

Relatório de Auditoria Anual de Contas



Presidência da República

Controladoria-Geral da União

Secretaria Federal de Controle Interno

Unidade Auditada: FUNDO CONSTITUCIONAL DE FINANCIAMENTO DO NORDESTE

Exercício: 2014

Município: Fortaleza - CE

Relatório nº: 201503417

UCI Executora: CONTROLADORIA REGIONAL DA UNIÃO NO ESTADO DO CEARÁ

Análise Gerencial

Senhor Chefe da CGU-Regional/CE,

Em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço n.º 201503417, e consoante o estabelecido na Seção III, Capítulo VII da Instrução Normativa SFC n.º 01, de 06/04/2001, apresentam-se os resultados dos exames realizados sobre a prestação de contas anual do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste - FNE, administrado pelo Banco do Nordeste do Brasil S/A – BNB.

1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 09/09/2015 a 28/10/2015, 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 da auditoria, porém a greve dos bancários afetou negativamente o bom andamento dos trabalhos, à medida que trouxe grandes atrasos na disponibilização de documentos e fornecimento de informações a cargo das agências que tiveram operações de crédito selecionadas para exames.

A propósito, esse é um aspecto que merece reflexão por parte das cúpulas do Tribunal de Contas da União – TCU e Controladoria-Geral da União – CGU com relação ao período para realização dos exames de auditoria anual de contas do FNE e do BNB, definido em norma do Tribunal, já que nos últimos cinco anos os mencionados trabalhos são afetados



em maior ou menor escala por greves dos bancários, que praticamente é dada como certa na data-base da categoria.

Este relatório de auditoria, que consiste em subsídio ao julgamento das contas apresentadas pela Unidade ao TCU, encontra-se dividido em duas partes: I - Resultados dos Trabalhos, que contempla a síntese dos exames e as conclusões obtidas; e II - Achados de Auditoria, que contém o detalhamento das análises realizadas.

2. Resultados dos trabalhos

Em acordo com o que estabelece o Anexo IV da DN-TCU-132/2013, e em face dos exames realizados, foram efetuadas as seguintes análises:

2.1 Avaliação do Cumprimento das Recomendações da CGU

O BNB mantém uma rotina de acompanhamento e atendimento das recomendações emanadas pela CGU para a melhoria da gestão do FNE, na forma de um Plano de Providências Permanente específico para o Fundo. A situação das recomendações está apresentada no quadro a seguir:

Quadro – Situação das Recomendações emitidas pela CGU

Situação	Quantidade
Recomendações de diversos relatórios atendidas em 2014	37
Recomendações de diversos relatórios reiteradas pela não implementação plena	100
Recomendações de diversos relatórios prorrogadas por solicitação do gestor	52
Recomendações sem manifestação do Banco no exercício de 2014(*)	6
Total	195

(*) incluem as situações em que as medidas não dependem somente do Banco e as que o Banco entende que não há razão para novo pronunciamento sobre o assunto.

Fonte: Plano de Providência Permanente – Posição 31/12/2014, conforme sistema de informação corporativo da CGU Monitor WEB.

Existem 158 situações de recomendações que estão pendentes de atendimento (por reiterações, prorrogação de prazo e outros motivos) na posição 31/12/2014, sendo distribuídas nas seguintes classes de recomendações:

Quadro – Classes das Recomendações das recomendações não atendidas

Classe de Recomendação	Quantitativo
Apuração de Responsabilidade	19
Reposição de Valores	14
Atuação junto a outros órgãos	4
Estruturantes	99
Outras	22
Total	158

Fonte: Plano de Providências Permanente – Posição 31/12/2014.

2.2 Avaliação dos Resultados Quantitativos e Qualitativos da Gestão



O orçamento realizado pelo FNE em 2014 foi da ordem de R\$ 13.453,7 milhões, sendo as aplicações direcionadas aos setores de atividades da agricultura, pecuária, agroindústria, indústria, turismo, comércio e serviços e infraestrutura.

O quadro a seguir contempla os valores executados por programas setoriais e multissetoriais contemplados na programação anual do FNE para o ano de 2014, aprovada pela Resolução MI/Sudene/CONDEL nº 074, de 13/12/2013, que respaldou os negócios realizados com recursos do Fundo:

Quadro - Programas Setoriais e Multissetoriais do FNE, exercício 2014 (R\$ milhões).

Programas Setoriais	Realizado
FNE Rural – Programa de Apoio ao Desenvolvimento Rural do Nordeste	2.665,4
FNE Irrigação – Programa de Financiamento à Agropecuária Irrigada	141,5
FNE Aquipesca – Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Aquicultura e Pesca	19,3
FNE Industrial – Programa de Apoio ao Setor Industrial do Nordeste.	2.656,0
FNE Agrin – Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Agroindústria do Nordeste	29,1
FNE Proatur – Programa de Apoio ao Turismo Regional	394,0
FNE Comércio e Serviços – Programa de Financiamento para os Setores Comercial e de Serviços.	2.200,4
FNE Proinfra – Programa de Financiamento à Infraestrutura Complementar da Região Nordeste.	233,6
SubTotal	8.339,4
Programas Multissetoriais	
Programa Nacional de Agricultura Familiar - PRONAF	2.097,5
FNE – Inovação	605,2
FNE - Verde	247,3
FNE MPE	2.163,3
Sub total	5.113,3
Total	13.453,7

Fonte: Programação Anual do FNE 2014, Resolução MI/Sudene/CONDEL nº 074, de 13/12/2013, e Relatório de Resultados e Impactos do FNE 2014.

2.3 Avaliação dos Indicadores de Gestão da UJ

O BNB possui um conjunto de indicadores para avaliar a gestão do FNE, sendo 10 de eficácia, 3 de eficiência e 5 de efetividade, os quais estão dispostos no quadro a seguir:



Quadro – Indicadores de Gestão do FNE

Nome do Indicador	Tipo de Indicador
% financiado na região semiárida	Eficácia
% financiado em empreendimentos de mini/micro, pequeno e pequeno-médio portes	Eficácia
% financiado em empreendimentos de médio e grande portes	Eficácia
% financiado no Setor Rural	Eficácia
% financiado no Setor Agroindustrial	Eficácia
% financiado no Setor Industrial	Eficácia
% financiado no Setor Turismo	Eficácia
% financiado no Setor de Infraestrutura:	Eficácia
% financiado no Setor Comércio/Serviços	Eficácia
% financiado por Estado:	Eficácia
Retorno sobre o Patrimônio	Eficiência
Margem Financeira sobre o PL	Eficiência
Inadimplência	Eficiência
Pagamento de Salários	Efetividade
Emprego	Efetividade
Geração de Tributos	Efetividade
Valor Adicionado à Economia	Efetividade
Valor Bruto da Produção	Efetividade

Fonte: Relatório de Gestão do FNE 2014.

Há evidências que os indicadores são utilizados pelo Banco para divulgar à sociedade os resultados e os impactos das aplicações do Fundo, tanto que anualmente é publicado o Relatório de Resultados e Impactos do FNE, cuja distribuição para o público é considerável.

Ademais, os indicadores fazem parte do planejamento estratégico e plano operacional do Banco, contribuindo, assim, para as tomadas de decisões tanto do BNB quanto da programação anual do FNE.

Constatou-se que os indicadores medem e refletem os resultados das intervenções efetuadas na gestão do Fundo, em que pesem os indicadores de efetividade requererem uma certa cautela para fins de se analisar os seus impactos, tendo em vista que se tratam de estimativas geradas por instrumentos econômicos de metodologia complexa.

Especificamente, os indicadores de efetividade são extraídos da Matriz Insumo Produto (MIP) que o Escritório Técnico de Estudos Econômicos do Nordeste - ETENE elabora para a Região, cujos multiplicadores são calculados a partir de coeficientes técnicos que dependem de uma Tabela de Recursos e Usos (TRU), a qual contempla 111 setores de atividades econômicas de 10 regiões (os nove estados do Nordeste e o restante do Brasil). A TRU apresenta a oferta e a demanda de bens e serviços, desagregadas por grupos de



produtos, assim como a conta de produção e geração da renda por atividade econômica, além de detalhar os bens e serviços produzidos e consumidos por atividade.

Como se observa, o conjunto de informações utilizado no cálculo do indicador, por meio da MIP, dá ênfase à análise do processo produtivo, focando as relações técnico-econômicas. Por isso, caso os dados da TRU estejam defasados, a precisão dos coeficientes técnicos da MIP pode ficar comprometida, repercutindo nas estimativas realizadas.

Por meio do Ofício 2015/719-1023, de 01/10/2015, o Banco informou que os dados da TRU utilizada na MIP são de 2004, daí a razão de se ter cautela na análise dos resultados dos indicadores.

Por fim, os indicadores possuem os atributos recomendáveis quanto à capacidade de mensurabilidade, principalmente quanto à comparabilidade (possui série histórica), economicidade e confiabilidade.

Contudo, conforme já referenciado acima, os indicadores de efetividade apresentam complexidade quanto à sua metodologia de apuração, requerendo conhecimentos avançados para o seu entendimento e cautela na análise dos seus resultados, em caso de defasagem dos dados utilizados para o cálculo dos coeficientes técnicos da MIP.

2.4 Avaliação dos Resultados Quantitativos e Qualitativos da Gestão

Os principais resultados do FNE em 2014, extraídos do Relatório de Gestão e do Relatório de Resultados e Impactos, são apresentados a seguir:

I – Contratações FNE

As contratações com recursos do FNE alcançaram o montante de R\$ 13,5 bilhões em 2014, o que representa um crescimento nominal de 6,3% em relação ao ano de 2013, quando as aplicações foram da ordem de R\$ 12,7 bilhões.

As contratações na região semiárida totalizaram, aproximadamente, R\$ 3,8 bilhões, o que representou 62,2% dos repasses realizados pelo Tesouro Nacional no exercício de 2014, estando, assim, de acordo com o preceito legal que exige aplicações de no mínimo 50% dos recursos repassados anualmente (art. 2, § 2º, da Lei nº 7.827/1989).

Contudo, do ponto de vista de efetividade do Fundo, no tange ao total das aplicações de recursos, em que apenas 27,61% foram direcionados ao semiárido, os números podem sugerir problemas de efetividade quanto à redução das desigualdades intrarregionais, principalmente pelo fato de a população nordestina do semiárido corresponder a 40,25% da população total da região.

As contratações do FNE pelos estados de sua área de atuação estão contempladas no quadro a seguir:

Contratações do FNE por Estado – Exercício de 2013/2014					Valores em R\$ Mil			
Estado	Contratações 2013 ¹				Contratações 2014			
	Valor	%	População	Ordem	Valor	%	Valor/População	Ordem
Alagoas	642.948	5,1	194,78	9	574.595	4,3	172,98	10



Bahia	3.038.807	23,9	201,99	6	3.467.359	25,8	229,23	5
Ceará	1.691.605	13,3	192,70	10	1.664.447	12,4	188,23	9
Espírito Santo	289.330	2,3	317,50	2	215.242	1,6	233,57	4
Maranhão	1.412.299	11,1	207,87	5	1.327.663	9,9	193,79	7
Minas Gerais	541.196	4,3	187,33	11	553.930	4,1	190,89	8
Paraíba	763.745	6,0	195,26	8	549.588	4,1	139,35	11
Pernambuco	1.821.896	14,3	198,75	7	1.893.457	14,1	204,09	6
Piauí	1.157.376	9,1	363,48	1	1.124.780	8,4	352,07	2
Rio Grande do Norte	799.438	6,3	236,94	4	901.868	6,7	264,59	3
Sergipe	568.883	4,5	259,09	3	1.180.780	8,8	531,98	1
Total	12.727.523	100	213,73		13.453.709	100	224,19	10

Fontes: Relatório de Resultados e Impactos 2014

Notas: (1) Por "Contratações" entende-se a realização de operações, incluindo parcelas desembolsadas e a desembolsar.

Verifica-se que os estados mais beneficiados, em termos de recursos contratados, foram a Bahia (25,8%), Pernambuco (14,1%), Ceará (12,4%) e Maranhão (9,91%). Contudo, em termos de valor contratado/população, os mais beneficiados foram Piauí, Espírito Santo, Sergipe e Rio Grande do Norte, o que sugere um tímido caráter redistributivo dos recursos, visto que Alagoas se posiciona de forma muito desfavorável e a Bahia é beneficiada consideravelmente tanto em termos absolutos de contratação, como per capita.

Esses dados sugerem que, se a redução da desigualdade intrarregional depender diretamente da política de distribuição dos recursos do FNE, está muito longe de se obter taxas de convergência para tal objetivo.

II - Resultados Financeiros e Patrimoniais

II.1 - Inadimplemento das Operações do FNE

A taxa de inadimplência das operações de crédito com fonte FNE atingiu 2,8% no final do exercício de 2014, apresentando uma redução nominal com relação ao exercício 2013, que foi 3,3%.

Em termos de valor absoluto, a inadimplência situa-se em R\$ 1.283.752 mil, o que se mostra um valor considerável, independentemente do total do saldo de aplicações, que gira em torno de R\$ 45 bilhões.

Mais da metade do valor atrasado, R\$ 798.807 mil, estava junto às cooperativas/associações, mini/micro e aos pequenos e pequenos-médios tomadores de recursos.

A manifestação do Banco sobre o assunto centrou-se nos efeitos da estiagem sobre a produção do grupo de mini/micro, pequenos e pequenos-médios, incluindo ainda as associações e cooperativas, em que pese ser menor os efeitos sobre a renda em vista dos programas sociais de larga escala existentes (bolsa família, aposentadorias, entre outros).

Não ficou adequadamente caracterizada que a inadimplência decorre dos pequenos produtores rurais, em que o efeito da estiagem é mais significativo em decorrência do impacto negativo na queda da produção.



Além disso, o Banco enfatizou que houve redução das inadimplências desses portes de pequenos produtores e atribuiu essa redução às ações da instituição adotadas ao longo de 2014. Contudo, o fato é que fatia do saldo em atraso dos pequenos produtores é significativa em comparação aos produtores de porte médio e grande, pois, enquanto a inadimplência média (simples) desses últimos se encontra em 2,3%, a dos pequenos produtores (mini, micro) situa-se em 7,95%.

Logicamente, as médias e grandes empresas têm mais condições de enfrentar uma estiagem de quatro anos e muitas são localizadas em áreas que sofrem menos efeitos do clima adverso. Além disso, todas elas estão sujeitas a avaliação de risco para fins de concessão, bem como algum tipo de seleção de crédito.

Por fim, cabe observar que mesmo em um período de longa estiagem, houve aumento no volume de concessão de crédito para os pequenos tomadores, exceto no caso das associações e cooperativas.

Assim, o problema da inadimplência desses pequenos produtores pode também ter decorrido da ausência de critérios mais adequados na seleção de crédito por parte do Banco, inclusive com abertura de crédito em algumas regiões e setores/atividades econômicos em que as condições produtivas (infraestrutura, clima, demanda, preços de comercialização, bens substitutos, atividade, entre outros) não foram adequadamente consideradas no momento da concessão e, simplesmente, procurou-se atender a margem global de 51% estabelecida pela programação do FNE para esses setores/atividades e produtores.

II.2 – Regularização de Crédito

O Banco do Nordeste regularizou 123.933 operações de crédito do FNE em 2014, resultando em R\$ 502.969 mil de valor renegociado, mas com um recebimento em espécie de apenas R\$ 36.001 mil, ou seja, 7,1% do total regularizado, mostrando que o risco de crédito das referidas operações ainda se mantém considerável, independentemente do fato que boa parte já tenha sido provisionada.

II.3 - Reembolsos, Remuneração das disponibilidades, Taxa de Administração e Provisão para Créditos de Liquidação Duvidosa

O quadro a seguir traz os números comparativos dos parâmetros em destaque nos exercícios de 2013 e 2014:

Quadro - Resultados Financeiros (R\$ milhões)

Discriminação	2013	2014	Variação %
Reembolsos Operação de Crédito (líquido de bônus adimplência)	7.546	7.810	3,50
Remuneração da disponibilidade	525	840	60,00
Taxa de administração	1.209	1.215	0,50
Provisão para crédito de liquidação duvidosa	629	620	-1,43
Receitas de Operações de Crédito	747	1.080	44,58
Repasses do Tesouro Nacional	5.578	6.078	8,96

Fonte: Relatório de Gestão do FNE 2015

Os reembolsos dos recursos emprestados aumentaram, de R\$ 7.546 milhões em 2013, para R\$ 7.810 milhões em 2014, correspondendo a um incremento nominal de 3,5%, em



que pese o crescimento médio anual das aplicações do FNE ter se situado em 5,40% nos últimos três anos.

A remuneração das disponibilidades do Fundo, que é feita com base na taxa extramercado do Banco Central (em torno de 95% da SELIC), teve um incremento de 60% de 2013 para 2014, provavelmente decorrente do comportamento crescente da SELIC em 2014.

