Banco não aplicou nos casos concretos a cláusula que o autoriza a realizar a contratação do seguro. Contudo, reiteramos que a referida cláusula apenas autoriza o Banco a realização ou renovação do seguro, não havendo dispositivo no sentido de gerar obrigação de fazê-lo.

3. No tocante às ações realizadas, além daquelas consignadas no Ofício 2017/451-052, de 02.05.2017, da Diretoria Financeira e de Crédito, o Banco criou nova cláusula contratual de seguros obrigatórios consignando a previsão de débito do prêmio de seguro diretamente na conta corrente do mutuário ou em outra conta adequada, nesta última sob aviso prévio ao cliente, já estando em uso nos instrumentos de crédito dos produtos Cartão BNB e Cartão BNB Agro, bem como em fase de implementação nos demais instrumentos de crédito, conforme redação abaixo:

“Cláusula (..) SEGUROS OBRIGATÓRIOS - Para os bens constituídos em garantia, obriga-se o/a BENEFICIÁRIO/A a contratar por conta própria, até final liquidação do financiamento, seguros contra todos os riscos a que estiverem sujeitos, na forma da legislação vigente, com inclusão nas apólices de cláusula beneficiária em favor do BANCO, comprometendo-se a entregar-lhe as respectivas apólices até 03 (três) dias úteis após a realização da compra com o CARTÃO BNDES. Em caso de omissão quanto à tempestiva realização ou renovação dos seguros, fica o BANCO autorizado a realizá-los diretamente, debitando todos os prêmios e despesas na CONTA CORRENTE mantida pelo/a BENEFICIÁRIO/A no BANCO ou em outra conta adequada, na falta de disponibilidade daquela, nesta última hipótese sob prévio aviso ao/a BENEFICIÁRIO/A. Em hipótese alguma qualquer responsabilidade poderá ser atribuída ao BANCO por eventuais prejuízos dos BENEFICIÁRIO/A em decorrência de omissão ou irregularidade na cobertura dos riscos.”

Da resposta, é possível extrair três conclusões:

1. o Banco nunca executou a cláusula disposta nos contratos de financiamento, ainda que existam mais de 3.157 bens (valor declarado de R\$ 11.722.156.579,40) sem seguro vigente, consideradas apenas as operações com situação do crédito normal,

- além de mais de 21.245 bens (valor declarado de R\$ 6.394.148.244,45) para os quais não existem informações sobre os seguros;
2. o Banco decidiu, em face dos questionamentos, alterar a referida cláusula contratual, o que revela o reconhecimento da ineficácia do dispositivo;
 3. a mudança da cláusula contratual só será aplicada para os contratos firmados no futuro, de forma que os antigos contratos permanecerão sem nenhum instrumento eficaz que garanta a manutenção do seguros obrigatórios, o que fragiliza a segurança do crédito.

Causa

Os responsáveis pela realização e renovação dos seguros dos bens, que, *in casu*, são Gerentes Gerais e Gerentes de Negócios das Agências, não podem concentrar a decisão a respeito das medidas a serem adotadas na hipótese de não contratação ou não renovação dos seguros das garantias.

Nos moldes atuais, a discricionariedade relativa à formulação da proposta administrativa visando à aplicação da cláusula faz com que a competência da decisão seja deslocada para a própria agência, tendo em vista que a simples omissão impede que a decisão chegue à alçada devida. Tanto pior que a eventual omissão da agência dispense motivação, o que pode gerar um incentivo para a inércia por parte de Gerentes Gerais e Gerentes de Negócios.

A ineficácia da cláusula que prevê a contratação direta do seguro pelo próprio Banco, bem como a antecipação do vencimento da operação, decorre dessa ausência de vinculação do ato de instrução da POA.

Manifestação da Unidade Examinada

O Banco manifestou-se mediante Ofício nº 2017/451-139, de 28 de agosto de 2017, oriundo da Diretoria Financeira e de Crédito, destacando três aspectos tratados na descrição da presente constatação:

"1. o Banco nunca executou a cláusula disposta nos contratos de financiamento, ainda que existam mais de 3.157 bens (valor declarado de R\$ 11.722.156.579,40) sem seguro vigente, consideradas apenas as operações com situação do crédito normal, além de mais de 21.245 bens (valor declarado de R\$ 6.394.148.244,45) para os quais não existem informações sobre os seguros;"

“De início, destacamos que a versão atual da cláusula foi instituída ainda em 2001 e, conforme informado nos citados Ofícios, não impunha uma obrigação ao Banco, mas apenas uma faculdade. O próprio não exercício dessa faculdade ao longo de toda a existência da referida cláusula indica o seu caráter prudencial, no sentido de poder ser efetivada em situações extremas.

Entretanto, se esse caráter prudencial de um lado não se fez necessário; de outro, possibilitava entendimento diverso do pretendido, expondo o Banco a riscos jurídicos (eventual arguição do cliente sobre obrigação não cumprida pelo Banco) e de desconformidade (possível interpretação de autoimposição de uma obrigação), pelo que se decidiu por suprimir essa faculdade da cláusula e da norma.”



"2. o Banco decidiu, em face dos questionamentos, alterar a referida cláusula contratual, o que revela o reconhecimento da ineficácia do dispositivo;"

“Entendemos que as alterações normativas efetivadas pelo Banco não são "reconhecimento da ineficácia do dispositivo" anterior. As normas evoluem a partir de uma série de eventos que fazem a alçada competente concluir pela necessidade de uma mudança, visando sempre o aperfeiçoamento dos processos e dos controles a eles inerentes. Esses eventos podem ser jurídicos, negociais, de redução ou ampliação do risco etc.

No caso, houve entendimento da necessidade de alteração da cláusula por uma série de circunstâncias, que envolvem desde aspectos operacionais até jurídicos, conforme explanado na PAA 2017/451-123 (anexa), aprovada em 31/07/2017.”

"3. a mudança da cláusula contratual só será aplicada para os contratos firmados no futuro, de forma que os antigos contratos permanecerão sem nenhum instrumento eficaz que garanta a manutenção dos seguros obrigatórios, o que fragiliza a segurança do crédito."

“No que pertine às cláusulas que permanecerão nos instrumentos de crédito, esclarecemos que não se trata de não haver instrumento de indução ao cumprimento da obrigação por parte do cliente. Registramos que antes da entrada em vigência, a cláusula foi analisada e validada pelo Jurídico do Banco, estando de acordo com os parâmetros jurídicos então vigentes. A obrigação contratada continuará válida e já foram definidos os procedimentos que, no entender do Banco, estão adequadamente dimensionados a, dentro da realidade jurídica atual, levar o cliente ao referido cumprimento, dispostos no 3102-33-8, quais sejam:

(INFORMAÇÃO SUPRIMIDA POR SOLICITAÇÃO DO BANCO DO NORDESTE DO BRASIL S.A., EM FUNÇÃO DE SIGILO COMERCIAL, NA FORMA DA LEI Nº 6.404/1976, ART. 155, § 2º).

Ademais, a ação a ser implementada nº 1, constante na PAA 2017/451-071, deferida em 07/06/2017, previa, por ocasião das renegociações, a inserção da nova cláusula nos aditivos. Entretanto, quando da sua inclusão no Sistema de Elaboração de Contratos (S706), a ação será ampliada de modo que a nova cláusula seja inserida sempre que houver alteração em instrumento de crédito, independentemente de tratar-se ou não de uma renegociação.

Dessa forma, reiteramos nosso compromisso em zelar pela segurança do ativo do Banco, buscando sempre o aperfeiçoamento dos processos e controles existentes.”

Análise do Controle Interno

A manifestação do Banco não traz uma explicação consistente acerca da ineficácia da cláusula que autoriza a contratação do seguro diretamente pela própria Instituição, cingindo-se a alegar a discricionariedade da decisão.

Porém, o fato central é que diante de um cenário em que existiam 42.225 bens garantes (valor avaliado de R\$ 9.211.260.400,71) sem seguro vigente e outros 51.133 bens (valor avaliado de R\$ 15.701.008.691,20) para os quais não tinham informações sobre a situação dos seguros, o Banco nunca fez uso de uma prerrogativa que poderia resguardar a segurança dos seus ativos. Saliente-se que a citada prerrogativa constitui dever/obrigação



derivado do art. 22 do Decreto Lei nº 73/1966 e do contrato de financiamento firmado entre as partes.

Por força da determinação legal, não pode haver discricionariedade por parte da gestão do Banco nos atos relacionados aos seguros obrigatórios, sendo vedado:

- contratar operação de crédito sem seguro vigente dos bens garantes;
- negligenciar o monitoramento da situação dos seguros obrigatórios;
- deixar de notificar os clientes que estejam inadimplentes com os seguros obrigatórios;
- deixar de realizar as restrições cadastrais que tenham o efeito de impedir novos desembolsos e/ou a celebração de novos negócios, e
- deixar de executar a cláusula que lhe assegura o direito de contratar diretamente o seguro dos bens garantes.

Cumpre reconhecer que a eventual antecipação de vencimento da operação é uma decisão discricionária. Porém, há que se ter em vista que a tomada de decisão deverá estar sempre ancorada na devida avaliação da conveniência e da oportunidade, à luz dos elementos fáticos e negociais presentes.

Portanto, para cada caso concreto, essa avaliação acerca da decisão a ser adotada deve ser formalizada, deixando transparentes os critérios e parâmetros considerados, inclusive o risco de reputação a que o Banco se submete na medida em que aceita o descumprimento sistemático de norma interna e de cláusula contratual, que existem para que se dê cumprimento a comando legal.

Nesse ponto, importa recorrer a dados que revelam a existência de clientes que já manifestaram a decisão de não renovar os seguros dos bens garantes, conforme informações registradas no Infoger, apresentadas nos quadros a seguir:

Quadro - Quantidade de bens, operações e valores referentes a negócios com clientes que já manifestaram a decisão de não renovar os seguros dos bens garantes

Situação do Crédito	Quantidade de Bens	Quantidade de Operações	Valor Declarado (R\$)	Valor Avaliado (R\$)
Normal	1.257	814	1.342.235.217,21	986.111.312,22
Atraso de até 60 Dias	113	85	9.789.753,66	10.995.789,39
Atraso Superior a 60 Dias	1.134	763	133.668.089,41	182.906.176,62
Prejuízo	7.701	5.288	237.649.027,60	148.528.007,28
Total	10.205	6.006	1.723.342.087,88	1.328.541.285,51

Fonte: Base de dados referente aos seguros obrigatórios (data de referência: 11/09/2017)

Quadro - Quantidade de bens, operações e valores referentes a negócios com clientes que já manifestaram a decisão de não renovar os seguros dos bens garantes excluídas as operações de crédito em fase de cobrança judicial

Situação do Crédito	Quantidade de Bens	Quantidade de Operações	Valor Declarado (R\$)	Valor Avaliado (R\$)
Normal	1.244	806	1.341.417.966,43	985.447.912,22
Atraso de até 60 Dias	113	85	9.789.753,66	10.995.789,39
Atraso Superior a 60 Dias	1.094	731	128.888.449,47	170.815.809,67
Prejuízo	7.549	4.279	220.750.591,55	127.638.004,12
Total	10.000	5.901	1.700.846.761,11	1.294.897.515,40

Fonte: Base de dados referente aos seguros obrigatórios (data de referência: 11/09/2017)



As informações, que antes do início deste trabalho de auditoria não estavam disponíveis, evidenciam a dimensão do risco ao qual o Banco está exposto, além de sinalizar para a reputação junto ao mercado, no que tange à leniência da instituição financeira com a decisão dos clientes em descumprir a exigência contratual, que, repita-se, deriva de lei (Decreto-lei nº 73/1966).

Assim, diante da resolução do cliente para não contratar/renovar os seguros obrigatórios ou da omissão em fazê-lo, não cabe discricionariedade quanto à instrução de proposta operacional administrativa (POA), seja referente à contratação direta dos seguros, seja quanto à antecipação da dívida e registro de restrição cadastral no S400, conforme consta atualmente na norma.

A POA não é fim em si e não se exaure, mas meio para que a decisão seja tomada. A POA deve ser instruída em todos os casos, posto que a discricionariedade é referente à tomada de decisão pela respectiva alçada.

Reitere-se que a discricionariedade só existe no caso da decisão relativa à antecipação de dívida, posto que o ato referente à execução da cláusula que prevê a contratação direta é vinculado, sendo escusável apenas quando presentes elementos impeditivos alheios à vontade do Banco.

Cabe a decisão à instância decisória competente, que deve registrar em ata ou instrumento similar, as razões para a medida que julgar mais pertinente, tendo como balizas o marco legal e as políticas aprovadas pela Diretoria Executiva.

Recomendações:

Recomendação 1: Definir processo para apreciação pelas instâncias competentes de todos os casos de omissão do cliente na contratação/renovação dos seguros, garantindo que as decisões em cada caso sejam devidamente formalizadas e motivadas pelas respectivas alçadas.

3.1.1.6 INFORMAÇÃO

Contextualização sobre a Gestão de Acompanhamento de Empreendimento por meio de Vistorias.

Fato

(INFORMAÇÃO SUPRIMIDA POR SOLICITAÇÃO DO BANCO DO NORDESTE DO BRASIL S.A., EM FUNÇÃO DE SIGILO COMERCIAL, NA FORMA DA LEI Nº 6.404/1976, ART. 155, § 2º).

O mesmo normativo prevê que o acompanhamento abrange as atividades de vistoria, diagnóstico e perícia do PROAGRO.

A vistoria, especificamente, está definida como “*visita de acompanhamento aos empreendimentos para cumprimento dos objetivos referidos no item 2 anterior, classificando-se como vistoria de desembolso (realizada no período de implantação do projeto) ou vistoria de rotina (realizada após a implantação do projeto)*”.

Na presente auditoria, considerando a relevância das vistorias como mecanismo de monitoramento dos empreendimentos financiados e, portanto, ferramenta essencial para preservação dos ativos do Banco, o escopo de trabalho consistiu da verificação das

normas internas que regem a matéria, especialmente quanto à consistência com os normativos correlatos, bem como do exame da aderência dos procedimentos operacionais às referidas normas.

Considerado esse contexto, foram selecionadas as áreas 2 – Financiamento (não-rurais) e 3 – Financiamento Infraestrutura, que juntas corresponderam a 49,3% dos valores desembolsados durante o exercício de 2016, conforme pode ser observado no quadro a seguir:

Quadro – Desembolsos para financiamentos realizados no exercício de 2016 por áreas

Área (Código)	Área (Descrição)	Valor Desembolsado (R\$)	Valor Desembolsado (%)
1	Financiamentos Rurais e Agro-industriais	5.903.751.212,05	45,9%
2	Financiamentos	6.105.601.720,71	47,5%
3	Financiamento Infraestrutura	231.597.669,03	1,8%
4	Empréstimo	612.018.578,42	4,8%
Total		12.852.969.180,21	100%

Fonte: base de dados de desembolsos fornecida pelo BNB, mediante Ofício BNB nº 2017/705-044, de 27 de abril de 2017.

Os exames foram realizados por meio do cotejo das normas e cruzamento de bases de dados fornecidas pelo próprio Banco.

A principal norma sobre a matéria é o manual de procedimentos 3102-MP-OC-13-01 – Acompanhamento de Empreendimentos Financiados, cujas versões vigentes durante o período examinado estão relacionadas no quadro a seguir:

Quadro – Manual de Procedimentos referente ao Acompanhamento do Cliente – versões vigentes durante exercício de 2016

Manual	Versão	Vigência
3102-MP-OC-13-01	46	15/12/2014 a 08/08/2016
3102-MP-OC-13-01	47	09/08/2016 a 12/12/2016
3102-MP-OC-13-01	48	13/12/2016 a 08/06/2017

Fonte: Portal de Normas - Intranet do BNB (<http://s1nlbp18/sql/PortalDocumentos/Inicio>)

Subsidiariamente, vale destacar o manual de procedimentos 3102-MP-12-01 – Financiamentos - Disposições Gerais, que trata das rotinas para desembolso de recursos e, portanto, guarda estreita relação com o assunto em tela. No quadro a seguir, estão apresentadas as versões vigentes durante o exercício de 2016:

Quadro – Manual de Procedimentos referente ao Desembolso do Crédito – versões vigentes durante exercício de 2016

Manual	Versão	Vigência
3102-MP-OC-12-01	72	09/06/2015 a 11/01/2016
3102-MP-OC-12-01	73	12/01/2016 a 22/02/2016
3102-MP-OC-12-01	74	23/02/2016 a 19/05/2016
3102-MP-OC-12-01	75	20/05/2016 a 12/06/2016
3102-MP-OC-12-01	76	13/06/2016 a 11/08/2016
3102-MP-OC-12-01	77	12/08/2016 a 05/10/2016
3102-MP-OC-12-01	78	06/10/2016 a 31/05/2017

Fonte: Portal de Normas - Intranet do BNB (<http://s1nlbp18/sql/PortalDocumentos/Inicio>)

Importa, ainda, registrar a aprovação pela Diretoria Executiva da Proposta de Ação Administrativa nº 2014/451-43, em 27 de maio de 2014, tratando de alteração precisamente no multicitado 3102-MP-OC-13-01, mas que também constitui um

referencial a ser considerado na elaboração das normas que versem sobre assunto conexo, a exemplo do 3102-MP-12-01.

As bases de dados utilizadas foram as seguintes:

- desembolsos ocorridos nos exercícios de 2014, 2015 e 2016, fornecida mediante Ofício BNB nº 2017/705-044, de 27 de abril de 2017, oriundo da Diretoria de Controle e Risco, e
- laudos de vistorias dos financiamentos realizadas pelas Centrais ou por Gestores de Agência, durante os exercícios 2014, 2015 e 2016 fornecida mediante Ofício BNB nº 2017/478-007, de 08 de maio de 2017, oriundo da Superintendência de Concessão de Crédito e Administração das Centrais de Crédito.

Os achados de auditoria, a seguir, abordam fragilidades relativas às vistorias de desembolso e vistorias de rotina, nesta ordem.

3.1.1.7 CONSTATAÇÃO

Descumprimento das normas internas referentes à realização de vistorias de desembolso.

Fato

(INFORMAÇÃO SUPRIMIDA POR SOLICITAÇÃO DO BANCO DO NORDESTE DO BRASIL S.A., EM FUNÇÃO DE SIGILO COMERCIAL, NA FORMA DA LEI Nº 6.404/1976, ART. 155, § 2º).

Da relação de variáveis analisada, é possível aduzir que as vistorias devem fornecer informações que possibilitem uma tomada de decisão tempestiva quanto a providências necessárias para correção de qualquer aspecto que não esteja aderente aos termos contratados e que, eventualmente, possa comprometer a segurança do crédito.

É, pois, no contexto da necessidade de um acompanhamento sistemático e tempestivo que a mesma norma trata da frequência das vistorias de desembolso, *in verbis*:

(INFORMAÇÃO SUPRIMIDA POR SOLICITAÇÃO DO BANCO DO NORDESTE DO BRASIL S.A., EM FUNÇÃO DE SIGILO COMERCIAL, NA FORMA DA LEI Nº 6.404/1976, ART. 155, § 2º).

Visando à verificação do cumprimento das condições delineadas no normativo, adotou-se como escopo de trabalho as operações de investimentos não-rurais, cujas vistorias deveriam ser realizadas nos moldes da citada alínea d:

(INFORMAÇÃO SUPRIMIDA POR SOLICITAÇÃO DO BANCO DO NORDESTE DO BRASIL S.A., EM FUNÇÃO DE SIGILO COMERCIAL, NA FORMA DA LEI Nº 6.404/1976, ART. 155, § 2º).

Para o caso das operações não-rurais, o dispositivo deve ser interpretado observando, também, o Item 9:

(INFORMAÇÃO SUPRIMIDA POR SOLICITAÇÃO DO BANCO DO NORDESTE DO BRASIL S.A., EM FUNÇÃO DE SIGILO COMERCIAL, NA FORMA DA LEI Nº 6.404/1976, ART. 155, § 2º).

Releva registrar que este item visa ao cumprimento de decisão da Diretoria Executiva do BNB, que aprovou a PAA nº 2014/451-43, em 27 de maio de 2014, na qual restou expresso, entre as propostas aprovadas, a seguinte:

(INFORMAÇÃO SUPRIMIDA POR SOLICITAÇÃO DO BANCO DO NORDESTE DO BRASIL S.A., EM FUNÇÃO DE SIGILO COMERCIAL, NA FORMA DA LEI Nº 6.404/1976, ART. 155, § 2º).

Neste ponto, surge uma aparente incongruência entre a determinação da Diretoria Executiva e os procedimentos expressos nos manuais 3102-MP-OC-12-01 e 3102-MP-OC-13-01.

A PAA nº 2014/451-43 trata de vistorias programadas automaticamente conforme cada desembolso, o que, de fato, se pode ver traduzido no retromencionado Item 9 do manual de procedimentos 3102-MP-OC-12-01.

(INFORMAÇÃO SUPRIMIDA POR SOLICITAÇÃO DO BANCO DO NORDESTE DO BRASIL S.A., EM FUNÇÃO DE SIGILO COMERCIAL, NA FORMA DA LEI Nº 6.404/1976, ART. 155, § 2º).

Ocorre que o manual de procedimentos 3102-MP-OC-12-0 distingue os conceitos de parcela e desembolso nos seguintes termos:

(INFORMAÇÃO SUPRIMIDA POR SOLICITAÇÃO DO BANCO DO NORDESTE DO BRASIL S.A., EM FUNÇÃO DE SIGILO COMERCIAL, NA FORMA DA LEI Nº 6.404/1976, ART. 155, § 2º).

Portanto, a norma que trata dos procedimentos atinentes ao processo de desembolso dispensa a obrigatoriedade de que as vistorias sejam realizadas após cada liberação de recurso financeiro, permitindo que o seja somente quando integralizada a parcela prevista no cronograma de desembolso aprovado.

(INFORMAÇÃO SUPRIMIDA POR SOLICITAÇÃO DO BANCO DO NORDESTE DO BRASIL S.A., EM FUNÇÃO DE SIGILO COMERCIAL, NA FORMA DA LEI Nº 6.404/1976, ART. 155, § 2º).

Cabe ressaltar que não se está a declarar que esta seja uma boa solução no que tange à eficácia e eficiência no acompanhamento de operação de crédito. Trata-se, apenas e tão somente, da interpretação viável, de forma a tornar possível a verificação da conformidade da rotina operacional.

(INFORMAÇÃO SUPRIMIDA POR SOLICITAÇÃO DO BANCO DO NORDESTE DO BRASIL S.A., EM FUNÇÃO DE SIGILO COMERCIAL, NA FORMA DA LEI Nº 6.404/1976, ART. 155, § 2º).

Em relação à programação automática das vistorias, verificou-se que elas não vêm acontecendo, cabendo à agência demandar as vistorias.

Instado a explicar a adoção de procedimento diferente do que consta previsto em norma, o Banco manifestou-se mediante Ofício nº 2017/478-033, de 12 de setembro de 2017,

oriundo da Diretoria Financeira e de Crédito, nos seguintes termos:

(INFORMAÇÃO SUPRIMIDA POR SOLICITAÇÃO DO BANCO DO NORDESTE DO BRASIL S.A., EM FUNÇÃO DE SIGILO COMERCIAL, NA FORMA DA LEI Nº 6.404/1976, ART. 155, § 2º).

Embora se admita que estivessem presentes os elementos impeditivos alegados, resta claro que os encaminhamentos deveriam passar pela apresentação de nova proposta de ação administrativa que contivesse todas as informações, de modo a possibilitar à Diretoria Executiva rever sua decisão anterior, se fosse o caso.

Contrariamente, a área responsável, *in casu*, a Superintendência de Concessão de Crédito e Administração das Centrais de Crédito, subordinada à Diretoria Financeira e de Crédito, adotou autonomamente procedimento diverso do determinado.

(INFORMAÇÃO SUPRIMIDA POR SOLICITAÇÃO DO BANCO DO NORDESTE DO BRASIL S.A., EM FUNÇÃO DE SIGILO COMERCIAL, NA FORMA DA LEI Nº 6.404/1976, ART. 155, § 2º).

Quanto às medidas adotadas visando à mitigação dos riscos inerentes à intervenção da agência na demanda das vistorias, o Banco apresentou as seguintes informações, mediante o expediente acima referenciado:

(INFORMAÇÃO SUPRIMIDA POR SOLICITAÇÃO DO BANCO DO NORDESTE DO BRASIL S.A., EM FUNÇÃO DE SIGILO COMERCIAL, NA FORMA DA LEI Nº 6.404/1976, ART. 155, § 2º).

Cabe ainda destacar que essa mudança não elevou os riscos do Banco do Nordeste nesse processo de desembolso, fato que pode ser constatado através do IMC do processo de desembolso, calculado pelo Ambiente de Controle Interno, cuja média do Banco do Nordeste chegou em julho/2017 a 96,63 %."

Fica evidente que ao tomar a decisão de não implementar uma rotina de geração automática das demandas, a área competente não buscou a mitigação do risco por meio da instituição de nenhum outro mecanismo de controle primário, posto que o citado Controle Interno consiste de área para verificação, em segunda camada, da conformidade de alguns produtos e processos.

Ademais, o processo de verificação da conformidade dos desembolsos é amostral e considera a existência de laudo de vistoria referente à parcela anterior de desembolso, o que é distinto do que se está analisando. Na verdade, o roteiro de verificação do Controle Interno visa a assegurar, exclusivamente, a observância do fluxo descrito no manual de procedimento 3102-MP-OC-12-01, que trata de desembolso, sem considerar as determinações do 3102-MP-OC-13-01, que cuida de acompanhamento de clientes.

Posto de outra forma, o Controle Interno verifica se existe laudo em relação à parcela de que já fora desembolsada, mas não verifica se as vistorias aconteceram nos termos preconizados na PAA nº 2014/451-43, qual seja:

"2. Definir que vistorias a empreendimentos não-rurais será realizada em cada etapa do processo de desembolso cuja solicitação será gerada automaticamente por meio do SIAC."



Nesse aspecto, a própria verificação realizada pelo Controle Interno resta comprometida, na medida em que não existem meios para assegurar a vinculação entre o laudo de vistoria e o desembolso, sem que seja necessário recorrer à leitura do laudo e apreensão do seu teor, o que não está previsto no escopo da verificação de conformidade. No presente cenário, a verificação do Controle Interno restringe-se à observação acerca de existência de um laudo de vistoria no dossiê da operação, qualquer laudo.

Portanto, especificamente em relação ao tema em apreço, o índice médio de conformidade não tem o condão de assegurar a higidez do processo.

Por outro lado, ainda que tivesse, não isentaria a área competente da adoção dos mecanismos de controle primário, atualmente inexistentes.

Visando a verificar a realização das vistorias nos termos definidos pela PAA nº 2014/451-43 e 3102-MP-OC-13-01, realizou-se cruzamento de duas bases de dados fornecidas pelo BNB:

- Laudos de Vistoria, apresentada por meio do Ofício nº 2017/478-007, de 08 de maio de 2017, contendo dados extraídos do SIAT referentes aos financiamentos que tenham tido vistorias realizadas pelas Centrais ou por Gestores de Agência durante os exercícios 2014, 2015 e 2016, e

- Desembolsos, apresentada por meio do Ofício nº 2017/705-044, de 27 de abril de 2017, com informações referentes aos financiamentos que tiveram desembolsos nos anos de 2014, 2015 e 2016.

O cotejo das bases de dados apontou para um total de 13.196 desembolsos, ocorridos em 2016, relativos a financiamentos não-rurais, para os quais não houvera acontecido a respectiva vistoria até a data em que os dados foram fornecidos (maio/2017), ou seja, mais de cem dias após o encerramento do exercício analisado. O valor global desses desembolsos perfaz o montante de R\$ 1.391.073.817,39, que corresponde a 22% dos valores liberados no âmbito de financiamentos não-rurais.

Dada a dimensão do universo, selecionou-se, com base no critério da materialidade, uma amostra de 119 desembolsos, cujos valores eram maiores ou igual a um milhão de reais, totalizando R\$ 517.160.881,46, que foram apresentados ao Banco com vistas à apresentação das devidas justificativas

O Banco manifestou-se mediante Ofício nº 2017/478-036, de 19 de setembro de 2017, oriundo da Diretoria Financeira e de Crédito, informando o que segue:

“Detalhamos abaixo os 119 desembolsos identificados por essa CGU:

- ✓ 61 desembolsos tiveram laudos realizados após as liberações para comprovação da aplicação dos recursos (Coluna AD – consta: OK), e
- ✓ 58 desembolsos não tiveram laudos realizados após as liberações para comprovação da aplicação dos recursos (Coluna AC - consta SEM LAUDO), conforme especificado abaixo:
 - 21 tiveram laudos realizados anteriores aos desembolsos, que já comprovavam a aplicação dos recursos antes da liberação (Coluna X – consta: SIM).
 - 28 desembolsos não tiveram vistorias anteriores às liberações, entretanto tratava-se de desembolsos referentes a 1º Parcela, Parcela Única ou Subparcelas (Coluna Y – Detalhado na Planilha).

➤ 09 desembolsos foram destinados a aquisição de veículos, cujo normativo para as liberações não determina a elaboração de laudo (Coluna AF – Consta: Aquisição isolada de veículos).

2. *Considerando a inexistência de um laudo posterior comprovando as aplicações dos 58 desembolsos acima, solicitamos a Superintendência de Supervisão da Rede Agências requeresse as agências a solicitação no SIAT de uma vistoria, que serão priorizadas pelas Centrais e o resultado encaminhado posteriormente para essa CGU.”*

Portanto, mesmo considerando uma amostra com valores elevados e o período de mais de 240 dias após o encerramento do exercício de 2016, verifica-se que não foram realizadas vistorias referentes a 49% da amostra.

Vale ressaltar o seguinte:

- a informação de que 21 operações tiveram laudos realizados anteriores aos desembolsos, que já comprovavam a aplicação dos recursos antes da liberação, revela inconsistência do procedimento em relação à norma, sendo necessário definir se a mesma não está adequada à realidade operacional, sendo necessária revisá-la, ou se houve descumprimento injustificado do procedimento previsto;
- a informação de que 28 desembolsos não tiveram vistorias anteriores às liberações, entretanto tratavam-se de desembolsos referentes a 1º Parcela, Parcela Única ou Subparcelas, é irrelevante, posto que não foi questionado se teria havido vistorias anteriores;
- a informação de que 09 desembolsos foram destinados à aquisição de veículos, cujo normativo para as liberações não determina a elaboração de laudo, não justifica a inexistência de vistoria posterior, posto que a dispensa do normativo 3102-MP-OC-12-5-3 diz respeito exclusivamente à liberação do desembolso, tendo o efeito de anular a prescrição do manual de procedimentos 3102-MP-OC-13-01 quanto à realização da vistoria;
- os 61 desembolsos para os quais o Banco informou a existência de laudo tiveram as respectivas vistorias realizadas em média 174 dias após a liberação dos recursos financeiros, tendo havido situação em que a vistoria demorou 598 dias para ser realizada.

(INFORMAÇÃO SUPRIMIDA POR SOLICITAÇÃO DO BANCO DO NORDESTE DO BRASIL S.A., EM FUNÇÃO DE SIGILO COMERCIAL, NA FORMA DA LEI Nº 6.404/1976, ART. 155, § 2º).

Causa

Deficiência na governança do BNB, que permitiu a implantação de rotinas operacionais em desacordo com os critérios e parâmetros definidos nas normas internas e decisão da Diretoria Executiva, o que pode elevar o risco da segurança do crédito, considerando que as vistorias têm, justamente, a finalidade de verificar os seguintes aspectos: 1) aplicação dos créditos e dos recursos próprios; 2) andamento técnico dos serviços e/ou do empreendimento; 3) assessoria empresarial e técnica; 4) situação dos bens financiados e/ou das garantias; 5) ocorrência de fatores adversos; 6) requisitos de competitividade; 7) perspectivas de receitas; 8) aspectos gerenciais e administrativos; 9) identificação e evolução do rebanho (no caso de operações rurais), e 10) meio ambiente, além de outros aspectos pertinentes, conforme definição do próprio Manual de Procedimentos 3102-MP-OC-13-01.

Manifestação da Unidade Examinada



O Banco manifestou-se mediante Ofício nº 2017/478-038, de 28 de setembro de 2017, oriundo da Diretoria Financeira e de Crédito, conforme reproduzido a seguir:

“Antes de se analisar o mérito das constatações mencionadas nas Solicitações de Auditoria, serão resgatadas as circunstâncias postas pela CGU à área responsável pelos Normativos analisados, bem como outras questões de ordem operacional, essenciais à adequada contextualização e elucidação dos fatos analisados.

Posteriormente, com o objetivo de viabilizar uma melhor compreensão das questões abordadas, serão apresentados argumentos que julgamos pertinentes e os esclarecimentos necessários, relativos a cada uma das observações.

I - Contexto das Vistorias das operações de investimentos não – rurais. (Escopo do trabalho da CGU)

Em 06/06/2014, foi aprovada pela Diretoria Executiva a PAA 2014/451-43, que visou a revisão do 3102-Manual de Procedimentos-Operações de Crédito-Título 13-Capítulo 01, especificamente promovendo um ordenamento na programação automática do Sistema de Avaliação Técnica de Empreendimentos - SIAT (S079), visando guardar conformidade com o estabelecido no MCR – Manual de Crédito Rural (Capítulo 2 – Condições Básica, Seção 7 Fiscalização), do Banco Central, bem como possibilitar um melhor gerenciamento e a consequente agilidade no atendimento das demandas mais críticas do processo de fiscalização e comprovação dos recursos liberados. Ficou constatado, à época, que o BNB vinha aplicando regras de solicitação de atividades em número excessivo, e cuja relação custo-benefício era onerosa ao Banco sem maiores vantagens de gerenciamento dos clientes e das operações, inclusive para vistorias de rotina em operações normais.

Assim, foi definido naquela PAA que as vistorias a empreendimentos rurais seguiriam o que determina o MCR e as não-rurais seriam realizadas “*sempre que se fizer necessária - a pedido da agência - ou de forma automática*” (página 5 – Anexo I –Redação Proposta, item nº 5), a cada etapa do processo de desembolso, entretanto não foi possível implementar a solicitação de forma automática no formato indicado na PAA. Já as vistorias de rotina seriam executadas pelas Centrais de Crédito, apenas quando solicitadas pelas Agências, a partir de necessidades identificadas no processo de gerenciamento da Carteira de Clientes e da administração das operações de crédito pelas agências.

Nesse contexto, o sistema de controle de atividades de vistoria (SIAT) foi ajustado considerando esses novos critérios de seleção dos empreendimentos rurais a serem vistoriados, ficando as solicitações de vistorias dos empreendimentos não-rurais a cargo das agências, condicionando a liberação de novas parcelas à existência de relatórios de vistoria de desembolso comprovando a aplicação correta das parcelas já liberadas, quando assim exigido na norma de desembolso, conforme explicitado no item 8 do 3102- Manual de Procedimentos-Operações de Crédito -Título 12- Capítulo 01(Anexo 5).

Entretanto, percebeu-se agora que o normativo 3102-MPOC-13-01 não foi adequadamente ajustado de modo a refletir de forma integral a nova política de vistorias buscada com a citada PAA 2014/451-43, em especial no que tange aos critérios a serem adotados para realização de vistorias de rotinas por técnicos das Centrais, permanecendo, indevidamente, a previsão de vistorias de rotina gerada automaticamente.

Vale destacar que o normativo 3102-MPOC-13-01 já vinha sendo completamente revisado não só para segregar o conteúdo normativo da atividade de suporte técnico (Ambiente de Concessão de Crédito) da do processo de acompanhamento do cliente (Ambiente de Administração de Crédito) como também para corrigir conteúdos não aderentes à citada PAA e espelhar as novas práticas de vistorias definidas recentemente.

Esse trabalho foi concluído em agosto/2017, contemplando inclusive o que ficou pendente da PAA 2014/451-43, oportunidade em que foi definitivamente excluída da norma a

necessidade de Vistoria de Rotina automática e a solicitação automática de Vistoria para operações não rural a serem realizadas por técnico de Central na “*frequência e oportunidade de atividades*”(Anexo 2- página 2, item nº5) previstas anteriormente, mantendo-se apenas as vistorias de desembolso de forma prévia ou posterior, realizadas por gestor da agência ou técnico da Central, de acordo com a situação.

Cabe destacar que embora, à época, não tenha sido feita a alteração (atualização) do item 11.2 (Vistoria de Rotina) do normativo 3102-MPOC-13-01, o objetivo buscado pela Diretoria foi atingido visto que as Unidades competentes pelo processo de fiscalização passaram a ser demandadas de acordo com a nova política de vistorias definida na PAA 2014/451-43, tendo em vista que o sistema SIAT foi ajustado a cumprir o aprovado.

Dentro desse novo contexto estabelecido através da PAA 2014/451-43, que extinguiu o procedimento de solicitação automática de vistorias de rotina a serem realizadas pelas Centrais e não mais estabeleceu a periodicidade para este tipo de vistoria, entende-se que não há como apontar falha de acompanhamento, mas apenas a não atualização tempestiva do normativo para refletir a nova diretriz estabelecida através da PAA 2014/451-43 e imediatamente posta em prática, com a baixa do estoque e com a alteração da rotina de solicitação automática de vistoria pelo SIAT.

Desse modo, conforme será explanado mais adiante, compreende-se que não haveria o que informar à Diretoria Executiva, pois restou definido pelo Banco que as alterações em Manuais de Procedimento é da alçada do Comitê Gestor da Superintendência responsável pelo respectivo normativo, conforme definido no 1016-MANUAL BÁSICO-INSTÂNCIAS DE DECISÕES ADMINISTRATIVAS - 10-1 (Anexo 1).

(INFORMAÇÃO SUPRIMIDA POR SOLICITAÇÃO DO BANCO DO NORDESTE DO BRASIL S.A., EM FUNÇÃO DE SIGILO COMERCIAL, NA FORMA DA LEI Nº 6.404/1976, ART. 155, § 2º).

Assim, consideramos que mesmo não havendo a solicitação automática para as vistorias de desembolso “não-rurais”, os desembolsos são objeto de análise da conformidade (Anexo 4), onde são verificados se há (quando necessário), laudo de vistoria comprovando a parcela anterior, conforme exigido no **(INFORMAÇÃO SUPRIMIDA POR SOLICITAÇÃO DO BANCO DO NORDESTE DO BRASIL S.A., EM FUNÇÃO DE SIGILO COMERCIAL, NA FORMA DA LEI Nº 6.404/1976, ART. 155, § 2º).**

Cabe ainda destacar que o IMC do processo de desembolso, mesmo realizado em segunda camada, calculado e divulgado pelo Ambiente de Controle Interno, indica que essa mudança não elevou os riscos do Banco do Nordeste, cuja média chegou em julho/2017 a 96,63 %.

II- Considerações sobre as observações da CGU - SA nº 201701432/025.

A) SA Nº 201701432/025 – PAGINA 2:



Visando à verificação do cumprimento das condições delineadas no normativo, adotou-se como escopo de trabalho as operações de investimentos não-rurais, cujas vistorias deveriam ser realizadas nos moldes da citada alínea d:

“d) Após cada liberação de parcela, visando a sua aplicação, até a conclusão do cronograma de execução previsto no projeto”.

Para o caso das operações não-rurais, o dispositivo deve ser interpretado observando, também, o Item 9:

“9 As operações não-rurais ‘em ser’, terão vistorias programadas automaticamente por meio do SIAC após cada desembolso ocorridos no mês anterior.” (Grifou-se)

Releva registrar que este item visa ao cumprimento de decisão da Diretoria Executiva do BNB, que aprovou a PAA nº 2014/451-43, em 27 de maio de 2014, na qual restou expresso, entre as propostas aprovadas, a seguinte:

“2. Definir que vistorias a empreendimentos não-rurais será realizada em cada etapa do processo de desembolso cuja solicitação será gerada automaticamente por meio do SIAC.”

Neste ponto, surge uma aparente incongruência entre a determinação da Diretoria Executiva e os procedimentos expressos nos manuais 3102-MP-OC-12-01 e 3102-MP-OC-13-01.

Quanto aos entendimentos dessa CGU relacionados aos conceitos de parcela, sub-parcelas, liberações e desembolsos, esclarecemos que a relação mantida nos conceitos de parcela, liberação e desembolso são sinônimos, refletindo o mesmo procedimento operacional, ou seja, quando se define que as vistorias serão realizadas a cada etapa do processo de desembolso (PAA), ou após cada desembolso (MP-OC-13-1-9), esse procedimento está se referindo a cada liberação de parcela prevista em cronograma e não as subparcelas desembolsadas.

B) SA Nº 201701432/025 – PAGINA 3:

A única interpretação possível para manter a coerência do arcabouço normativo é de que se retirou a necessidade de existência de laudo de vistoria apenas para fins de liberação de sub-parcelas; porém, foi mantida a necessidade de realização das vistorias, ainda que realizadas posteriormente aos desembolsos de outras sub-parcelas, evitando a interrupção do fluxo financeiro da operação até a integralização da parcela. Dito de outra forma, os desembolsos das sub-parcelas não criam condicionalidade para desembolso, mas gera a obrigação de uma vistoria.

(...)

Em síntese, o desembolso de sub-parcela dispensa a existência de laudo de vistoria referente à sub-parcela anterior até que seja integralizada a parcela programada no cronograma de desembolso contratado; porém, as vistorias deveriam ser realizadas para cada desembolso e sua programação ser feita automaticamente.]

Do mesmo modo, também não pode haver uma “*única interpretação possível*” quanto a “*necessidade de vistorias*” para o desembolso de subparcelas (conforme exposto acima – página 3, parágrafo 2 da SA Nº 201701432/025), pois está definido no normativo que o laudo de vistoria será exigido somente após o desembolso do valor integral, portanto, as vistorias não deveriam ser realizadas para cada desembolso no SIAC, como apontado no relatório da CGU – “*Em síntese...*”. No entanto, concordamos que os Normativos MP-OC-12-01 e o MP-OC-13-01 podem permitir “duplo entendimento”, sendo necessária uma revisão geral, tendo por base uma política de desembolso e vistoria que leve em consideração a análise do tipo de item financiado, inclusive definindo um único conceito para a etapa de liberação de recursos ao cliente. Mesmo que o desembolso ocorresse em subparcelas a agência “poderia” solicitar vistoria para comprovar aplicação dessas subparcelas, mas não existindo obrigatoriedade normativa.

C) SA Nº 201701432/025 – PAGINA 3 (6º PARAGRAFO) E PAGINA 4 (1º PARAGRAFO):

Em relação à programação automática das vistorias, verificou-se que elas não vêm acontecendo, cabendo à agência demandar as vistorias.

Instado a explicar a adoção de procedimento diferente do que consta previsto em norma, o Banco manifestou-se mediante Ofício nº 2017/478-033, de 12 de setembro de 2017, oriundo da Diretoria Financeira e de Crédito, nos seguintes termos:

“A implementação da programação automática de vistorias de desembolsos previstas na PAA 2014/451-43, de 27/05/2014, não foi implementada posto que se demonstrou, na prática, inviável e não adequada aos procedimentos operacionais pois causaria uma série de transtornos e aberturas de demandas inadequadas, no entanto foram implementadas alternativas conforme descrito no item 1.2 a seguir.

Embora conste na PAA que as solicitações de Vistorias de Desembolso, a serem executadas pelas Centrais, seriam encaminhadas automaticamente pelo SIAC após cada desembolso ocorrido no mês anterior, verificou-se, quando da definição para o

cadastramento de uma GSOL de desenvolvimento e implementação dessa solução, que os atributos existentes no SIAC não permitiria [SIC] a caracterização da parcela desembolsada quanto à necessidade de vistoria pela Central de Crédito vez que:

- não há nos sistemas vinculação à qual parcela do cronograma de desembolso se refere à parcela desembolsada (construção civil, instalações, máquinas e equipamentos, giro ou assessoria) para que uma regra de negócio definisse a necessidade ou não de vistoria pela Central;*
- existe grande quantidade de desembolsos no SIAC que se referem à subparcelas quando o normativo se referencia no valor total da parcela para definir a necessidade de vistoria de desembolso;*
- os desembolsos de operações de capital de giro não exigem comprovação física;*
- os financiamentos para aquisição isolada de máquinas e equipamentos devem ser vistoriados, em sua grande parte, previamente ao desembolso pelo gestor da Agência e não pela Central, a partir do momento em que o cliente apresenta as NFs respectivas, não havendo necessidade de demandar a Central a cada novo desembolso.”*

A afirmação de que a PAA nº 2014/451-43 nunca chegou a ser implementada, no que toca à geração de demandas automáticas via SIAC, caracteriza deficiência na governança da Instituição.

Ativar o Windows
Sem a ativação, o Windows não funcionará corretamente.

Em relação à programação automática das vistorias de desembolso, entendemos que a não implementação, no que se refere à geração de demandas automáticas via SIAC, não caracteriza deficiência na governança da Instituição, pois a adoção de procedimento diferente do prevista na PAA se deu pelo motivo do SIAC ser um sistema inadequado para essa função, devido aos motivos citados no expediente Ofício 2017/478-033 de 12/07/2017, quais sejam:

- não há nos sistemas vinculação à qual parcela do cronograma de desembolso se refere à parcela desembolsada (construção civil, instalações, máquinas e equipamentos, giro ou assessoria) para que uma regra de negócio definisse a necessidade ou não de vistoria pela Central;
- existe grande quantidade de desembolsos no SIAC que se referem à subparcelas quando o normativo se referência no valor total da parcela para definir a necessidade de vistoria de desembolso;
- os desembolsos de operações de capital de giro não exigem comprovação física;
- os financiamentos para aquisição isolada de máquinas e equipamentos devem ser vistoriados, em sua grande parte, previamente ao desembolso e pelo gestor da Agência e não pela Central, a partir do momento em que o cliente apresenta as NFs respectivas, não havendo necessidade de demandar a Central a cada novo desembolso desse tipo de inversão.

D) SA Nº 201701432/025 –PAGINA 4:



A afirmação de que a PAA nº 2014/451-43 nunca chegou a ser implementada, no que toca à geração de demandas automáticas via SIAC, caracteriza deficiência na governança da Instituição.

Embora se admita que estivessem presentes os elementos impeditivos alegados, resta claro que os encaminhamentos deveriam passar pela apresentação de nova proposta de ação administrativa que contivesse todas as informações, de modo a possibilitar à Diretoria Executiva rever sua decisão anterior, se fosse o caso.

Contrariamente, a área responsável, *in casu*, a Superintendência de Concessão de Crédito e Administração das Centrais de Crédito, subordinada à Diretoria Financeira e de Crédito, adotou autonomamente procedimento diverso do determinado.

Ademais, tem-se como agravante a manutenção, durante mais de três anos, de dispositivo (Item 9) no manual de procedimentos 3102-MP-OC-13-01 que levaria qualquer leitor ao entendimento de que as demandas de vistoria estariam sendo feitas automaticamente, quando, na verdade, não estavam.

Quanto à discussão envolvendo o não retorno para deliberação pela Diretoria da mudança decorrente da inviabilidade técnica de implementar a solicitação automática de vistoria de desembolso de operações não rurais a partir do SIAC, cabe esclarecer que a PAA nº 2014/451-43 tratou de assuntos que envolvia, por força de norma, mais de uma alçada, prevalecendo aquela maior, a saber:

ITEM 01:

- ✓ Baixa do sistema e não realização do estoque de solicitação de vistoria cadastrado a partir de rotina automática.
- ✓ Alçada: Diretoria
- ✓ Motivo da alçada: Autorização para descumprimento de procedimento normativo que vigorava até então.

ITEM 02:

- ✓ Alteração do procedimento para adequação às normas do MCR
- ✓ Alçada: Comitê Gestor da Superintendência - 1016-MANUAL BÁSICO-INSTÂNCIAS DE DECISÕES ADMINISTRATIVAS - 10-1 (Anexo 1).
- ✓ Motivo da alçada: Trata-se de alteração em procedimentos (regras de vistorias)

ITEM 03

- ✓ Definição do procedimento envolvendo a solicitação automática de vistorias de desembolso pelo SIAC.
- ✓ Alçada: Comitê Gestor da Superintendência - 1016-MANUAL BÁSICO-INSTÂNCIAS DE DECISÕES ADMINISTRATIVAS - 10-1 (Anexo 1).
- ✓ Motivo da alçada: Trata-se de alteração em procedimentos (regras de vistorias em sistema)

ITEM 04

- ✓ Realizar novas vistorias a partir das novas regras.
- ✓ Alçada: Comitê Gestor da Superintendência - 1016-MANUAL BÁSICO-INSTÂNCIAS DE DECISÕES ADMINISTRATIVAS - 10-1 (Anexo 1).
- ✓ Motivo da alçada: Trata-se de alteração em procedimentos (regras de vistorias em sistema)

Portanto, o fato dos procedimentos alterados pelos itens nº02, 03 e 04 acima terem sido apreciados anteriormente pela Diretoria Executiva por estarem na mesma PAA que autorizou a baixa do estoque (item nº01), único item de alçada daquele colegiado, não atrelaria futuras alterações daqueles procedimentos aquela alçada, ou seja, não haveria necessidade de serem submetidos novamente à Diretoria Executiva para que a mesma revisse sua decisão anterior, vez que as alterações nos Manuais de Procedimento, é da

alçada do Comitê Gestor da Superintendência responsável pelo respectivo normativo, conforme definido no 1016-MANUAL BÁSICO-INSTÂNCIAS DE DECISÕES ADMINISTRATIVAS - 10-1 (Anexo 1).

E) SA Nº 201701432/025 –PAGINA 5:

Fica evidente que ao tomar a decisão de não implementar uma rotina de geração automática das demandas, a área competente não buscou a mitigação do risco por meio da instituição de nenhum outro mecanismo de controle primário, posto que o citado Controle Interno consiste de área para verificação, em segunda camada, da conformidade de alguns produtos e processos.

Ademais, o processo de verificação da conformidade dos desembolsos é amostral e considera a existência de laudo de vistoria referente à parcela anterior de desembolso, o que é distinto do que se está analisando. Na verdade, o roteiro de verificação do Controle Interno visa a assegurar, exclusivamente, a observância do fluxo descrito no manual de procedimento 3102-MP-OC-12-01, que trata de desembolso, sem considerar as determinações do 3102-MP-OC-13-01, que cuida de acompanhamento de clientes.

Reforçamos o papel e a participação do Ambiente de Controles Internos, na verificação do cumprimento da exigência de laudo de vistoria no processo de desembolso, de modo que, anteriormente a 04/01/2016, realizava a certificação de duas formas: (i) previamente ao desembolso, a depender da faixa de IMC que a agência se enquadrasse e do valor da dotação solicitada ou (II) posteriormente ao desembolso, por meio de amostragem (Anexo 3) conforme a última norma de certificação de desembolso publicada nesse modelo.

A partir de 04/01/2016, a certificação passou a ser realizada de uma única forma: posteriormente ao desembolso, a partir da seleção de uma amostra mensal de 100 elementos (Anexo 4), conforme a primeira norma de certificação de desembolso publicada no novo modelo.

F) SA Nº 201701432/025 –PAGINA 7:

Do exposto, resta evidente que:

1. houve descumprimento sistemático e continuado de decisão da Diretoria Executiva na forma da PAA nº 2014/451-43, quanto à implementação de rotina que gerasse demandas de vistoria automaticamente, por meio do SIAC, para cada desembolso;
2. atualmente, o Banco não dispõe de controles primários para assegurar que as regras referentes à realização de vistorias estejam sendo efetivamente cumpridas e não houve, nos últimos anos, nenhum avanço na solução dessa deficiência;
3. há uma parcela de desembolsos para a qual não está acontecendo as vistorias ou, no mínimo, as vistorias estão acontecendo após um lapso temporal que compromete a qualidade do acompanhamento em face da falta de tempestividade.

Quanto aos aspectos acima, o BNB vem cumprindo o objetivo de acompanhar a implantação e funcionamento dos projetos, bem como de verificar o cumprimento de todas as exigências legais e contratuais relacionadas com o empreendimento, conforme os esclarecimentos que se seguem:

a) **acompanhamento da implantação do projeto** – essa atividade vem sendo realizado por meio de procedimento do tipo "vistoria de desembolso", ocasião em que técnicos e/ou gestores do Banco visitam o empreendimento e relatam em laudo do SIAT e/ou no INFOGER eventuais ocorrências positivas ou negativas relacionadas ao empreendimento.