A taxa de administração paga ao Banco é 3% ao ano sobre o Patrimônio Líquido - PL do FNE, apropriada mensalmente à base de 0,25% sobre o PL deduzido dos valores de Pronaf, repasses ao Banco e a outras instituições financeiras, despesas de *del-credere* e outros ajustes e acrescido da remuneração das disponibilidades. Além disso, o valor calculado é limitado a 20% do valor das transferências realizadas pelo Tesouro Nacional no ano. Portanto, o valor da taxa de administração no exercício, que foi de R\$ 1.205 milhões, situou-se nos 20% do total de repasse realizado pelo Tesouro Nacional no ano de 2014.

No exercício de 2014 a despesa de provisão para créditos de liquidação duvidosa alcançou R\$ 620 milhões, o que representou uma redução de 1,43% com relação ao período anterior. Essa despesa continua a pressionar consideravelmente os resultados do FNE, pois equivale a 57,4% das receitas de operação de crédito, sendo, assim, um dos principais responsáveis pelos prejuízos recorrentes do Fundo.

As receitas de operações de crédito, registradas pelo seu valor líquido, situaram-se em R\$ 1.080 milhões, o que representou um crescimento significativo de 44,58% com relação ao exercício de 2013.

A apuração das receitas de operações de crédito é feita a partir da renda de operações de crédito, que no exercício de 2014 foi de R\$ 3.060 milhões, crescendo nominalmente 3,61% com relação a 2013, o que é abaixo do crescimento médio das aplicações nos últimos quatro anos, que é de 5,55% ao ano.

Do saldo das rendas de operações de crédito são deduzidas as despesas de *del credere*, R\$ 1.087.522 mil, que cresceu razoavelmente com relação ao exercício anterior, as despesas de bônus de adimplência, R\$ 629 milhões, que decresceu comparativamente a 2013, as despesas de descontos concedidos, R\$ 219.138, que também caiu em 2014, e outras pequenas despesas, conforme quadro a seguir:

Quadro – Receitas de Operações de Crédito

Especificação	31/12/2013	31/12/2014	%
Rendas de Operações de Crédito	2.953.939	3.060.646	3,61
Despesa de <i>del credere</i> do Banco	-768.287	-1.083.978	41,09
Despesa de <i>del credere</i> de Outras Instituições	-3.589	-3.544	-1,25
Despesas de Descontos Concedidos em Renegociações	-377.173	-219.138	-41,9
Despesas de Rebate/Bônus Adimplência-Operações Contratadas	-1.020.119	-629.046	-38,4
Outras Despesas	-37.284	-44.547	19,48
Total	747.487	1080.393	44,53

Fonte: Relatório de Gestão do FNE 2015



O retorno das aplicações do FNE situou-se em 6,7%, considerando o total das rendas de operações com relação ao saldo das aplicações (R\$ 45.196 milhões) quando se leva em conta as receitas de operações de crédito.

As despesas de *del credere* foram da ordem de R\$ 1.087.522 mil, sendo R\$ 1.083.978 mil repassados para o Banco do Nordeste e R\$ 3.544 mil para outras instituições que operam recursos do FNE. Houve um aumento aproximado de 41% dessa despesa no exercício sob exame, com relação ao ano de 2013.

De acordo com o Ofício 2015/0621-0021, de 28/09/2015, o Banco considera que a efetiva variação do *del credere* nos dois exercícios foi de 8,1%, pois o valor da despesa em 2013 foi de R\$ 1.002.891.123,99.

Contudo, foi restituído ao FNE, naquele exercício, o valor de R\$ 234.604.388,55 para fazer face a determinação do TCU na forma do Ofício 2205/2013-TCU/SECEX-CE, quanto ao Processo TC 025.624/2010-5. Portanto, o valor de R\$ 768.286.735,44, constante do quadro acima, que leva a uma variação de 41%, se deve ao ajuste retromencionado, em que se restituiu *del credere* de exercícios anteriores pagos indevidamente ao Banco.

Como o crescimento das rendas de operações de crédito foi baixo, apenas 3,61%, e as contas dedutivas são significantes, principalmente aquela relativa ao *del credere*, o resultado foi uma receita de operação de crédito pequena, que não suportou o pagamento da taxa de administração e despesa de provisionamento, gerando prejuízo de R\$ 172.940 milhões ao FNE em 2014. Contudo, relevante ressaltar que esse prejuízo foi consideravelmente menor que o de 2013.

Apesar da melhora no resultado, o fato é que as rendas e receitas de operações de crédito, junto com a remuneração das disponibilidades, não vêm sendo suficientes para evitar os prejuízos sucessivos históricos do Fundo, conforme mostra o quadro a seguir:

Quadro - Prejuízo do FNE 2008 a 2014

Prejuízos do FNE (em R\$ mil)						
2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
399.615	151.669	182.435	608.483	73.321	756.890	172.940

Fonte: Relatório de Gestão do FNE – diversos anos

Ressalta que mesmo com a redução significativa dos descontos concedidos aos mutuários em renegociações e nos rebates por força de dispositivos legais, e o aumento da remuneração das disponibilidades, não foi possível reverter plenamente o resultado de prejuízos recorrentes do FNE.

Por isso, a reversão do prejuízo, ou sua redução, está relacionada à alteração no comportamento de algumas variáveis: I) redução das despesas de *del credere*, taxa de administração e de provisionamento; II) redução do bônus de adimplência e dos descontos; ou, III) por outro lado, de um melhor aumento das rendas de operações de crédito, o que dependeria da elevação das taxas de juros dos financiamentos, o que não se constitui em uma boa opção, dado o impacto negativo para a política de desenvolvimento regional, e/ou da redução da inadimplência (e dos créditos baixados como prejuízo), que se situa em torno de R\$ 1,2 bilhão.

Diante do prejuízo verificado, somente os repasses da União vêm contribuindo para o crescimento do patrimônio líquido do Fundo, que passou de R\$ 47.642 milhões em 31/12/2013 para R\$ 53.478 milhões em 31/12/2014, o que representou um crescimento



nominal de 12,24%. Contudo, vale ressaltar que o PL não agregou a totalidade do recurso transferido, visto que o acréscimo do PL, em termos monetários, foi R\$ 5.836 milhões e as transferências da União foram R\$ 6.078 milhões.

O fato é que os prejuízos anuais do FNE são recorrentes, conforme mostrado no quadro acima, e que a taxa de administração e a sistemática de pagamento de *del credere* do Fundo para o BNB não vêm sendo instrumentos de incentivos compatíveis para um gerenciamento que permita a reversão desse cenário.

III – Indicadores de Gestão

Os resultados dos indicadores de gestão definidos pelo Banco no Relatório de Gestão do FNE 2014 foram os seguintes:

a) Indicadores de Eficácia

Quadro – Resultado das Metas dos Indicadores de Eficácia em 2014

Nome do Indicador	Meta	Realização	Variação (%)
% financiado na região semiárida	50,0	62,2	24,4
% financiado em empreendimentos de mini/micro, pequeno e pequeno-médio portes	51,0	47,3	92,7451
% financiado em empreendimentos de médio e grande portes	49,0	52,7	107,551
% financiado no Setor Rural	37,3	37,9	101,6086
% financiado no Setor Agroindustrial	0,7	0,3	42,85714
% financiado no Setor Industrial	24,5	27,3	111,4286
% financiado no Setor Turismo	5,4	3,6	66,66667
% financiado no Setor de Infraestrutura:	2,1	1,7	80,95238
% financiado no Setor Comércio/Serviços	30,0	29,1	97

Fonte: Relatório de Gestão do FNE 2014.

Quadro – Indicadores de eficácia – FNE 2014 - Contratação por Estado

UF	Indicador		
	Meta (%) *	Realização (%)	Relação (%)
Alagoas	4,7	4,3	91,5
Bahia	21,8	25,8	118,4
Ceará	15,3	12,4	81,1
Espírito Santo	2,5	1,6	64,0
Maranhão	9,6	9,9	103,1
Minas Gerais	5,3	4,1	77,4
Paraíba	6,2	4,1	66,1



Pernambuco	14,4	14,1	97,9
Piauí	8,8	8,4	95,4
Rio Grande do Norte	6,9	6,7	97,1
Sergipe	4,5	8,8	195,5
Total	100,0	100,0	

Fonte: Relatório de Gestão do FNE 2014. * reprogramada

Como se verifica houve desvios significativos entre o previsto e o executado no que se refere aos indicadores “% financiado na região semiárida”, “% financiado no Setor Agroindustrial”, “% financiado no Setor Industrial”, “% financiado no Setor Turismo” e “% financiado no Setor de Infraestrutura”.

Com relação ao indicador de eficácia de aplicações nos estados, os desvios foram mais significativos nos Estados da Bahia, Ceará, Espírito Santo, Minas Gerais, Paraíba e Sergipe.

O Banco apresentou a seguinte manifestação sobre o comportamento das aplicações do FNE por meio do Ofício 2015/719-1023, de 01/10/2015:

a) Indicadores do Semiárido e setoriais

“[...]

% financiado na região semiárida

A meta para aplicação no semiárido foi ultrapassada, uma vez que as dificuldades inerentes a essa região climática, direciona o BNB, como banco de desenvolvimento regional, a intensificar as contratações nessa região climática, considerando-se, ainda, a extinção das linhas de estiagem emergenciais, a partir de janeiro de 2014. Esses resultados puderam ser alcançados por meio de prospecções realizadas pelas agências sob a orientação direta das Superintendências Estaduais, sob os critérios de relevância e potencial de estruturação de negócios dos projetos a serem financiados.

Foram realizadas campanhas locais pelas unidades operadoras situadas no Semiárido, divulgação dos programas de inclusão produtiva, a exemplo do Viver Melhor e do Crédito Assistido, consolidação de parcerias institucionais com o Sebrae, MDA, organizações não governamentais, governos e intensa operacionalização do Programa Agroamigo, de microfinanças rurais.

Outras ações animadoras desse processo, na região do semiárido, também merecem destaque, dentre elas: (1) a realização de Acordos de Cooperação com os Governos dos Estados, via órgãos coligados (Projeto Cooperar, EMATER etc.), com instituições que, de alguma forma, possuem atuação no semiárido (SENAR, SEBRAE, CDLs), (2) divulgação massiva das linhas de crédito operacionalizadas pelo Banco, notadamente as específicas para o semiárido, a exemplo do Pronaf Semiárido, (3) atuação dos Agentes de Desenvolvimento na prospecção de negócios junto aos segmentos MPE, MPPR e beneficiários do Pronaf, situados na região semiárida, (4) e, ainda, a participação dos Agentes de Desenvolvimento na formulação de políticas públicas capazes de promover o fortalecimento das economias locais e induzir o crédito, a exemplo do Plano Brasil sem Miséria, Territórios da Cidadania, PAA, PNAE e PNDTR.

% Financiado no Setor Agroindustrial

Historicamente, o setor agroindustrial apresenta uma baixa demanda de crédito e dificuldades no processo de concretização do crédito, em função dos requisitos para cumprimento às rígidas exigências legais.



As manufaturas e indústrias de base foram atingidas pela forte estiagem, seja pela falta de matéria prima ou por diminuição da demanda por produtos.

Por outro lado, a crise econômica atingiu setores tradicionais como o sucroalcooleiro, com condições de mercado com restrições de investimento, levando a que investidores desistissem de seus projetos devido ao quadro recessivo e inflacionário da economia, situação agravada pela seca na Região.

Observa-se, também, a carência de políticas públicas voltadas para melhoria da infraestrutura, bem como incentivos fiscais que atraiam bons empreendimentos, ao tempo em que a cultura de exportação de matéria prima in natura, prevalece e não estimula a instalação de agroindústrias.

% financiado no Setor Industrial

A meta para os financiamentos no Setor Industrial foi ultrapassada em aproximadamente 11,0% devido à contratação de importantes projetos para a Região, notadamente aqueles relacionados à cadeia produtiva de químicos e plásticos, à fabricação de intermediários para resinas e fibras, ampliando a competitividade da indústria petroquímica na extração de petróleo e gás natural, e de geração de etanol de segunda geração; à fabricação de cimento, à fabricação de celulose e pasta química para papel; à extração de minerais para fabricação de adubos, fertilizantes e produtos químicos, à fabricação de vidros planos e de segurança, e à fabricação de embalagens metálicas.

Destaca-se ainda o programa FNE Industrial, o qual foi alavancado por operação em dezembro, de mais de R\$ 640 milhões, o que possibilitou o resultado no programa e a aplicação de R\$ 13,453 bilhões com recursos do Fundo Constitucional, 2,63% acima da meta prevista.

% financiado no Setor Turismo

Distintos fatores, tanto externos ao Banco quanto de natureza legal e processual, contribuíram para o não cumprimento da meta de financiamento no Setor de Turismo. Prospecções de negócios não se realizaram dentro do exercício de 2014, em virtude da não apresentação tempestiva de documentação, a exemplo de licenças e certidões cartorárias. Por outro lado, alguns pleitos foram frustrados em virtude da falta de qualidade das propostas apresentadas, principalmente no que se refere à perspectiva físico-financeira.

No âmbito externo, o contexto macroeconômico desestimulou os financiamentos, além de o Setor apresentar carências de infraestrutura necessária à atividade, bem como de políticas voltadas para implantação de incentivos para o Setor de Turismo.

% financiado no Setor de Infraestrutura

Os governos estaduais, por meio de ações com vistas à melhoria da infraestrutura, têm buscado estimular a aplicação neste setor. No entanto, o atendimento de 100% da meta, apesar de existirem demandas em carteira, não se deu devido a pendências documentais e processuais nos projetos econômicos apresentados ao Banco.

Mesmo considerando-se a característica dos projetos de infraestrutura no que se refere ao montante financiado, em 2014 foram efetivados, notadamente, projetos de infraestrutura de transportes terrestres e de distribuição de gás. A melhoria na elaboração dos projetos, por parte dos investidores, possibilitaria um processo mais ágil e o atendimento dos pleitos mais tempestivamente.”



Tecem-se as seguintes considerações sobre a manifestação do Banco no que tange aos seguintes indicadores de eficácia:

“% financiado na região semiárida”

A manifestação não veio suportada por dados quantitativos das ações realizadas, além disso, a meta pode ter sido subavaliada, visto que o valor aplicado no semiárido em 2014 se mostrou abaixo da média das aplicações dos últimos exercícios.

“% Financiado no Setor Agroindustrial”

Os fatores mencionados pelo Banco, que contribuíram para o resultado adverso, se mostravam previsíveis, principalmente quanto ao setor sucroalcooleiro, cuja crise vem de muitos anos, e à carência de políticas públicas, que é retratada em diversos estudos setoriais disponibilizados pelos principais institutos de pesquisas.

Portanto, há uma grande probabilidade da meta para esse setor ter sido definida de forma inadequada.

“% financiado no Setor Industrial” e “% financiado no Setor de Infraestrutura”

As justificativas para esses dois indicadores se mostraram plausíveis.

“% financiado no Setor Turismo”

Em que pesem os aspectos operacionais que efetivamente poderiam impactar negativamente a demanda de financiamento, o contexto macroeconômico de 2013 e o primeiro semestre de 2014 não se mostravam negativos para as atividades de turismo na região nordestina, principalmente quando considerados o evento da Copa do Mundo, realizado em julho de 2014, o clima e as fracas chuvas, que normalmente atraem turistas de outras regiões. Por isso, a manifestação careceu de informações econômicas e setoriais quantitativas sobre o setor, mormente aquelas que indicassem tendências.

b) Indicador dos Estados

Bahia

“A meta do FNE Rural foi ultrapassada em, aproximadamente, 14,0% devido à realização de importantes financiamentos nas atividades, exploradas em regime de sequeiro, de fibras e têxteis nos estados do Piauí e da Bahia, de grãos no Maranhão, Ceará, Piauí e Bahia e, ainda, de fruticultura no Ceará, importando em, aproximadamente, R\$ 1,5 bilhão, ou seja, 65,0% do valor programado. O atendimento dessas demandas vem explicar a superação da meta do FNE Rural, e, justifica, também, o não atingimento da meta do Programa FNE Irrigação. Esses financiamentos também explicam o fato de as contratações no estado da Bahia terem ultrapassado a meta programada.”

Ceará, Espírito Santo, Minas Gerais e Paraíba

“No estado do Ceará a meta não foi alcançada principalmente devido à forte estiagem que atinge o Estado desde 2012, dificultando investimentos em diferentes atividades econômicas, notadamente as agropecuárias, tanto no regime de sequeiro quanto no regime irrigado. O mesmo se deu no estado do Espírito Santo ocasionando a frustração de vários financiamentos já prospectados, pois, diante das condições climáticas adversas, os investidores desistiram, pelo menos, em médio prazo, dos projetos.



Por outro lado, em Minas Gerais, apesar do montante de negócios prospectado, os empresários desistiram devido aos cenários econômicos pouco alvíssareiros. No estado da Paraíba foi também a conjuntura econômica desfavorável, de baixo crescimento, que desestimulou os empresários para realização de investimentos.”