No caso de ser registrada alguma ocorrência que eleve o risco da operação, a exemplo de alguma ocorrência de inaplicação de crédito, indício de fraude ou de



algum descumprimento contratual, a gestão da agência indica em parecer gerencial no próprio laudo e/ou no INFOGER as providências requeridas, de acordo com o tipo e gravidade da ocorrência, a exemplo de interpelação ao cliente, comunicação do fato ao Banco Central ou Ministério Público, renegociação da dívida, alteração do quadro de inversões, inclusão de restrição para o cliente etc, além da criação automática no cadastro do cliente, de restrição específica para o caso de constatação de ocorrência de inaplicação do crédito após vistoria.

b) **acompanhamento do funcionamento do empreendimento** - excetuados os acompanhamentos obrigatórios por ocasião da fase de implantação, cujos quantitativos mínimos para a área rural são definidos pelo Banco Central, ao normativo interno 31012-MPOC-13-01 não caberia definir parâmetros mínimos para a realização desse tipo de acompanhamento, embora, até recentemente, ter permanecido indevidamente orientação nesse sentido no citado normativo.

Conforme explicado no item 1 desta resposta, a Diretoria Executiva apreciou a PAA 2014/451-43 que, também, contemplou esse tipo de acompanhamento (vistoria de rotina) automático dos empreendimentos, restringindo a utilização de vistoria de rotina aos casos solicitados pela agência ou outro órgão do Banco.

Vale aqui reforçar que as unidades responsáveis pelo processo de fiscalização, uma vez efetuada a alteração no sistema de programação automática de vistorias (SIAT), passou a atuar conforme esses novos procedimentos.

De fato, a solicitação automática de vistoria de rotina já havia sido compreendida como contraproducente, pois incluía solicitações de vistorias até para cliente em ótima situação junto ao Banco, cabendo à Direção Geral implementar essa decisão, que foi realizada no SIAT; também caberia a exclusão da previsão normativa a esse respeito, só mais recentemente foi efetivado. De qualquer modo, o objetivo de maior eficiência na utilização dos recursos disponíveis foi alcançado.

O acompanhamento dos empreendimentos insere-se, conforme Manuais Internos, em um conjunto de atividades de relacionamento do Banco com o cliente, no qual a visita de técnico ou gerente é parte dessas atividades, sendo complementadas por outros meios de relacionamento à disposição do Banco.

Esse conjunto de atividades compreende, por exemplo:

- i) contatos mantidos pelo Centro de Relacionamento com Clientes e Informação ao Cidadão;
- ii) visitas gerenciais realizadas pelos gestores das agências, informação esta registrada no INFOGER e/ou S565;
- iii) contatos negociais diversos mantidos pelos gestores das agências com seus clientes, informações também registradas no INFOGER e/ou S565;
- iv) vistorias realizadas por técnicos do Banco e relatadas em laudos; e
- v) visitas realizadas por prestadores de serviços ao cliente e geradoras de laudos que são encaminhados ao Banco.

Desse modo, incorporam-se às atividades de acompanhamento os inúmeros contatos realizados pelo Banco com o cliente, por meio dos diversos canais de relacionamento, podendo ser verificados os resultados dessa sistemática na tabela a seguir, que considerou a base de clientes listada por essa CGU:

Registros de Acompanhamento	Qtd. Operações	Qtd. Clientes
Base CGU	31.292 ⁽¹⁾	21.101



Informações BANCO:		
INFOGER	29.973	20.024
S565	2.827	1.760
Centro Relacionamento Clientes	1.131	573
Laudos de vistoria	2.254	1.597
Total de acompanhamentos	36.185 ⁽²⁾	23.954 ⁽²⁾

OBS: ⁽¹⁾ - Deve ser considerado que nesses números da CGU estão 9.060 operações em situação de prejuízo, para as quais não se prevê acompanhamento do tipo aqui considerado.

⁽²⁾ - Pode haver mais de um acompanhamento registrado para um determinado cliente/operação.

Como pode ser constatado a partir dos números apresentados na tabela acima, em que pese haver sido alterada a sistemática de vistorias de rotina automatizadas, fica evidenciado o elevado esforço de acompanhamento realizado no Banco.

c) **verificação do cumprimento de todas as exigências legais e contratuais** - esse tipo de acompanhamento é realizado de modo similar ao explicado no item "a".

Acrescentamos ainda, na contextualização das melhorias no processo de desembolso e realização de vistorias, que as questões apontadas na Solicitação de Auditoria são passíveis de medidas saneadoras, muitas já concluídas ou em curso. Portanto, afirmamos que houve avanços na gestão das vistorias. Assim destacamos algumas medidas implementadas:

✓ - Travamento de nova solicitação de laudo no SIAT, caso a agência tenha algum laudo pendente de parecer gerencial - laudo com indicativos de problemas na operação (situação global do relatório com conceitos negativos - GSOL00835194 – Implantado em 15/01/2015;

✓ Criação da restrição 267 no Cadastro do Cliente quando o laudo apresenta uma ocorrência de indicativos de inaplicação de crédito (GSOL00923736) – Implantado em 18/12/2015.

✓ Encaminhamento de demanda de um PROJETO DE TI buscando a modernização ou desenvolvimento de um NOVO SIAT (demanda registrada para TI em 07/2016), sendo decidida pelo COTEC o desenvolvimento de um novo sistema – Desenvolvimento do Sistema iniciado em 18/07/2017;

✓ Criação da CENTRAL DE SUPORTE DE TÉCNICO que permitirá um maior foco nas ações/ processos de suporte técnico - Criada em 01/11/2016;

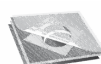
✓ Revisões dos modelos de laudos técnicos GSOL00994324 – Já implementado no SIAT atual;

III- CONSIDERAÇÕES SOBRE AS OBSERVAÇÕES DA CGU - SA N° 201701432/026.

A) SA N° 201701432/026 – PAGINA 1:

(INFORMAÇÃO SUPRIMIDA POR SOLICITAÇÃO DO BANCO DO NORDESTE DO BRASIL S.A., EM FUNÇÃO DE SIGILO COMERCIAL, NA FORMA DA LEI N° 6.404/1976, ART. 155, § 2°).

O normativo 3102-MP-OC-13-01 foi atualizado em 11/08/2017 – versão 50, excluindo a obrigatoriedade do laudo de vistoria de rotina, visto que, por lapso, mesmo após implementado operacionalmente no SIAT, esse normativo não foi atualizado na época devida.



Está evidente que as propostas dizem respeito às vistorias de desembolso, não explicitando nenhuma decisão acerca das vistorias de rotina.

Neste ponto, importa considerar que a PAA nº 2014/451-43 contém um Anexo com as revisões a serem realizadas no manual de procedimentos 3102-MP-OC-13-01, no qual se faz menção aos itens 5, 5.1.1, 5.1.2, 5.1.3, 5.1.4, 5.1.5, 5.1.6, 5.6.1.1 e 5.6.1.2, todos relativos à realização das vistorias de desembolso. As vistorias de rotina são tratadas no Item 11.2 da mesma norma, para o qual não foi aprovada nenhuma alteração.

Releva observar que a PAA nº 2014/451-43 foi aprovada em 27 de maio de 2014, dando ensejo à elaboração da versão 43 do 3102-MP-OC-13-01. Desde então, até o fim do exercício de 2016, este manual foi objeto de outras cinco revisões (44, 45, 46, 47 e 48), sem que tenha havido alterações referentes à sistemática das vistorias de rotina.

Ademais, a Proposta 4 trata de execução de vistorias para a área rural e não rural por meio de amostras. Logo, se fosse possível interpretar que a referida PAA tratou das vistorias de rotina, as mesmas deveriam ter sido realizadas de acordo com um critério de amostragem, o que também não aconteceu.

Do exposto, resta evidente que houve descumprimento sistemático e reiterado dos procedimentos relativos à realização das vistorias de rotina, sem que se tenha submetido à Diretoria Executiva subsídios que justificassem outra decisão em sentido diverso do que fora expresso na PAA nº 2014/451-43.

Conforme pode ser observado nos textos 01 e 02 abaixo, extraídos da fundamentação da PAA em questão, a sistemática de programação automática para as operação não-rurais era um equívoco visto que esse segmento “não tem a obrigatoriedade de seguir o MCR do Banco Central, que é destinado, unicamente, as operações rurais” (TEXTO 01) e a seleção automática do segmento não-rural passaria a ser aplicada na etapa de desembolso do instrumento de crédito (TEXTO 02).

TEXTO 01

Atualmente, a rotina no SIAT que gera a programação automática de vistoria contempla condições que vão além daquelas preconizadas no MCR, resultando em número de demandas muito superior às exigências do BACEN.

Ademais, vem sendo utilizada a mesma “regra de negócio” para definir as atividades de acompanhamento no que concernem as operações rurais e não rurais, constituindo um equívoco, já que as operações não rurais não tem a obrigatoriedade de seguir o MCR do Banco Central, que é destinado, unicamente, as operações rurais.

TEXTO 02

Como se pode observar, faz-se necessário alterar os parâmetros a serem usados no SIAT, de modo a refletir o que exige o MCR para a área rural ao tempo em que para a área não-rural o processo de seleção automática deverá ser aplicado na etapa de desembolso do instrumento de crédito de modo a manter a efetividade e melhor qualidade do controle de acompanhamento do crédito, e como consequência o Banco possa efetivamente executar 100% das vistorias solicitadas automaticamente naquele Sistema por meio do processo de seleção automática para a área rural e não-rural.

Portanto, como pode ser constatado no item 4 da PROPOSTA da PAA (abaixo), o Banco passaria a realizar nova amostragem de vistoria para a área rural e não rural de acordo com as novas regras propostas – rural de acordo com o MCR e não rural de acordo com a solicitação da agência (consta na fundamentação da PAA) - em substituição às atividades a serem canceladas no item 3, ou seja, o estoque que havia sido gerado na regra anterior objeto da alteração.

V - PROPOSTA

Propõe-se a realização de ajustes no normativo MP-OC-13-1-Acompanhamento de Empreendimentos Financiados, conforme abaixo:

1. Definir que vistorias a empreendimentos rurais, por obrigatoriedade, seguirão o que determina o Banco Central através do MCR-2-7 -Quadro I (Condições Básicas - Fiscalização).
2. Definir que vistorias a empreendimentos não-rural será realizada em cada etapa do processo de desembolso cuja solicitação será gerada automaticamente por meio do SIAC.
3. Cancelar o “estoque” de atividades da área rural e não-rural solicitadas no SIAT por meio do processo de seleção automática (amostragem) e ainda não executadas, desde que não se enquadre nas exigências do MCR ou de desembolso para a área não-rural.
4. Realizar nova amostragem de vistoria para a área rural e não rural a ser realizada pelo BNB, considerando as novas regras propostas em substituição as atividades a serem canceladas no item 3.

Para o objetivo de cumprir o aprovado na PAA 2014/451-43 foram solicitadas atividades a Superintendência da Tecnologia da Informação a serem realizadas no sistema SIAT, conforme abaixo:

✓ **GSOL00800037** – DATA 08/07/2014 (Anexo 06)

DESCRIÇÃO: Solicitamos o cancelamento automático do ESTOQUE do SIAT, para as todas as Atividades registradas com FASE SOLICITADAS, com data de solicitação de 31/12/2013 para trás. Informamos que o procedimento já foi realizado anteriormente pela GSOL00698950, portanto já existe um script para o cancelamento. OBS: Todas as atividades que forem canceladas devem conter no MOTIVO de: CANCELAMENTO EXTEMPORÂNEO de acordo com PAA 2014/451-43 para ajuste na Programação Automáticas das solicitações. Ficamos à disposição para mais esclarecimentos.

✓ **GSOL00755176** – DATA 11/09/2014 (Anexo 07)

DESCRIÇÃO: Adequar as regras da programação automática de acordo com o estabelecido pelo MCR através das orientações dos arquivos em anexo.

✓ **GSOL01034996** – DATA 31/08/2016 (Anexo 08)

DESCRIÇÃO: No final de 2014 e início de 2015 foram estabelecidas as novas regras da programação automática do SIAT com a GSOL00755176. Nessas novas regras não está prevista a solicitação de vistoria de rotina de forma automática.

Entretanto no período de transição entre as regras anteriores e a regra de entrada da nova programação automática, o sistema continua alocando atividades de vistoria de rotina de forma automática. Assim solicitamos o cancelamento automático do ESTOQUE do SIAT, para as



todas as Atividades de Vistoria de rotina programadas de forma automática (Programação Automática Vistoria de Rotina) registradas com FASE SOLICITADA.

Esse tipo de script já foi realizado com a GSOL00800037 e GSOL00698950. OBS: Todas as atividades que forem canceladas devem conter no MOTIVO de: CANCELAMENTO EXTEMPORÂNEO de acordo com PAA 2014/451-43 para ajuste na Programação Automáticas das solicitações.

As informações acima evidenciam que o objetivo da PAA 2014/451-43 foi revisar a programação automática de vistorias, de forma geral, promovendo um novo ordenamento na nessa programação automática, ficando estabelecido no final (proposta) que o Sistema seria ajustado para que as vistorias rurais seguissem o MCR e as demais podendo ser solicitadas pelas agências.

IV- MELHORIAS A SEREM IMPLEMENTADAS – Aproveitamos a oportunidade para detalharmos abaixo algumas melhorias em definição no processo de vistorias:

- ✓ Estabelecer procedimento para realização de amostragem nas vistoria realizadas por Gerentes de Agências;
- ✓ Estabelecer o controle de forma automática da exigência do registro de laudos para liberação das parcelas (a partir da 2º parcela), excluindo operações de capital de giro e outras cujos laudos de vistorias sejam dispensados;
- ✓ Estabecer alerta no S400 para operações que tiveram último desembolso mas não tiveram vistoria final (quando exigido normativamente);
- ✓ Criar Matriz de Desembolso – checklist para os itens a serem desembolsados, definindo quais regras serão exigidas (quanto à documentação, vistorias, responsáveis pelos laudos, e outros aspectos);
- ✓ Ajuste em Sistemas (SEAP/SINC/SIAT) para que possa ser reconhecido atributos de identificação de itens de inversão caracterizando as parcelas a serem desembolsadas, alertando sobre a necessidade de laudo de vistoria (quando exigido normativamente), e
- ✓ Revisão dos Normativos MP-OC-13-1 (Suporte Técnico) e MP-OC-12-1 (Desembolso).

Na oportunidade, informamos que Superintendência de Concessão de Crédito e de Administração das Centrais de Crédito, está voltada para a melhoria continua de seus procedimentos e controles internos, e continuará envidando seus melhores esforços para aprimorar a gestão dos processos.”

Análise do Controle Interno

Neste relatório, as deficiências relativas à realização das vistorias para acompanhamento dos empreendimentos financiados estão sendo tratadas separadamente, conforme as tipologias existentes: desembolso e rotina.

Embora haja aspectos comuns às duas constatações, optou-se por segregá-las com o intuito de permitir maior clareza e um entendimento mais pleno acerca das nuances envolvidas em cada situação.



No entanto, o Banco manifestou-se por meio de um único ofício, no qual não segrega os assuntos, o que obriga a repetição da manifestação nos dois registros que versam sobre o assunto em tela. Essa repetição visa resguardar integralmente o contraditório.

Anotado este esclarecimento, passa-se a analisar a manifestação da Unidade Auditada, no que tange, especificamente, às vistorias de desembolso.

O Banco inicia sua manifestação historiando as mudanças ocorridas na atividade de realização de vistorias, estabelecendo como marco principal a aprovação da PAA nº 2014/451-43, em 06 de junho de 2014.

Dentro do escopo de trabalho da auditoria, em síntese o Banco alega que a PAA nº 2014/451-43 teria estabelecido um novo fluxo para a realização das vistorias não-rurais, de forma que a programação deveria acontecer de acordo com a vontade das agências, como se pode depreender do fragmento abaixo:

“Portanto, como pode ser constatado no item 4 da PROPOSTA da PAA (abaixo), o Banco passaria a realizar nova amostragem de vistoria para a área rural e não rural de acordo com as novas regras propostas – rural de acordo com o MCR e não rural de acordo com a solicitação da agência (consta na fundamentação da PAA) - em substituição às atividades a serem canceladas no item 3, ou seja, o estoque que havia sido gerado na regra anterior objeto da alteração.” (Grifou-se)

Tal interpretação não se harmoniza com a Proposta 2 da referida PAA, em que se lê:

“2. Definir que vistorias a empreendimentos não-rural será realizada em cada etapa do processo de desembolso cuja solicitação será gerada automaticamente por meio do SIAC.”

Ademais, na própria manifestação, o Banco reconhece que *“não foi possível implementar a solicitação de forma automática no formato indicado na PAA”*.

Resta evidente que não haveria razão para determinar que a solicitação de vistoria fosse gerada automaticamente se a intenção fosse delegar essa competência para as agências, que demandariam conforme seu próprio juízo de conveniência e oportunidade.

Claramente, a área responsável encontrou-se diante de um impasse operacional em face da dificuldade de implantar a rotina prevista, optando por adotar procedimento distinto do que fora definido, à revelia de determinação expressa da Diretoria Executiva na forma da PAA nº 2014/451-43.

(INFORMAÇÃO SUPRIMIDA POR SOLICITAÇÃO DO BANCO DO NORDESTE DO BRASIL S.A., EM FUNÇÃO DE SIGILO COMERCIAL, NA FORMA DA LEI Nº 6.404/1976, ART. 155, § 2º).

Cabe ressaltar que o processo aprovado na PAA nº 2014/451-43, nos moldes descritos no MP-OC-13-01, tem a virtude justamente de segregar a função de acompanhamento, de forma que não se insira no rol de atribuições da agência, responsável pela contratação e liberação do crédito.

Nesse contexto, não se pode encontrar coerência na alegação de que o objetivo da Diretoria Executiva seria deixar as demandas de vistoria no campo de discricionariedade dos gestores das agências.

Neste ponto, é importante frisar que os sistemas do Banco não permitem qualquer monitoramento acerca dessas demandas, de forma que a Superintendência de Concessão de Crédito e Administração das Centrais de Crédito não dispõe de ferramenta que lhe permita monitorar se as demandas estão sendo realizadas conforme os parâmetros definidos em norma, em decorrência



das mesmas restrições que inviabilizaram a rotina de geração automática prevista na PAA nº 2014/451-43.

Em resumo, as vistorias, que deveriam ser programadas automaticamente conforme as etapas de desembolso, passaram a ser demandadas segundo a vontade das agências sem que a área responsável realize um monitoramento eficaz do que está e do que não está sendo vistoriado.

Diante da inexistência de controles primários que assegurem a aderência da prática aos critérios definidos nos normativos, o Banco afirma que tal controle é feito mediante o trabalho de certificação de conformidade, a cargo do Ambiente de Controles Internos, e destaca que o Índice Médio de Conformidade – IMC do processo de desembolso chegou, em julho/2017, a 96,63%.

Contudo, é um equívoco confundir controle administrativo primário com controle de segunda camada, verificação de conformidade ou *compliance*.

Primeiro, porque, conforme destacado pelo próprio Banco, a certificação de conformidade sob a responsabilidade do Ambiente de Controles Internos é amostral.

Segundo, porque o índice de conformidade (IMC) relativo ao desembolso reflete um conjunto de variáveis do processo e não tem o condão de qualificar um aspecto especificamente, *in casu*, a realização de vistorias de desembolso. Para ilustrar a natureza do equívoco de interpretação, basta considerar que não existe estratificação da amostra selecionada para certificação, de forma que toda ela pode ser constituída, eventualmente, por desembolsos de operações de empréstimos, para as quais sequer existe previsão de vistoria.

Logo, não há nenhum fundamento para se considerar que a certificação de conformidade pode substituir controle primários inexistentes ou mesmo para validar um determinado aspecto do processo para o qual não existe amostra estatisticamente significativa e tratamento individualizado.

Adiante, o Banco aborda o aspecto relacionado ao desembolso de parcelas e sub-parcelas, concluindo que *“Normativos MP-OC-12-01 e o MP-OC-13-01 podem permitir “duplo entendimento”, sendo necessária uma revisão geral, tendo por base uma política de desembolso e vistoria que leve em consideração a análise do tipo de item financiado, inclusive definindo um único conceito para a etapa de liberação de recursos ao cliente”*.

Todavia, até que sejam feitas as revisões necessárias, tem-se que o MP-OC-13-01 determina a realização de uma vistoria para cada desembolso, inclusive de sub-parcelas, no que não se confunde com a determinação do MP-OC-13-01 quanto aos condicionantes para desembolso.

Finalmente, o Banco argui que *“Quanto à discussão envolvendo o não retorno para deliberação pela Diretoria da mudança decorrente da inviabilidade técnica de implementar a solicitação automática de vistoria de desembolso de operações não rurais a partir do SIAC, cabe esclarecer que a PAA nº 2014/451-43 tratou de assuntos que envolvia, por força de norma, mais de uma alçada, prevalecendo aquela maior”*.

Assim, *“o fato dos procedimentos alterados pelos itens nº 02, 03 e 04 acima terem sido apreciados anteriormente pela Diretoria Executiva por estarem na mesma PAA que autorizou a baixa do estoque (item nº01), único item de alçada daquele colegiado, não atrelaria futuras alterações daqueles procedimentos aquela alçada, ou seja, não haveria necessidade de serem submetidos novamente à Diretoria Executiva para que a mesma revisse sua decisão anterior, vez que as alterações nos Manuais de Procedimento, é da alçada do Comitê Gestor da Superintendência responsável pelo respectivo normativo, conforme definido no 1016-MANUAL BÁSICO-INSTÂNCIAS DE DECISÕES ADMINISTRATIVAS - 10-1”*.

Quanto a esse argumento, de início, cabe ressaltar que nenhuma mudança foi feita no manual de procedimentos, que é inteiramente coerente com o que consta na PAA nº 2014/451-43, prevendo a realização de vistorias para cada desembolso e mediante solicitação automática.

Portanto, os argumentos sugerem que a área responsável, *in casu*, a Superintendência de Concessão de Crédito e Administração das Centrais de Crédito, teria a prerrogativa de alterar as disposições contidas nos Itens 02, 03 e 04 da PAA nº 2014/451-43, sem que fosse necessária sequer a alteração do 3102-MP-OC-13-01, o que é inaceitável, pois o corolário dessa proposição seria de que qualquer área poderia adotar procedimentos distintos do que consta em norma, desde que essa norma fosse um manual de procedimentos inserido na sua alçada.

Ainda que a Superintendência tivesse a prerrogativa de aprovar as alterações do manual de procedimentos, o Manual Básico 1007-MB-GP-05-02 (versão 003, de 08 de agosto de 2017) previa a obrigatoriedade de comunicação à Diretoria da Área.

Evidentemente, considerando que a mudança do normativo não foi implementada, tampouco ocorreu qualquer comunicação formal à Diretoria Financeira e de Crédito acerca da adoção de rotina em inteiro descompasso com a norma.

De todo o exposto, constata-se que, durante o exercício de 2016, as vistorias de desembolso não aconteceram conforme os parâmetros definidos no Manual de Procedimentos 3102-MP-OC-13-01 (versões 46, 47 e 48) e PAA nº 2014/451-43, de 06 de junho de 2014.

A incongruência entre norma e rotina operacional fragilizou os controles internos primários, ensejando um cenário em que a área responsável não dispõe de meios para monitorar o universo de demandas efetivas e potenciais referentes aos desembolsos das operações de financiamento.

Vale repisar que esse aspecto afeta o exercício da supervisão direta, que se agrava à medida que deixou no campo da oportunidade e conveniência dos gestores das agências deliberarem pelo pedido ou não de vistoria, ao tempo que são responsáveis pelos processos de contratação do crédito e desembolso.

Por fim, não se poderia deixar de lembrar que a amostra analisada de 119 desembolsos com valor acima de R\$ 1 mi, revelou que 49% das vistorias não haviam sido realizadas após 240 dias do fim do exercício. Tal fato evidencia que a oportunidade criada com a significativa redução da quantidade de vistorias sequer foi aproveitada para garantir que as demandas sejam atendidas de forma mais tempestiva, o que é outro fator de fragilização dos controles.

Recomendações:

Recomendação 1: Desenvolver e implementar solução de tecnologia da informação que ofereça o adequado suporte à gestão do acompanhamento dos empreendimentos, observando, especialmente, a incorporação de ferramentas que permitam o monitoramento por parte da área responsável e integração com outros sistemas do Banco. Os processos de concessão e administração do crédito devem estar aptos a relacionar o fluxo financeiro de cada financiamento com a atividade de vistoria da operação de crédito, de modo a conferir precisão e celeridade ao processo, bem como facilitar o exercício da supervisão pelas instâncias competentes.

Recomendação 2: Propor e implementar um processo de acompanhamento dos empreendimentos que proporcione a integração das iniciativas no âmbito das Agências, Superintendências Estaduais, Superintendência de Administração do Crédito e Superintendência de Concessão de Crédito e Administração das Centrais de Crédito.

Recomendação 4: Definir os parâmetros que deverão ser observados para o monitoramento das vistorias de desembolso dos financiamentos não-rurais, a exemplo do que já acontece para financiamentos rurais e agroindustriais, estabelecendo, se for o caso, critérios para seleção de amostra visando à realização de controle de qualidade.

Recomendação 6: Adotar mecanismos que assegurem a segregação de funções no acompanhamento dos empreendimentos, evitando que a agência, responsável pela



prospecção dos negócios, contratação das operações e liberação dos recursos, detenha exclusivamente, também, o juízo de conveniência e oportunidade para realização de vistorias de desembolso, bem como situações em que os gestores das agências sejam os únicos responsáveis pela vistoria dos bens financiados.

Recomendação 8: Assegurar a difusão de informações claras para as instâncias decisórias, inclusive Diretoria Executiva, que evidenciem a parcela de operações, em quantidade e valor, que foram objeto de vistorias de desembolso e outras formas de acompanhamento ao longo do exercício.

3.1.1.8 CONSTATAÇÃO

Descumprimento das normas internas referentes à realização de vistorias de rotina.

Fato

Além das vistorias de desembolso, o manual de procedimentos 3102-PM-OC-13-01 também trata das vistorias de rotina, que devem ocorrer após a implantação do empreendimento.

(INFORMAÇÃO SUPRIMIDA POR SOLICITAÇÃO DO BANCO DO NORDESTE DO BRASIL S.A., EM FUNÇÃO DE SIGILO COMERCIAL, NA FORMA DA LEI Nº 6.404/1976, ART. 155, § 2º).

Com o objetivo de verificar o atendimento dos parâmetros contidos na norma, por parte da área responsável pela realização dessas atividades, foram cruzadas informações de duas bases de dados.