Sergipe

“No estado de Sergipe a meta foi ultrapassada devido à contratação de operação na indústria de cimento pela Superintendência do Estado do Ceará, para implantação de uma unidade de grupo empresarial cearense no município de Santo Amaro, em Sergipe. Essa circunstância explica tanto o fato de as contratações em Sergipe ultrapassarem a programação para esse Estado, quanto, também, o fato de o estado do Ceará não ter alcançado a meta programada.”

Na manifestação do Banco com relação aos estados do Ceará, Espírito Santo, Minas Gerais e Paraíba, observam-se a predominância do fator estiagem e a frustração na taxa de crescimento econômico para explicar a não obtenção das metas.

Contudo, a estiagem não afetou todas as localizações e setores econômicos dos estados em questão, assim como o crescimento econômico, que teve uma taxa estimada em torno de 3,7% em 2014, segundo o Índice de Atividade Econômica Regional do Banco Central. Por isso, a manifestação careceu de dados econômicos setoriais correlacionados às principais atividades dos estados impactados, a exemplo do setor rural.

Quanto ao desvio positivo da meta no estado da Bahia, a correlação mencionada com a meta do FNE Rural pode se mostrar como uma justificativa razoável.

No que se refere à meta no estado de Sergipe, se o volume de investimento requerido para a implantação da planta foi efetivamente significativo, a manifestação também se mostra satisfatória.

Contudo, cabe ressaltar que o fato de Sergipe ter sido escolhido por investidores cearenses para a implantação de uma fábrica de cimento não explica a frustração da meta no estado do Ceará, primeiro pelo volume do investimento vis a vis o montante de recurso previsto que deixou de ser alocado no estado e, segundo, pelo fato de não ter sido explicitado que se tratava de uma realocação decidida no ano de 2014. Portanto, a manifestação carece de mais informações e dados sobre o assunto.

b) Indicadores de Efetividade

Os indicadores de efetividade são extraídos da Matriz Insumo Produto do Nordeste - MIP, instrumento de análise econômica que tem o objetivo de mensurar os impactos das contratações do FNE no exercício.

A MIP permite estimar os impactos, diretos e indiretos, que as mudanças ocorridas na demanda final, ou em cada um de seus componentes (consumo das famílias, gastos do governo, investimentos e exportações), teriam sobre a produção total, o emprego, as importações, os impostos, os salários e o valor adicionado.

Seguem os indicadores “Pagamento de Salários”, “Emprego”, “Geração de Tributos”, “Valor Adicionado à Economia” e “Valor Bruto da Produção” com os respectivos resultados no exercício 2014.

Quadro – Resultado dos Indicadores de Efetividade em 2014



Nome do Indicador	Resultado
Pagamento de Salários	R\$ 4,8 bilhões
Emprego	1,0 milhão de ocupações
Geração de Tributos	R\$ 4,2 bilhões
Valor Adicionado à Economia	R\$ 17,6 bilhões
Valor Bruto da Produção	R\$ 30,3 bilhões

Fonte: Relatório de Gestão do FNE 2014.

Tomando para fins de análise o indicador relativo ao emprego gerado, verifica-se que, a partir da MIP, foi estimado em cerca de 1,0 milhão de ocupações o impacto dos desembolsos do FNE na geração de emprego no ano de 2014.

Esse número expressivo trata de todos os efeitos sobre as ocupações no mercado de trabalho e considera apenas a entrada de novos trabalhadores, não deduzindo as possíveis saídas, bem como as manutenções de empregos e outros tipos de ocupações.

Com efeito, de há muito se alerta que as estimativas da MIP para as ocupações geradas devem ser vistas com muita cautela, pois o FNE é apenas uma das diversas fontes incentivadoras da geração e manutenção de empregos, à luz dos efeitos diretos, indiretos e induzidos de suas aplicações.

c) Indicadores de Eficiência Operacional

Os resultados relativos aos indicadores de eficiência operacional constam no quadro a seguir:

Quadro – Indicadores de Eficiência

Nome do Indicador	2011	2012	2013	2014
Retorno sobre o Patrimônio	2,6%	1,6%	1,5%	1,5%
Margem Financeira sobre o PL	4,8%	4,4%	3,6%	4,1%
Inadimplência	3,4%	3,6%	3,4%	2,9%

Fonte: Relatório de Gestão do FNE 2014.

Com relação ao indicador de inadimplência, verifica-se uma melhoria considerável em comparação com os resultados dos exercícios anteriores. Contudo, vale salientar que a metodologia de cálculo não exclui do saldo total das operações de crédito aquelas que ainda estão em fase de carência principal, pagam juros trimestrais e foram contratadas após outubro de 2014. Além disso, as operações de crédito que estavam em atraso em algum período de 2014 e que foram renegociadas ficam fora desse cálculo.

Com relação ao indicador “retorno sobre o PL”, que considera um lucro/prejuízo ajustado, manteve-se no mesmo patamar do exercício anterior. Ressalta-se que o resultado do



indicador (1,5%), por si só, foi muito baixo, mostrando que as receitas das operações de crédito foram desproporcionais ao aumento do ativo e as despesas de provisão e de *del credere* tiveram impacto razoável sobre a rentabilidade. Ademais, mostra que o ativo do Fundo teve rentabilidade baixa.

A “margem financeira sobre o PL”, em que pese ter aumentado em relação ao ano anterior, foi muito baixa (quanto mais baixo pior a situação financeira). Tal situação decorreu das reduzidas receitas de operações de crédito e de despesas que foram desproporcionais aos resultados obtidos.

Os indicadores “retorno sobre o PL” e “margem financeira sobre o PL”, em conjunto, mostraram que a gestão financeira do Fundo apresentou problemas de eficiência quanto aos seus resultados financeiros, ou seja, os retornos efetivos foram baixos diante do volume de recursos aplicados, impedindo o crescimento do Fundo em termos de PL e de recursos disponíveis para aplicação na região nordestina.

2.5 Avaliação da Conformidade das Peças

Em face das mudanças implantadas pela DN TCU nº 143/2015, os formatos e conteúdos obrigatórios do relatório de gestão previstos nas DN TCU nºs 134/2013 e 140/2014 e na Portaria TCU nº 90/2014 sofreram alterações em relação à estrutura definida pelo novo Sistema de Prestação de Contas adotado pelo TCU.

Em vista disso, a análise do atendimento aos conteúdos previstos para os capítulos foi realizada diretamente no Sistema de Prestação de Contas (e-Contas) do TCU.

Da análise procedida no sistema e-Contas, verificou-se a adequação do conteúdo do relatório de gestão elaborado pelo BNB para as contas do FNE. Além disso, o rol de responsáveis, exigido pela DN TCU nº 140/2014, foi elaborado nos termos dos arts. 10 e 11 da IN TCU nº 63/2010 e do art. 6º e Anexo II da referida decisão normativa.

2.6 Avaliação dos Controles Internos Administrativos

A abordagem dessa temática no FNE passa necessariamente pela avaliação dos controles internos do BNB, que é a instituição financeira federal administradora do Fundo em tela nos termos do art. 16, *caput*, da Lei nº 7.827, de 27/09/1989. Nesse tocante, análise percutiente encontra-se aduzida no relatório de auditoria das contas do Banco, alusivas ao exercício de 2014.

Não obstante, traz-se uma apertada síntese da avaliação já tecida dos controles internos do BNB, dentro do contexto de agente financeiro do FNE, que, diga-se de passagem, constitui-se na principal fonte de recursos para financiamentos a cargo do Banco.

Assim, como instituição financeira, o BNB subordina-se aos comandos dos agentes reguladores, *in casu*, o Conselho Monetário Nacional – CMN e o Banco Central do Brasil – Bacen.



Nessa esteira, no âmbito das instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Bacen, o CMN determinou, por meio da Resolução nº 2.554, de 24/09/1998, ‘a implantação e a implementação de controles internos voltados para as atividades por elas desenvolvidas, seus sistemas de informações financeiras, operacionais e gerenciais e o cumprimento das normas legais e regulamentares a elas aplicáveis’.

Ressaltou, ainda, a necessidade de que os controles internos, independentemente do porte da instituição, sejam efetivos e consistentes com a natureza, complexidade e risco das operações por ela realizadas.

Deste modo, o BNB mantém implantado sistema de controles internos que visam a assegurar que os riscos inerentes às atividades da instituição sejam identificados e gerenciados adequadamente, com a finalidade maior de fornecer razoável garantia à Administração de que os objetivos de negócio estão sendo continuamente alcançados.

O Banco tem suas atividades de controle classificadas em três camadas distintas. Os controles de primeira camada correspondem àqueles realizados no próprio nível de execução dos processos, os quais se podem designar como controles administrativos.

Os controles de segunda camada são aqueles cujo objetivo primordial é a certificação dos controles administrativos, atestando sua qualidade e aderência às normas. São consubstanciados na forma de indicadores denominados Índice Médio de Conformidade – IMC.

Tratado de maneira mais detalhada e profunda na auditoria das contas de 2014 do Banco, os IMC de produtos e processos têm mostrado ao longo dos últimos períodos resultados aquém da meta definida pela direção do BNB, além da ausência de uma tendência consistente de melhoria. Esse fato sugere fortemente uma insuficiência crônica dos controles administrativos.

No tocante aos controles de segunda camada, verificaram-se deficiências tanto em relação à confiabilidade quanto à abrangência. A deficiência operacional do Ambiente de Controles Internos somada à concentração de esforços para a realização de controles no nível da execução dos processos têm acarretado a formação de um passivo considerável de certificações, com especial agravamento durante o exercício de 2014.

Com efeito, foi observado atraso significativo nos exames em segunda camada, a cargo do Ambiente de Controles Internos, executados por meio das Centrais Regionais de Controle Interno.

Para exemplificar a situação, apresenta-se a seguir um quadro com a situação em que se encontra a análise das operações que fizeram parte da amostra examinada pela equipe de auditoria neste trabalho de auditoria das contas do FNE:

Quadro – Situação quanto à análise pelo Ambiente de Controles Internos

OPERAÇÃO	CLIENTE	VALOR – R\$	SITUAÇÃO	CONSULTA
B400004001	BRASKEM S A	200.000.000,00	Aguardando Dossiê	10/11/2015
B400001401	SLC Agrícola S/A	107.704.478,68	Aguardando Dossiê	10/11/2015
B400001201	Fazenda Parnaíba Emp. Agrícolas Ltda.	101.942.802,23	Aguardando Dossiê	10/11/2015



B400003901	ALX Indústria e Com. de Alumínio e Derivados Ltda.	46.982.630,00	Aguardando Dossiê	10/11/2015
B400005201	Granel Química Ltda.	35.145.772,94	Aguardando Dossiê	10/09/2015
B400001801	Bioflex Agroindustrial S A	17.796.042,00	Liberado em 15/05/2015	10/11/2015
B400002801	Cimenteira Santo Antônio Ltda.	5.994.665,86	Aguardando Dossiê	08/10/2015
B400012601	Comercial Santana Veículos e Peças Ltda.	3.280.000,00	Liberado em 29/04/2015	10/11/2015

Fonte: Consulta ao Sistema de Gerenciamento de Controles Internos do BNB

Portanto, das 08 operações de crédito novas analisadas, apenas duas tinham sido objeto de análise pelo Ambiente de Controles Internos do Banco. Isso corresponde a um montante de R\$ 21.076.042,00 (4,06%) analisados e R\$ 497.770.349,71 (95,94%) aguardando análise.

Além das operações listadas, igualmente foi constatada a falta de tempestividade na atuação do Ambiente de Controles Internos nas operações do Grupo Petrópolis (Relatório de Auditoria nº 201500114) e da Corte Oito Gestão e Empreendimentos Ltda. (Relatório de Auditoria nº 201501888), cujos achados relacionados ao exercício de 2014 foram incorporados a este Relatório. Para se ter uma ideia da materialidade dessas operações, os dois financiamentos contratados com o Grupo Petrópolis somam R\$ 827.469.150,75.

Portanto, considerando que só nessa pequena amostra o montante de atraso ou ausência de conformidade ultrapassa R\$ 1.325 milhões, ratifica-se a conclusão exarada nas contas do Banco, que as atividades de controle interno encontram-se bastante deficientes, o que aumenta os riscos no acompanhamento e administração do crédito, sobretudo, do FNE, principalmente no que tange às operações de crédito mencionadas acima.

Em manifestação ao Relatório Preliminar o Banco informou que já providenciou a recomposição da lotação autorizada das Gerências Regionais de Controle Interno, no entanto, ainda restam medidas a serem adotadas no que diz respeito à revisão da capacidade operacional do ACI e a análise da conveniência de participação dos mecanismos de compliance no nível da execução dos processos.

O sistema de controles internos é complementado pela terceira camada, sob a responsabilidade da Auditoria Interna, a respeito da qual vale destacar a deficiência operacional que prejudicou o cumprimento do Plano Anual de Atividades de Auditoria Interna – PAINT durante o exercício de 2014.

2.7 Avaliação do Cumprimento das Determinações/Recomendações do TCU

Não se identificou determinações do Tribunal de Contas da União para que a Controladoria Geral da União - CGU fizesse constar no trabalho de auditoria de contas algum assunto específico.

2.8 Ocorrências com dano ou prejuízo



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

1.1.1.2

Fragilidade no acompanhamento da operação de financiamento B300002101/001 com relação ao processo de comprovação financeira da utilização dos recursos.

1.1.1.17

Falhas na comprovação financeira da operação de crédito nº B40004001 da empresa Braskem S.A., gerando um valor de R\$ 1.986.585,30 não elegíveis ao financiamento.

3. Conclusão

Após analisadas as razões de justificativas apresentadas pelo BNB, o resultado dos procedimentos aplicados na amostra de operações de crédito selecionada para exames evidenciou que as mudanças introduzidas recentemente no processo de crédito do Banco trouxeram melhorias.

Porém, não se pode desconsiderar algumas situações irregulares que foram identificadas, que, embora pontuais, pela materialidade envolvida e gravidade dos erros cometidos, precisam ser ressaltadas para a devida tomada de providências por quem de direito.

Nesse rol, tem-se o caso da troca de garantias da operação de crédito de interesse da Cervejaria Petrópolis da Bahia Ltda.. Conforme se encontra relatado no presente trabalho, o BNB, por meio da Agência Salvador Pituba, realizou abertura de crédito para a empresa em comento no valor de R\$ 375.046.805,05, oriundo do FNE.

O crédito destinou-se ao financiamento da implantação de uma unidade industrial de produção de cervejas e chopes no município de Alagoinhas/BA e foi garantido por fiança bancária dada por instituição financeira de primeira linha.

Posteriormente a empresa mutuária pleiteou ao BNB a substituição da fiança bancária pela hipoteca do parque fabril implantado na cidade de Alagoinhas/BA, tendo logrado êxito.

É exatamente nessa autorização que reside a evidenciação de graves irregularidades, as quais não se pode afastar a responsabilidade dos diretores e membros do Conselho de Administração que aprovaram a transação em referência.

Em apertada síntese, a substituição da garantia na operação de crédito de financiamento da Cervejaria Petrópolis da Bahia Ltda. foi autorizada pela Diretoria Executiva e aprovada pelo Conselho de Administração em desacordo com os normativos internos da Instituição em três aspectos principais:

- (i) ao acatar o pedido sem que o empreendimento estivesse estabilizado;
- (ii) ao incluir máquinas e equipamentos estrangeiros alienados fiduciariamente a outro banco, resultando no descumprimento da exigência mínima do percentual de 130% na relação garantia/crédito; e



iii) como corolário do item anterior, dada a insuficiência de cobertura da nova garantia a adequada reclassificação da nota de risco da operação de crédito seria “D”, o que vedaria a realização da substituição, já que a exigência normativa é de uma nota no mínimo “B”.

Medidas dessa natureza não são incomuns no mundo dos negócios. É até razoável que a troca seja efetivada, desonerando o empreendedor da despesa financeira elevada que é o pagamento de uma fiança bancária para cobrir um investimento do porte da Cervejaria Petrópolis da Bahia Ltda..

À medida que o projeto vai evoluindo e atinge um estágio de maturidade de suas operações (receitas estabilizada, capacidade de pagamento e nível de endividamento) o risco inicial do crédito já não é o mesmo, porquanto já foi bastante mitigado, de maneira que não mais se justifica uma postura conservadora de manutenção da exigência de fiança bancária, sendo perfeitamente aceitável a troca por uma hipoteca adequada.

Todavia, não foi isso que se verificou no caso em tela. A operação ainda se encontrava na fase de carência e o empreendimento não havia atingido o estágio de estabilização exigido pelas normas internas do BNB (MA-OC-7-8 - Versão 011 - 26/05/2014).

A efetivação desse negócio não se mostrou razoável ante um conjunto de evidências, o qual demonstra que os responsáveis pela gestão do BNB dispunham, à época, de informações claras da existência de gravame sobre as máquinas e equipamentos estrangeiros que integram o parque fabril da indústria, uma vez que o Banco possuía cópia do contrato de financiamento feito pela Cervejaria Petrópolis da Bahia Ltda. junto ao Banco Landesbank Baden-Wurttemberg, em que fica patente a existência de alienação fiduciária sobre os bens, tendo como beneficiária a instituição financeira alemã.