A primeira corresponde à base fornecida semestralmente pelo BNB à CGU, a qual contém informações sobre todas as operações de crédito contratadas. Desse universo, foi extraído um conjunto de operações com Saldo COMIN igual a zero e Saldo Total com valor maior ou igual a R\$ 200.000,00 em 31 de dezembro de 2015.

A segunda base corresponde às informações referentes às vistorias realizadas, que foi fornecida, em 08 de maio de 2017, mediante Ofício nº 2017/478-007, oriundo da Superintendência de Concessão de Crédito e Administração das Centrais de Crédito.

Desse cruzamento, observou-se que dentre 31.292 operações elegíveis a serem vistoriadas de acordo com os parâmetros da multicitada norma, apenas 2.254 foram efetivamente vistoriadas, havendo registro dos respectivos laudos no SIAT – Sistema de Avaliação Técnica de Empreendimento, o que corresponde apenas a 7,2% do total.

A seguir, apresentam-se alguns números referentes à quantidade de vistorias realizadas em relação ao total obtido a partir dos parâmetros fornecidos pelos normativos internos:

Quadro – Quantidades absolutas de operações de crédito que deveriam ter sido vistoriadas



Vistorias realizadas?	Atraso de até 60 dias	Atraso superior a 60 dias	Normal	Prejuízo	Total
Não	888	8.456	13.329	6.365	29.038
Sim	101	326	1.753	74	2.254
Total	989	8.782	15.082	6.439	31.292

Fonte: cruzamento de Bases de Dados do BNB, conforme descrito neste registro.

Quadro – Quantidades relativas de operações de crédito que deveriam ter sido vistoriadas

Vistorias realizadas?	Atraso de até 60 dias	Atraso superior a 60 dias	Normal	Prejuízo	Total
Não	89,79%	96,29%	88,38%	98,85%	92,80%
Sim	10,21%	3,71%	11,62%	1,15%	7,20%

Fonte: cruzamento de Bases de Dados do BNB, conforme descrito neste registro.

Quadro – Valores (R\$) absolutos considerados os saldos totais das operações de crédito que deveriam ter sido vistoriadas

Vistorias realizadas?	Atraso de até 60 dias	Atraso superior a 60 dias	Normal	Prejuízo	Total
Não	992.897.051,88	16.490.812.505,33	30.172.058.123,87	9.361.354.096,79	57.017.121.777,87
Sim	116.295.627,74	417.985.468,82	3.719.657.862,68	94.130.207,58	4.348.069.166,82
Total	1.109.192.679,62	16.908.797.974,15	33.891.715.986,55	9.455.484.304,37	61.365.190.944,69

Fonte: cruzamento de Bases de Dados do BNB, conforme descrito neste registro.

Quadro – Valores (R\$) relativos considerados os saldos totais das operações de crédito que deveriam ter sido vistoriadas

Vistorias realizadas?	Atraso de até 60 dias	Atraso superior a 60 dias	Normal	Prejuízo	Total
Não	89,52%	97,53%	89,02%	99,00%	92,91%
Sim	10,48%	2,47%	10,98%	1,00%	7,09%

Fonte: cruzamento de Bases de Dados do BNB, conforme descrito neste registro.

Instado a manifestar-se acerca desse fato, o Banco respondeu mediante Ofício nº 2017/478-030, de 17 de agosto de 2017, oriundo da Diretoria Financeira e de Crédito, nos seguintes termos:

“ Em 2014, foi aprovada pela Diretoria Executiva a PAA 2014/451-43, que tratou da revisão do 3102-MPOC-13-01 (Anexo I), especificamente promovendo um ordenamento na programação automática do Sistema de Avaliação Técnica de Empreendimentos - SIAT (S079), visando guardar conformidade com o estabelecido no MCR – Manual de Crédito Rural (Capítulo 2 – Condições Básicas, Seção 7 - Fiscalização) do Banco Central e possibilitar um melhor gerenciamento e consequente agilidade no atendimento das demandas mais críticas envolvendo o processo de fiscalização e comprovação dos recursos liberados. Ficou constatado, à época, que o BNB vinha aplicando regras de solicitação de atividades em número excessivo, e cuja relação custo-benefício era desfavorável ao Banco, sobretudo nas vistorias de rotina em operações normais.

Assim, foi definido que as vistorias a empreendimentos rurais seguiriam o que determina o MCR e as não rurais seriam realizadas a partir de demanda da agência, a cada etapa do processo de desembolso, ficando as vistorias de rotina sendo executadas pelas Centrais apenas

quando solicitadas pelas Agências a partir de necessidades identificadas nos processos de administração de crédito. Com isso, a programação automática de atividades de vistoria no SIAT foi ajustada considerando essas novas regras para os empreendimentos rurais, e as solicitações de vistorias dos empreendimentos não-rurais ficaram a cargo das agências, condicionando a liberação de novos recursos à existência de relatórios de vistoria de desembolso comprovando a aplicação correta dos recursos já liberados, quando assim exigido na norma de desembolso (3102-MPOC-12-01).

Entretanto, o normativo 3102-MPOC-13-01, no que tange às vistorias de rotinas realizadas por técnicos das Centrais, não foi ajustado a essa nova política de vistorias definida na PAA 2014/451-43 permanecendo, indevidamente, a previsão de vistorias de rotina anuais.

Vale destacar que o citado normativo 3102-MPOC-13-01 vinha sendo revisado para estabelecer as práticas de vistorias a serem realizadas, trabalho este concluído em agosto/2017, onde, inclusive não consta mais a necessidade de Vistoria de Rotina por técnico de Central na “frequência e oportunidade de atividades” previstas anteriormente para ocorrer anualmente, mantendo-se apenas as vistorias de desembolso mais especializadas.

Portanto, o percentual de vistorias de rotina identificado por essa Controladoria, não se mostra adequado como parâmetro de avaliação do acompanhamento do cliente, vez que ele apenas reflete parte do cenário que passou a vigorar após a deliberação da Diretoria Executiva, através da PAA 2014/451-43, no qual as vistorias de rotinas não seriam mais obrigatórias para o objetivo de acompanhamento do cliente.

Cabe destacar que a não alteração (atualização) do item 11.2 (Vistoria de Rotina) do normativo 3102-MPOC-13-01 não causou impacto negativo, visto que as Unidades competentes pela execução do processo de fiscalização vinham seguindo a nova política aprovada pela Diretoria por meio da PAA 2014/451-43.”

Em face das alegações apresentadas pelo Banco, cumpre avaliar as propostas elencadas e aprovadas na citada PAA nº 2014/451-43, reproduzidas, *ipsis litteris*, a seguir:

- “ 1. Definir que vistorias a empreendimentos rurais, por obrigatoriedade, seguirão o que determina o Banco Central através do MCR-2-7 -Quadro I (Condições Básicas - Fiscalização).*
- 2. Definir que vistorias a empreendimentos não-rural será realizada em cada etapa do processo de desembolso cuja solicitação será gerada automaticamente por meio do SIAC.*
- 3. Cancelar o "estoque" de atividades da área rural e não-rural solicitadas no SIAT por meio do processo de seleção automática (amostragem) e ainda não executadas, desde que não se enquadre nas exigências do MCR ou de desembolso para a área não-rural.*
- 4. Realizar nova amostragem de vistoria para a área rural e não rural a ser realizada pelo BNB, considerando as novas regras propostas em substituição as atividades a serem canceladas no item 3.”*

Está evidente que as propostas dizem respeito às vistorias de desembolso, não explicitando nenhuma decisão acerca das vistorias de rotina.

Neste ponto, importa considerar que a PAA nº 2014/451-43 contém um Anexo com as revisões a serem realizadas no manual de procedimentos 3102-MP-OC-13-01, no qual se faz menção aos itens 5, 5.1.1, 5.1.2, 5.1.3, 5.1.4, 5.1.5, 5.1.6, 5.6.1.1 e 5.6.1.2, todos relativos à realização das vistorias de desembolso. As vistorias de rotina são tratadas no Item 11.2 da mesma norma.



Releva observar que a PAA nº 2014/451-43 foi aprovada em 27 de maio de 2014, dando ensejo à elaboração da versão 43 do 3102-MP-OC-13-01. Desde então, até o fim do exercício de 2016, este manual foi objeto de outras cinco revisões (44, 45, 46, 47 e 48), sem que tenha havido alterações referentes à sistemática das vistorias de rotina.

Ademais, a Proposta 4 trata de execução de vistorias para a área rural e não rural por meio de amostras. Logo, se fosse possível interpretar que a referida PAA tratou das vistorias de rotina, as mesmas deveriam ter sido realizadas de acordo com um critério de amostragem, o que também não aconteceu.

Do exposto, resta evidente que houve descumprimento sistemático e reiterado dos procedimentos relativos à realização das vistorias de rotina, sem que se tenha submetido à Diretoria Executiva subsídios que justificassem outra decisão em sentido diverso do que fora expresso na PAA nº 2014/451-43.

As deficiências identificadas quanto à realização de vistorias de rotina e vistorias de desembolso, em que pesem guardarem especificidades, convergem em torno do ponto de descumprimento da deliberação da Diretoria Executiva e das normas internas.

Este fato compromete a eficácia do acompanhamento do funcionamento dos projetos e a verificação do cumprimento de todas as exigências legais e contratuais relacionadas com o empreendimento, incrementando o risco relacionado ao cumprimento dos objetivos do financiamento e ao retorno oportuno dos recursos desembolsados, nos termos da própria norma interna do Banco.

Causa

Deficiência na governança do BNB, que permitiu a implantação de rotinas operacionais em desacordo com os critérios e parâmetros definidos nas normas internas e decisão da Diretoria Executiva, o que pode elevar o risco da segurança do crédito, considerando que as vistorias têm, justamente, a finalidade de verificar os seguintes aspectos: 1) aplicação dos créditos e dos recursos próprios; 2) andamento técnico dos serviços e/ou do empreendimento; 3) assessoria empresarial e técnica; 4) situação dos bens financiados e/ou das garantias; 5) ocorrência de fatores adversos; 6) requisitos de competitividade; 7) perspectivas de receitas; 8) aspectos gerenciais e administrativos; 9) identificação e evolução do rebanho (no caso de operações rurais), e 10) meio ambiente, além de outros aspectos pertinentes, conforme definição do próprio Manual de Procedimentos 3102-MP-OC-13-01.

Manifestação da Unidade Examinada

O Banco manifestou-se mediante Ofício nº 2017/478-038, de 28 de setembro de 2017, oriundo da Diretoria Financeira e de Crédito, conforme reproduzido a seguir:

“Antes de se analisar o mérito das constatações mencionadas nas Solicitações de Auditoria, serão resgatadas as circunstâncias postas pela CGU à área responsável pelos Normativos analisados, bem como outras questões de ordem operacional, essenciais à adequada contextualização e elucidação dos fatos analisados.

Posteriormente, com o objetivo de viabilizar uma melhor compreensão das questões abordadas, serão apresentados argumentos que julgamos pertinentes e os esclarecimentos necessários, relativos a cada uma das observações.

I - Contexto das Vistorias das operações de investimentos não – rurais. (Escopo do trabalho da CGU)

Em 06/06/2014, foi aprovada pela Diretoria Executiva a PAA 2014/451-43, que visou a revisão do 3102-Manual de Procedimentos-Operações de Crédito-Título 13-Capítulo 01, especificamente promovendo um ordenamento na programação automática do Sistema de Avaliação Técnica de Empreendimentos - SIAT (S079), visando guardar conformidade com o estabelecido no MCR – Manual de Crédito Rural (Capítulo 2 – Condições Básica, Seção 7 Fiscalização), do Banco Central, bem como possibilitar um melhor gerenciamento e a consequente agilidade no atendimento das demandas mais críticas do processo de fiscalização e comprovação dos recursos liberados. Ficou constatado, à época, que o BNB vinha aplicando regras de solicitação de atividades em número excessivo, e cuja relação custo-benefício era onerosa ao Banco sem maiores vantagens de gerenciamento dos clientes e das operações, inclusive para vistorias de rotina em operações normais.

Assim, foi definido naquela PAA que as vistorias a empreendimentos rurais seguiriam o que determina o MCR e as não-rurais seriam realizadas *“sempre que se fizer necessária - a pedido da agência - ou de forma automática”* (página 5 – Anexo I –Redação Proposta, item nº 5), a cada etapa do processo de desembolso, entretanto não foi possível implementar a solicitação de forma automática no formato indicado na PAA. Já as vistorias de rotina seriam executadas pelas Centrais de Crédito, apenas quando solicitadas pelas Agências, a partir de necessidades identificadas no processo de gerenciamento da Carteira de Clientes e da administração das operações de crédito pelas agências.

Nesse contexto, o sistema de controle de atividades de vistoria (SIAT) foi ajustado considerando esses novos critérios de seleção dos empreendimentos rurais a serem vistoriados, ficando as solicitações de vistorias dos empreendimentos não-rurais a cargo das agências, condicionando a liberação de novas parcelas à existência de relatórios de vistoria de desembolso comprovando a aplicação correta das parcelas já liberadas, quando assim exigido na norma de desembolso, conforme explicitado no item 8 do 3102- Manual de Procedimentos-Operações de Crédito -Título 12- Capítulo 01(Anexo 5).

Entretanto, percebeu-se agora que o normativo 3102-MPOC-13-01 não foi adequadamente ajustado de modo a refletir de forma integral a nova política de vistorias buscada com a citada PAA 2014/451-43, em especial no que tange aos critérios a serem adotados para realização de vistorias de rotinas por técnicos das Centrais, permanecendo, indevidamente, a previsão de vistorias de rotina gerada automaticamente.

Vale destacar que o normativo 3102-MPOC-13-01 já vinha sendo completamente revisado não só para segregar o conteúdo normativo da atividade de suporte técnico (Ambiente de Concessão de Crédito) da do processo de acompanhamento do cliente (Ambiente de Administração de Crédito) como também para corrigir conteúdos não aderentes à citada PAA e espelhar as novas práticas de vistorias definidas recentemente.

Esse trabalho foi concluído em agosto/2017, contemplando inclusive o que ficou pendente da PAA 2014/451-43, oportunidade em que foi definitivamente excluída da norma a necessidade de Vistoria de Rotina automática e a solicitação automática de Vistoria para operações não rural a serem realizadas por técnico de Central na *“frequência e oportunidade de atividades”*(Anexo 2- página 2, item nº5) previstas anteriormente, mantendo-se apenas as vistorias de desembolso de forma prévia ou posterior, realizadas por gestor da agência ou técnico da Central, de acordo com a situação.

Cabe destacar que embora, à época, não tenha sido feita a alteração (atualização) do item 11.2 (Vistoria de Rotina) do normativo 3102-MPOC-13-01, o objetivo buscado pela Diretoria foi atingido visto que as Unidades competentes pelo processo de fiscalização passaram a ser demandadas de acordo com a nova política de vistorias definida na PAA 2014/451-43, tendo em vista que o sistema SIAT foi ajustado a cumprir o aprovado.

Dentro desse novo contexto estabelecido através da PAA 2014/451-43, que extinguiu o procedimento de solicitação automática de vistorias de rotina a serem realizadas pelas Centrais e não mais estabeleceu a periodicidade para este tipo de vistoria, entende-se que não há como apontar falha de acompanhamento, mas apenas a não atualização tempestiva do normativo para refletir a nova diretriz estabelecida através da PAA 2014/451-43 e imediatamente posta em prática, com a baixa do estoque e com a alteração da rotina de solicitação automática de vistoria pelo SIAT.

(INFORMAÇÃO SUPRIMIDA POR SOLICITAÇÃO DO BANCO DO NORDESTE DO BRASIL S.A., EM FUNÇÃO DE SIGILO COMERCIAL, NA FORMA DA LEI Nº 6.404/1976, ART. 155, § 2º).

Quanto a implementação da solicitação automática pelo SIAC de vistorias de desembolsos previstas na PAA 2014/451-43, de 27/05/2014, não foi efetivada posto que se demonstrou, na prática, inviável e não adequada aos procedimentos operacionais pois só resultaria em aberturas de demandas indevidas, com todos os transtornos daí derivados, o que levou a adoção de alternativas eficientes.

Verificou-se, quando da definição para o cadastramento de uma GSOL de desenvolvimento e implementação dessa solução, que os atributos existentes no Sistema Integrado de Administração de Crédito (SIAC) não permitiria a caracterização da parcela desembolsada quanto à necessidade de vistoria pela Central de Crédito de forma a permitir cadastrar a solicitação.

(INFORMAÇÃO SUPRIMIDA POR SOLICITAÇÃO DO BANCO DO NORDESTE DO BRASIL S.A., EM FUNÇÃO DE SIGILO COMERCIAL, NA FORMA DA LEI Nº 6.404/1976, ART. 155, § 2º).

Vale destacar que o Ambiente de Controles Internos, anteriormente a 04/01/2016, realizava a certificação de duas formas: (i) previamente ao desembolso, a depender da faixa de IMC que a agência se enquadrasse e do valor da dotação solicitada ou (II) posteriormente ao desembolso, por meio de amostragem (Anexo 3) conforme a última norma de certificação de desembolso publicada nesse modelo.

A partir de 04/01/2016, a certificação passou a ser realizada de uma única forma: posteriormente ao desembolso, a partir da seleção de uma amostra mensal de 100 elementos (Anexo 4), conforme a primeira norma de certificação de desembolso publicada no novo modelo.

Assim, consideramos que mesmo não havendo a solicitação automática para as vistorias de desembolso “não-rurais”, os desembolsos são objeto de análise da conformidade (Anexo 4), onde são verificados se há (quando necessário), laudo de vistoria comprovando a parcela anterior, conforme exigido no **(INFORMAÇÃO SUPRIMIDA POR SOLICITAÇÃO DO BANCO DO NORDESTE DO BRASIL S.A., EM FUNÇÃO DE SIGILO COMERCIAL, NA FORMA DA LEI Nº 6.404/1976, ART. 155, § 2º).**

Cabe ainda destacar que o IMC do processo de desembolso, mesmo realizado em segunda camada, calculado e divulgado pelo Ambiente de Controle Interno, indica que essa mudança não elevou os riscos do Banco do Nordeste, cuja média chegou em julho/2017 a 96,63 %.

II- Considerações sobre as observações da CGU - SA nº 201701432/025.

A) SA Nº 201701432/025 – PAGINA 2:



Visando à verificação do cumprimento das condições delineadas no normativo, adotou-se como escopo de trabalho as operações de investimentos não-rurais, cujas vistorias deveriam ser realizadas nos moldes da citada alínea d:

“d) Após cada liberação de parcela, visando a sua aplicação, até a conclusão do cronograma de execução previsto no projeto”.

Para o caso das operações não-rurais, o dispositivo deve ser interpretado observando, também, o Item 9:

“9 As operações não-rurais ‘em ser’, terão vistorias programadas automaticamente por meio do SIAC após cada desembolso ocorridos no mês anterior.” (Grifou-se)

Releva registrar que este item visa ao cumprimento de decisão da Diretoria Executiva do BNB, que aprovou a PAA nº 2014/451-43, em 27 de maio de 2014, na qual restou expresso, entre as propostas aprovadas, a seguinte:

“2. Definir que vistorias a empreendimentos não-rurais será realizada em cada etapa do processo de desembolso cuja solicitação será gerada automaticamente por meio do SIAC.”

Neste ponto, surge uma aparente incongruência entre a determinação da Diretoria Executiva e os procedimentos expressos nos manuais 3102-MP-OC-12-01 e 3102-MP-OC-13-01.

Quanto aos entendimentos dessa CGU relacionados aos conceitos de parcela, sub-parcelas, liberações e desembolsos, esclarecemos que a relação mantida nos conceitos de parcela, liberação e desembolso são sinônimos, refletindo o mesmo procedimento operacional, ou seja, quando se define que as vistorias serão realizadas a cada etapa do processo de desembolso (PAA), ou após cada desembolso (MP-OC-13-1-9), esse procedimento está se referindo a cada liberação de parcela prevista em cronograma e não as subparcelas desembolsadas.

B) SA Nº 201701432/025 – PAGINA 3:

A única interpretação possível para manter a coerência do arcabouço normativo é de que se retirou a necessidade de existência de laudo de vistoria apenas para fins de liberação de sub-parcelas; porém, foi mantida a necessidade de realização das vistorias, ainda que realizadas posteriormente aos desembolsos de outras sub-parcelas, evitando a interrupção do fluxo financeiro da operação até a integralização da parcela. Dito de outra forma, os desembolsos das sub-parcelas não criam condicionalidade para desembolso, mas gera a obrigação de uma vistoria.

(...)

Em síntese, o desembolso de sub-parcela dispensa a existência de laudo de vistoria referente à sub-parcela anterior até que seja integralizada a parcela programada no cronograma de desembolso contratado; porém, as vistorias deveriam ser realizadas para cada desembolso e sua programação ser feita automaticamente.]

Do mesmo modo, também não pode haver uma “*única interpretação possível*” quanto a “*necessidade de vistorias*” para o desembolso de subparcelas (conforme exposto acima – página 3, parágrafo 2 da SA Nº 201701432/025), pois está definido no normativo que o laudo de vistoria será exigido somente após o desembolso do valor integral, portanto, as vistorias não deveriam ser realizadas para cada desembolso no SIAC, como apontado no relatório da CGU – “*Em síntese...*”. No entanto, concordamos que os Normativos MP-OC-12-01 e o MP-OC-13-01 podem permitir “duplo entendimento”, sendo necessária uma revisão geral, tendo por base uma política de desembolso e vistoria que leve em consideração a análise do tipo de item financiado, inclusive definindo um único conceito para a etapa de liberação de recursos ao cliente. Mesmo que o desembolso ocorresse em subparcelas a agência “poderia” solicitar vistoria para comprovar aplicação dessas subparcelas, mas não existindo obrigatoriedade normativa.

C) SA Nº 201701432/025 – PAGINA 3 (6º PARAGRAFO) E PAGINA 4 (1º PARAGRAFO):



Em relação à programação automática das vistorias, verificou-se que elas não vêm acontecendo, cabendo à agência demandar as vistorias.

Instado a explicar a adoção de procedimento diferente do que consta previsto em norma, o Banco manifestou-se mediante Ofício nº 2017/478-033, de 12 de setembro de 2017, oriundo da Diretoria Financeira e de Crédito, nos seguintes termos:

“A implementação da programação automática de vistorias de desembolsos previstas na PAA 2014/451-43, de 27/05/2014, não foi implementada posto que se demonstrou, na prática, inviável e não adequada aos procedimentos operacionais pois causaria uma série de transtornos e aberturas de demandas inadequadas, no entanto foram implementadas alternativas conforme descrito no item 1.2 a seguir.

Embora conste na PAA que as solicitações de Vistorias de Desembolso, a serem executadas pelas Centrais, seriam encaminhadas automaticamente pelo SIAC após cada desembolso ocorrido no mês anterior, verificou-se, quando da definição para o

cadastramento de uma GSOL de desenvolvimento e implementação dessa solução, que os atributos existentes no SIAC não permitiria [SIC] a caracterização da parcela desembolsada quanto à necessidade de vistoria pela Central de Crédito vez que:

- não há nos sistemas vinculação à qual parcela do cronograma de desembolso se refere à parcela desembolsada (construção civil, instalações, máquinas e equipamentos, giro ou assessoria) para que uma regra de negócio definisse a necessidade ou não de vistoria pela Central;*
- existe grande quantidade de desembolsos no SIAC que se referem à subparcelas quando o normativo se referencia no valor total da parcela para definir a necessidade de vistoria de desembolso;*
- os desembolsos de operações de capital de giro não exigem comprovação física;*
- os financiamentos para aquisição isolada de máquinas e equipamentos devem ser vistoriados, em sua grande parte, previamente ao desembolso pelo gestor da Agência e não pela Central, a partir do momento em que o cliente apresenta as NFs respectivas, não havendo necessidade de demandar a Central a cada novo desembolso.”*

A afirmação de que a PAA nº 2014/451-43 nunca chegou a ser implementada, no que toca à geração de demandas automáticas via SIAC, caracteriza deficiência na governança da Instituição.

Ativar o Window
Apresentar Confirmação

Em relação à programação automática das vistorias de desembolso, entendemos que a não implementação, no que se refere à geração de demandas automáticas via SIAC, não caracteriza deficiência na governança da Instituição, pois a adoção de procedimento diferente do prevista na PAA se deu pelo motivo do SIAC ser um sistema inadequado para essa função, devido aos motivos citados no expediente Ofício 2017/478-033 de 12/07/2017, quais sejam:

- não há nos sistemas vinculação à qual parcela do cronograma de desembolso se refere à parcela desembolsada (construção civil, instalações, máquinas e equipamentos, giro ou assessoria) para que uma regra de negócio definisse a necessidade ou não de vistoria pela Central;
- existe grande quantidade de desembolsos no SIAC que se referem à subparcelas quando o normativo se referência no valor total da parcela para definir a necessidade de vistoria de desembolso;
- os desembolsos de operações de capital de giro não exigem comprovação física;
- os financiamentos para aquisição isolada de máquinas e equipamentos devem ser vistoriados, em sua grande parte, previamente ao desembolso e pelo gestor da Agência e não pela Central, a partir do momento em que o cliente apresenta as NFs respectivas, não havendo necessidade de demandar a Central a cada novo desembolso desse tipo de inversão.

D) SA Nº 201701432/025 –PAGINA 4:



A afirmação de que a PAA nº 2014/451-43 nunca chegou a ser implementada, no que toca à geração de demandas automáticas via SIAC, caracteriza deficiência na governança da Instituição.

Embora se admita que estivessem presentes os elementos impeditivos alegados, resta claro que os encaminhamentos deveriam passar pela apresentação de nova proposta de ação administrativa que contivesse todas as informações, de modo a possibilitar à Diretoria Executiva rever sua decisão anterior, se fosse o caso.

Contrariamente, a área responsável, *in casu*, a Superintendência de Concessão de Crédito e Administração das Centrais de Crédito, subordinada à Diretoria Financeira e de Crédito, adotou autonomamente procedimento diverso do determinado.

Ademais, tem-se como agravante a manutenção, durante mais de três anos, de dispositivo (Item 9) no manual de procedimentos 3102-MP-OC-13-01 que levaria qualquer leitor ao entendimento de que as demandas de vistoria estariam sendo feitas automaticamente, quando, na verdade, não estavam.