Com efeito, essa fonte de financiamento externo foi apresentada ao BNB desde a fase de carta consulta do projeto de financiamento da Cervejaria Petrópolis da Bahia Ltda., de maneira que é inadmissível que as diversas instâncias que apreciaram o pleito da empresa mutuária, em especial, sua alta administração, não tenham atentado ou mesmo aventado que parte significativa dos bens dados em garantia (35,58% do valor de avaliação da planta industrial) pudesse encontrar-se gravada com ônus em virtude do *funding* externo.

Os responsáveis pelo Banco, para sustentar a legitimidade da tomada de decisão, alegaram que o contrato de financiamento dos bens em comento nunca foi registrado no Cartório de Registro de Títulos e Documentos do domicílio da Cervejaria Petrópolis da Bahia Ltda., no caso, a Comarca de Alagoinhas/BA, de maneira que não haveria que se falar em alienação fiduciária constituída, tendo por fundamento o art. 1361 do Código Civil Brasileiro.

No entender do BNB, sem a suposta constituição da alienação fiduciária, por ausência do devido registro do contrato respectivo, a hipoteca possuiria prevalência, e mesmo que houvesse qualquer registro posterior, por ter sido a hipoteca antes formalizada, esta prevaleceria, sendo de boa qualidade e suficiente para amparar a garantia da operação de financiamento.

Todavia, os procedimentos de confirmação externa das informações a respeito do registro do instrumento de alienação fiduciária das máquinas e equipamentos estrangeiros ao Banco Landesbank Baden-Wurttemberg, que foram aplicados pela CGU junto à Cervejaria Petrópolis da Bahia Ltda. e ao Cartório do Registro de Títulos e Documentos e Registro Civil das Pessoas Jurídicas da Comarca de Alagoinhas/BA, deixaram evidente a improcedência da justificativa apresentada, uma vez que o Contrato nº 508/31155812,



consustanciado no instrumento de alienação fiduciária celebrado entre a empresa e o banco alemão em comento, foi arquivado em 25/01/2013, sob matrícula nº 15948, no Livro B-47, fls. 269 a 411, do referido Cartório.

Assim, os bens livres de ônus não alcançaram o percentual mínimo de 130% exigido em norma para substituição da fiança bancária por garantia hipotecária, já que a relação garantia real/crédito concedido é de 85,02% sem tais equipamentos.

Deste modo, a conjugação dessa troca indevida de garantias com a inadequada observância do Guia de Orientação de Avaliação de Risco Fundamentalista, quando este define critérios objetivos de análise de fatores e subfatores de risco de crédito, por ocasião da análise de risco feita para a operação de crédito da Cervejaria Petrópolis da Bahia Ltda., levou a uma classificação global da nota de risco de crédito que a enquadra no nível “D”.

Vale salientar outras irregularidades constatadas na referida operação, tal como a contratação de seguro da planta fabril dada em hipoteca, em valor máximo de indenização que não cobre a totalidade dos bens.

Na mesma operação, em virtude de fragilidades no acompanhamento da comprovação financeira dos recursos desembolsados, verificou-se que o Banco findou por aportar recursos do FNE em percentual real bem maior do que o pactuado, tendo desembolsado R\$ 41.894.978,84 a mais do que deveria.

Os exames de auditoria aplicados sobre os atos e fatos de gestão relativos à avaliação, concessão e administração do crédito concedido à empresa Corte Oito Gestão e Empreendimento Ltda. por meio da Operação de Crédito B400009501/001, que tem como sócio principal o então Governador do Estado do Ceará, também evidenciaram irregularidades na concessão do financiamento.

A começar pela fonte de recursos empregada, no caso, o FNE, haja vista que a programação financeira do Fundo para o ano de 2014 vedava o financiamento a atividades de compra, venda, locação, loteamento, incorporação, construção e administração de imóveis que não estivessem situados em centros de logística.

Em agravante, a empresa mutuaria em questão obteve um deferimento de crédito acima de sua capacidade, tendo em vista que o cálculo efetuado pelo Banco para definição do limite disponível para financiamento, que é o Limite de Risco Global – LRG do cliente, foi calcado em receitas flagrantemente superestimadas.

Em outro financiamento, desta feita de interesse da Braskem S/A, a Diretoria Executiva e o Conselho de Administração do Banco aprovaram tratamento diferenciado à empresa sem a devida fundamentação no processo decisório, deferindo-lhe financiamento no valor de R\$ 200 milhões sem apresentação de projeto de investimento na forma adequada e exigida para conceder crédito, com a finalidade de retrofitagem (reforma e modernização) das plantas industriais da referida empresa na Bahia e em Alagoas, nos termos da Operação de Crédito nº B400004001.

A flexibilização ou desconsideração imotivada de regras internas ensejou que o acompanhamento do crédito fosse pautado exclusivamente por meio de comprovações financeiras apresentadas pela empresa, já que não se conhecia com precisão as inversões fixas que são alvo do financiamento, tendo-se como parâmetro apenas as plantas industriais a ser modernizadas.



Saliente-se que o mesmo projeto de investimento também possui um *funding* com o BNDES, o que tornou a metodologia de acompanhamento extremamente arriscada, já que dificulta a segregação das fontes de financiamento.

Interpretações equivocadas de normativos, aceitação de laudos inconsistentes para fins de liberação dos recursos e falta de avaliação da documentação de comprovação apresentada pela empresa, deixam claro que da forma como se processou a operação de crédito em comento, o que se viu, de fato, foi uma efetiva recuperação de capital pela empresa, uma vez que o projeto já havia sido todo executado pela mutuária quando se deu o deferimento do crédito.

No campo agregado das despesas incorridas pelo FNE, constataram-se problemas na concessão de bônus de adimplência sobre juros dada aos mutuários que pagam a parcela da dívida até a data do respectivo vencimento. Referida despesa foi de R\$ 629 milhões no ano de 2014.

Em resumo, constatou-se bônus de adimplência de juros divergentes do valor aprovado na respectiva proposta para algo em torno de 3.488 operações, correspondendo a um valor contratado de R\$ 1.989.904.000,74.

O mau gerenciamento desse benefício acarreta efeitos negativos ao Fundo, na forma de perdas indevidas, cujo valor não pode ser estimado em virtude de o BNB não ter retornado os dados agrupados com o conteúdo de suas justificativas, nem apresentado a comprovação fática ou documental dos seus argumentos.

Finalmente, é importante ressaltar a situação dos controles internos do BNB, dentro do contexto de agente financeiro do FNE. O Banco mantém implantado sistema de controles internos que visa a assegurar que os riscos inerentes às atividades da instituição sejam identificados e gerenciados adequadamente, com a finalidade maior de fornecer razoável garantia à Administração de que os objetivos de negócio estão sendo continuamente alcançados.

As atividades de controle estão classificadas em três camadas distintas. Os controles de primeira camada correspondem àqueles realizados no próprio nível de execução dos processos, os quais se podem designar como controles administrativos.

Os de segunda camada são aqueles cujo objetivo primordial é a certificação dos controles administrativos, atestando sua qualidade e aderência às normas. Tratado de maneira mais detalhada e profunda na auditoria das contas de 2014 do Banco, seus indicadores de produtos e processos têm mostrado ao longo dos últimos períodos resultados aquém da meta definida pela direção do BNB, além da ausência de uma tendência consistente de melhoria, o que sugere fortemente uma insuficiência crônica dos controles administrativos.

No tocante aos controles de segunda camada, verificaram-se deficiências tanto em relação à confiabilidade quanto à abrangência. A deficiência operacional do Ambiente de Controles Internos somada à concentração de esforços para a realização de controles no nível da execução dos processos têm acarretado a formação de um passivo considerável de certificações, com especial agravamento durante o exercício de 2014.

O sistema de controles internos é complementado pela terceira camada, sob a responsabilidade da Auditoria Interna, a respeito da qual vale destacar a deficiência



operacional que prejudicou o cumprimento do Plano Anual de Atividades de Auditoria Interna – PAINT durante o exercício de 2014.

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.

Nome: ALEXANDRE LANDIM FIALHO

Cargo: ANALISTA DE FINANÇAS E CONTROLE

Assinatura:

Nome: CLAUDIO PACHECO VILHENA

Cargo: ANALISTA DE FINANÇAS E CONTROLE

Assinatura:

Nome: FRANCISCO DE ASSIS OLIVEIRA CAMPOS

Cargo: ANALISTA DE FINANÇAS E CONTROLE

Assinatura:

Nome: GUY BARROSO SILVA

Cargo: ANALISTA DE FINANÇAS E CONTROLE

Assinatura:

Relatório supervisionado e aprovado por:

Chefe da Controladoria Regional da União no Estado do Ceará



1 GESTÃO FINANCEIRA

1.1 RECURSOS REALIZÁVEIS

1.1.1 OPERAÇÕES DE CRÉDITO EM INST.FINANCEIRAS

1.1.1.1 INFORMAÇÃO

Dados gerais da Operação de Crédito B300002101, que se destina ao financiamento para a implantação de uma fábrica da Cervejaria Petrópolis na Bahia, no valor de R\$ 375.046.805,05, por meio do FNE.

Fato

O BNB, por meio da Agência Salvador Pituba (Bahia), realizou abertura de crédito com recursos do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste - FNE, Programa FNE-Industrial, conforme dados básicos constantes no quadro a seguir, para o cliente Cervejaria Petrópolis da Bahia Ltda., CNPJ 15.350.602/0001-46, financiando a implantação de uma unidade industrial de produção de cervejas e chopes no município de Alagoinhas/BA, com capacidade de produção de 6 milhões de hectolitros ao ano, além da montagem de uma rede de distribuição própria para a região Nordeste:

Quadro – Dados Básicos da Operação de Crédito

Nº da Operação	B300002101
Valor Financiado	R\$ 375.046.805,05
Instrumento de Crédito/Nº	Contrato de financiamento de abertura de crédito nº 187.2012.964.2728
Data do Instrumento de Crédito	21/03/2013
Deferimento pela Diretoria da Proposta de Crédito com Amparo em LRP	Reunião 2013.3849, de 20/03/2013
Inversões Financiadas	Obras civis, instalações, aquisição de máquinas e equipamentos nacionais.
Prazo de Amortização/Carência	132 meses/48 meses
Juros	3,53% a.a., exigíveis trimestralmente na carência e mensalmente na amortização.
Bônus de Adimplência	15%
Garantias originais	Fiança bancária (100% do valor financiado), fiança da sócia majoritária e fundo de liquidez referente a três parcelas do financiamento, mantidos para todo o período de financiamento.
Geração de empregos previstos	3.073

Fonte: Contrato de Abertura de Crédito nº 187.2012.964.2728 e LRP 187.2012.964

A empresa pertence ao grupo econômico Petrópolis, que é controlado pela Zuquetti & Marzola Participações e Representações Ltda., CNPJ 083335120001-81. O Grupo Petrópolis conta com 04 unidades industriais que atuam na produção de cerveja, situadas nas cidades de Petrópolis/RJ, Teresópolis/RJ, Boituva/SP e Rondonópolis/MT, com capacidade total de produção de 24,5 milhões de hl/ano.

Os investimentos do projeto na Bahia totalizam R\$ 628.353.280,04, contemplando os seguintes itens de inversões:

- a) construções civis - R\$ 113.467.459,65;
- b) instalações e montagens - R\$ 33.062.256,34;



- c) máquinas e equipamentos estrangeiros - R\$ 187.227.697,05;
- d) máquinas e equipamentos nacionais - R\$ 167.228.302,56;
- e) móveis e utensílios - R\$ 75.990.822,44;
- f) estudos e projetos - R\$ 50.000,00; e
- g) capital de giro - R\$ 51.326.742,00.

Ressalta-se que a inversão capital de giro foi excluída do investimento total para efeito de cálculo do valor do financiamento, ficando a participação do Banco correspondente a 65% do investimento total sem a verba destinada a capital de giro.

Os desembolsos do financiamento foram realizados conforme quadro a seguir:

Quadro – Desembolsos de Recursos e Saldo

Data	Valor (R\$)
22/05/2013	85.533.000,00
30/12/2013	209.988.706,15
28/03/2014	48.000.000,00
06/05/2014	12.700.000,00
Total Liberado	356.221.706,15
Saldo Comin	18.825.098,90

Posição 01/04/2014. O saldo Comin (valor financiado não liberado) ainda não foi baixado

Fonte: Ficha Financeira da Operação de Crédito B300002101

O empreendimento entrou em operação em setembro de 2013 e o cliente encontra-se adimplente com suas obrigações financeiras.

Em 03/10/2014 o Conselho de Administração do Banco deferiu a Proposta Operacional Administrativa - POA 187.2014.1099, que trata da demanda do cliente para substituição da fiança bancária dada em garantia da operação por uma garantia real na forma de hipoteca do parque industrial, que, a priori, guarda uma proporção de 131% com o valor financiado.

1.1.1.2 CONSTATAÇÃO

Fragilidade no acompanhamento da operação de financiamento B300002101/001 com relação ao processo de comprovação financeira da utilização dos recursos.

Fato

O Manual de Procedimentos - Operações de Crédito 3102, Título 12 -Desembolso do crédito, Capítulo 1 - Financiamentos - disposições gerais esclarece conforme a seguir:

- a) *Compete ao gerente de negócios titular da carteira à qual pertença o cliente ou, não existindo vinculação a nenhuma carteira, ao gerente da agência tomar as providências e zelar para que sejam cumpridos todos os procedimentos necessários para o desembolso de crédito, cumprindo-se todas as obrigações e formalidades do contrato, da fonte de recursos e dos normativos internos, em busca de garantir a excelência no atendimento do cliente e ainda preservando o melhor interesse do Banco do Nordeste;*
- b) *O desembolso do crédito ocorrerá desde que o cliente, ao realizar o serviço ou adquirir o bem, apresente, prévia ou concomitantemente, a 1ª via da nota fiscal/fatura emitida pelo fornecedor dos bens ou dos serviços especializados e, dentre outros, seja comprovado o pagamento já efetuado ao fornecedor dos bens ou serviços especializados, por meio da apresentação, prévia ou concomitantemente, de duplicata quitada ou recibo*



de quitação, emitidos pelo fornecedor, ou comprovante de emissão de TED, DOC ou depósito identificado, emitido pelo cliente em favor do fornecedor;

c) No caso dos valores correspondentes aos insumos da construção civil, o desembolso limitar-se-á ao valor criticado de tais itens no orçamento apresentado quando da análise de crédito;

d) Nos desembolsos de parcela(s) de financiamento cuja quantidade de notas fiscais seja maior que 20, o cliente deverá apresentar uma relação desses documentos fiscais, conforme Formulário de Comprovação Financeira de Projetos, a ser utilizada obrigatoriamente para finalidade de comprovação. Referido formulário deverá conter a discriminação de todos os pagamentos efetuados: data da emissão, valor, série, nº, fornecedor, descrição dos investimentos, etc., de acordo com o modelo publicado na página oficial do Banco;

e) De posse do Formulário de Comprovação Financeira de Projetos, a Agência informará ao cliente quais as notas fiscais que deverão ser entregues ao Banco (para verificação de autenticidade e comprovação financeira) cujo critério de seleção será feito de forma aleatória, obedecendo às faixas abaixo indicadas (...);

f) Adotados os procedimentos insertos nos subitens 31.5 a 31.7, anteriores, deverá ser determinado o tamanho da amostra e a análise da mesma, ficando decidido, caso haja glosa nas notas, que o percentual de glosa (total ou parcial) será extrapolado, proporcionalmente pelo valor representativo, não podendo as notas fiscais glosadas por inidoneidade (ou motivo semelhante), serem reapresentadas posteriormente;

g) Registre-se que as demais notas não exigidas pela amostra, de que trata o subitem 31.3 anterior, deverão permanecer com o cliente podendo, o Banco, a qualquer tempo, vir a solicitá-las para exame e/ou para atender pedidos dos órgãos de controle.

O Manual supra, no Título 16 - exame de documentos fiscais, Capítulo 1 - orientações gerais, esclarece ainda que:

a) O valor das aquisições e dos serviços financiados que, após a formalização do financiamento, forem objeto de descontos ou redução ou de acréscimos de preço por parte do fornecedor dos bens ou mercadorias ou pelo prestador dos serviços será liberado conforme o seguinte, observados os demais requisitos normativos previstos para desembolso de operação:

- no caso de desconto ou redução de preço por parte do fornecedor dos bens ou mercadorias ou pelo prestador dos serviços, na liberação dos recursos aplicar-se-á sobre o valor do bem ou serviço já descontado ou reduzido o percentual de financiamento pactuado para aquele item, baixando-se o respectivo saldo COMIN gerado (exemplo: valor contratado para o item de inversão de R\$ 100.000,00, sendo 80% financiado [R\$ 80.000,00] e 20% de recursos próprios [R\$ 20.000,00]; o item foi, porém, adquirido por apenas R\$ 50.000,00, sendo liberados R\$ 40.000,00 [80%], pagos R\$ 10.000,00 [20%] de recursos próprios e baixados R\$ 50.000,00 de saldo COMIN);*
- no caso de acréscimo, a liberação será no mesmo valor previsto no orçamento do respectivo instrumento de crédito para o(s) bem(ens) ou serviço(s) constantes no documento fiscal apresentado, correndo a diferença por conta do mutuário.*

Da análise do dossiê da Operação de Crédito nº B300002101/001 (fábrica na Bahia), verificou-se, por meio do exame dos laudos de vistoria e dos formulários de comprovação



financeira de projetos (FCFP), que os desembolsos estão sendo realizados somente com base nos referidos laudos e não guardam conformidade com os formulários supra, os quais, além de não suportar os desembolsos realizados, apresentam diversas inconsistências, evidenciando fragilidade no processo de comprovação financeira dos recursos.

Constatou-se a existência de cinco formulários de FCFP's contendo notas fiscais emitidas em períodos coincidentes, impossibilitando a aferição do valor total executado do projeto, conforme quadro a seguir:

Quadro – FCFP's relativos à Operação de Crédito nº B300002101/001.

Nº	Formulário	Período de emissão das notas fiscais	Total (R\$)
1	Referente ao Laudo de Vistoria 187.2012.419.	Junho a novembro de 2012	28.952.815,78 (i)
2	Referente ao Laudo de Vistoria 187.2013.241.	Junho a dezembro de 2013	128.186.207,57 (ii)
3	Nome do arquivo: “Carta Última liberação CP Bahia - Anexo 2”.	1º de março de 2014 a 22 de janeiro de 2015	47.745.221,85 (ii)
4	Nome do Arquivo: “Planilha - Pagamentos Bahia -01_01_2013 a 31-03_2014”.	1º de janeiro de 2013 a 31 de março de 2014.	338.741.583,76 (iii)
5	Nome do Arquivo: “Relação Notas Fiscais-BA”.	4 de junho de 2012 a 27 de novembro de 2013	316.123.093,96 (iv) 570.032.169,86 (ii)

Fonte: dossiê da Operação de Crédito nº B300002101/001 (fábrica na Bahia)

(i) Não há detalhamento na planilha se esse valor refere-se ao total das notas fiscais ou ao valor total pago aos fornecedores pelo mutuário.

(ii) valor pago aos fornecedores pelo mutuário.

(iii) valor total das notas fiscais. Não consta o valor total pago aos fornecedores pelo mutuário.

(iv) valor total das notas fiscais.

Desse fato, resulta inviável a aplicação de percentual sobre o financiamento pactuado no caso da ocorrência de descontos. Ressalte-se que, caso seja calculada uma aproximação dos valores “comprovados financeiramente”, descartando planilhas que superpõem o período de emissão das notas fiscais, chegar-se-á a um valor aproximado de “despesas comprovadas financeiramente” da ordem de R\$ 363.868.315,48 (somatório do valor total pago pelo mutuário aos fornecedores nas planilhas 3 e 5).

Considerando, por fim, que o valor total do projeto, excetuando-se as inversões para capital de giro, foi orçado em R\$ 570.026.538,04, o Banco se comprometeu em financiar R\$ 375.046.805,05 e só houve “comprovação financeira” de 63,8% dos recursos, deveria ter sido aplicado redução desse mesmo percentual com relação ao financiamento pactuado, resultando em desembolso de R\$ 239.279.861,62 ao invés dos R\$ 356.221.706,15 efetivamente realizados pelo Banco (houve liberação, portanto, de 94,98% dos recursos previstos e a comprovação financeira é somente de 63,8%).

Ademais, vale ressaltar a existência de diversas inconsistências nos FCFP's, as quais podem ser detectadas somente por meio de uma análise superficial das planilhas apresentadas pelo mutuário, conforme a seguir:

I. Planilha 1 - Referente ao Laudo de Vistoria 187.2012.419

- no item “Móveis e Utensílios”, estão listadas descrições de notas fiscais de aquisição de bens mobiliários, a exemplo de “Mesa”, “Cadeira”, “Ar



condicionado”; “TV 20 polegada”, sofá, “armário”, os quais não fazem parte do detalhamento do item em comento. No referido detalhamento, que se encontra no anexo do contrato de financiamento, constam outros tipos de bens mobiliários, a exemplo de “Cervejeira Dupla”, “Cervejeira 4cxs”, “Garrafeira de 1L”, “Vasilhame de 1L”, “Pallets”;

b) não há o valor total pago aos fornecedores pelo mutuário, constando somente a descrição e o valor das notas fiscais emitidas.

II. Planilha 4 - “Planilha - Pagamentos Bahia -01_01_2013 a 31-03_2014”

a) existência do item “Aquisição/Desenvolvimento de Software”, o qual não figura no rol de inversões financiadas, uma vez que não consta do anexo do Contrato nº 187.2012.964.2728;

b) no item “Máquinas e Equipamentos Nacionais”, em que deveria constar os equipamentos nacionais elencados no anexo do Contrato de Financiamento nº 187.2012.964.2728, como “Rotuladora para selos em lata”, “Transportador de paletes”, estão listadas descrições de notas fiscais que não guardam relação com o item, tais como: “Elaboração de planos diretores / estudos, “Pipe rack para tubulações; “cabos flexíveis”, “tubos eletrodo PVC” etc.

III. Planilha 5 - “Relação Notas Fiscais-BA”

a) o somatório do valor total das notas fiscais listadas (R\$ 316.123.093,96) é menor que o somatório do valor total pago pelo mutuário aos fornecedores (R\$ 570.032.169,86);

b) no item “Máquinas e Equipamentos”, novamente estão listadas descrições de notas fiscais de insumos e despesas que não guardam correlação com o item tais como bloco de concreto, energia elétrica, conta de telefone, óleo diesel, lona plástica preta, canaleta, etc;

c) no item “Móveis e Utensílios”, mais uma vez estão listadas descrições de notas fiscais de insumos e despesas que não guardam conformidade com o item, tais como “bruta graduada”, “pano de chão para limpeza”, “refeições”, “disjuntor”;

d) existência do item “Software”, o qual não tem previsão de financiamento, conforme já mencionado anteriormente, com relação de notas fiscais cujas descrições são insumos e despesas que não guardam correlação com o item, tais como: “bruta graduada”, “tintura e lavanderia”, “estrutura metálica para pipe rack”.

Com efeito, solicitaram-se as notas fiscais dos itens elencados na tabela a seguir, as quais não foram fornecidas à equipe de auditoria, o que caracteriza ausência de comprovação financeira de recursos da ordem de R\$ 141.381.361,32:

Tabela – Total de NF solicitadas e não fornecidas pelo BNB

Item do Anexo do Contrato	Descrição	Valor Orçado (R\$)
1	Tanque inox de processo (E.T.A)	7.560.843,32
7	Caldeira Mission 3-Pass	7.665.000,00
21	Linha de Cerveja	88.183.120,34
22	Equipamento para linhas de vidro	34.781.262,66
35	Montagem e Instalações	1.569.979,00
36	Montagem Instalações	1.621.156,00
Total		141.381.361,32



Os fatos apresentados constituem descumprimento de normas supracitadas, quais sejam: Manual de Procedimentos de Operações de Crédito (3102), Título 12 (desembolso do crédito – financiamento – disposições gerais) e Título 16 (Exames de documentos fiscais – orientações gerais), ambos do Capítulo 1.

Ressalte-se que fragilidades no acompanhamento da comprovação financeira dos recursos desembolsados podem distorcer a operação, considerando que o projeto pode ser executado com um custo menor que o previsto e o Banco findar aportando um percentual real bem maior de recursos do que o pactuado.

Causa

Falha do gerente de negócios titular da carteira a qual pertence o cliente ou, não existindo vinculação a nenhuma carteira, do gerente da agência, que não tomou as devidas providências para que fossem cumpridos os procedimentos de desembolso relativos à comprovação financeira dos recursos financiados.

Manifestação da Unidade Examinada

O BNB, por meio do Ofício 2015 978 007, oriundo da Central de Crédito de Clientes de Médio Porte da Bahia, apresentou a seguinte manifestação:

“(...) item 1 – Com relação à Operação B300002101/001, Cervejaria Petrópolis Bahia Ltda, é o que se segue:

As planilhas foram consolidadas em arquivo único, para os tens (sic) Construção Civil, Móveis e Utensílios e Estudos e Projetos, tem-se as seguintes considerações:

- A Cervejaria Petrópolis apresentou 04 planilhas de comprovação financeira listando todas as notas fiscais. Para o item Construção Civil foi apresentado uma planilha que totalizava R\$ 213.097.766,29, porém só foi considerado para efeito de comprovação pelo Banco o valor de R\$ 111.668.573,72, na planilha consolidada anexa, foram excluídas notas fiscais dos itens que poderiam ser objeto de dúvida e mesmo assim a comprovação financeira seria de R\$ 165.379.969,02, sendo considerado pelo Banco o valor de R\$ 111.668.573,72;

(...)

- Para o item Móveis e Utensílios, consta no Programa de Inversões o financiamento dos seguintes itens: Garrafeiras 1 litro; Garrafeiras 600 ml; Mesas e Cadeiras PVenda; Pallets; Vasilhames 1 litro; Vasilhames 600 ml, encontra-se na planilha consolidada a discriminação de cada item comprovado com o respectivo valor acatado pelo Banco.

Cabe esclarecer que a planilha de comprovação de recursos foi padronizada em Agosto/2014, com a divulgação da publicação Orientações sobre Desembolso de Crédito (Anexo 3) em agosto de 2014, antes desta data cada empresa poderia utilizar o modelo próprio desde que tivesse os dados mínimos (número da NF com a respectiva data de emissão, fornecedor e valor).”



Análise do Controle Interno

Não houve manifestação do Banco para os seguintes itens da constatação: I. b); II. a), b); III. a), b), d).

Em anexo à manifestação, o gestor enviou arquivo em formato excel contendo seis planilhas (Anexo 3) relativas à Operação de Crédito nº B300002101/001 (fábrica na Bahia), que não foram apresentadas à equipe durante os trabalhos de campo da auditoria, com os seguintes títulos: (1) “Programa de Inversões”, na qual consolida todos os itens constantes do projeto aprovado, informando, dentre outras, o valor total de notas fiscais apresentado pelo mutuário e o valor total considerado pelo Banco, após as glosas; (2) “Construção Civil”; (3) “Estudos e Projetos”; (4) “Móveis e Utensílios”; (5) “Máquinas e Equipamentos Nacionais” e (6) “Instalações”.

Do exame feito sobre a nova planilha alusiva ao item “Móveis e Utensílios”, em que pese esta não apresentar as mesmas inconsistências da planilha fornecida anteriormente à equipe de auditoria, em relação às descrições das notas fiscais, surgiu outra inconsistência: enquanto que na planilha em comento o valor total de notas apresentadas pelo mutuário é R\$ 16.562.583,55, na planilha “Programa de Inversões”, consta a informação de que o valor total de notas consideradas pelo Banco para o item “Móveis e Utensílios” é R\$ 46.858739,79, após as glosas.

Por outro lado, consta da planilha “Máquinas e Eq. Nacionais” diversos itens que deveriam estar na planilha de “Móveis e Utensílios”, tais como: Cervejeira 4cxs, Cervejeira 4cxs, Freezer Horizontal. Fato que confirma a fragilidade no acompanhamento financeiro por parte do Banco.

Por fim, outra inconsistência. Consta na planilha “Programa de Inversões”, a informação de que Banco considerou comprovado financeiramente o valor de R\$ 483.590.269,63 em notas fiscais, que representa 83,81% do valor inicialmente previsto para o financiamento da Cervejaria Petrópolis da Bahia Ltda., que foi R\$ 577.026.538,04 (valor total do projeto-R\$ 628.353.280,04 menos o capital de giro-R\$ 51.326.742,00, pois não está previsto financiamento para esse item), considerando o aporte de recursos do FNE e do mutuário.

De acordo com o Manual de Procedimentos - Operações de Crédito 3102, Título 16 - exame de documentos fiscais, Capítulo 1 - orientações gerais supra mencionado, deveria ter sido aplicado redução ou desconto do percentual do financiamento pactuado. Dessa forma, levando-se em conta que o valor total de recursos do FNE previsto para ser financiado era R\$ 375.046.805,05, deveria ter sido desembolsado 83,81% desse valor, que corresponde a R\$ 314.326.727,31. Ocorre que foram liberados R\$ 356.221.706,15.

Verifica-se, portanto, conforme alertado no campo “Fato” desta constatação, que a proporcionalidade entre as fontes de financiamento (FNE/recursos próprios) da operação foi distorcida, já que estava previsto que o BNB, por meio do FNE, financiaria 65% do valor total do projeto da fábrica da Cervejaria Petrópolis da Bahia Ltda., sem o item capital de giro, e se o valor total das notas fiscais consideradas pelo Banco reflete o custo de execução do empreendimento, o BNB terminou financiando 73,66% do total previsto, tendo desembolsado R\$ 41.894.978,84 a mais do que deveria.

Quanto às notas fiscais solicitadas durante os trabalhos de campo e não fornecidas, todas foram enviadas, com exceção das relativas ao item 36 – Montagens e Instalações ABB, que foi orçado em R\$ 1.621.156,00. Ressalte-se que, de acordo com a planilha “Programa



de Inversões”, o mutuário apresentou R\$ 11.699.349,93 em notas fiscais para esse item e o Banco considerou R\$ 1.621.156,00.

Releva ressaltar que o Banco, sem qualquer justificativa durante os trabalhos de campo, não disponibilizou as notas fiscais solicitadas, fornecendo-as somente após a emissão do relatório preliminar desta auditoria. Da mesma forma, solicitou desconsiderar as planilhas apresentadas para fins de exame, disponibilizando novo arquivo com outras seis planilhas (Anexo 3), completamente distintas das fornecidas durante os trabalhos de campo.

Com efeito, a ausência de fornecimento de documentos injustificada durante os trabalhos de campo e a apresentação destes documentos somente após a emissão do relatório preliminar; ou mesmo a troca de documentos fornecidos durante os trabalhos de campo, após todo trabalho de análise da equipe, por outros, após a emissão do relatório preliminar, às vezes durante a reunião de busca conjunta de soluções, vem ocorrendo em diversos trabalhos de fiscalização e/ou auditoria realizados por esta CGU no BNB.

Essa atitude compromete a integridade das informações fornecidas pelo Banco e acarreta severos contratemplos nos exames executados, com perda de esforço em análises que ficam total ou parcialmente perdidas, e, por conseguinte, afetam os cronogramas planejados para realização dos trabalhos de auditoria/fiscalização.

Recomendações:

Recomendação 1: Promover o devido ajuste financeiro da operação, de modo a manter os percentuais previstos inicialmente entre recursos financiados pelo Banco e recursos próprios aportados pelo mutuário, reavendo, junto à Cervejaria Petrópolis da Bahia, o desembolso indevido de R\$ 41.894.978,84.

1.1.1.3 CONSTATAÇÃO

Insuficiência de garantia para substituição de fiança bancária por hipoteca.

Aceitação indevida de máquinas e equipamentos estrangeiros alienados fiduciariamente ao Landesbank Baden-Wurttemberg como garantia do financiamento da Cervejaria Petrópolis da Bahia Ltda.

Fato

Da análise dos Laudos de Avaliação de Bens nº 0187.2013.267 e 0187.2014.193, verificou-se que houve a inclusão das máquinas e equipamentos estrangeiros da marca Krones, financiados pelo Landesbank Baden-Wurttemberg, na relação dos bens avaliados para efeito de garantia a ser oferecida em substituição à fiança bancária dada na operação de financiamento da Cervejaria Petrópolis da Bahia Ltda.

Considera-se indevida a inclusão e aceite dessas máquinas e equipamentos já que se encontram alienados fiduciariamente àquele banco alemão, nos termos do contrato de fornecimento celebrado com a referida instituição.

Tal situação afronta a exigência normativa (MA-OC-7-8, item 11-a) de que para ser aceita a substituição da fiança bancária por garantia hipotecária, os bens dados em garantia correspondam a no mínimo 130% do saldo devedor total da operação (inclusive saldo comin), tendo em vista que a garantia livre de ônus é inferior ao saldo devedor da operação, comprometendo, assim, a segurança do crédito.



As máquinas e equipamentos estrangeiros comprovados correspondem a R\$187.227.697,05, conforme item “VIII. RESUMO DAS INVERSÕES COMPROVADAS” do Laudo nº 0187.2014.128, de 13/09/2014, (Vistoria de Desembolso). Todavia, nos laudos de avaliação de bens analisados não houve o detalhamento adequado para evidenciar as máquinas e equipamentos estrangeiros do conjunto total de máquinas avaliadas.