Quanto à discussão envolvendo o não retorno para deliberação pela Diretoria da mudança decorrente da inviabilidade técnica de implementar a solicitação automática de vistoria de desembolso de operações não rurais a partir do SIAC, cabe esclarecer que a PAA nº 2014/451-43 tratou de assuntos que envolvia, por força de norma, mais de uma alçada, prevalecendo aquela maior, a saber:

ITEM 01:

- ✓ Baixa do sistema e não realização do estoque de solicitação de vistoria cadastrado a partir de rotina automática.
- ✓ Alçada: Diretoria
- ✓ Motivo da alçada: Autorização para descumprimento de procedimento normativo que vigorava até então.

ITEM 02:

- ✓ Alteração do procedimento para adequação às normas do MCR
- ✓ Alçada: Comitê Gestor da Superintendência - 1016-MANUAL BÁSICO-INSTÂNCIAS DE DECISÕES ADMINISTRATIVAS - 10-1 (Anexo 1).
- ✓ Motivo da alçada: Trata-se de alteração em procedimentos (regras de vistorias)

ITEM 03

- ✓ Definição do procedimento envolvendo a solicitação automática de vistorias de desembolso pelo SIAC.
- ✓ Alçada: Comitê Gestor da Superintendência - 1016-MANUAL BÁSICO-INSTÂNCIAS DE DECISÕES ADMINISTRATIVAS - 10-1 (Anexo 1).
- ✓ Motivo da alçada: Trata-se de alteração em procedimentos (regras de vistorias em sistema)

ITEM 04

- ✓ Realizar novas vistorias a partir das novas regras.
- ✓ Alçada: Comitê Gestor da Superintendência - 1016-MANUAL BÁSICO-INSTÂNCIAS DE DECISÕES ADMINISTRATIVAS - 10-1 (Anexo 1).
- ✓ Motivo da alçada: Trata-se de alteração em procedimentos (regras de vistorias em sistema)

Portanto, o fato dos procedimentos alterados pelos itens nº02, 03 e 04 acima terem sido apreciados anteriormente pela Diretoria Executiva por estarem na mesma PAA que autorizou a baixa do estoque (item nº01), único item de alçada daquele colegiado, não atrelaria futuras alterações daqueles procedimentos aquela alçada, ou seja, não haveria necessidade de serem submetidos novamente à Diretoria Executiva para que a mesma revisse sua decisão anterior, vez que as alterações nos Manuais de Procedimento, é da

alçada do Comitê Gestor da Superintendência responsável pelo respectivo normativo, conforme definido no 1016-MANUAL BÁSICO-INSTÂNCIAS DE DECISÕES ADMINISTRATIVAS - 10-1 (Anexo 1).

E) SA N° 201701432/025 –PAGINA 5:

Fica evidente que ao tomar a decisão de não implementar uma rotina de geração automática das demandas, a área competente não buscou a mitigação do risco por meio da instituição de nenhum outro mecanismo de controle primário, posto que o citado Controle Interno consiste de área para verificação, em segunda camada, da conformidade de alguns produtos e processos.

Ademais, o processo de verificação da conformidade dos desembolsos é amostral e considera a existência de laudo de vistoria referente à parcela anterior de desembolso, o que é distinto do que se está analisando. Na verdade, o roteiro de verificação do Controle Interno visa a assegurar, exclusivamente, a observância do fluxo descrito no manual de procedimento 3102-MP-OC-12-01, que trata de desembolso, sem considerar as determinações do 3102-MP-OC-13-01, que cuida de acompanhamento de clientes.

Reforçamos o papel e a participação do Ambiente de Controles Internos, na verificação do cumprimento da exigência de laudo de vistoria no processo de desembolso, de modo que, anteriormente a 04/01/2016, realizava a certificação de duas formas: (i) previamente ao desembolso, a depender da faixa de IMC que a agência se enquadrasse e do valor da dotação solicitada ou (II) posteriormente ao desembolso, por meio de amostragem (Anexo 3) conforme a última norma de certificação de desembolso publicada nesse modelo.

A partir de 04/01/2016, a certificação passou a ser realizada de uma única forma: posteriormente ao desembolso, a partir da seleção de uma amostra mensal de 100 elementos (Anexo 4), conforme a primeira norma de certificação de desembolso publicada no novo modelo.

F) SA N° 201701432/025 –PAGINA 7:

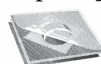
Do exposto, resta evidente que:

1. houve descumprimento sistemático e continuado de decisão da Diretoria Executiva na forma da PAA nº 2014/451-43, quanto à implementação de rotina que gerasse demandas de vistoria automaticamente, por meio do SIAC, para cada desembolso;
2. atualmente, o Banco não dispõe de controles primários para assegurar que as regras referentes à realização de vistorias estejam sendo efetivamente cumpridas e não houve, nos últimos anos, nenhum avanço na solução dessa deficiência;
3. há uma parcela de desembolsos para a qual não está acontecendo as vistorias ou, no mínimo, as vistorias estão acontecendo após um lapso temporal que compromete a qualidade do acompanhamento em face da falta de tempestividade.

Quanto aos aspectos acima, o BNB vem cumprindo o objetivo de acompanhar a implantação e funcionamento dos projetos, bem como de verificar o cumprimento de todas as exigências legais e contratuais relacionadas com o empreendimento, conforme os esclarecimentos que se seguem:

a) **acompanhamento da implantação do projeto** – essa atividade vem sendo realizado por meio de procedimento do tipo "vistoria de desembolso", ocasião em que técnicos e/ou gestores do Banco visitam o empreendimento e relatam em laudo do SIAT e/ou no INFOGER eventuais ocorrências positivas ou negativas relacionadas ao empreendimento.

No caso de ser registrada alguma ocorrência que eleve o risco da operação, a exemplo de alguma ocorrência de inaplicação de crédito, indício de fraude ou de



algum descumprimento contratual, a gestão da agência indica em parecer gerencial no próprio laudo e/ou no INFOGER as providências requeridas, de acordo com o tipo e gravidade da ocorrência, a exemplo de interpelação ao cliente, comunicação do fato ao Banco Central ou Ministério Público, renegociação da dívida, alteração do quadro de inversões, inclusão de restrição para o cliente etc, além da criação automática no cadastro do cliente, de restrição específica para o caso de constatação de ocorrência de inaplicação do crédito após vistoria.

b) **acompanhamento do funcionamento do empreendimento** - excetuados os acompanhamentos obrigatórios por ocasião da fase de implantação, cujos quantitativos mínimos para a área rural são definidos pelo Banco Central, ao normativo interno 31012-MPOC-13-01 não caberia definir parâmetros mínimos para a realização desse tipo de acompanhamento, embora, até recentemente, ter permanecido indevidamente orientação nesse sentido no citado normativo.

Conforme explicado no item 1 desta resposta, a Diretoria Executiva apreciou a PAA 2014/451-43 que, também, contemplou esse tipo de acompanhamento (vistoria de rotina) automático dos empreendimentos, restringindo a utilização de vistoria de rotina aos casos solicitados pela agência ou outro órgão do Banco.

Vale aqui reforçar que as unidades responsáveis pelo processo de fiscalização, uma vez efetuada a alteração no sistema de programação automática de vistorias (SIAT), passou a atuar conforme esses novos procedimentos.

De fato, a solicitação automática de vistoria de rotina já havia sido compreendida como contraproducente, pois incluía solicitações de vistorias até para cliente em ótima situação junto ao Banco, cabendo à Direção Geral implementar essa decisão, que foi realizada no SIAT; também caberia a exclusão da previsão normativa a esse respeito, só mais recentemente foi efetivado. De qualquer modo, o objetivo de maior eficiência na utilização dos recursos disponíveis foi alcançado.

O acompanhamento dos empreendimentos insere-se, conforme Manuais Internos, em um conjunto de atividades de relacionamento do Banco com o cliente, no qual a visita de técnico ou gerente é parte dessas atividades, sendo complementadas por outros meios de relacionamento à disposição do Banco.

Esse conjunto de atividades compreende, por exemplo:

- i) contatos mantidos pelo Centro de Relacionamento com Clientes e Informação ao Cidadão;
- ii) visitas gerenciais realizadas pelos gestores das agências, informação esta registrada no INFOGER e/ou S565;
- iii) contatos negociais diversos mantidos pelos gestores das agências com seus clientes, informações também registradas no INFOGER e/ou S565;
- iv) vistorias realizadas por técnicos do Banco e relatadas em laudos; e
- v) visitas realizadas por prestadores de serviços ao cliente e geradoras de laudos que são encaminhados ao Banco.

Desse modo, incorporam-se às atividades de acompanhamento os inúmeros contatos realizados pelo Banco com o cliente, por meio dos diversos canais de relacionamento, podendo ser verificados os resultados dessa sistemática na tabela a seguir, que considerou a base de clientes listada por essa CGU:

Registros de Acompanhamento	Qtd. Operações	Qtd. Clientes
Base CGU	31.292 ⁽¹⁾	21.101



Informações BANCO:		
INFOGER	29.973	20.024
S565	2.827	1.760
Centro Relacionamento Clientes	1.131	573
Laudos de vistoria	2.254	1.597
Total de acompanhamentos	36.185 ⁽²⁾	23.954 ⁽²⁾

OBS: ⁽¹⁾ - Deve ser considerado que nesses números da CGU estão 9.060 operações em situação de prejuízo, para as quais não se prevê acompanhamento do tipo aqui considerado.

⁽²⁾ - Pode haver mais de um acompanhamento registrado para um determinado cliente/operação.

Como pode ser constatado a partir dos números apresentados na tabela acima, em que pese haver sido alterada a sistemática de vistorias de rotina automatizadas, fica evidenciado o elevado esforço de acompanhamento realizado no Banco.

c) **verificação do cumprimento de todas as exigências legais e contratuais** - esse tipo de acompanhamento é realizado de modo similar ao explicado no item "a".

Acrescentamos ainda, na contextualização das melhorias no processo de desembolso e realização de vistorias, que as questões apontadas na Solicitação de Auditoria são passíveis de medidas saneadoras, muitas já concluídas ou em curso. Portanto, afirmamos que houve avanços na gestão das vistorias. Assim destacamos algumas medidas implementadas:

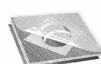
- ✓ - Travamento de nova solicitação de laudo no SIAT, caso a agência tenha algum laudo pendente de parecer gerencial - laudo com indicativos de problemas na operação (situação global do relatório com conceitos negativos - GSOL00835194 – Implantado em 15/01/2015;
- ✓ Criação da restrição 267 no Cadastro do Cliente quando o laudo apresenta uma ocorrência de indicativos de inaplicação de crédito (GSOL00923736) – Implantado em 18/12/2015.
- ✓ Encaminhamento de demanda de um PROJETO DE TI buscando a modernização ou desenvolvimento de um NOVO SIAT (demanda registrada para TI em 07/2016), sendo decidida pelo COTEC o desenvolvimento de um novo sistema – Desenvolvimento do Sistema iniciado em 18/07/2017;
- ✓ Criação da CENTRAL DE SUPORTE DE TÉCNICO que permitirá um maior foco nas ações/ processos de suporte técnico - Criada em 01/11/2016;
- ✓ Revisões dos modelos de laudos técnicos GSOL00994324 – Já implementado no SIAT atual;

III- CONSIDERAÇÕES SOBRE AS OBSERVAÇÕES DA CGU - SA N° 201701432/026.

A) SA N° 201701432/026 – PAGINA 1:

(INFORMAÇÃO SUPRIMIDA POR SOLICITAÇÃO DO BANCO DO NORDESTE DO BRASIL S.A., EM FUNÇÃO DE SIGILO COMERCIAL, NA FORMA DA LEI N° 6.404/1976, ART. 155, § 2º).

O normativo 3102-MP-OC-13-01 foi atualizado em 11/08/2017 – versão 50, excluindo a obrigatoriedade do laudo de vistoria de rotina, visto que, por lapso, mesmo após implementado operacionalmente no SIAT, esse normativo não foi atualizado na época devida.



Está evidente que as propostas dizem respeito às vistorias de desembolso, não explicitando nenhuma decisão acerca das vistorias de rotina.

Neste ponto, importa considerar que a PAA nº 2014/451-43 contém um Anexo com as revisões a serem realizadas no manual de procedimentos 3102-MP-OC-13-01, no qual se faz menção aos itens 5, 5.1.1, 5.1.2, 5.1.3, 5.1.4, 5.1.5, 5.1.6, 5.6.1.1 e 5.6.1.2, todos relativos à realização das vistorias de desembolso. As vistorias de rotina são tratadas no Item 11.2 da mesma norma, para o qual não foi aprovada nenhuma alteração.

Releva observar que a PAA nº 2014/451-43 foi aprovada em 27 de maio de 2014, dando ensejo à elaboração da versão 43 do 3102-MP-OC-13-01. Desde então, até o fim do exercício de 2016, este manual foi objeto de outras cinco revisões (44, 45, 46, 47 e 48), sem que tenha havido alterações referentes à sistemática das vistorias de rotina.

Ademais, a Proposta 4 trata de execução de vistorias para a área rural e não rural por meio de amostras. Logo, se fosse possível interpretar que a referida PAA tratou das vistorias de rotina, as mesmas deveriam ter sido realizadas de acordo com um critério de amostragem, o que também não aconteceu.

Do exposto, resta evidente que houve descumprimento sistemático e reiterado dos procedimentos relativos à realização das vistorias de rotina, sem que se tenha submetido à Diretoria Executiva subsídios que justificassem outra decisão em sentido diverso do que fora expresso na PAA nº 2014/451-43.

Conforme pode ser observado nos textos 01 e 02 abaixo, extraídos da fundamentação da PAA em questão, a sistemática de programação automática para as operação não-rurais era um equívoco visto que esse segmento “não tem a obrigatoriedade de seguir o MCR do Banco Central, que é destinado, unicamente, as operações rurais” (TEXTO 01) e a seleção automática do segmento não-rural passaria a ser aplicada na etapa de desembolso do instrumento de crédito (TEXTO 02).

TEXTO 01

Atualmente, a rotina no SIAT que gera a programação automática de vistoria contempla condições que vão além daquelas preconizadas no MCR, resultando em número de demandas muito superior às exigências do BACEN.

Ademais, vem sendo utilizada a mesma “regra de negócio” para definir as atividades de acompanhamento no que concernem as operações rurais e não rurais, constituindo um equívoco, já que as operações não rurais não tem a obrigatoriedade de seguir o MCR do Banco Central, que é destinado, unicamente, as operações rurais.

TEXTO 02

Como se pode observar, faz-se necessário alterar os parâmetros a serem usados no SIAT, de modo a refletir o que exige o MCR para a área rural ao tempo em que para a área não-rural o processo de seleção automática deverá ser aplicado na etapa de desembolso do instrumento de crédito de modo a manter a efetividade e melhor qualidade do controle de acompanhamento do crédito, e como consequência o Banco possa efetivamente executar 100% das vistorias solicitadas automaticamente naquele Sistema por meio do processo de seleção automática para a área rural e não-rural.

Portanto, como pode ser constatado no item 4 da PROPOSTA da PAA (abaixo), o Banco passaria a realizar nova amostragem de vistoria para a área rural e não rural de acordo com as novas regras propostas – rural de acordo com o MCR e não rural de acordo com a solicitação da agência (consta na fundamentação da PAA) - em substituição às atividades a serem canceladas no item 3, ou seja, o estoque que havia sido gerado na regra anterior objeto da alteração.

V - PROPOSTA

Propõe-se a realização de ajustes no normativo MP-OC-13-1-Acompanhamento de Empreendimentos Financiados, conforme abaixo:

1. Definir que vistorias a empreendimentos rurais, por obrigatoriedade, seguirão o que determina o Banco Central através do MCR-2-7 -Quadro I (Condições Básicas - Fiscalização).
2. Definir que vistorias a empreendimentos não-rural será realizada em cada etapa do processo de desembolso cuja solicitação será gerada automaticamente por meio do SIAC.
3. Cancelar o “estoque” de atividades da área rural e não-rural solicitadas no SIAT por meio do processo de seleção automática (amostragem) e ainda não executadas, desde que não se enquadre nas exigências do MCR ou de desembolso para a área não-rural.
4. Realizar nova amostragem de vistoria para a área rural e não rural a ser realizada pelo BNB, considerando as novas regras propostas em substituição as atividades a serem canceladas no item 3.

Para o objetivo de cumprir o aprovado na PAA 2014/451-43 foram solicitadas atividades a Superintendência da Tecnologia da Informação a serem realizadas no sistema SIAT, conforme abaixo:

✓ **GSOL00800037** – DATA 08/07/2014 (Anexo 06)

DESCRIÇÃO: Solicitamos o cancelamento automático do ESTOQUE do SIAT, para as todas as Atividades registradas com FASE SOLICITADAS, com data de solicitação de 31/12/2013 para trás. Informamos que o procedimento já foi realizado anteriormente pela GSOL00698950, portanto já existe um script para o cancelamento. OBS: Todas as atividades que forem canceladas devem conter no MOTIVO de: CANCELAMENTO EXTEMPORÂNEO de acordo com PAA 2014/451-43 para ajuste na Programação Automáticas das solicitações. Ficamos à disposição para mais esclarecimentos.

✓ **GSOL00755176** – DATA 11/09/2014 (Anexo 07)

DESCRIÇÃO: Adequar as regras da programação automática de acordo com o estabelecido pelo MCR através das orientações dos arquivos em anexo.

✓ **GSOL01034996** – DATA 31/08/2016 (Anexo 08)

DESCRIÇÃO: No final de 2014 e início de 2015 foram estabelecidas as novas regras da programação automática do SIAT com a GSOL00755176. Nessas novas regras não está prevista a solicitação de vistoria de rotina de forma automática.

Entretanto no período de transição entre as regras anteriores e a regra de entrada da nova programação automática, o sistema continua alocando atividades de vistoria de rotina de forma automática. Assim solicitamos o cancelamento automático do ESTOQUE do SIAT, para as todas as Atividades de Vistoria de rotina programadas de forma automática

(Programação Automática Vistoria de Rotina) registradas com FASE SOLICITADA.

Esse tipo de script já foi realizado com a GSOL00800037 e GSOL00698950. OBS: Todas as atividades que forem canceladas devem conter no MOTIVO de: CANCELAMENTO EXTEMPORÂNEO de acordo com PAA 2014/451-43 para ajuste na Programação Automáticas das solicitações.

As informações acima evidenciam que o objetivo da PAA 2014/451-43 foi revisar a programação automática de vistorias, de forma geral, promovendo um novo ordenamento na programação automática, ficando estabelecido no final (proposta) que o Sistema seria ajustado para que as vistorias rurais seguissem o MCR e as demais podendo ser solicitadas pelas agências.

IV- MELHORIAS A SEREM IMPLEMENTADAS – Aproveitamos a oportunidade para detalharmos abaixo algumas melhorias em definição no processo de vistorias:

- ✓ Estabelecer procedimento para realização de amostragem nas vistorias realizadas por Gerentes de Agências;
- ✓ Estabelecer o controle de forma automática da exigência do registro de laudos para liberação das parcelas (a partir da 2ª parcela), excluindo operações de capital de giro e outras cujos laudos de vistorias sejam dispensados;
- ✓ Estabelecer alerta no S400 para operações que tiveram último desembolso mas não tiveram vistoria final (quando exigido normativamente);
- ✓ Criar Matriz de Desembolso – checklist para os itens a serem desembolsados, definindo quais regras serão exigidas (quanto à documentação, vistorias, responsáveis pelos laudos, e outros aspectos);
- ✓ Ajuste em Sistemas (SEAP/SINC/SIAT) para que possa ser reconhecido atributos de identificação de itens de inversão caracterizando as parcelas a serem desembolsadas, alertando sobre a necessidade de laudo de vistoria (quando exigido normativamente), e
- ✓ Revisão dos Normativos MP-OC-13-1 (Suporte Técnico) e MP-OC-12-1 (Desembolso).

Na oportunidade, informamos que Superintendência de Concessão de Crédito e de Administração das Centrais de Crédito, está voltada para a melhoria contínua de seus procedimentos e controles internos, e continuará envidando seus melhores esforços para aprimorar a gestão dos processos.”

Após o envio do Relatório Preliminar, o Banco encaminhou esclarecimentos adicionais mediante Ofício 2017/478, de 31 de outubro de 2017, oriundo da Superintendência de Concessão de Crédito e de Administração das Centrais de Crédito

“1. Importante destacar que, com a extinção da vistoria de rotina, o acompanhamento dos empreendimentos financiados, por ser uma atribuição exclusiva de administração de crédito, passou a ser suprido por visitas Gerenciais realizadas pelas Agências, conforme previsto no Manual de Procedimentos – Operações de Crédito 13.13 - ACOMPANHAMENTO DO CLIENTE - ACOMPANHAMENTO GERENCIAL, além de também serem realizadas visitas rotineiras pelos gerentes de negócios das agências e o seu resultado registrado nos sistemas S565 e INFOGER;

2. Os quadros acima distribuíram os quantitativos do estoque de operações existente em 31/12/2016, em função de sua classificação contábil, cujas regras são definidas pelo BACEN. Neste contexto, os quantitativos registrados na coluna “Prejuízo” representam as operações com ou sem garantias reais, ou com ou sem execução judicial, que, seguindo as regras do BACEN, ao longo dos anos foram contabilmente registradas na rubrica Prejuízo;

3. Os quantitativos de operações demonstrados nas colunas da classificação contábil de atraso ou prejuízo, quando cumpridos os requisitos normativos, são encaminhados para cobrança judicial (60 dias de atraso), não sendo, em sua maioria, mais possível a realização de uma visita gerencial, muito menos por um técnico, exceto quando do interesse do cliente para uma busca de solução de forma amigável.

4. Neste contexto, mesmo se ainda vigorasse as regras de vistorias de rotinas, os clientes com operações em atraso há mais de 60 dias (contabilmente classificadas em atraso/prejuízo), embora não explícito no normativo, não seria o público preferencial desse tipo de vistoria vez que esse procedimento não traria qualquer contribuição para reversão da inadimplência (salvo para subsidiar proposta de renegociação em curso) cuja origem é em função, sobretudo, da situação econômica do país ou dificuldades enfrentadas pelo segmento do cliente, bem como pelo caráter do cliente que utiliza essa situação como justificativa para inadimplir a operação, ressaltando, no entanto, que foram objeto de cobranças administrativas e judicial, por ter permanecido o atraso.”

Análise do Controle Interno

Neste relatório, as deficiências relativas à realização das vistorias para acompanhamento dos empreendimentos financiados estão sendo tratadas separadamente, conforme as tipologias existentes: desembolso e rotina.

Embora haja aspectos comuns às duas constatações, optou-se por segregá-las com o intuito de permitir maior clareza e um entendimento mais pleno acerca das nuances envolvidas em cada situação.

No entanto, o Banco manifestou-se por meio de um único ofício, no qual não segrega os assuntos, o que obriga a repetição da manifestação nos dois registros que versam sobre o assunto em tela. Essa repetição visa resguardar integralmente o contraditório.

Anotado este esclarecimento, passa-se a analisar a manifestação da Unidade Auditada, no que tange, especificamente, às vistorias de rotina.

O Banco sustenta que, de acordo com a PAA nº 2014/451-43, de 06 de junho de 2014, *“as vistorias de rotina seriam executadas pelas Centrais de Crédito, apenas quando solicitadas pelas Agências, a partir de necessidades identificadas no processo de gerenciamento da Carteira de Clientes e da administração das operações de crédito pelas agências”*.

Em seguida, afirma que somente agora, mais de três anos depois da aprovação da referida PAA, foi percebido que *“o normativo 3102-MPOC-13-01 não foi adequadamente ajustado de modo a refletir de forma integral a nova política de vistorias buscada com a citada PAA 2014/451-43, em especial no que tange aos critérios a serem adotados para realização de vistorias de rotinas por técnicos das Centrais, permanecendo, indevidamente, a previsão de vistorias de rotina gerada automaticamente”*.



Para sustentar esse entendimento, o Banco cita o Item nº 5 do Anexo 1 da PAA nº 2014/451-43, no qual se lê o seguinte: “5. A atividade de vistoria será realizada sempre que se fizer necessária - a pedido da agência - ou de forma automática, por meio de rotina no Sistema de Avaliação Técnica de Empreendimentos (SIAT) - S079, tanto das operações rurais como não rurais, podendo à agência solicitar a vistoria em qualquer momento durante o curso da operação, sempre que se fizer necessária”.

Segundo o Banco, este dispositivo autorizaria que as vistorias fossem realizadas somente quando demandadas pelas agências. Contudo, o texto da PAA se refere, repetidamente, à geração automática de demandas, como se lê no seguinte fragmento:

“Como se pode observar, faz-se necessário alterar os parâmetros a serem usados no SIAT, de modo a refletir o que exige o MCR para a área rural ao tempo em que para a área não-rural o processo de seleção automática deverá ser aplicado na etapa de desembolso do instrumento de crédito de modo a manter a efetividade e melhor qualidade do controle de acompanhamento do crédito, e como consequência o Banco possa efetivamente executar 100% das vistorias solicitadas automaticamente naquele Sistema por meio do processo de seleção automática para a área rural e não-rural.

A proposta objetiva, ainda, promover um ordenamento na programação automática do SIAT, sem a redução das atividades atualmente realizadas pelo BNB, possibilitando um melhor gerenciamento e a consequente agilidade no atendimento das atividades inerentes ao processo de acompanhamento de operações de crédito, além de atender a recomendação do BACEN na Verificação Especial Pronaf 2013 (Ofício nº1267/2014-BCB/Derop/Diseb de 27/01/2014) de que “regras de seleção de operações para fiscalização direta previstas no MCR (Capítulo 2, Seção 7) não constituem inputs ao processo de geração de amostragem do BNB.” (Grifou-se)

Fica evidente que a Diretoria Executiva determinou que as demandas fossem geradas automaticamente, apenas resguardando a prerrogativa das agências para demandar vistorias a qualquer tempo, sempre que se mostrasse necessário.

A principal preocupação revelada no texto da PAA é a adequação da demanda à capacidade operacional das Centrais de Crédito. Tal adequação poderia ter sido promovida mediante a definição de parâmetros que resultassem em uma amostra dimensionada com esse fim, conforme expresso na Proposta 4 da PAA nº 2014/451-43:

“4. Realizar nova amostragem de vistoria para a área rural e não rural a ser realizada pelo BNB, considerando as novas regras propostas em substituição as atividades a serem canceladas no item 3.”

Porém, a Superintendência de Concessão de Crédito e Administração das Centrais de Crédito, a quem competiria a definição desses parâmetros, não propôs nenhum aperfeiçoamento do normativo nesse sentido.

Simplesmente, foi mantida a regra anterior, que previa o mínimo de uma vistoria por ano civil para todos os clientes com saldo devedor mais saldo por desembolsar de valor maior que R\$ 200.000,00, sem que fosse observada sintonia entre norma e rotina operacional.