Em atendimento ao pedido de detalhamento dos laudos, o Banco, por meio do Ofício 2015/978-006, de 13/03/2015, informou os equipamentos incluídos em cada laudo, conforme segue:

“- Laudo 187.2013.267 (valores brutos)

Descrição do Bem	Valor em R\$
Linha completa de fabricação de cerveja, marca Krones	34.781.262,66
Linha completa para envase de latas, marca Krones	22.680.067,05
Linha completa para envase de vidros, marca Krones	88.183.120,34

- Laudo 187.2014.193 (valores brutos)

Descrição do Bem	Valor em R\$
Sistema de Filtragem de Cerveja (filtros, centrífuga, estação de dosagem pvv, carbonatador, resfriador de cerveja, trocadores de calor e sobressalentes)	54.021.585,24
Linha de envase de garrafas 62.000 g/h (transportador de garrafas, de caixas, de pacotes, pasteurizadora, lavadora, rotuladora, enchedora, encaixatadora, paletizadora e sobressalentes)	77.506.478,92
Linha de envase de latas 120.000 lts/h (transportador de latas, de pacotes, de paletes, lavadora, enchedora, pasteurizadora, empacotadora, paletizadora e sobressalentes)	63.578.530,28

(...”

A partir das informações apresentadas, quanto ao valor dos equipamentos estrangeiros incluídos nos laudos, que totalizam R\$ 195.106.594,44, aplicando-se as reduções calculadas no Laudo nº 187.2014.193, chega-se ao valor de **R\$ 177.317.399,50**, incluídos indevidamente na garantia oferecida ao Banco.

A partir dos valores citados, apresentam-se os cálculos percentuais de cobertura da garantia na situação considerada pelo Banco e na situação real, conforme tabelas a seguir:

Quadro – Percentual de cobertura da garantia aprovada

SITUAÇÃO APROVADA PELO BANCO	
Garantia considerada	R\$ 498.250.000,00
Saldo devedor da operação + saldo comin (10/09/2014)	R\$ 377.492.389,09
Relação Garantia Real/Crédito Concedido	131,99%

Quadro – Percentual de cobertura da garantia real

SITUAÇÃO REAL COM A EXCLUSÃO DOS EQUIPAMENTOS ESTRANGEIROS	
Garantia considerada	R\$ 498.250.000,00
Inclusão indevida (equipamentos com ônus)	R\$ 177.317.399,50
Garantia livre de ônus	R\$ 320.932.600,50
Saldo devedor da operação + saldo comin (10/09/2014)	R\$ 377.492.389,09
Relação Garantia Real/Crédito Concedido corrigido	85,02%



Em atendimento ao questionamento da equipe sobre o fato, o Banco, por meio do Ofício 2015/0403-187, de 04/03/2015, informou que:

“[...]

2. O Banco do Nordeste apreciou e aprovou a substituição de garantia de fiança bancária por hipoteca do parque industrial, em primeiro grau, sem concorrência com terceiros. Referida condição restou atestada pela certidão apresentada pela empresa, da matrícula nr. 5.700 do cartório de imóveis de Alagoinhas-BA, na qual consta a averbação do parque industrial, com seus equipamentos, devidamente livre e desembaraçado de todos os ônus. Após a formalização dos aditivos, a empresa apresentou nova certidão datada de 18.11.2014, na qual consta o gravame de hipoteca em primeiro grau do referido parque industrial em favor do BNB (cópias anexas).

3. Considerando a versão traduzida do contrato de financiamento junto ao banco estrangeiro, no qual consta a alienação fiduciária dos equipamentos importados, estamos notificando a empresa para esclarecer formalmente o assunto, a fim de que o BNB possa adotar as providências cabíveis, momento em que daremos conhecimento a essa Controladoria-Geral da União.”

À luz da manifestação transcrita acima, o BNB afirma ter autorizado a substituição das garantias tendo como única evidência da suposta ausência de gravame sobre os bens hipotecados a certidão do imóvel apresentada pela empresa.

Da manifestação apresentada, ficou evidenciado que a análise realizada pelas diversas instâncias de instrução e aprovação do Banco, bem como o acompanhamento gerencial da Agência Salvador Pituba, deixaram de atentar para o fato claro em todos os documentos do projeto, de que o empreendimento teve financiamento significativo de um banco estrangeiro; que os equipamentos avaliados tiveram origem em tal financiamento; bem como que o contrato de financiamento estava disponível para análise, conforme evidenciado no Parecer da Agência presente no Laudo nº 0187.2013.241, de 10/03/2014, a seguir transcreto:

“[...]

Vale destacar que a empresa já cumpriu as condicionantes pré desembolsos, relacionadas à entrega do contrato de financiamento firmado com o LBBWlandesbank Baden-Wurttemberg, referente ao financiamento de máquinas e equipamentos importados, previstos no Anexo – Orçamento, devidamente registrado no cartório competente, bem como já foi comprovado física e financeiramente a realização desse item.

[...]

Pelo exposto, ficou evidenciado que o Banco deixou de proceder ao devido exame dos documentos disponíveis, os quais demonstram de forma clara a existência de ônus nos bens avaliados e aceitos pelo Banco como garantia.

É relevante destacar que o financiamento aprovado para a Cervejaria Petrópolis da Bahia Ltda. foi da ordem de R\$ 375.046.805,05, valores representativos para o BNB, o que resultou na alcada de aprovação da Diretoria na concessão do crédito e do Conselho de Administração para a substituição da garantia.

Cabe destacar ainda, a atitude da direção da Cervejaria Petrópolis da Bahia Ltda., que apresentou como garantia ao BNB, bens importados de propriedade de terceiro, já que por estarem vinculados por alienação fiduciária ao banco alemão, a Cervejaria detém apenas a posse dos mesmos.



Causa

Falta de acompanhamento gerencial adequado do empreendimento;
Falta de exame adequado dos dossiês disponíveis por ocasião da elaboração dos laudos de avaliação dos bens;
Aprovação pelas instâncias administrativas sem adequado exame dos documentos disponíveis.

Manifestação da Unidade Examinada

Encaminhado o Relatório Preliminar para ciência e manifestação dos responsáveis, o Banco apresentou a seguinte manifestação sobre o assunto por meio do Ofício 2015/977-008, de 11/05/2015:

“Resposta:

O Banco do Nordeste, em cumprimento ao seu normativo MP-OC-32-8 – Tabela 3 – item 2b e 2c, versão 88 solicitou e recebeu, dentre outros documentos, certidão com data de 11/09/2014 (Anexo 8), na qual comprovava a averbação do parque industrial, em particular das máquinas e equipamentos, na matrícula do imóvel (Matrícula 5.700), totalmente livre de quaisquer ônus, conforme estabelece o Cartório do 2º Ofício de Registro de Imóveis da Comarca de Alagoinhas – BAHIA: “*Certifico que o referido imóvel encontra-se livre e desembaraçado de todos os ônus reais, legais ou convencionais, judiciais ou extrajudiciais, bem como livre de ações reais e reipersecutórias [...]*”.

Com base na referida certidão procedeu com a formalização do instrumento de crédito, com a constituição de garantia de hipoteca em primeiro grau do parque industrial junto ao Cartório de Registro de Imóveis da cidade de Alagoinhas, município da sede da empresa Cervejaria Petrópolis da Bahia Ltda.

Com relação ao contrato firmado entre a Cervejaria Petrópolis da Bahia Ltda. e o Landesbank Baden-Wurttemberg, em sua Cláusula Nona, itens 9.8 e 9.9, estabelece que este se sujeita à legislação brasileira, conforme segue:

ISA FERRAZ LEAL FERREIRA
Tradutora Pública e Intérprete Comercial - Official Translator
IDIOMA INGLÊS - Matrícula JUCESP nº 1040

Tradução nº 6239

Livro nº 051

Folha nº 091

9.8 O presente Instrumento é celebrado na Cidade de Alagoinhas, Estado da Bahia, República Federativa do Brasil, e será regido e interpretado de acordo com as leis da República Federativa do Brasil.

9.9 As Partes contratantes submetem-se à jurisdição dos tribunais competentes da Cidade de São Paulo, Estado de São Paulo, República Federativa do Brasil, renunciando a qualquer outra jurisdição à qual as Partes possam ter direito por lei, no caso de quaisquer ações ou processos judiciais decorrentes deste Instrumento. A **PETROPOLIS** renuncia irrevogavelmente a qualquer objeção que possa ter, atual ou futuramente, ao local do foro e a qualquer alegação de que quaisquer processos tenham sido instaurados em um foro incompetente, concordando que quaisquer processos serão executados nos tribunais de qualquer outro foro.

Por outro lado, o Código Civil Brasileiro, em seu artigo 1361, estabelece o seguinte no que se diz respeito à constituição de alienação fiduciária:



Art. 1.361. Considera-se fiduciária a propriedade resolúvel de coisa móvel infungível que o devedor, com escopo de garantia, transfere ao credor.

§ 1º Constitui-se a propriedade fiduciária com o registro do contrato, celebrado por instrumento público ou particular, que lhe serve de título, no Registro de Títulos e Documentos do domicílio do devedor, ou, em se tratando de veículos, na repartição competente para o licenciamento, fazendo-se a anotação no certificado de registro.

§ 2º Com a constituição da propriedade fiduciária, dá-se o desdobramento da posse, tornando-se o devedor possuidor direto da coisa.

§ 3º A propriedade superveniente, adquirida pelo devedor, torna eficaz, desde o arquivamento, a transferência da propriedade fiduciária.

Desta forma, considerando que o referido contrato nunca foi registrado no Cartório de Registro de Títulos e Documentos do domicílio do devedor, Comarca de Alagoinhas-BA, conforme certidão de 07/05/2015 (Anexo 9), não há que se falar em alienação fiduciária constituída, estando o Banco resguardado pela hipoteca formalizada.

Assim, sem a constituição da alienação fiduciária por ausência do devido registro do contrato respectivo, a hipoteca do Banco possui prevalência e mesmo que houvesse qualquer registro agora, por ter sido a hipoteca antes formalizada, esta prevaleceria.

Ressalta-se que a Agência quando emitiu parecer no Laudo nº 0187.2013.241, de 10.03.2014, tendo verificado carimbos de autenticação do Cartório de Notas e Protestos da Comarca de Boituva-SP, se equivocou ao informar que o contrato teria sido registrado no cartório competente.

Portanto, atesta-se a garantia hipotecária em primeiro grau do Parque Industrial da Cervejaria Petrópolis da Bahia Ltda. em favor do Banco do Nordeste sem qualquer concorrência, sendo de boa qualidade e suficiente para amparar a garantia da operação de financiamento.

Sobre o assunto registra-se a conclusão da Superintendência Jurídica do Banco do Nordeste a saber (Anexo 10):

“Do exposto, e com base nas informações mencionadas neste arrazoado e nas tratativas realizadas com o consulente sobre o assunto, conclui-se que:

- a) *A hipoteca do BNB está constituída desde 19.09.2014, conforme doc. 5, e abrange todos os seus acessórios;*
- b) *A alienação fiduciária mencionada na consulta não foi constituída, conforme doc. 6, razão pela qual não tem prevalência sobre a hipoteca do BNB;*
- c) *Mesmo que a alienação fiduciária venha a ser constituída, o direito do BNB deve manter a prevalência sobre a alienação fiduciária;*
- d) *Qualquer tentativa de desconstituir a garantia de hipoteca deve ser necessariamente analisada pelo Poder Judiciário.”*

Acrescenta-se, com relação ao exposto na pág. 48 do Relatório Preliminar, acerca da constatação ora em comento, de que houve “*Aprovação pelas instâncias administrativas sem adequado exame dos documentos disponíveis*”, é imperioso



esclarecer que os comitês de crédito (COMAG, COMITÊ ESTADUAL, COMAC, DIRETORIA EXECUTIVA e CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO) deliberam acerca das propostas e do que consta como informação consignada (sic) no corpo das mesmas. Tais propostas tramitam eletronicamente pelo Sistema Integrado de Crédito (SINC), não sendo submetidos aos colegiados os documentos recebidos pelo Banco, os quais são analisados no âmbito das Agências e Centrais de Crédito (com segregação de funções), durante a fase de instrução e análise das propostas, conforme o caso.”

Análise do Controle Interno

A manifestação do Banco apresenta duas posições principais: (1) que a alienação fiduciária não foi devidamente constituída em função da ausência de registro do contrato firmado entre a Cervejaria Petrópolis da Bahia Ltda. e o *Landesbank Baden-Wurttemberg* em cartório de títulos e documentos, e, (2) que o registro da hipoteca seguiu todos os trâmites necessários para alcançar eficácia e resguardar o direito do BNB. Para dar suporte a sua posição o Banco submeteu o assunto à análise de sua Superintendência Jurídica, cuja conclusão foi transcrita na manifestação acima.

De início, cabe ressaltar que o ponto em questão teve como objetivo a análise de situações anteriores à constituição da hipoteca, a seguir resumidas:

- 1) apresentação indevida, pela Cervejaria Petrópolis da Bahia Ltda., de máquinas e equipamentos estrangeiros (aproximadamente R\$177 milhões de reais) gravados com alienação fiduciária ao Banco Landesbank Baden-Wurttemberg, como garantia hipotecária ao BNB;
- 2) aceite, pelo BNB, dos equipamentos em garantia hipotecária sem identificar que os mesmos foram objeto de alienação fiduciária à outra instituição;
- 3) como consequência, os bens livres de ônus não alcançam o percentual mínimo de 130% exigido em norma para substituição da fiança bancária por garantia hipotecária. A relação Garantia Real/Crédito Concedido sem tais equipamentos é de 85,02%.

Por sua vez a análise da Superintendência Jurídica do Banco tem como ponto de partida a situação constituída, apresentando em seu Parecer os dois institutos em questão, a hipoteca e a alienação fiduciária, seus requisitos de validade e, ao final, a sua posição sobre qual deles deve prevalecer em possível conflito, conforme se depreende do texto introdutório do Parecer, a seguir transscrito:

“Trata-se de consulta encaminhada pela Superintendência de Análise e Administração de Crédito e pela Superintendência de Reestruturação de Ativos com o seguinte teor:

O direito do Banco do Nordeste em relação a hipoteca de primeiro grau do parque industrial em questão, a qual foi devidamente registrada no Cartório de Registro de Imóveis prevalece sobre a alienação fiduciária pactuada entre a empresa e o banco alemão, admitindo que tal alienação não foi devidamente registrada no Cartório de Títulos e Documentos do domicílio do devedor, no caso Alagoinhas-BA?”

Portanto, a abordagem desta Controladoria diverge da análise da Superintendência Jurídica, já que o objeto da constatação é o descabimento da substituição da garantia à luz da norma do Banco, ou seja, o fato de a empresa ter oferecido em garantia hipotecária bens afetados a outra instituição financeira e o BNB os ter aceito, resultando em garantia insuficiente para a substituição da fiança bancária originalmente dada.



Sem adentrar no aspecto didático do Parecer, que apresenta breve histórico e as principais características de ambos os institutos, nos quais não há divergência de entendimento, passa-se a análise do aspecto relacionado a validade e eficácia da alienação fiduciária das máquinas e equipamentos estrangeiros ao banco alemão.

Atualmente a constituição da propriedade fiduciária é disciplinada no § 1º do art. 1.361 do Código Civil, *in verbis*:

“§ 1º Constitui-se a propriedade fiduciária com o registro do contrato, celebrado por instrumento público ou particular, que lhe serve de título, no Registro de Títulos e Documentos do domicílio do devedor, ou, em se tratando de veículos, na repartição competente para o licenciamento, fazendo-se a anotação no certificado de registro.”

Com base no citado dispositivo e na lição de Melhim Namem Challub, o Parecer do Banco, ao discorrer sobre a ausência de registro da alienação fiduciária em cartório de títulos e documentos, conclui que: *“a alienação fiduciária mencionada na consulta não foi constituída, conforme doc. 6, razão pela qual não tem prevalência sobre a hipoteca do BNB”*.

Entretanto, ainda que apresentasse falha em sua constituição formal, o que poderia gerar a ausência de efeitos perante terceiros, a alienação fiduciária é perfeitamente válida entre as partes que a constituíram e grava de forma significativa o patrimônio dado em garantia ao BNB. Tal situação, em caso de inadimplemento das obrigações da Cervejaria Petrópolis da Bahia Ltda. perante o banco alemão, poderia levar a litígio judicial, comprometendo a liquidez da garantia oferecida.

A validade e eficácia da alienação fiduciária entre as partes são apresentadas de forma clara no ensino de Orlando Gomes, *in verbis*:

“A exigência do registro não é requisito de validade. Para as partes, não é sequer de eficácia. Nem se prende, senão mediata e indiretamente, à forma do negócio. Constitui, em verdade, imposição legal para o fim específico de valer contra terceiros, pertencendo seu exame, por conseguinte, ao campo da publicidade.

“Não se trata de publicidade constitutiva, visto que não se destina a completar a forma, mas, de publicidade declaratória, para conhecimento de terceiros.” (Alienação Fiduciária, ed. RT, p. 58).

Não é diferente o entendimento da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, que reconhece a validade da alienação fiduciária entre as partes, ainda que sem registro, nos seguintes termos:

“[...] 2 - O Registro de Título somente é de exigir-se para lhe emprestar validade em relação a terceiros”. (REsp 25.757/MG, Rel. Ministro DIAS TRINDADE, 3ª Turma, julgado em 14/09/1992, DJ 13/10/1992, p. 17696).