Do exposto, conclui-se que a Superintendência de Concessão de Crédito e Administração das Centrais de Crédito:

- deixou de propor parâmetros distintos dos vigentes à época para a realização das vistorias de rotina, visando à satisfação do Item 4 da PAA nº 2014/451-43, qual seja, realizar nova amostragem de vistoria para a área não rural;

- manteve, por mais de três anos, a previsão, no Manual de Procedimentos 3102-MP-OC-13-01, de que as vistorias de rotina fossem realizadas pelo menos uma vez durante o ano civil para todos os clientes com saldo devedor mais saldo por desembolsar de valor maior que R\$ 200.000,00;
- empregou, neste mesmo período, rotina operacional distinta do teor da norma e do que fora determinado pela Diretoria Executiva por meio da PAA nº 2014/451-43, permitindo que o acompanhamento dos clientes mediante vistorias fosse realizado, exclusivamente, conforme o juízo de conveniência e oportunidade dos gestores das agências, responsáveis pela contratação e liberação do crédito.

O Banco alega, ainda, que o descumprimento do procedimento normatizado para as vistorias de rotina não traria prejuízo para o acompanhamento dos empreendimentos, tendo em vista o *“conjunto de atividades de relacionamento do Banco com o cliente, no qual a visita de técnico ou gerente é parte dessas atividades, sendo complementadas por outros meios de relacionamento à disposição do Banco”*.

Dentre esses meios de relacionamento, destaca os seguintes:

“i) contatos mantidos pelo Centro de Relacionamento com Clientes e Informação ao Cidadão;

ii) visitas gerenciais realizadas pelos gestores das agências, informação esta registrada no INFOGER e/ou S565;

iii) contatos negociais diversos mantidos pelos gestores das agências com seus clientes, informações também registradas no INFOGER e/ou S565;

iv) vistorias realizadas por técnicos do Banco e relatadas em laudos; e

v) visitas realizadas por prestadores de serviços ao cliente e geradoras de laudos que são encaminhados ao Banco.”

Ocorre que os números referentes a esses meios alternativos de relacionamento são inconsistentes para fins da comparação proposta, tendo em vista que o Banco não restringiu as informações apresentadas ao exercício de 2016, considerando todos os contatos com os clientes realizados ao longo de toda o histórico de operações até 11/08/2017, enquanto as quantidades das vistorias, referenciadas na constatação, correspondem, exclusivamente, ao período examinado, ou seja, o exercício de 2016.

Outrossim, os contatos mantidos via Centro de Relacionamento não têm o condão de substituir as vistorias em, praticamente, nenhuma dimensão, tendo em vista que não correspondem à atividade de acompanhamento do empreendimento, mas de relacionamento comercial a cargo da Superintendência de Marketing e Comunicação.

As visitas gerenciais e contatos negociais descritos nos itens “ii” e “iii” são salutares e relevantes para o acompanhamento dos clientes, todavia, se inserem nas competências dos gestores das agências, os quais já são responsáveis pela contratação e liberação do crédito, não sendo positivo que assimilem, de forma exclusiva, a atribuição de acompanhamento dos projetos financiados ou que tenham a autoridade e autonomia para determinar quando e se as vistorias serão realizadas.

As vistorias e visitas descritas nos itens “iv” e “v” são, justamente, as vistorias de rotina, que, segundo a lógica esposada na manifestação do Banco, seriam realizadas somente quando demandadas pelas agências.

Portanto, observa-se uma tendência para delegação às agências, independentemente de qualquer parâmetro, a responsabilidade pelo acompanhamento dos empreendimentos, o que poderá acarretar a fragilização do controle, em face da ausência de segregação de funções: gestores de agências responsáveis por captar negócios, contratar operações, liberar recursos e vistoriar empreendimentos.

À luz da regra anterior, é incoerente que o Banco proponha uma mudança tão drástica nas regras para realização de vistorias de rotina. Se as demandas suplantam a capacidade operacional, é natural que se avalie o custo/benefício dessas vistorias e que sejam redefinidos os parâmetros para a definição das amostras, conforme determinado na PAA nº 2014/451-43.

Porém, a proposta de simplesmente repassar para gestores de agências a decisão sobre a realização de vistorias pode se revelar temerária. Nesse ponto, impende atentar para um exemplo: deixaram de ser vistoriados 331 financiamentos cujas operações apresentavam, em 31 de dezembro de 2015, saldo líquido individual superior a R\$ 10 mi, que juntos totalizavam o saldo de R\$ 14.792.592.394,80.

Esses dados sinalizam que, observada a análise de risco com foco na materialidade, é possível definir parâmetros para a realização de vistorias de rotina que não demandem um esforço operacional excessivamente oneroso, mas que possam contribuir para a segurança dos ativos do Banco.

Nesse sentido, não se pode deixar de estabelecer um nexo de causalidade entre os fatos abordados nesta constatação e os verificados em relação aos seguros obrigatórios, objeto de outro registro deste relatório.

O nexo é estabelecido por uma das finalidades das vistorias definida no Manual de Procedimentos 3102-OC-13-01, qual seja, verificar a situação dos bens financiados e/ou das garantias.

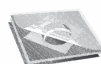
No período examinado, o Banco, simultaneamente, não manteve controle sobre a situação dos seguros obrigatórios e flexibilizou, à revelia da norma interna, a realização das vistorias de rotina. Conjugados, esses dois fatos representam uma significativa fragilização do controle sobre os ativos do Banco, constituídos na forma de garantias dos financiamentos.

Recomendações:

Recomendação 1: Propor e implementar um processo de acompanhamento dos financiamentos que proporcione a integração das iniciativas no âmbito das Agências, Superintendências Estaduais, Superintendência de Administração do Crédito e Superintendência de Concessão de Crédito e Administração das Centrais de Crédito.

Recomendação 2: Avaliar a oportunidade de estabelecer parâmetros mínimos que deverão ser observados para vistorias de rotina dos financiamentos não-rurais, a exemplo do que já acontece para financiamentos rurais e agroindustriais, definindo, se for o caso, critérios para seleção de amostra.

Recomendação 4: Adotar mecanismos que assegurem a segregação de funções no acompanhamento dos empreendimentos, evitando que a agência, responsável pela prospecção dos negócios, contratação das operações e liberação dos recursos, detenha exclusivamente, também, o juízo de conveniência e oportunidade para realização de vistorias de rotina.



Recomendação 6: Assegurar a difusão de informações claras para as instâncias decisórias, inclusive Diretoria Executiva, que evidenciem a parcela de operações, em quantidade e valor, que foram objeto de vistorias de rotina e outras formas de acompanhamento ao longo do exercício.

3.1.1.9 INFORMAÇÃO

Ativo Fiscal Diferido (AFD)

Fato

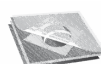
Segundo a Norma Brasileira de Contabilidade (NBC TG 32), o Ativo Fiscal Diferido (AFD) é o valor do tributo sobre o lucro recuperável em período futuro relacionado a:

- (a) diferenças temporárias dedutíveis;
- (b) compensação futura de prejuízos fiscais não utilizados; e
- (c) compensação futura de créditos fiscais não utilizados.

Os créditos tributários de Imposto de Renda da Pessoa Jurídica - IRPJ e Contribuição Social sobre o Lucro Líquido - CSLL calculados sobre diferenças temporárias decorrentes das Despesas de Provisão para Créditos de Liquidação Duvidosa – PCLD (Perdas de Crédito) fazem parte da constituição do Ativo Fiscal Diferido, destacado no Relatório do Auditor Independente sobre as Demonstrações Financeiras de 2016 como *“um assunto relevante de auditoria devido ao expressivo montante registrado, e pelo fato do estudo de realização desses ativos envolver um alto grau de julgamento na determinação de premissas sobre a performance futura do Banco”*.

Segundo o Pronunciamento Técnico CPC 32, que estabelece o tratamento contábil para os tributos sobre o lucro, diferença temporária é a diferença entre o valor contábil de ativo ou passivo no balanço e seu valor atribuído para fins fiscais. As despesas com provisão para crédito de liquidação duvidosa não são consideradas na apuração do lucro fiscal, mas, sim, na apuração do lucro contábil, produzindo um resultado contábil menor do que o fiscal e, então, Imposto de Renda e Contribuição Social sobre o Lucro Líquido em valores contábeis menores do que os valores fiscais a pagar. Essa diferença é apresentada na Demonstração do Resultado do Exercício como o Ativo Fiscal Diferido e, no Balanço Patrimonial, como Créditos Tributários sobre Provisões na conta Outros Créditos, e representa uma diferença temporária dedutível, pois se espera que, se confirmada a perda, irá deduzir o lucro tributável no futuro.

Em 2016, o Resultado antes da Tributação sobre o Lucro e das Participações foi de R\$ 442,1 milhões e o Lucro Líquido, de R\$ 732,1 milhões, em decorrência do Ativo Fiscal Diferido de R\$ 667,7 milhões. Os créditos tributários encontram-se ativados na conta ‘Outros Créditos’, dos quais o total dos ‘Créditos Tributários sobre Provisões’ representam 51% (R\$ 2,1 bilhões dos R\$ 4,1 bilhões). Os ‘Outros Créditos’ representam 9% dos Ativos totais do Banco (R\$ 46,3 bilhões).



Conforme demonstrado nos registros deste Relatório que tiveram como objeto de análise a apuração, o registro, o controle e a realização do ativo fiscal diferido, no período de 2013 a 2016, as despesas de provisão para crédito de liquidação duvidosa tiveram grande impacto no crescimento da constituição de ativo fiscal diferido, o qual foi na ordem de 48,63%, enquanto o incremento de crédito ativado por conta de provisões foi de aproximadamente 46,43%.

Essa representatividade e esse crescimento, assim como o destaque da Auditoria Independente, reforçam a relevância de tanto o Ativo Fiscal Diferido quanto a Provisão para Crédito de Liquidação Duvidosa fazerem parte do escopo desta auditoria, que objetiva avaliar a confiabilidade e a efetividade dos controles internos relacionados à elaboração das demonstrações contábeis e de relatórios financeiros.

3.1.1.10 INFORMAÇÃO

Metodologia de gestão Crédito Tributário no âmbito do BNB

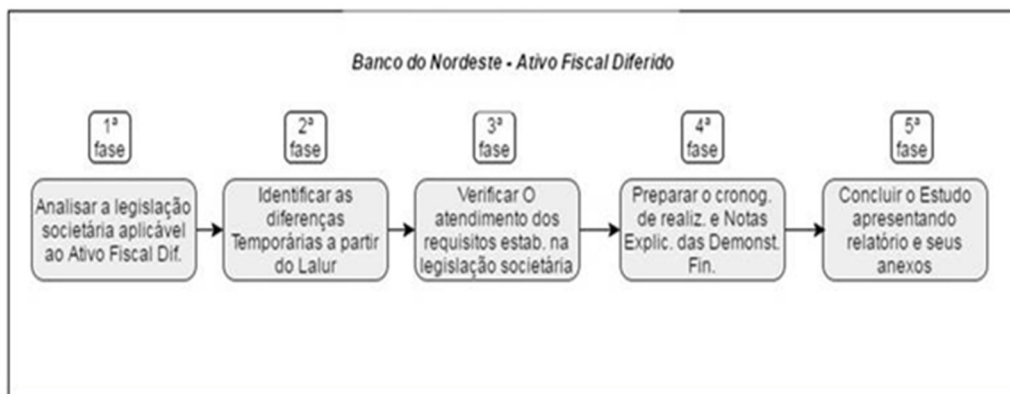
Fato

Segundo o BNB (Resposta item 10 da SA-201700692-02), os Ativos Fiscais Diferidos (Imposto de Renda da Pessoa Jurídica- IRPJ e Contribuição Social sobre o Lucro Líquido- CSLL) são constituídos sobre diferenças temporárias ativas:

- a) Despesas de Provisão para Créditos de Liquidação Duvidosa – PCLD (Perdas de Crédito); - Provisões Atuariais;
- b) Despesas de Outras Provisões Contingenciais - Provisões Atuariais (Previdência Complementar e Assistência Médica - CAPEF; Caixa de Assistência Médica - CAMED, apenas na fase pós-emprego; Seguro de Vida em Grupo – pós-emprego);
- c) Ajustes a Valor de Mercado - Títulos e Valores Mobiliários/Operações de SWAP/Eurobônus);
- d) Formação da Reserva de Reavaliação do Ativo Imobilizado - Edificações;
- e) Receitas oriundas de renegociações, que serão tributadas somente quando do efetivo recebimento (Art. 12, § 2º da Lei nº 9.430/96, com redação dada pelo § 2º do Art. 48, da Lei nº 12.715, de 17.09.2012).

Essas diferenças temporárias são registradas contabilmente, em contrapartida com resultado ou com o Patrimônio Líquido, disciplinadas pelos princípios contábeis, pelas normas do Bacen, do Conselho Monetário Nacional, pelos pronunciamentos emitidos pelo Comitê de Pronunciamentos Contábeis (CPC) e normas expedidas pela CVM que

não colidam com as normas do Bacen. Para apuração, constituição e registro dos Ativos Fiscais Diferidos, a metodologia é composta pelas seguintes fases:



Vencida a primeira fase, em que é feita “uma leitura de todas as Circulares, Carta-Circulares e Resoluções publicadas pelo Bacen e CVM no semestre com fins de identificar modificações que possam impactar na apuração e registros dos ativos fiscais diferidos”, identificam-se as diferenças temporárias aptas à constituição de créditos tributários (lalur, parte A), e aplica-se o percentual de 25% relativo ao IRPJ e 20% relativo à CSLL (15% a partir de 2019) tanto para a constituição quanto para a baixa desses créditos, na forma detalhada da memória de cálculo, a saber:

1. Adições temporárias no lalur (Parte A) - identifica-se as adições relacionadas às provisões e ajustes a valor de mercado, elegíveis à base de constituição dos créditos tributários e suas bases respectivas:

1.1. Provisão para Créditos de liquidação Duvidosa - BNB/FNE;

1.2. Outras Provisões Indedutíveis;

1.3. Ajustes Negativos a Valor de Mercado - Swap e Eurobônus.

2. Ajustes às bases elegíveis a Ativo Fiscal Diferido - *verificados os valores no lalur, faz-se a análise da base para identificar quais valores não deverão fazer parte dos créditos tributários a serem ativados. A seguir, identificamos os valores a serem excluídos das bases:*

2.1. Provisão para Créditos de Liquidação Duvidosa - BNB/FNE - *para fins de constituição dos créditos tributários são excluídas as seguintes operações:*

2.1.1. Operações Normais (sem atraso) - Reembolso - *como a previsão de realização para estas operações é feita pelo cronograma de reembolso de cada crédito, são excluídas as operações com reembolso superior a 10 anos. Até Jun12016 eram excluídas as operações com reembolso superior a 05 anos;*

2.1.2. Operações com valores contratados inferiores a 35 mil.

2.2. Outras Provisões Indedutíveis - *Regra geral, as Provisões enquadráveis como Outras Provisões / Provisões Contingenciais (Provisões que não se enquadram em PCLD), não atendem a todos os requisitos da legislação para a constituição do ativo fiscal diferido.*

A razão principal está pautada no fato de que estas provisões, via de regra, não têm data determinada para que sejam liquidadas, impedindo que se possa projetar um período de realização futuro. Exceção a esta regra são as provisões atuariais (Camed, Capef e Seguro) que, através de uma previsão dos futuros aportes à estas entidades, no prazo de 10 anos, pode-se apurar e constituir os créditos tributários pertinentes.

2.3. *Ajustes Negativos a Valor de Mercado - Swap e Eurobônus- para estas adições temporárias não existem nenhum tipo de exclusão, ou seja, toda a base é constituída crédito tributário.*

3. *Mapa Resumo dos Créditos Tributários - Após apurar os ajustes, faz-se um mapa resumo com todas as bases e os respectivos ativos fiscais diferidos.*

O próximo passo é ajustar o cronograma de realização previsto com a legislação, em especial, com o art. 1º, II da Res. CMN nº 3.059/2002. Por esse regramento, o BNB, a partir de 2016, passou constituir crédito tributário com prazo de realização de até 10 anos, diferentemente dos exercícios anteriores em que o prazo era de até 5 anos. Na subsequência, é elaborada a Demonstração de Resultados – Tributos. Concluído todos os procedimentos, inclusive, cronograma, é preparada uma demonstração de resultado incluindo-se, neste caso, os ativos fiscais diferidos.

O último passo - *Razão Auxiliar e Saldos Contábeis* - concluído todo o processo, incluindo sua revisão, é feita a contabilização.

3.1.1.11 INFORMAÇÃO

Impactos da PCLD no Ativo Fiscal Diferido

Fato

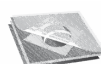
Pelo quadro abaixo observa-se que o ativo fiscal diferido se encontra em evolução acelerada:

Especificação	Imposto de Renda		Contribuição Social	
	31.12.2016	31.12.2015	31.12.2016	31.12.2015
Total de Créditos Tributários Ativados (por rubrica)	1.444.698	1.072.996	976.740	771.181
Diferença	371.702		205.559	
Especificação	2016	2015	Diferença	
Total de Créditos Tributários Ativados (acumulado)	1.444.698 + 976.740 = 2.421.438	1.072.996 + 771.181 = 1.844.177	577.261	

O quadro a seguir detalha os saldos dos créditos ativados e não ativados de IRPJ e CSLL dos exercícios de 2016 a 2013:

Especificação	IRPJ				CSLL			
	31.12.2016	31.12.2015	31.12.2014	31.12.2013	31.12.2016	31.12.2015	31.12.2014	31.12.2013
Total das Diferenças Temporárias	6.186.088	5.809.498	4.263.499	4.544.276	6.186.088	5.809.498	4.263.499	4.544.276
CT Diferenças Temporárias	1.546.522	1.452.374	1.065.875	1.136.069	1.237.218	1.133.206	639.525	681.641
CT Ativados sobre Provisões	1.268.001	843.437	588.762	645.463	864.415	616.226	353.271	387.292
CT Ativados- marcação a mercado de TVM, IFD e Hedge	176.697	229.559	113.813	146.568	112.325	154.955	68.290	87.941
Total de Créditos Tributários Ativados (item 3 + item 4)	1.444.698	1.072.996	702.575	792.031	976.740	771.181	421.561	475.233
Créditos Tributários Não Ativados (item 2 - item 5) (2)	101.824	379.378	363.300	344.038	260.478	362.025	217.964	206.408
AV - CT Diferenças Temporárias (Base de cálculo)	25,00%	25,00%	25,00%	25,00%	20,00%	19,51%	15,00%	15,00%
AV - CT Ativados sobre Provisões	20,50%	14,52%	13,81%	14,20%	13,97%	10,61%	8,29%	8,52%
AV - Total de Créditos Tributários Ativados	23,35%	18,47%	16,48%	17,43%	15,79%	13,27%	9,89%	10,46%

Por esse quadro conclui-se que:



- a) Pela análise vertical, o montante das “Diferenças Temporárias” elegíveis para integrar a base para cálculo do crédito tributário tem, nos exercícios de 2016-2013, o valor definido no limite máximo permitido na lei fiscal (alíquota de 25% IR e alíquota de CSLL em 20% e 15%), exceto no ano de 2015, que o reconhecimento foi 0,49% aquém do limite legal;
- b) Somente o crédito ativado sobre provisões apresenta-se crescente com ativação de 20,50% em 2016, ou seja, neste exercício, o BNB ativou R\$ 0,205 de AFD para cada R\$ 1,00 de dedutibilidade possível; porquanto em 2013, aproximadamente de R\$ 0,14. No período, o incremento é de aproximadamente 46,43%;
- c) O montante de créditos tributários ativados nesse período apresentou crescimento da ordem de 48,63%;

Segundo recorte observado na documentação apresentada:

- a) O Banco alterou o prazo para reconhecimento contábil dos Ativos Diferidos (Créditos Tributários) de cinco anos para dez anos, na forma autorizada pela Resolução CMN nº 3.059/2002 e Instrução CVM nº 371/2002, motivado pela nova realidade econômica que se impôs à Instituição, principalmente, nos últimos dois anos, *“onde, sem maiores esforços, perceber-se-á o agravamento da crise econômica com reflexos na elevação da inadimplência e nas despesas de provisões de créditos de liquidação duvidosa”*.
- b) De acordo com o Banco, com o agravamento da crise, *“o crescimento do índice de inadimplência do Banco do Nordeste, que passou de 2,9% em 2014 para 4,9% e 5,6% em 2015 e 2016, respectivamente”*, porquanto o incremento das provisões para créditos de liquidação duvidosa nos três últimos exercícios financeiros do BNB foi bastante *“significativo em 2015 e 2016, respectivamente R\$ 2,1 bilhões e R\$ 1,7 bilhão, contra R\$ 853 milhões contabilizadas em 2014”*.
- c) Somando-se a isso, a Lei nº 13.340/2016 concedeu vantajosas condições para a **renegociação de dívidas rurais**¹: **a)** descontos em liquidação/renegociação das dívidas, que podem chegar a até 95% do saldo devedor atualizado e **b)** o alongamento dos prazos com início dos reembolsos a partir de 2021 e término até 2030.

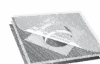
¹ Segundo o BNB, *“Já no mês de dezembro de 2016 foram assinados vários contratos de renegociação/liquidação, que totalizaram R\$ 85,7 milhões. Além disso, há um potencial de renegociação no valor de R\$ 17 bilhões para os próximos doze meses...”*

3.1.1.12 INFORMAÇÃO

Avaliação da adequação da metodologia AFD utilizada pelo BNB.

Fato

Procedemos exame para confirmar se os elementos de composição do estudo (teste de Observância) devem estritamente integrar a base de cálculo do AFD (teste substantivo). Assim, para confirmar a existência de correlação de informações entre o estudo técnico e



os dispositivos legais que conformam o reconhecimento, mensuração e registro contábil do AFD confrontou-se as diferenças temporárias utilizadas no documento com os limites e extensões daquelas preconizados nas regras vigentes.

Além disso, verificou-se se o montante de AFD definido no estudo contempla ativo fiscal originário de estoques de prejuízos fiscais e bases negativas de contribuição social sobre o lucro líquido não utilizado.

O resultado dos testes aplicados confirma que o estudo apresentado registra que o ativo/passivo fiscal diferido se constitui em créditos/obrigações tributárias de Imposto de Renda da Pessoa Jurídica - IRPJ e Contribuição Social sobre o lucro Líquido - CSSL decorrentes de:

- a) Despesas de Provisão para Créditos de Liquidação Duvidosa – PCLD (Perdas de Crédito);
- b) Despesas de Outras Provisões Contingenciais - Provisões Atuariais:
 - 1. Despesas de provisões atuariais com Previdência Complementar e Assistência Médica, que serão apartados à Caixa de Previdência dos Funcionários do Banco do Nordeste do Brasil - CAPEF;
 - 2. Despesas de provisões atuariais com a Caixa de Assistência Médica dos Funcionários do Banco do Nordeste do Brasil - CAMED, apenas na fase pós-emprego e;
 - 3. Despesas de provisões atuariais com Seguro de Vida em Grupo - pós emprego.
- c) Ajustes a Valor de Mercado dos Títulos e Valores Mobiliários;
- d) Ajustes a Valor de Mercado das Operações de Swap e Eurobônus;
- e) Formação da Reserva de Reavaliação do Ativo Imobilizado - Edificações;
- f) Receitas oriundas de renegociações, que serão tributadas somente quando do efetivo recebimento - (art. 12, § 2º da Lei nº 9.430/96, com redação dada pelo § 2º do art. 48, da Lei nº 12.715, de 17.09.2012).

No presente estudo não ficou evidenciada à utilização de ativo fiscal originário de estoques de prejuízos fiscais e/ou de bases negativas de contribuição social sobre o lucro líquido não utilizado.

Por fim, a composição do AFD delineada no estudo técnico está consoante ao aparato legal vigente. Frisa-se que esta opinião não está validando os montantes ali registrados, mas, tão somente, os elementos que estruturam e compõem a base de cálculo.

3.1.1.13 INFORMAÇÃO

Ativos Fiscais não elegíveis relacionados às operações de créditos

Fato

Para confirmar a existência de correlação de informações entre o registro contábil e o estudo técnico que disciplina o reconhecimento e registro do crédito tributário verificou-se os balanços patrimoniais de 2016-2014 registram grupos de contas e/ou notas explicativas que façam referências às exclusões. Além disso, solicitou-se ao BNB (SA-201700692/12) apresentar e manifestar relativamente aos controles circunscritos ao tema. O resultado do teste e a manifestação do gestor estão anotados abaixo, a saber:

1. **ESTUDO:** para as operações sem atraso (normais) - são excluídas da base do crédito tributário a ser ativado em cada exercício, as operações que tenham reembolso superior a 10 anos;

RESPOSTA (SA-201700692/12, item 6): *“Ativos Fiscais decorrentes das PCLD – para que sejam excluídas algumas adições temporárias só é necessário apresentar cronograma de exclusão quando somente parte de determinadas provisões são excluídas para fins de constituição do crédito tributário. Neste caso, só será apresentado cronograma para as operações em atraso e, somente a parte do crédito que tem previsão de reembolso superior a 10 anos (05 anos até nov/2016) ”.*

TESTE: analisamos a base de dados e confirmamos que os procedimentos adotados para o cálculo do AFD se atêm convergentes com a metodologia elaborada para este fim, bem assim atendente às normas vigentes.

2. **ESTUDO:** São excluídas as operações sem atraso com valores contratados inferiores a 35 mil.

RESPOSTA (SA-201700692/12, item 6): sem manifestação textual.

TESTE: A exclusão de operações sem atraso com valores contratados inferiores a R\$ 35 mil não está albergada nos ditames Lei nº 9.430/1996 e, tampouco, nos demais normativos acerca do tema. No entanto, após análise detida do achado concluiu-se que a normatização atual expurgou o referido procedimento ensejando que a partir de 2016 não haverá mais ajustes para exclusão de operações com o limite fixado.

3. **ESTUDO:** as provisões enquadráveis como Outras Provisões / Provisões Contingenciais (Provisões Trabalhistas; Provisões Fiscais e; Provisões Cíveis etc.) são excluídas da base de crédito tributário por não possuírem data determinada de liquidação;

RESPOSTA (SA-201700692/12, item 6): *“Ativos Fiscais decorrentes de Outras Provisões Contingenciais – regra geral, o Banco não faz nenhuma constituição de crédito tributário para as adições decorrentes de Outras Provisões porque não há como prever um prazo para que determinada provisão seja baixada, tais como: ações trabalhistas, fiscais, cíveis etc.”*

TESTE: Verificamos que não foi constituído crédito tributário para adições temporárias decorrentes de “Outras Provisões Contingenciais”.