Portanto, resta claro que a alienação fiduciária contratada não teve sua validade e eficácia comprometida pela alegada ausência de registro em cartório. Reafirma-se assim, que a Cervejaria Petrópolis da Bahia Ltda. não poderia ter oferecido ao BNB as máquinas e equipamentos financiados pelo banco *Landesbank Baden-Wurttemberg*, como garantia hipotecária.



Todavia, para não restar dúvida sobre a tese levantada pelo Banco, ao apresentar uma certidão do Cartório do Registro de Títulos e Documentos e Registro Civil das Pessoas Jurídicas, Comarca de Alagoinhas, Estado da Bahia, de 07/05/2015, que afirma que não foi encontrado o registro do instrumento de alienação fiduciária, de 07/12/2012, naquele Cartório, a CGU realizou circularização das informações junto à Cervejaria Petrópolis da Bahia Ltda. e ao citado Cartório.

A Cervejaria Petrópolis da Bahia Ltda. informou que: “...o Contrato nº 508/31155812, consubstanciado no Instrumento de Alienação Fiduciária celebrado entre a **CERVEJARIA PETRÓPOLIS DA BAHIA LTDA.** e a instituição bancária **LANDESBANK BADEN-WUTTEMBERG** foi arquivado em 25/01/2013, sob matrícula nº 15948, no Livro B-47, fls. 269 a 411, do Cartório de Títulos e Documentos, Registro Civil das Pessoas Jurídicas, da Comarca de Alagoinhas, no Estado da Bahia;”.

Em diligência realizada junto ao Cartório do Registro de Títulos e Documentos e Registro Civil das Pessoas Jurídicas, Comarca de Alagoinhas, Estado da Bahia, foi confirmado o registro por meio da apresentação de cópia do Instrumento de Alienação Fiduciária arquivado, em que consta a identificação do Cartório e a matrícula nº 15948.

Portanto, o primeiro ponto de argumentação do Banco, baseado na ausência de registro do Instrumento de Alienação Fiduciária, mostrou-se equivocado, uma vez que não corresponde a realidade dos fatos.

O segundo ponto apresentado pelo Parecer refere-se aos procedimentos de registro da hipoteca pelo Banco e destaca o texto constante na Certidão do Imóvel, emitida pelo Cartório de Registro de Imóveis do 2º Ofício de Alagoinhas/BA, após a averbação da planta industrial, que assevera:

“Certifico que o referido imóvel encontra-se livre e desembaraçado de todos os ônus reais, legais ou convencionais, judiciais ou extrajudiciais, bem como livre de ações reais e reipersecutórias [...]”.

O texto em tela não poderia ser diferente, uma vez que a empresa mutuária averbou a sua planta industrial, e a alienação fiduciária existente não seria objeto de registro no cartório de imóveis, mas no cartório de títulos e documentos. Portanto, a verificação da certidão de imóvel é necessária, mas não é suficiente para atestar a inexistência de ônus sobre bens móveis oferecidos em garantia hipotecária.

Passando-se à análise dos pontos destacados pela Controladoria, em primeiro lugar destaca-se o procedimento irregular da empresa em oferecer ao BNB hipoteca de bens móveis alienados fiduciariamente à outra instituição financeira e suas possíveis consequências contratuais.

Com base na análise da tradução juramentada do Contrato firmado pela Cervejaria Petrópolis da Bahia Ltda. com o Banco *Landesbank Baden-Wurttemberg*, destaca-se que é considerado como inadimplemento o ato de constituir gravame sobre os equipamentos dados em garantia, conforme segue:

“Cláusula Sétima: As circunstâncias descritas a seguir, além dos casos de inadimplemento mencionados no Contrato de Mútuo, constituirão um caso de inadimplemento segundo o presente Instrumento:

[...]



“7.5 se a PETRÓPOLIS (i) mover os Equipamentos, muda-los de local ou vendê-los, (ii) mover as placas ficadas aos Equipamentos ou (iv) onerar, constituir qualquer gravame ou encargo sobre os equipamentos, desconsiderando os termos e condições estabelecidas no presente Instrumento; ”. (Original sem grifo).

O segundo ponto de destaque é a aceitação das máquinas e equipamentos estrangeiros pelo BNB, sem identificar que os mesmos possuem gravame anterior. Não é razoável que o Banco, nas diversas instâncias que apreciaram o pleito da empresa mutuária, incluindo a sua alta administração, não tenha atentado ou mesmo aventureado que parte significativa dos bens dados em garantia (35,58% do valor de avaliação da planta industrial), oriundos de financiamento externo, pudesse encontrar-se gravada com ônus oriundo de seu financiamento, ante o conjunto de documentos que dispunha e indicavam de maneira expressa tal fato.

Além de o Banco estar de posse do contrato de financiamento de tais bens estrangeiros, em que fica evidente a existência de alienação fiduciária; de tal fonte de financiamento ter sido apresentada desde a fase de carta consulta do projeto de financiamento, até mesmo o técnico que elaborou o Laudo de Avaliação de Bens nº 0187.2014.193, em dois momentos ressalvou que não foi objeto de seu trabalho a verificação da inexistência de ônus sobre as máquinas e equipamentos avaliados, conforme transcrição a seguir:

“9 – AVALIAÇÃO

[...]

A nossa avaliação consigna o custo à vista de reposição do ativo, contemplando as condições de uso em que o bem se encontra e pressupõe não existirem ônus sobre os bens avaliados, bem como a exatidão dos elementos fornecidos. (Original sem grifo).

(...)

11 – OBSERVAÇÕES:

[...]

- Outros aspectos legais não observados como hipoteca, ônus tributário, débitos diversos, etc.; ”. (Original sem grifo).

Quanto ao terceiro aspecto, que destaca a consequência do aceite de bens alienados fiduciariamente à outra instituição, resultando no descumprimento do percentual mínimo exigido para substituição da fiança por garantia hipotecária, tal situação descumpre os requisitos exigidos em norma para que fosse aceita a substituição da garantia pleiteada pela mutuária.

Recomendações:

Recomendação 1: abrir procedimento para apurar a responsabilidade da Cervejaria Petrópolis da Bahia Ltda. na apresentação de bens gravados com alienação fiduciária perante outra instituição financeira como garantia hipotecária para o BNB, para fins de registrar, se for caso, restrição no cadastro de empresa.

Recomendação 2: notificar a empresa para que apresente novos bens em garantia, de forma que o percentual mínimo de 130% na relação Garantia Real/Crédito Concedido seja alcançado e mantido durante todo o financiamento.

Recomendação 3: apurar a responsabilidade dos agentes do Banco que atuaram na instrução e no deferimento da POA, que aprovou a substituição da fiança bancária por garantia hipotecária, sendo que no caso da diretoria do Banco e dos membros do Conselho de Administração a apuração deverá ser realizada pela Corregedoria Geral da União.



1.1.1.4 CONSTATAÇÃO

Avaliação de risco inadequada da ponderação das garantias, quando da substituição da fiança bancária por hipoteca do parque fabril da Cervejaria Petrópolis da Bahia Ltda., ensejando a aprovação de uma substituição de garantia com uma operação de crédito cuja classificação de risco mais apropriada seria D, o que é vedado pelas normas do Banco.

Fato

A Cervejaria Petrópolis da Bahia Ltda., por meio de expediente de 26/06/2014, solicitou ao BNB a substituição da garantia de fiança bancária por uma garantia hipotecária do parque industrial da sede da referida Cervejaria. Em 16/09/2014, por meio da Proposta Operacional Administrativa – POA 187.2013.1099, o Banco deferiu a demanda da mutuária.

Com relação aos riscos inerentes à substituição da garantia, a POA 187.2013.1099 fundamentou-se na revisão da avaliação do risco de crédito tipo fundamentalista, que somente foi convalidada em 26/12/2014, ou seja, três meses após a substituição da garantia ser aprovada.

No quadro a seguir constam os resultados comparativos da revisão da avaliação de risco de crédito realizada pela Central de Crédito de Clientes de Médio Porte - Bahia, da análise realizada pela CGU, e da avaliação de risco constante da LRP 187.2012.964 (por ocasião do deferimento do crédito):

Quadro – Comparativo das Análises de Risco Fundamentalista.

Fator/Subfator do Modelo Fundamentalista	Avaliação de risco da LRP		Avaliação da CGU(*)		Revisão da Central de Crédito	
	Nível	Nota	Nível	Nota	Nível(**)	Nota
CARÁTER CLIENTE		-0,17		-0,17		-0,248
Restrição Interna	sem risco	0	sem risco	0	sem risco	0
Restrição externa	risco baixo	-0,07	risco baixo	-0,07	sem risco	0
Pontualidade	sem risco	0	sem risco	0	risco baixo	-0,148
tradição como cliente	risco médio	-0,1	risco médio	-0,1	risco médio	-0,1
CAPACIDADE EMPRESARIAL		-0,24		-0,29		-0,24
Administração Atual	risco baixo	-0,15	risco baixo	-0,15	risco baixo	-0,15
Plano de sucessão	risco baixo	-0,09	risco médio	0,142	risco baixo	-0,09
Tradição na atividade	sem risco	0	sem risco	0	sem risco	0
Proporção de pessoal qualificado	sem risco	0	sem risco	0	sem risco	0
CONDIÇÃO DE ATIVIDADE		-0,18		-0,22		-0,24
Mercado	risco baixo	-0,04	risco baixo	-0,04	risco baixo	-0,04
Fornecedores	sem risco	0	sem risco	0	sem risco	0
Setor de Atividade	risco baixo	-0,04	risco baixo	-0,04	risco baixo	-0,04
Eficácia na utilização de recursos	sem risco	0	sem risco	0	sem risco	0
Tecnologia empregada	risco baixo	-0,04	risco baixo	-0,04	risco baixo	-0,04
Perdas no processo ou produto	sem risco	0	sem risco	0	sem risco	0
Consultoria Assessoria	sem risco	0	sem risco	0	sem risco	0
Grau de Competitividade produtos	risco baixo	-0,04	risco baixo	-0,04	risco baixo	-0,04



Fator/Subfator do Modelo Fundamentalista	Avaliação de risco da LRP		Avaliação da CGU(*)		Revisão da Central de Crédito	
	Nível	Nota	Nível	Nota	Nível(**)	Nota
Canais para comercialização	sem risco	0	risco baixo	-0,02	risco baixo	-0,02
Concentração de Clientela	sem risco	0	sem risco	0	sem risco	0
Flexibilidade para novos produtos	sem risco	0	risco baixo	-0,02	risco baixo	-0,02
Impactos ao meio ambiente	sem risco	0	sem risco	0	risco baixo	-0,02
Ações de responsabilidade	risco baixo	-0,02	risco baixo	-0,02	risco baixo	-0,02
		-0,18		-0,22		-0,24
CAPACIDADE FINANCEIRA		-0,5		-0,92		-0,92
Situação econômico-financeira	risco baixo	-0,13	risco médio	-0,92	risco médio	-0,92
Grau de liquidez do recurso próprio	risco baixo	-0,09				
Comprometimento máxima da capacidade de pagamento	risco médio	-0,28				
Taxa Interna de Retorno	sem risco	0				
		-1,09		1,602		-1,648
RISCO CLIENTE (A)		8,91		8,4		8,352
RISCO PROPOSTA (B)		-1,38		-1,74		-1,38
Natureza	risco médio	-0,1	risco alto	0,156	risco médio	-0,1
Finalidade do crédito	risco médio	-0,19	risco alto	0,312	risco médio	-0,19
Valor do financiamento	risco alto	-0,47	risco alto	-0,47	risco alto	-0,47
Prazo da operação	risco alto	-0,62	risco grave	-0,8	risco alto	-0,62
RISCO DE CRÉDITO (C=A+B)		7,53		6,66		6,972
PONDERAÇÃO DA GARANTIA (D)	fiança bancária	1,22		2,09		
	hipoteca	-0,92	risco grave	-2,5	risco médio	-0,92
CLASSIFICAÇÃO GLOBAL (C+D)	fiança bancária	8,75		8,75		
	hipoteca	6,61		4,16		6,052

(*) trata-se do resultado da análise realizada pela CGU da consistência da avaliação de risco realizada pelo Banco.

(**) a partir de maio/2013, o Banco passou adotar a numeração de 1 a 5 para os níveis de riscos: 1-sem risco; 2-risco baixo; 3-risco médio; 4-risco alto e 5-risco grave. Contudo, nesse trabalho preferiu-se manter a tipologia anterior.

Fonte: LRP 187.2012.964 e POA 187.2013.1099.

Tecem-se as seguintes constatações sobre os resultados das análises e revisão do risco, constantes do quadro acima. Inicialmente, consideram-se adequados os riscos atribuídos para o fator e subfatores relativos ao “Caráter do Cliente”, destacando que as diferenças entre as análises da CGU e a revisão do Banco para os subfatores “restrição externa” e “pontualidade” decorrem das mudanças das condições, visto que, no caso da restrição externa, o problema existente anteriormente foi corrigido pelo cliente/grupo econômico, e quanto à pontualidade foram identificadas inadimplências que não existiam anteriormente.

No que concerne ao fator “Capacidade Empresarial”, a revisão realizada pelo Banco manteve os riscos atribuídos da avaliação anterior (LRP 187.2012.964), inclusive com a mesma fundamentação.



Em vista disso, há uma divergência com relação à análise da CGU, que considerou inadequado o risco atribuído para o subfator “plano de sucessão”, conforme se verifica na constatação deste Relatório que abordou as inconsistências nas avaliações de risco da Operação B300002101, por ocasião do deferimento do crédito. Assim, o redutor do fator “capacidade empresarial” deveria ser 0,29 e não 0,24, como foi calculado na revisão.

Quanto ao fator “Condições da Atividade”, a única divergência encontra-se no subfator “impactos ao meio ambiente”, que na revisão foi atribuído um risco baixo e na análise da CGU foi mantida a mesma posição da avaliação do Banco realizada na LRP, que foi sem risco, pois se entende que a fundamentação constante da referida LRP estava compatível com as exigências do Guia de Orientação de Avaliação de Risco Fundamentalista.

Ressalta-se que a revisão realizada para os subfatores “canais de comercialização” e “flexibilidade para novos produtos” vai ao encontro da análise da CGU para os referidos subfatores, que considerou inadequado não atribuir riscos aos mesmos na LRP.

Também se considera adequado o risco atribuído para o subfator “situação econômico-financeira” realizado na revisão. Ressalta-se que tanto a revisão quanto à análise da CGU divergem da avaliação realizada pelo Banco por ocasião do deferimento do crédito (na LRP).

No que tange ao fator “Capacidade Financeira”, salienta-se que a partir de 29/05/2013, na forma da Proposta de Ação Administrativa -PAA 2013/519-037, o Banco deixou de atribuir risco para os subfatores “grau de liquidez dos recursos próprios”, “comprometimento máximo da capacidade de pagamento” e “taxa interna de retorno”, ficando o subfator “situação econômico-financeira” com a ponderação do fator.

A revisão manteve os mesmos riscos atribuídos pela avaliação constante na LRP para os fatores do risco proposta, inclusive com fundamentação semelhante, os quais a CGU considera inadequados para os fatores “natureza da operação”, “finalidade do crédito” e “prazo da operação”, conforme análise presente na constatação deste Relatório que abordou as inconsistências nas avaliações de risco da Operação B300002101, por ocasião do deferimento do crédito. Portanto, a pontuação de -1,38 para o risco proposta é inadequada, pois deveria ser de -1,74.

Com relação à ponderação das garantias, foi atribuído risco médio, com redutor de -0,92, tendo a seguinte fundamentação:

“Conforme relatório POA-Nº 187.2014.1099, aprovado pela Diretoria em reunião nº 2014.4022 de 16/09/2014, são as seguintes garantias vinculadas à operação:

- a) FUNDO DE LIQUIDEZ constituído por conta reserva ref. 03 (três) parcelas do financiamento (principal + juros) mantido por todo o período do financiamento. O saldo existente na conta nº 17615-9, Ag. 187 – Salvador/Pituba, na posição de 19/11/14, é de R\$15.476.696,73;*
- b) FUNDO DE LIQUIDEZ complementar constituído por conta reserva ref. 02 (duas) parcelas do financiamento (principal + juros) no valor referência de R\$ 8.940.000,00, mantido por todo o período do financiamento;*
- c) HIPOTECA do parque industrial da empresa, localizado em Alagoinhas-BA, avaliado por R\$ 498.250.000,00;*
- d) FIANÇA da controladora Zucchini & Marzola Participações e Representações Ltda. Referida empresa possui nota 8,95 na avaliação de risco cliente, posição de 06/12/2013. Diante do exposto e considerando natureza das garantias e os mitigadores de risco, concluímos como sendo de nível de risco 3 o subfator analisado.”*



Contudo, de acordo com o Guia Orientador, risco médio deve ser observado quando a operação de crédito, entre outros casos análogos, possuir um dos seguintes lastros garantidores:

- i) fiança bancária parcial, que acobrete menos de 50% do saldo da operação de crédito, prestada por Banco cujo *rating* é "AA", mas garantia real de ótima liquidez, cuja depreciabilidade não afete seu valor durante o prazo da operação, e que complemente o valor do saldo descoberto pela fiança bancária na proporção 1,30 : 1,00;
- ii) garantia real pré-existente cujo valor acobrete o saldo da operação de crédito em 150%, dotada de boa liquidez e que não seja afetada pela depreciabilidade durante o prazo da operação de crédito;
- iii) garantia real pré-existente cujo valor acobrete o saldo devedor da operação de crédito não menos que 120%, considerada de média liquidez, que não é afetada pela depreciabilidade durante o prazo da operação e, ainda, é assegurada por fiança ou aval de terceiros que possuem patrimônio suficiente para garantir a dívida e, na avaliação de risco cliente, tenha obtido uma nota superior a 9,0;
- iv) em se tratando de garantias diferenciadas, o lastro garantidor constituído oferece boa liquidez e segurança no reembolso oportuno de crédito.