4. **ESTUDO:** todos os instrumentos financeiros derivativos destinados a "hedge" e os respectivos itens objeto de " hedge" ajustado a valor de mercado são passíveis de adição, não existe exclusão a ser feita.

RESPOSTA (SA-201700692/12, item 6): *“Ativos Fiscais decorrentes de Ajustes a Valor de Mercado – Não há adições temporárias não elegíveis a crédito tributário. ”*

TESTE: Verificamos que não foi constituído crédito tributário para adições temporárias decorrentes de “Instrumentos derivativos destinados a hedge”.

Por fim, tem-se que a metodologia delineada no estudo técnico está sendo aplicada, com a regularidade do registro contábil atestada nos montantes destacados nas DFPs publicadas, conforme comprovado no “quadro demonstrando as origens dos créditos ativados x créditos não ativados” e pelo “cronograma dos Ativos Fiscais não elegíveis relacionados às operações de créditos sem atraso” disponibilizados pelo Banco, replicados abaixo:

DEMONSTRATIVO DOS ATIVOS FISCAIS DIFERIDOS - ATIVADOS X NÃO ATIVADOS**I) DEMONSTRATIVO RESUMO PUBLICADO EM NOTA EXPLICATIVA**

Itens	1º Sem/17	2016	2015	2014
1. Total das Diferenças Temporárias (Provisões e Ajustes a Valor de Mercado-AVM)	6.549.464	6.186.088	5.809.498	4.263.499
2. Créditos Tributários esperados sobre Diferenças Temporárias	2.947.259	2.783.740	2.614.274	1.705.400
3. Créditos Tributários Ativados sobre Provisões	2.180.758	2.132.416	1.459.663	942.033
4. Crédito Tributário Ativado sobre AVM (decorrente da marcação a mercado de TVM, IFD e Item Objeto de Hedge)	281.841	289.022	384.514	182.103
5. Total de Créditos Tributários Ativados (item 3 + item 4)	2.462.599	2.421.438	1.844.177	1.124.136
6. Créditos Tributários Não Ativados (item 2 (-) item 5)	484.660	362.302	770.097	581.264

II) DETALHAMENTO DO ITEM "I" ANTERIOR

1. Provisões para Créditos de Liquidação Duvidosa - PCLD	1º Sem/17	2016	2015	2014
1.1. PCLD - Base - Valor Bruto	3.830.149	3.937.459	3.313.460	2.349.986
1.2. PCLD - Base - Ajustes (Exclusão)	-171.858	-179.671	-486.287	-613.056
. S/Característica de Conc.Crédito - FINOR/INSS	-28.488	-28.825	-46.804	-46.458
. RISCOS COM PROAGRO A RECEBER - FONTE FNE	-6	-1.088	-2.644	-2.600
. Operações contratadas até 35 mil	0	0	-122.516	-92.673
. Diferença não Identificada	0	0	-368	0
. Ops com Reembolso superior a 10 anos (05 anos até Nov/16)	-143.363	-149.758	-313.955	-471.325
1.3. PCLD - Base - Ajustada	3.658.291	3.757.788	2.827.174	1.736.931

2. Outras Provisões Contingenciais (Fiscais, Trabalhistas, Cíveis, Atuariais etc)

2.1. Outras Provisões - Base - Valor Bruto	2.030.868	1.714.712	1.577.800	1.458.254
2.2. Outras Provisões - Base - Ajustes (Exclusão) (¹)	-442.075	-400.401	-1.031.131	-840.042
2.3. Outras Provisões - Base - Ajustada (Capef/Camed/Seguro) (²)	1.588.793	1.314.311	546.669	618.212

3. Ajustes a Valor de Mercado - AVM (TVM, Swap e Eurobônus)

3.1. AVM - Base - Valor Bruto	688.448	706.788	918.237	455.252
3.2. AVM - Base - Ajustes (Exclusão)	0	0	0	0
3.3. AVM - Base - Ajustada	688.448	706.788	918.237	455.252

4. Bases Elegíveis para Constituição do CT (1+2+3)

4.1. Bases Elegíveis a CT - Base Valor Bruto	6.549.464	6.358.959	5.809.498	4.263.492
4.2. Bases Elegíveis a CT - Base - Ajustes (Exclusão)	-613.933	-580.072	-1.517.418	-1.453.098
4.3. Bases Elegíveis a CT - Base - Ajustada	5.935.532	5.778.887	4.292.080	2.810.395

5. Crédito Tributário sobre a Base Ajustada

- IRPJ: alíquota 15%	890.330	866.833	643.813	421.560
- IRPJ - Alíquota 10% x (Lucro Real-R\$ 240.000,00)	593.541	577.865	429.185	281.016
- IRPJ - Total	1.483.871	1.444.698	1.072.998	702.577
- CSLL: alíquota 20% (³)	1.187.106	1.155.777	858.416	421.559
(-) Ajuste de 5% para os créditos a partir de 2019	-208.378	-179.037	-87.237	0
- CSLL: alíquota 20% Ajustada dos 5%	978.728	976.740	771.179	421.559
- IRPJ/CSLL - Total	2.462.599	2.421.438	1.844.177	1.124.136

(¹) Provisões Fiscais, Trabalhistas, Cíveis etc, exclusive Atuariais)

(²) O CT de outras provisões contingenciais é constituído somente sobre provisões da Capef/Camed/Seguro

(³) A alíquota da CSLL foi alterada de 15% p/20% em Ago/2015, retornando para 15% a partir de 2019

Fonte: Notas Explicativas; Planilha Cronograma de Realização dos CTs; Planilha Cálculo de Tributos.

Fortaleza-Ce., 14/08/2017 - Preparado por: F047023



PREVISÃO DE REEMBOLSO DAS OPERAÇÕES SEM ATRASO PARA OS CTs NÃO ELEGÍVEIS

ANO	1º SEM/2017	2016	2015	2014
2020	-	-	-	67.756.127,30
2021	-	-	-	58.739.556,77
2022	-	-	71.761.339,48	50.974.587,95
2023	-	-	55.829.491,86	42.130.074,80
2024	-	-	48.352.538,44	38.103.430,40
2025	-	-	46.583.451,60	30.355.275,79
2026	-	-	18.498.823,10	22.097.681,08
2027	7.893.976,22	16.586.113,22	9.062.909,75	22.228.778,12
2028	11.130.258,02	9.115.162,44	3.572.489,10	19.947.528,52
2029	7.947.292,81	5.616.668,31	3.160.637,85	3.229.360,86
2030	7.227.572,35	4.529.136,47	2.279.266,43	2.397.165,91
2031	2.002.423,20	3.843.978,51	2.060.452,36	47.004.249,78
2032	1.750.943,95	3.594.280,51	1.807.026,84	2.237.695,97
2033	46.280.020,78	48.077.527,96	46.260.303,99	2.127.212,24
2034	2.682.218,15	3.216.913,41	2.874.334,57	5.947.676,01
2035	55.814.437,18	54.373.527,49	852.291,29	55.021.543,43
2036	400.352,08	400.245,58	999.406,86	1.027.378,17
2037	233.477,96	404.283,59	-	-
TOTAL (¹)	143.362.972,68	149.757.837,47	313.954.763,52	471.325.323,13

(¹) A partir de 2016 estes valores foram reduzidos haja vista mudança do critério de 05 para 10 anos na previsão de realiação dos Ativos Fiscais Diferidos

3.1.1.14 CONSTATAÇÃO

As Notas Explicativas que acompanham as Demonstrações Financeiras publicadas pelo BNB, nos exercícios de 2014 a 2016, não contêm o exigido pelo COSIF 1-9-6-19 em sua totalidade, bem assim não estão adequadas à forma enumerada no Art. 3.º, Circular BACEN 3171/2002.

Fato

Efetuamos o teste de revisão analítica (exame de correlação das informações) para aferir se as Demonstrações Financeiras Publicadas (DFPs), exercícios 2014 a 2016, contemplam Notas Explicativas que registram informações qualitativas e quantitativas sobre os créditos tributários e obrigações fiscais diferidas conforme determina os seguintes regramentos:

1. COSIF 6-19, Art. 3º;
2. Circular BACEN nº 3.082/2001, Art. 6º;
3. Circular BACEN nº 3.068/2001, Art. 7º

Os regramentos contábeis foram devidamente atendidos, já que existem notas explicativas detalhando questões atinentes ao crédito tributário.

Adicionalmente, efetuamos o teste de revisão analítica (exame de correlação das informações) para aferir se as Notas Explicativas que acompanham as Demonstrações Financeiras publicadas pelo BNB, exercícios 2014 a 2016, contemplam informações qualitativas e quantitativas sobre os créditos tributários e obrigações fiscais diferidas conforme preceituado no COSIF 1-9-6-19, bem assim se estão convergentes com a forma

enumerada pela Circular BACEN 3.171/2002, Art. 3.º. Os resultados dos testes aplicados foram sintetizados abaixo:

QUESITOS	SITUAÇÃO
1. Critérios de constituição, avaliação, utilização e baixa;	Não atendida
2. natureza e origem dos créditos tributários;	Atendida
3. expectativa de realização, discriminada por ano nos primeiros cinco anos e, a partir daí, agrupadas em períodos de cinco anos;	Atendida
4. valores constituídos e baixados no período;	Atendida
5. valor presente dos créditos ativados;	Atendida
6. créditos tributários não ativados;	Atendida
7. valores sob decisão judicial;	Não atendida
8. efeitos no ativo, passivo, resultado e patrimônio líquido decorrentes de ajustes por alterações de alíquotas ou por mudança na expectativa de realização;	Atendida
9. Conciliação entre o valor debitado ou creditado ao resultado de imposto de renda e contribuição social e o produto do resultado contábil antes do imposto de renda multiplicado pelas alíquotas aplicáveis, divulgando-se também tais alíquotas e suas bases de cálculo.	Não atendida

Verificamos que as Notas Explicativas que acompanham das Demonstrações Financeiras publicadas pelo BNB, nos exercícios de 2014/2016, apresentam conteúdo textual bastante convergente nos três anos mencionados. O teste aplicado refere-se tão somente ao ano de 2016, já que o último ano circunscreve em representação os anos de 2015/2014.

A seguir apresentamos de forma mais detalhada a opinião da equipe de auditores:

1. *critérios de constituição, avaliação, utilização e baixa; (Não atendida)*

As Notas Explicativas não identificam textualmente tais critérios.

2. *natureza e origem dos créditos tributários;*

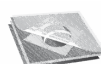
As Notas explicativas registram que o “Banco possui ativo fiscal diferido, constituído sobre diferenças temporárias na apuração da base de cálculo do imposto de renda e da contribuição social sobre o lucro líquido, **decorrentes principalmente de despesas de provisão para créditos de liquidação duvidosa – PCLD (perdas de credito), despesas de outras provisões contingenciais, ajustes a valor de mercado das operações de TVM, SWAP e EUROBÔNUS**”. **Original sem grifo.**

3. *expectativa de realização, discriminada por ano nos primeiros cinco anos e, a partir daí agrupadas em períodos de cinco anos;*

As Notas explicativas registram que:

Para o exercício findo em dezembro de 2016, o Banco revisou as bases de apuração dos Créditos Tributários e ajustou os prazos de realização dos Ativos Diferidos para 10 anos, ao invés de 5 (cinco) anos, como vinha procedendo. Essa mudança de estimativa contábil levou em consideração uma nova realidade econômica que se impôs ao país, principalmente nos últimos dois anos, com uma forte elevação da inadimplência e consequente aumento das despesas de provisões de créditos de liquidação duvidosa.

Além disso, a edição da Lei nº 13.340, de 28.09.2016, que trata de liquidação com descontos e renegociações de dívidas de crédito rural, proporcionou alongamento dos prazos de reembolso das operações de crédito, entre 2021 e 2030, com impacto direto na previsão de realização desses ativos.



A mudança de estimativa gerou aumento no reconhecimento dos créditos tributários, com impacto positivo da ordem de R\$ 413.000 no resultado apurado nas Demonstrações Financeiras de dezembro de 2016. [...]

Os valores totais previstos de realizações dos créditos tributários na posição de 31.12.2016 estão a seguir demonstrados:

Período	IRPJ		CSLL		Total	
	Valor Contábil	Valor Presente	Valor Contábil	Valor Presente	Valor Contábil	Valor Presente
2017	395.600	359.478	316.480	287.581	712.080	647.059
2018	153.936	130.775	123.148	104.620	277.084	235.395
2019	94.519	72.296	56.712	43.378	151.231	115.674
2020	137.717	96.014	82.630	57.609	220.347	153.623
2021	269.638	171.526	161.782	102.916	431.420	274.442
2022	62.324	38.128	37.395	22.877	99.719	61.005
2023	53.201	28.287	31.920	16.972	85.121	45.259
2024	51.570	25.138	30.943	15.082	82.513	40.220
2025	51.994	23.236	31.197	13.941	83.191	37.177
2026	43.742	17.920	26.259	10.758	70.001	28.678
Acima de 2026	130.457	130.457	78.274	78.274	208.731	208.731
Total	1.444.698	1.093.255	976.740	754.008	2.421.438	1.847.263

(1) Para fins de cálculo do valor presente foi considerada a meta para as taxas over – selic média, projetadas pelo Bacen na posição de 31.12.2016.

(2) Considerando a alíquota de 20% até 31.12.2018 e 15% a partir de 01.01.2019.

4. valores constituídos e baixados no período;

Segundo as Notas Explicativas, as provisões sobre as Reservas de Reavaliação; as provisões sobre os Créditos Recuperados, na forma do artigo 12 da Lei nº 9.430, de 27.12.1996; as provisões sobre os ajustes a valor de mercado dos Títulos e Valores Mobiliários (Item Objeto de Hedge e Instrumentos Financeiros Derivativos), todas apuradas pelo valor presente, serão baixadas de acordo com o cronograma abaixo:

Período	IRPJ		CSLL		Total	
	Valor Contábil	Valor Presente ¹	Valor Contábil ²	Valor Presente	Valor Contábil	Valor Presente
2017	17.108	15.956	13.683	12.765	30.786	28.721
2018	8.798	7.257	7.034	5.804	15.827	13.061
2019	9.837	8.104	5.903	4.863	15.740	12.967
2020	5.622	3.880	3.373	2.328	8.995	6.208
2021	4.508	2.849	2.702	1.709	7.205	4.558
2022	4.391	2.547	2.635	1.529	7.026	4.076
2023	4.429	2.355	2.658	1.413	7.087	3.768
2024	4.641	2.262	2.784	1.357	7.425	3.619
2025	4.291	1.917	2.574	1.150	6.865	3.067
2026	1.114	457	669	274	1.783	731
Acima de 2026	12.881	9.400	7.726	5.640	20.607	15.040
Total	77.605	56.984	51.741	38.832	129.346	95.816

5. valor presente dos créditos ativados;

Período	IRPJ		CSLL		Total	
	Valor Contábil	Valor Presente	Valor Contábil	Valor Presente	Valor Contábil	Valor Presente
2017	395.600	359.478	316.480	287.581	712.080	647.059
2018	153.936	130.775	123.148	104.620	277.084	235.395
2019	94.519	72.296	56.712	43.378	151.231	115.674
2020	137.717	96.014	82.630	57.609	220.347	153.623
2021	269.638	171.526	161.782	102.916	431.420	274.442
2022	62.324	38.128	37.395	22.877	99.719	61.005
2023	53.201	28.287	31.920	16.972	85.121	45.259
2024	51.570	25.138	30.943	15.082	82.513	40.220
2025	51.994	23.236	31.197	13.941	83.191	37.177
2026	43.742	17.920	26.259	10.758	70.001	28.678
Acima de 2016	130.457	130.457	78.274	78.274	208.731	208.731
Total	1.444.698	1.093.255	976.740	754.008	2.421.438	1.847.263

(1) Para fins de cálculo do valor presente foi considerada a meta para as taxas over – selic média, projetadas pelo Bacen na posição de 31.12.2016.

(2) Considerando a alíquota de 20% até 31.12.2018 e 15% a partir de 01.01.2019.



6. créditos tributários não ativados;

Especificação	IRPJ		CSLL	
	31.12.2016	31.12.2015	31.12.2016	31.12.2015
Créditos Tributários Não Ativados (item 2 - item 5) ⁽²⁾	101.824	379.378	260.478	362.025

(2) Não ativados por não atenderem aos critérios de realização estabelecidos pela Resolução do CMN nº 3.355, de 31.03.2006, e considerando estudo técnico sobre a constituição de ativos e passivos fiscais diferidos.

7. valores sob decisão judicial; (Não atendida)

As Notas explicativas são silentes quanto ao detalhamento de “valores sob decisão judicial” circunscritos ao crédito tributário reconhecido.

8. efeitos no ativo, passivo, resultado e patrimônio líquido decorrentes de ajustes por alterações de alíquotas ou por mudança na expectativa de realização;

As Notas Explicativas contemplam a seguinte informação:

Para o exercício findo em dezembro de 2016, o Banco revisou as bases de apuração dos Créditos Tributários e ajustou os prazos de realização dos Ativos Diferidos para 10 anos, ao invés de 5 (cinco) anos, como vinha procedendo. Essa mudança de estimativa contábil levou em consideração uma nova realidade econômica que se impôs ao país, principalmente nos últimos dois anos, com uma forte elevação da inadimplência e consequente aumento das despesas de provisões de créditos de liquidação duvidosa.

Além disso, a edição da Lei nº 13.340, de 28.09.2016, que trata de liquidação com descontos e renegociações de dívidas de crédito rural, proporcionou alongamento dos prazos de reembolso das operações de crédito, entre 2021 e 2030, com impacto direto na previsão de realização desses ativos.

A mudança de estimativa gerou aumento no reconhecimento dos créditos tributários, com impacto positivo da ordem de R\$ 413.000 no resultado apurado nas Demonstrações Financeiras de dezembro de 2016. Original sem grifo.

9. Conciliação entre o valor debitado ou creditado ao resultado de imposto de renda e contribuição social e o produto do resultado contábil antes do imposto de renda multiplicado pelas alíquotas aplicáveis, divulgando-se também tais alíquotas e suas bases de cálculo. (Não atendida)

Não foi encontrada Nota Explicativa específica para atender esse requisito.

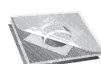
Causa

Os controles existentes não foram capazes de identificar a ausência de informações relativas ao AFD nas notas explicativas às demonstrações contábeis.

Manifestação da Unidade Examinada

A Unidade examinada apresentou o Ofício 2017/704-13, de 9 de outubro de 2017, ressaltando que o BNB zela e atende às regras da unificação dos diversos planos contábeis e uniformização dos procedimentos de registro e elaboração de demonstrações financeiras e; considerando que vem atendendo a 06 (seis) dos 09 (nove) quesitos obrigatórios, assume o compromisso de inserir no Balanço de Dez/2017 os itens faltantes, quais sejam:

- 1) Critérios de constituição, avaliação, utilização e "baixa";
- 2) Valores sob decisão judicial;



- 3) Conciliação entre o valor debitado ou creditado ao resultado de imposto de renda e contribuição social e o produto do resultado contábil antes do imposto de renda multiplicado pelas alíquotas aplicáveis, divulgando-se também tais alíquotas e suas bases de cálculo.

Análise do Controle Interno

A Unidade examinada apresentou o Ofício 2017/704-13, de 9 de outubro de 2017, ressaltando que o BNB assume o compromisso de inserir no Balanço de Dez/207 os 03 itens normatizados, os quais não estão presentes nas Notas Explicativas. Tem-se por opinião que o expediente a ser adotado seja suficiente para o atendimento das recomendações prolatadas, contudo, somente no início de 2018, com a publicação dos balanços de 2017.

Recomendações:

Recomendação 1: Aprimorar as Notas Explicativas que acompanham as Demonstrações Financeiras publicadas pelo BNB para contemplar o exigido pelo COSIF 1-9-6-19 em sua totalidade, acompanhada dos ajustes para adequá-las à forma enumerada no Art. 3.º, Circular BACEN 3.171/2002.

3.1.1.15 CONSTATAÇÃO

Ausência de norma corporativa para reconhecer e mensurar o Ativo Fiscal Diferido (AFD)

Fato

O BNB não possui regimentos internos estruturados em sistema corporativo para legitimar a gestão do AFD (apuração, registro, controle e realização do ativo fiscal) e, tampouco, procedimentos corporativos de amplo conhecimento amplo da organização; sem prejuízo de a memória de cálculo do AFD balizar-se na legislação externa, conforme já comentado em itens específicos deste relatório. Em resposta ao item 9, SA-201700692/02, o Banco assim se manifestou:

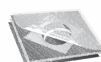
“[...] informamos que o Banco não dispõe de normas internas substantivas e procedimentais versando sobre a apuração, registro, controle e realização do ativo e do passivo fiscal diferido. Assim, o processo de apuração, registro e realização dos créditos tributários está fundamentado na legislação externa, merecendo destaque a Resolução CMN nº 3.059, de 20 de dezembro de 2012 e a Circular BACEN nº 3.171, de 30 de dezembro de 2002, dentre outros atos normativos”.

Causa

Percepção por parte dos gestores do Banco de que apenas o arcabouço normativo externo já seria suficiente para regular o reconhecimento e a mensuração do ativo fiscal diferido

Manifestação da Unidade Examinada

A Unidade examinada apresentou o Ofício 2017/ 704-13, de 9 de outubro de 2017, ponderando que, apesar de não possuir normas internas estruturadas em sistemas



corporativos, “no tocante ao processo de apuração, registro, controle, manutenção e realização de ativos e passivos fiscais diferidos, observa a legislação externa”, passando a listar tais normas, ao tempo, de anuir com o achado da equipe de auditoria e se comprometer a “preparar e publicar os capítulos dos normativos internos, relativos ao Ativo Fiscal Diferido, até o final do 1º trimestre de 2018.”

Análise do Controle Interno

Asseverado o comprometimento do BNB em sanar a irregularidade apontada, tem-se por recepcionadas as argumentações, ao tempo de fazer constar na recomendação o prazo para publicação das normas e conhecimento de seu inteiro teor à CGU até 30/03/2018.

Recomendações:

Recomendação 1: Validar e publicar, até 30/03/2018, normas substantivas e/ou procedimentais versando sobre a apuração, registro, controle e realização do ativo e do passivo fiscal diferido.

Recomendação 2: Desenvolver e/ou aperfeiçoar, a partir de plano de ação estruturado, sistema corporativo para reconhecer, mensurar e registrar o AFD.

3.1.1.16 CONSTATAÇÃO

Ausência de comprovação em Atas da manifestação do Conselho Fiscal sobre a metodologia e gestão do AFD.

Fato

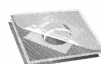
Em atenção à aplicação dos procedimentos previstos na Resolução 3.059/2002 e Circular Bacen nº 3.171/2002, verificamos que o Conselho Fiscal do BNB não atendeu os preceitos definidos na Circular/BACEN 3.171/2002, Art. 2º.:

O estudo técnico a que se refere o art. 1º, inciso II, da Resolução 3.059, de 2002, deve:

I - Ser examinado pelo conselho fiscal, se em funcionamento, aprovado pelos órgãos da administração das instituições e revisado por ocasião dos balanços semestrais e anuais

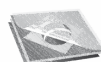
Para aferir as ações fiscalizatórias do Conselho Fiscal, solicitou-se ao BNB apresentar cópia fidedigna dos relatórios elaborados nos últimos 5 anos (acompanhados do parecer do Conselho Fiscal, aprovados pelos órgãos da Administração e devido parecer dos auditores) que evidenciassem de forma clara e objetiva a aplicação dos procedimentos previstos na Resolução 3.059/2002 e Circular Bacen nº 3.171/2002. A documentação recebida foi examinada por meio de revisão analítica, porquanto utilizou-se a correlação de informações para atestar a extensão da fiscalização.

Assim, examinou-se as DFPs (exercícios 2016, 2015 e 2014) para aferir se os Pareceres do Auditor Independente contemplam opinião destacando se os procedimentos adotados pelo BNB para a constituição e manutenção dos créditos tributários e obrigações fiscais diferidas atendem os preceitos legais retro mencionados. A conformidade legal do controle das operações foi atestada por meio métodos de aprovações, consoante às responsabilidades e os riscos envolvidos. Neste caso, reserva-se presumir que “na medida do possível, a pessoa que autoriza não deve ser a que aprova para não expor a risco os interesses da empresa”.



Para confirmar o nível de participação da Diretoria no tema AFD e fiscalização do Conselho Fiscal, procedeu-se à leitura de todas as Atas do Conselho Fiscal e da Administração desde 2015. O resultado está detalhado a seguir:

1. Apresentação estudo técnico - Ata 19ª Conselho Fiscal_Extraordinária 06.02.2015 - “**D) Estudo Técnico para Créditos Tributários.** O Sr. Jurandir apresentou o Estudo Técnico para Créditos Tributários sobre diferenças temporárias relativamente às Demonstrações Financeiras encerradas em 31/12/2014. Informou que o estudo técnico está em conformidade com o art. 1º, II, da Resolução CMN nº 3059, de 20.12.2002, com a redação alterada pela Resolução CMN nº 3355, de 31.03.2006. Encerrou a apresentação registrando que a realização de créditos tributários pelo Banco, na posição de 31/12/2014, no montante de R\$ 113.247 mil, é plenamente justificável pela observância dos requisitos à legislação do Banco Central (BACEN) e do Conselho Monetário Nacional (CMN), bem como em função do histórico de lucratividade da Instituição e dos resultados futuros favoráveis, além de ser um procedimento eficaz para mensuração dos resultados societários e para a justa remuneração dos seus investidores.”
2. Apresentação estudo técnico - Ata RCA 489ª_06.02.2015 - “**D) Estudo Técnico para Créditos Tributários.** O Sr. Manoel Lucena apresentou o Estudo Técnico para Créditos Tributários sobre diferenças temporárias relativamente às Demonstrações Financeiras encerradas em 31/12/2014. Informou que o estudo técnico está em conformidade com o art. 1º, II, da Resolução CMN nº 3059, de 20.12.2002, com a redação alterada pela Resolução CMN nº 3355, de 31.03.2006. Encerrou a apresentação registrando que a realização de créditos tributários pelo Banco, na posição de 31/12/2014, no montante de R\$ 113.247 mil, é plenamente justificável pela observância dos requisitos à legislação do Banco Central (BACEN) e do Conselho Monetário Nacional (CMN), bem como em função do histórico de lucratividade da Instituição e dos resultados futuros favoráveis, além de ser um procedimento eficaz para mensuração dos resultados societários e para a justa remuneração dos seus investidores.”
3. Apresentação estudo técnico - Ata 20ª Conselho Fiscal_05.08.2015 - “Por fim, foi apresentado o **estudo técnico** que fundamenta o registro dos **créditos tributários**, na forma da Resolução do CMN nº 3059, de 20.12.2002. ”
4. Apresentação estudo técnico - Ata RCA 501ª_05.08.2015 - “Por fim, foi apresentado o **estudo técnico** que fundamenta o registro dos **créditos tributários**, na forma da Resolução do CMN nº 3059, de 20.12.2002”.
5. Apresentação estudo Ata 21ª Conselho Fiscal_Extraordinária 16.02.2016 “1.9. Estudo Técnico para Créditos Tributários: Apresentou Estudo Técnico para Créditos Tributários sobre diferenças temporárias relativamente às Demonstrações Financeiras encerradas 31/12/2015. Informou que o estudo técnico está em conformidade com o art. 1º, II, da Resolução CMN nº 3059, de 20.12.2002 e suas alterações posteriores. Encerrou a apresentação registrando que a constituição de créditos tributários pelo Banco no exercício de 2015, no montante de R\$ 524.507 mil é plenamente justificável pela observância dos requisitos na legislação do BACEN e Conselho Monetário Nacional, bem como em função do histórico de lucratividade da Instituição e dos resultados futuros favoráveis, além de ser um procedimento eficaz para mensuração dos resultados societários e para a justa remuneração dos seus investidores. ”
6. Apresentação estudo técnico - RCA 519ª_17.02.2016 – “d) Estudo Técnico para Créditos Tributários. O Sr. Lucena apresentou o Estudo Técnico para Créditos Tributários sobre diferenças temporárias relativamente às Demonstrações Financeiras encerradas em 31/12/2015. Informou que o estudo técnico está em conformidade com o art. 1º, II, da Resolução CMN nº 3059, de 20.12.2002 e suas alterações posteriores. Encerrou a apresentação registrando que a constituição de créditos tributários pelo Banco no exercício de 2015, no montante de R\$ 524.507,00



(quinhentos e vinte e quatro mil e quinhentos e sete reais) é plenamente justificável pela observância dos requisitos na legislação do Banco Central do Brasil (Bacen) e Conselho Monetário Nacional (CMN), bem como em função do histórico de lucratividade da Instituição e dos resultados futuros favoráveis, além de ser um procedimento eficaz para mensuração dos resultados societários e para a justa remuneração dos seus investidores.”

7. Apresentação estudo técnico - Ata 22ª Reunião Extraordinária_08.08.2016 - *“ORDEM DO DIA: 1. Proposta de Ação Administrativa - PAA 2016/955-020 – Demonstrações Financeiras do 10 semestre de 2016, Relatório de Desempenho Econômico-Financeiro, Informação sobre a Participação dos Empregados no Lucro, Proposta de Distribuição Antecipada de Juros sobre o Capital Próprio e Estudo Técnico para Créditos Tributários. **O Conselho Fiscal tomou conhecimento da PAA 2016/955-020.**” Original sem grifo.*
8. Apresentação estudo técnico - RCA 534ª_28.08.2016 – *“Foi apresentado, em seguida, o estudo técnico sobre a constituição de ativos e passivos fiscais diferidos e projeção de receitas e despesas para o período compreendido entre o segundo semestre de 2016 e primeiro semestre de 2021, na forma da Resolução do CMN nº 3.059, de 20/12/2002. O Conselho de Administração pediu maior detalhamento acerca das premissas financeiras utilizadas na projeção de despesas e receitas para o período de 2016 a 2020, que fundamentam o estudo técnico sobre a constituição de ativos e passivos fiscais diferidos. Diretor Lucena e Superintendente Jurandir prestaram as informações sobre o assunto, contemplando as dúvidas do Colegiado. Como sugestão para os estudos no próximo semestre, o Colegiado pediu que fosse adicionado ao estudo sobre o uso dos créditos tributários, cenários de “estresse” em relação às premissas utilizadas de trajetória das variáveis macroeconômicas e de inadimplência”.*

Conforme pode ser observado nos excertos replicados das reuniões, nos exercícios de 2015 e 2016, somente o Conselho de Administração, reunião RCA 534ª, de 28.08.2016, manifestou ou registrou questionamento relativo ao crédito tributário, assunto de vital importância para a gestão do BNB, porquanto, o Conselho Fiscal do BNB em funcionamento permaneceu silente.

Tendo-se que o BNB é uma estatal, implica que o Conselho Fiscal em funcionamento, dado a sua relevância para a governança corporativa, para não confrontar o inteiro teor do Manual do Conselheiro Fiscal, da Secretaria do Tesouro Nacional (COREF/GEFIS), aja como instrumento relevante de defesa dos interesses da União (na condição de acionista), bem assim da sociedade em geral.

Ainda, a preponderância do conselho fiscal no sistema de governança corporativa no Brasil é reconhecida até mesmo pela Lei *Sarbanes-Oxley*, a partir do momento em que as autoridades americanas aceitaram-no como substituto dos comitês de auditoria nas companhias brasileiras listadas em Nova York, o que demonstra a força do Conselho Fiscal nas organizações.

Assim, tem-se por premissa que a atribuição fiscalizatória do Conselho Fiscal seja imperativa. Recepcionada esta assertiva, após a leitura de todas as Atas do Conselho Fiscal 2015/2016 registramos que inexistiu qualquer debate ou pedido de explicação por parte dos conselheiros a respeito (motivação) do BNB ter ativado montantes vultosos de crédito tributário desde 2014, sem prejuízo do estudo elaborado:

Como se observa, o fato contábil (ativação do crédito tributário) chama à atenção tanto pelos montantes quanto pelo regramento legal de sua qualificação e controle estruturados para sua validação de responsabilidade dos Conselhos (Fiscal e Administração), bem assim do Comitê de Auditoria.

Cabe frisar que na esfera contábil, a Lei das Sociedades Anônimas e legislação complementar concedem ao conselho fiscal relevância especial, atribuindo-lhe competência de grande amplitude, com deveres e responsabilidades comparados aos dos próprios administradores. Assim, o conselho fiscal é um órgão colegiado não integrante da administração, que fiscaliza a administração das companhias, zelando pela legalidade e regularidade dos atos de gestão, inclusive, deve examinar e opinar sobre os demonstrativos financeiros auditados pela auditoria externa, procurando preservar o direito dos acionistas. No caso do BNB, o crescimento do crédito tributário de 64% (2015/2014) e 31,2% (2016/2015) possui materialidade e relevância para merecer atenção especial do Conselho Fiscal

Causa

As Atas do Conselho Fiscal não contemplam as manifestações dos conselheiros a respeito de questões atinentes ao AFD.

Manifestação da Unidade Examinada

A Unidade examinada apresentou o Ofício 2017/ 0382, de 10 de outubro de 2017, ponderando que ao emitir o “*parecer quanto ao exame das demonstrações financeiras*”, inclui o estudo técnico do crédito tributário. Além disso, como prova cabal de que o Conselho Fiscal esteja atuante, cumprindo o seu papel fiscalizador, realizando exame e emitindo sua opinião sobre o Estudo Técnico do Crédito Tributário, detalhou “*o processo de tramitação dos documentos referentes ao desempenho econômico-financeiro do Banco*”. Na reunião de buscas e soluções concernente à apreciação do relatório preliminar, o representante do Conselho Fiscal afirmou que os temas são debatidos nas reuniões qualificadas, contudo, sem destaque nas atas, o que será efetivado doravante.

Análise do Controle Interno

Os argumentos apresentados não podem ser recepcionados, uma vez que, efetivamente, nas atas analisadas não existe evidência de qualquer manifestação do Conselho Fiscal quanto ao assunto, seja para questionar, seja para elidir dúvidas ou, até, propor novas assertivas quanto à legitimidade do reconhecimento e mensuração do AFD.

Por fim, tem-se por opinião que os preceitos dos regramentos vigentes somente serão atendidos, a partir da atuação fiscalizatória do Conselho Fiscal, devidamente registrada em documentos corporativos. Logo, o parecer concernente ao exame integral das demonstrações financeiras não atende tais preceitos. Diante da anuência do Conselho Fiscal em promover os ajustes necessários para contemplar nas Atas os temas abordados, a equipe de auditoria anuiu com os argumentos apresentados, sem prejuízo de monitorar nos exercícios futuros se o apontamento foi devidamente atendido.

Recomendações:

Recomendação 1: Que o Conselho Fiscal examine detalhadamente o estudo técnico e faça constar em suas Atas todas as manifestações a respeito do AFD.



Certificado de Auditoria Anual de Contas



Secretaria Federal de Controle Interno

Certificado: 201701432

Unidade Auditada: BANCO DO NORDESTE DO BRASIL S/A

Ministério Supervisor: MINISTERIO DA FAZENDA

Município (UF): Fortaleza (CE)

Exercício: 2016

1. Foram examinados os atos de gestão praticados entre 01/01/2016 e 31/12/2016 pelos responsáveis das áreas auditadas, especialmente aqueles listados no artigo 10 da Instrução Normativa TCU nº 63/2010.

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

3. Foram registradas as seguintes constatações relevantes para as quais, considerando as análises realizadas, não foi identificado nexos de causalidade com atos de gestão de agentes do Rol de Responsáveis:

- Ausência de providências tempestivas na apuração de indícios de irregularidades nos convênios FUNDECI/2012.0082, FUNDECI/2012.0083 e FUNDECI/2012.0084 (item 2.1.1.3);

- Fragilidades de controle no trabalho desenvolvido pelos Grupos de Trabalho de Análise de Prestações de Contas (item 2.1.1.4);

- Deficiências na elaboração do projeto básico (item 2.2.1.1);

- Falhas na instauração e na condução dos processos administrativos relativos à execução do Contrato 2013/12 (item 2.2.1.6);

- Falha da Comissão Interna na apuração do pedido de rescisão amigável do Contrato 2013/129 feito pela empresa INDRA (item 2.2.1.8);

- Inconsistência das informações referentes aos seguros obrigatórios e às restrições cadastrais decorrentes na ausência de apólices vigentes. (item 3.1.1.3);

- Inexistência de medidas disciplinares decorrentes de descumprimento de normas de condutas na gestão dos seguros obrigatórios. (item 3.1.1.4);



- Ineficácia de cláusula contratual que autoriza contratação dos seguros diretamente pelo próprio Banco ou antecipação do vencimento da dívida. (item 3.1.1.5);

- Acúmulo de funções compromete independência do parecer jurídico acerca da Comissão de Apuração em Processo Administrativo do pedido de rescisão do Contrato 2013/129 (item 2.2.1.7);

- Prejuízo de R\$ 10.230.011,28 referente à contratação de serviço de suporte e manutenção para licenças SAP não utilizadas, e atos de gestão antieconômica referentes à antecipação desnecessária da aquisição de licenças SAP mediante o Contrato 2013/129, sendo pago o valor de R\$ 2.074.643,20 no Exercício 2016 (item 2.2.1.4).

4. Nestes casos, conforme consta no Relatório de Auditoria, foram recomendadas medidas saneadoras.

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

– Pagamento de prorrogação futura do serviço de manutenção de licenças SAP, para execução posterior ao distrato e desmobilização da equipe de implantação da solução objeto do Contrato 2013/129, com prejuízo de R\$ 817.734,97. (item 2.2.1.3)

– Falhas gerenciais no tratamento das demandas de reequilíbrio econômico-financeiro do Contrato 2013/129. (item 2.2.1.5)

– Ausência de informações sobre a situação dos seguros obrigatórios e inexistência de apólices vigentes. (item 3.1.1.2)

– Descumprimento das normas internas referentes à realização de vistorias de desembolso. (item 3.1.1.7)

– Descumprimento das normas internas referentes à realização de vistorias de rotina. (item 3.1.1.8)

6. Diante dos exames realizados e da identificação de nexo de causalidade entre os atos de gestão de cada agente e as constatações mencionadas, proponho que o encaminhamento das contas dos integrantes do Rol de Responsáveis seja conforme indicado a seguir:

CPF do agente público	Cargo ou função	Avaliação do órgão de Controle Interno	Fundamentação da avaliação do Controle Interno
***.692.763-**	Diretor de Negócios	Regular com Ressalva	Item 3.1.1.2 do Relatório de Auditoria nº 201701432
***.230.813-**	Diretor de Administração e TI	Irregular	Item 2.2.1.5 do Relatório de Auditoria nº 201701432
***.229.083-**	Diretor de Desenvolvimento Sustentável	Regular com Ressalva	Item 3.1.1.2 do Relatório de Auditoria nº 201701432
***.105.969-**	Diretor de Administração e TI	Irregular	Item 2.2.1.3 do Relatório de Auditoria nº 201701432



***.872.185-**	Diretor de Administração e TI	Irregular	Item 2.2.1.5 do Relatório de Auditoria nº 201701432
***.857.404-**	Diretor de Negócios	Regular com Ressalva	Item 3.1.1.2 do Relatório de Auditoria nº 201701432
***.282.304-**	Diretor de Controle e Risco	Regular com Ressalva	Item 3.1.1.2 do Relatório de Auditoria nº 201701432
***.124.393-**	Presidente	Regular com Ressalva	Item 3.1.1.2 do Relatório de Auditoria nº 201701432
***.011.483-**	Diretor de Controle e Risco	Regular com Ressalva	Item 3.1.1.2 do Relatório de Auditoria nº 201701432
***.467.863-**	Diretor de Planejamento	Regular com Ressalva	Item 3.1.1.2 do Relatório de Auditoria nº 201701432
***.904.043-**	Diretor Financeiro e de Crédito	Regular com Ressalva	Itens 3.1.1.2, 3.1.1.7 e 3.1.1.8 do Relatório de Auditoria nº 201701432
***.750.054-**	Diretor de Negócios	Regular com Ressalva	Item 3.1.1.2 do Relatório de Auditoria nº 201701432
Demais integrantes do Rol de Responsáveis		Regularidade	Considerando o escopo do Relatório de auditoria, não foram identificadas irregularidades com participação determinante destes agentes.

7. Ressalta-se que dentre os responsáveis certificados por Regularidade há agentes cuja gestão não foi analisada por não estar englobada no escopo da auditoria de contas, definido conforme art. 14, § 2º, da Decisão Normativa TCU nº 156/2016.

Fortaleza (CE), 27 de novembro de 2017.

O presente certificado encontra-se amparado no relatório de auditoria, e a opção pela certificação foi decidida pelo:

Superintendente da Controladoria Regional da União no Estado do Ceará

Parecer de Dirigente do Controle Interno



Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União

Secretaria Federal de Controle Interno

Parecer: 201701432

Unidade Auditada: Banco do Nordeste do Brasil S.A.

Ministério Supervisor: Ministério da Fazenda

Município/UF: Fortaleza (CE)

Exercício: 2016

Autoridade Supervisora: Henrique de Campos Meirelles

1. Tendo em vista os aspectos observados na prestação de contas anual do exercício de 2016, do Banco do Nordeste do Brasil S.A. - BNB, expresso a seguinte opinião acerca dos atos de gestão com base nos principais registros e recomendações formulados pela equipe de auditoria.

2. O BNB, criado pela Lei nº 1.649/1952, é uma instituição financeira múltipla, organizada na forma de sociedade anônima de capital aberto, sob controle da União Federal, e tem como atribuições (objetivos sociais) previstas no artigo 3º de seu Estatuto Social: “*a promoção do desenvolvimento e a circulação de bens por meio da prestação de assistência financeira, de serviços, técnica e de capacitação a empreendimentos de interesse econômico e social*”. Além disso, possui a competência de administrar o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste – FNE, instituído pela Carta Magna de 1988 e regulamentado pela Lei Federal nº 7.827/89, com o objetivo de contribuir para o desenvolvimento econômico e social da região do semiárido brasileiro por meio da execução de programas de financiamento aos setores produtivos.

3. Em termos de desempenho do exercício de 2016, cabe citar que os ativos da instituição alcançaram o volume de R\$ 46,3 bilhões, com Patrimônio Líquido de R\$ 3,4 bilhões e o com Lucro Líquido de R\$ 732,1 milhões. As operações contratadas atingiram um montante total de R\$ 22,2 bilhões, distribuídos em, aproximadamente, 5 milhões de operações. Destaca-se, ainda, a melhora de 7,8% no Índice de Eficiência Operacional e no Índice de Basileia, que, em 2016, atingiu 15%, frente aos 13,61% no exercício anterior.

4. A avaliação da gestão do BNB referente ao exercício de 2016 abarcou, especialmente, o seguinte escopo acordado com o Tribunal de Contas da União: (i) avaliação dos resultados quantitativos e qualitativos da gestão; (ii) avaliação de indicadores da Unidade; (iii) avaliação da situação das transferências de recursos por meio de parcerias; (iv) regularidade dos

processos licitatórios da unidade; (v) controles internos relacionados ao processo de compras e contratações; (vi) controles internos administrativos; e (vii) controles internos aplicáveis às demonstrações contábeis do banco.

5. No tocante à avaliação dos resultados quantitativos e qualitativos da gestão, observou-se que, em 2016, foram contratados R\$ 22 bilhões em operações de crédito, tendo esse volume sido de R\$ 24 bilhões em 2015, ou seja, houve um decréscimo de 8,2% em relação ao volume contratado no ano anterior. A equipe de auditoria entendeu, por um lado, que a redução foi natural diante da conjuntura econômica enfrentada pelo país no exercício avaliado, salientou, entretanto, que o BNB poderia atuar de forma mais coordenada e tornar mais eficiente o seu processo de crédito, visto que foi identificado um significativo estoque de demanda (pleitos) pendentes de deliberação quanto ao deferimento ou não.

6. Durante a avaliação dos indicadores da Unidade, observou-se que o Banco adota um conjunto de 11 (onze) indicadores de desempenho estratégico. Destes, 7 (sete) medem a eficácia, 2 (dois) a eficiência e 2 (dois) a efetividade da gestão da Unidade. Dos resultados apresentados, depreende-se que apenas dois obtiveram resultados superiores a 90% da meta estabelecida. Por outro lado, dois indicadores - “Conformidade Expandida” e “Resultado Operacional” - apresentaram resultados próximos a 50% de performance. A equipe de auditoria ponderou que o baixo desempenho em termos de resultado operacional poderia ser minimizado por uma atuação mais focada do BNB em contrabalancear fatores econômicos adversos e estimular a atividade econômica da região.

7. Quanto à avaliação da situação das transferências de recursos por meio de parcerias, a análise foi dividida entre recursos repassados via convênios e patrocínios. Identificou-se, no tocante aos convênios, a existência de deficiências na atualização dos dados do Sistema S564 – Gerenciamento de Convênios, de baixa execução orçamentária, de estoque elevado de prestação de contas pendentes de avaliação e de providências administrativas. Observou-se, entretanto, pontos positivos, tais como a implantação do aludido sistema informatizado para gerenciamento dos convênios, seleção de propostas por editais públicos e a atualização dos manuais da área. Recomendou-se que se proceda a atualização tempestiva dos registros no sistema S564 e que se observem os prazos de conclusão da implantação de seus módulos restantes. Recomendou-se, ainda, que se apure responsabilidade pela falta de providências da gestão diante de possíveis irregularidades. Sobre os patrocínios, constatou-se que o controle e registro das ações permanece sendo realizado por meio de métodos manuais, carecendo do desenvolvimento de sistema informatizado para tanto.

8. No que diz respeito à regularidade dos processos licitatórios da unidade, constatou-se que os processos de aquisição foram regulares sob o aspecto formal. Existe, porém, um ponto que requer melhoria no processo de contratação, em especial, de obras e serviços de engenharia, que consiste na deficiência de planejamento, retratada em projetos básicos elaborados sem os elementos necessários e suficientes para licitar e contratar, o que acarreta recorrentes termos aditivos contratuais em razão de alterações nos projetos, e, por conseguinte, atrasos de cronogramas e alterações de preços.

9. Para atacar a falha descrita, recomendou-se aprimorar, doravante, o processo de planejamento das aquisições atinentes a obras e serviços de engenharia, de modo que o projeto básico obedeça às disposições do art. 6º, inciso IX, da Lei nº 8.666/1993, sob pena de responsabilidade de quem o elaborou e da autoridade competente que o aprovou em desacordo com as normas técnico-legal.

10. Quanto à gestão de contratos, incluiu-se no âmbito deste trabalho os resultados consignados no Relatório nº 201604667, que teve por objeto exames de auditoria na gestão da execução do Contrato nº 2013/129, firmado entre o BNB e a INDRA Brasil Soluções e Serviços Tecnológicos S.A., no valor inicial de R\$ 48.950.000,00, para implantação de um sistema ERP (*Enterprise Resource Planning*) na instituição financeira.

11. No aludido relatório, além de falhas no gerenciamento do Contrato nº 2013/129, registra-se a ocorrência de ato de gestão antieconômica decorrente da compra antecipada e desnecessária de licenças SAP, a qual repercutiu em pagamento de serviço de manutenção e suporte que gerou prejuízo da ordem de R\$ 11.047.746,25 ao longo do contrato, sendo R\$ 2.892.378,17 em 2016. Em decorrência, recomendou-se a apuração de responsabilidades pelos pagamentos indevidos, a suspensão do pagamento dos serviços de manutenção e suporte de licenças SAP, e a instauração de procedimento para quantificação do dano ao erário e caracterização dos responsáveis envolvidos.

12. Quanto aos controles internos administrativos, a avaliação se deu através de dois níveis, quais sejam: nível de entidade e nível de atividades. Em nível de entidade, verificou-se que o grau de maturidade da unidade se situa entre a faixa intermediária e a avançada. Apenas a sistemática de avaliação de competências dos colaboradores da Unidade teve sua maturidade classificada em nível básico, dentre as dimensões avaliadas.

13. No nível de atividades operacionais, foram detectadas fragilidades na gestão de seguros obrigatórios dos bens garantidores das operações de crédito, no acompanhamento de clientes por meio das vistorias de desembolso e de rotina, e em situações específicas relacionadas a demonstrações contábeis, licitação e convênios, conforme detalhado a seguir.

14. A gestão de seguros apresentou fragilidades quanto à ausência de informações sobre a situação de seguros obrigatórios e inexistência de apólices vigentes. Constatou-se que existem seguros vigentes para 30,2% dos bens constituídos como garantias, sendo que, no caso das operações em atraso, 97% das apólices estão vencidas. Recomendou-se, então, a implementação de solução de tecnologia da informação que ofereça o adequado suporte à gestão dos seguros obrigatórios e a adoção de rotina de comunicação às instâncias operacionais e de supervisão, inclusive Diretoria Executiva, acerca da situação dos seguros obrigatórios.

15. No que concerne ao acompanhamento de clientes, observou-se o descumprimento de normas atinentes à realização de vistorias de desembolso e de rotina. As visitas de desembolso devem ser realizadas ao longo dos processos de financiamentos, previamente a liberação de novas parcelas aos clientes, para se verificar o andamento do empreendimento. As visitas de rotina, por sua vez, devem ocorrer após a implantação dos empreendimentos. Observou-se que as agências do BNB têm demandado as visitas segundo sua vontade e em desconformidade com as regras, necessitando de controles primários que garantam o atendimento dos critérios estabelecidos em normativos do Banco.

16. Visando contribuir com a gestão da unidade, recomendou-se o que se segue: (i) desenvolver e implementar solução de tecnologia da informação que ofereça o adequado suporte à gestão do acompanhamento dos empreendimentos, bem como facilitar o exercício da supervisão pelas instâncias competentes; (ii) propor e implementar um processo de acompanhamento dos financiamentos que proporcione a integração das iniciativas no âmbito das Agências, Superintendências Estaduais, Superintendência de Administração do Crédito e Superintendência de Concessão de Crédito e Administração das Centrais de Crédito; (iii) definir parâmetros mínimos que deverão ser observados para realização das vistorias de desembolso dos financiamentos não-rurais; (iv) adotar mecanismos que assegurem a segregação de funções no acompanhamento dos empreendimentos, evitando que a agência, responsável pela prospecção dos negócios, contratação das operações e liberação dos recursos, detenha exclusivamente, também, o juízo de conveniência e oportunidade para realização de vistorias; e (v) assegurar a difusão de informações claras para as instâncias decisórias, inclusive Diretoria Executiva, que evidenciem a parcela de operações, em quantidade e valor, que foram objeto de vistorias de desembolso e outras formas de acompanhamento ao longo do exercício.

17. Em relação aos controles internos aplicáveis às demonstrações contábeis, cujos resultados encontram-se consolidados no Relatório de Auditoria nº 20170692, concluiu-se que: (i) a unidade necessita formalizar normas que regulem o reconhecimento, a mensuração e a evidenciação do Ativo Fiscal Diferido – AFD; (ii) existem deficiências na divulgação das

informações relativas ao AFD nas notas explicativas do Banco; e (iii) ocorrem falhas de comprovação em Atas da manifestação do Conselho Fiscal sobre a metodologia e gestão do AFD. A correção desses apontamentos deve acarretar para o BNB a diminuição de riscos de erros e a melhoria da eficiência do processo, uma vez que vão ao encontro de boas práticas de governança corporativa e de mercado.

18. Sobre as recomendações do Plano de Providências Permanente, verificou-se a existência de quarenta e seis recomendações pendentes de atendimento por parte do gestor, correspondendo a 18% das recomendações expedidas para o BNB. Entre elas, entretanto, não existem pendências que impactam negativamente a gestão da Unidade

19. Assim, em atendimento às determinações contidas no inciso III, art. 9º da Lei nº 8.443/92, combinado com o disposto no art. 151 do Decreto nº 93.872/86 e inciso VI, art. 13 da IN/TCU/Nº 63/2010 e fundamentado no Relatório de Auditoria, acolho a conclusão expressa no Certificado de Auditoria. Desse modo, o Ministro de Estado supervisor deverá ser informado de que as peças sob a responsabilidade da CGU estão inseridas no Sistema e-Contas do TCU, com vistas à obtenção do Pronunciamento Ministerial de que trata o art. 52, da Lei nº 8.443/92, e posterior remessa ao Tribunal de Contas da União por meio do mesmo sistema.

Brasília/DF, 28 de novembro de 2017.

Diretor de Auditoria de Estatais