Nenhum dos quesitos acima se aplica completamente ou de forma considerável. Mesmo que procedesse a informação do Banco, que a relação garantia/financiamento era de 131%, a situação quanto à garantia não se adequava ao item iii supra, visto que não obedecia a todos os quesitos ali exigidos, pois não se pode desconsiderar a afetação da depreciabilidade das máquinas e equipamentos (muitas delas são passíveis de depreciação acelerada, conforme consta na carta-consulta interna CC 187/2012/006) e a nota da avaliação de risco cliente do sócio controlador, Zucchini & Marzola Participações e Representações Ltda., fiador corporativo, que é de 8,95, posição de 06/12/2013, ou seja, não superior a 9,0 conforme é exigido.

O fato é que não se pode aplicar os itens ii e iii supra, pois o cálculo da relação garantia/valor financiado considerou, indevidamente, para fins de garantia, as máquinas e equipamentos importados, no valor de R\$ 187.227.697,05 (ver laudo 0187.2014.193, de 12/09/2014), que foram financiados pelo Banco LandesBank Baden-Württemberg, com cláusula contratual de alienação fiduciária em favor do referido Banco Alemão.

Portanto, a relação garantia/valor financiado está abaixo dos 120%, tendo em vista que pelos cálculos realizados pela Equipe de Auditoria, nos quais são suprimidos os valores das máquinas e equipamentos importados, a relação garantia/valor financiado ficaria em 85,02%, o que é considerado insuficiente até para a concessão do crédito, conforme mostra o quadro a seguir:

Quadro – Relação Garantia/Crédito Concedido

Situação real com a exclusão dos equipamentos estrangeiros	
Garantia considerada	R\$ 498.250.000,00
Inclusão indevida (equipamentos com ônus)*	R\$ 177.317.399,50
Garantia livre de ônus	R\$ 320.932.600,50
Saldo devedor da operação + saldo comin (10/09/2014)	R\$ 377.492.389,09
Relação Garantia Real/Crédito Concedido corrigido	85,02%

*valor líquido, considerando o mesmo critério do Banco para fins de depreciação.



Portanto, não caberia a atribuição de risco médio para o fator relativo à garantia.

Objetivamente, os quesitos estabelecidos pelo Guia para risco alto também não se aplicam, conforme se pode verificar na transcrição a seguir:

“Esse nível de risco deve ser observado quando a operação de crédito, entre outros casos análogos, possuir um dos seguintes lastros garantidores:

- a) garantia real pré-existente cujo valor acoberte o saldo da operação de crédito no valor mínimo exigido normativamente, sendo tal garantia dotada de boa liquidez e que seja afetada pela depreciabilidade durante o prazo da operação de crédito.*
- b) garantia real pré-existente cujo valor acoberte o saldo devedor da operação de crédito seja menor que 110%, considerada de média liquidez, que não é afetada pela depreciabilidade durante o prazo da operação e, ainda, é assegurada por fiança ou aval de terceiros cuja avaliação de risco cliente tenha gerado uma nota superior a 9,0.*
- c) a operação de crédito é garantida apenas por aval ou fiança de pessoas cujo patrimônio seja suficiente para garantir integralmente o valor da dívida, porém possuem nota de risco, evidenciada pela avaliação de risco cliente, inferior entre 7,5 e 8,9.*
- d) em se tratando de garantias diferenciadas, o lastro garantidor constituído oferece média liquidez e razoável segurança no reembolso oportuno de crédito.*

Ainda de acordo com o Guia, nível de risco grave é quando:

Esse nível de risco deve ser observado quando a operação de crédito, entre outros casos análogos, possuir um dos seguintes lastros garantidores:

- a) garantia real pré-existente cujo valor acoberte o saldo da operação de crédito no valor mínimo exigido normativamente, sendo tal garantia dotada de baixa liquidez e que, ao longo do prazo da operação de crédito, é afetada pela depreciabilidade.*
- b) garantia real pré-existente cujo valor acoberte o saldo devedor da operação de crédito seja menor que 100%, considerada de média liquidez, que é afetada pela depreciabilidade durante o prazo da operação e, ainda, é assegurada por fiança ou aval de terceiros cuja avaliação de risco cliente tenha gerado uma nota superior a 7,50.*
- c) a operação de crédito é garantida apenas por aval ou fiança de pessoas cujo patrimônio não seja suficiente para garantir integralmente o valor da dívida, independentemente da obtida na avaliação de risco cliente.*
- d) mesmo existindo garantias diferenciadas, o lastro garantidor constituído não oferece liquidez e segurança para o reembolso oportuno de crédito.*

Assim, o item “b” supra do nível de risco grave estaria adequado, cobrindo todos os quesitos necessários, inclusive a afetação da depreciabilidade das máquinas e equipamentos, que não pode ser descartada para a presente operação. Destarte, o redutor correto seria -2,5.

Deste modo, com a nova ponderação da garantia, considerando a nota de risco grave, a nota da classificação global da operação passaria para 4,16, equivalente a D, o que inviabilizaria a operação de substituição da garantia de fiança bancária por hipoteca, visto que a norma exige que a substituição não reduza a nota da operação para abaixo de B.

Além disso, aumenta de forma considerável a despesa de provisionamento relativa à operação, tendo em vista a nota de classificação de risco da operação.

Causa



1. Não adoção de forma rigorosa dos critérios e ponderações previstas no guia de orientação de avaliação de risco fundamentalista.
2. fragilidade no *compliance* do Banco no que tange à verificação dos gravames dos bens dados em garantias.
3. ausência de rigor nas análises das alçadas superiores, considerando que se tratava de uma operação em que a parcela de bens e equipamentos importados era de valor significativo e seria fruto de financiamento externo.

Manifestação da Unidade Examinada

Encaminhado o Relatório Preliminar para ciência e manifestação dos responsáveis, o Banco apresentou a seguinte manifestação sobre o assunto por meio do Ofício 2015/977-008, de 11/05/2015, transcrita a seguir, devidamente ajustada com relação à citação de nomes de pessoas físicas, os quais foram suprimidos e substituídos pelo CPF descaracterizado, em observância às regras de relatoria definidas pela CGU no Memorando-Circular nº 076/2012/SFC/CGU-PR, de 08/08/2012:

“Primeiramente, vale ressaltar que a POA 187.2013.1099, deferida em 16/09/2014, não “fundamentou-se na revisão de avaliação de risco de crédito tipo fundamentalista, que somente foi convalidada em 26/12/2014, ou seja, três meses após a substituição da garantia”.

Na realidade, a Avaliação de Risco Cliente estava vigente, não tendo porque ser revisada, uma vez que havia sido validada em 23/06/2014 (Anexo 1), portanto, menos de 90 dias antes da aprovação da POA, obedecendo ao disposto no Manual de Procedimentos – Gestão do Risco de Crédito, Título 4, Capítulo 1, item 7, versão 015 (Anexo 2).

Foram objeto de revisão por ocasião da análise da POA, e não três meses depois, os aspectos da operação de crédito (natureza, finalidade, prazo, valor e ponderação de garantias), uma vez que seriam os afetados com a alteração da garantia em análise na ocasião. Assim, a proposta de substituição de garantias, em comento, foi subsidiada pela Revisão da Avaliação de Risco de Crédito Fundamentalista – Operações Renegociadas (Anexo 3), aprovada na reunião 2014/551, de 16/09/2014, determinando que a classificação global da operação passaria de “AA” para “B” (campo Informações Complementares – pág. 3).

A mudança da classificação global da proposta de “AA” para “B” já havia sido consignada no corpo da POA 187.2013.1099 (Anexo 4 – pág. 17), não havendo motivos para que se asseverasse que a convalidação da avaliação de risco tenha se dado somente três meses depois da aprovação da POA.

Dessa forma, a tabela comparativa que ilustra a pág. 31 do relatório preliminar não deveria contemplar a avaliação de risco cliente de 26/12/2014 e muito menos a Avaliação de Risco Projeto realizada por ocasião da concessão do crédito em 20/03/2013, ou seja, mais de 18 meses antes do deferimento da POA, pois o que estava em vigor era a Avaliação de Risco Cliente de 23/06/2014 e a Revisão do Risco de Crédito de 16/09/2014, sequer consideradas pela CGU.

Ademais, se existem divergências entre os dois trabalhos técnicos, se deve avaliar os momentos em que os mesmos foram realizados e ainda o caráter opinativo das equipes de análise que trabalharam em cada um, conforme já colocado nas manifestações referentes às constatações 1.1.1.3 e 1.1.1.4.

Sobre a pontuação atribuída pelo Banco aos subfatores “natureza”, “finalidade” e “valor”, já foram realizados os comentários a respeito na manifestação concernente à constatação 1.1.1.3, os quais estão ratificados na presente manifestação.

Sobre o prazo, não se entende o motivo pelo qual a CGU considera inadequada a classificação atribuída pelo Banco, risco 4, uma vez que por ocasião da análise da POA o



prazo remanescente era de 09 anos e 06 meses, ou seja, está situado entre 8 e 10 anos, assim como estaria situado na mesma faixa se fosse considerada a Avaliação de 26/12/2014.

Já sobre o conceito atribuído ao subfator “ponderação das garantias”, mais adiante, no item 1.1.1.7, restará comprovado que não há motivos para se considerar indevida a inclusão de R\$ 177.317.399,50 referentes a equipamentos, uma vez que o direito do Banco em sua hipoteca constituída em 1º grau está resguardado, devendo ser considerada a relação garantias / financiamento é de 131,99%.

Sobre o assunto, objetivamente, a versão 004 do Guia Orientador de Análise Fundamentalista para Indústria e Agroindústria, de 14/04/2014, vigente à época da análise da POA 187.2014.1099, versa para o nível de risco 3:

“Esse nível de risco deve ser observado quando a operação de crédito, entre outros casos análogos, possuir um dos seguintes lastros garantidores:

(...)

c) garantia real pré-existente cujo valor acobre o saldo devedor da operação de crédito não menos que 120%, considerada de média liquidez, que não é afetada pela depreciabilidade durante o prazo da operação e, ainda, é assegurada por fiança ou aval de terceiros que possuem patrimônio suficiente garantir a dívida e, na avaliação de risco cliente, tenha obtido uma nota superior a 9,0.”

Assim, percebe-se o enquadramento no que versa o guia orientador para o subfator em questão, uma vez que, exceto pela nota do fiador corporativo abaixo do patamar de 9,0 em apenas 0,05 pontos, os aspectos para classificação como nível de risco 3 estão contemplados, inclusive os atinentes à depreciabilidade durante o prazo da operação, questionada pela CGU nas págs. 33 e 36 do relatório, com a alegativa de uma observação feita de forma preliminar na carta-consulta, quando ainda sequer existia análise da operação.

Sobre essa questão, foi atestado por Técnico do Banco, devidamente capacitado para esse fim, na forma do laudo 187.2014.193, de 12/09/2014 (Anexo 5), uma vida útil remanescente para os bens de 29 anos, prazo imensamente superior ao da operação em comento.”

Análise do Controle Interno

Primeiramente, cabe mencionar que se utilizou a revisão do risco cliente de 26/12/2014 pelo fato de não constar nos dossiês da empresa, tanto em termos físicos como nos meios magnéticos disponibilizados, a revisão da avaliação risco cliente de 23/06/2014. Contudo, não há prejuízo nas análises realizadas, pois os níveis de riscos atribuídos aos fatores e subfatores, assim como as fundamentações, foram idênticos. Quanto à revisão do risco de crédito, de 16/09/2014, os níveis de riscos atribuídos aos fatores/subfatores natureza, finalidade do crédito, valor do financiamento e prazo da operação são também idênticos, com pequenas diferenças nas fundamentações. Portanto, o Quadro não fica comprometido com as novas informações apresentadas.

Quanto à divergência na análise do prazo, procede o argumento do Banco, pois à época da avaliação de 26/12/2014, o prazo remanescente realmente se encontrava entre 8 e 10 anos, enquadrando-se no nível de risco alto (risco 4). De acordo, com o Guia de Orientação:

“Risco 4: quando da “observância de uma das seguintes condições:



a) a operação de crédito está em fase de carência, sendo que o prazo desta mostra-se superior a um ano e inferior a dois anos, e, ainda, o prazo para vencimento final da operação está situado entre oito e dez anos;

b) a operação de crédito está fase de amortização e o prazo para quitação total da dívida é superior a cinco anos e inferior a oito anos.”

Portanto, a atribuição, pelo Banco, de risco 4 para o subfator “prazo da operação”, com nota -0,62, foi de acordo com o Guia, devendo, assim, ser alterado o Quadro.

Quanto à indevida inclusão de R\$ 177.317.399,50 referentes a equipamentos financiados pelo banco alemão *Landesbank Baden-Wurttemberg*, a manifestação do BNB, ao afirmar que o direito do Banco está resguardado na hipoteca constituída de 1º grau e, assim, deve ser considerada a relação garantias / financiamento de 131,99%, não foi acatada pela CGU, conforme análise presente no item 1.1.1.7 deste Relatório.

Por isso, as justificativas apresentadas pelo Banco não são suficientes para fundamentar a avaliação de risco realizada pela Central, na qual atribuiu risco médio para a ponderação da garantia. Sendo assim, mantém-se que o risco mais adequado, à luz do Guia Orientador, deveria ter sido risco grave.

Portanto, a única alteração que deve ser realizada no quadro comparativo mostrado na análise inicial refere-se ao prazo da operação, que passa de grave (Risco 5) para alto (Risco 4), por conseguinte o risco proposta passa de -1,74 para -1,56, levando para uma classificação global com valor de risco 4,34, o que mantém a nota D, conforme a seguir:

Quadro – Comparativo das Análises de Risco Fundamentalista

Fator/Subfator do Modelo Fundamentalista	Avaliação de risco da LRP		Avaliação da CGU(*)		Revisão Risco Cliente da Central de Crédito	
	Nível	Nota	Nível	Nota	Nível ^(**)	Nota
CARÁTER CLIENTE		-0,17		-0,17		0,248
Restrição Interna	sem risco	0	sem risco	0	sem risco	0
Restrição externa	risco baixo	-0,07	risco baixo	-0,07	sem risco	0
Pontualidade	sem risco	0	sem risco	0	risco baixo	-0,148
tradição como cliente	risco médio	-0,1	risco médio	-0,1	risco médio	-0,1
CAPACIDADE EMPRESARIAL		-0,24		-0,29		-0,24
Administração Atual	risco baixo	-0,15	risco baixo	-0,15	risco baixo	-0,15
Plano de sucessão	risco baixo	-0,09	risco médio	0,142	risco baixo	-0,09
Tradição na atividade	sem risco	0	sem risco	0	sem risco	0
Proporção de pessoal qualificado	sem risco	0	sem risco	0	sem risco	0
CONDICÃO DE ATIVIDADE		-0,18		-0,22		-0,24
Mercado	risco baixo	-0,04	risco baixo	-0,04	risco baixo	-0,04
Fornecedores	sem risco	0	sem risco	0	sem risco	0
Setor de Atividade	risco baixo	-0,04	risco baixo	-0,04	risco baixo	-0,04
Eficácia na utilização de recursos	sem risco	0	sem risco	0	sem risco	0
Tecnologia empregada	risco baixo	-0,04	risco baixo	-0,04	risco baixo	-0,04
Perdas no processo ou produto	sem risco	0	sem risco	0	sem risco	0
Consultoria Assessoria	sem risco	0	sem risco	0	sem risco	0
Grau de Competitividade produtos	risco baixo	-0,04	risco baixo	-0,04	risco baixo	-0,04



Fator/Subfator do Modelo Fundamentalista	Avaliação de risco da LRP		Avaliação da CGU(*)		Revisão Risco Cliente da Central de Crédito	
	Nível	Nota	Nível	Nota	Nível ^(**)	Nota
Canais para comercialização	sem risco	0	risco baixo	-0,02	risco baixo	-0,02
Concentração de Clientela	sem risco	0	sem risco	0	sem risco	0
Flexibilidade para novos produtos	sem risco	0	risco baixo	-0,02	risco baixo	-0,02
Impactos ao meio ambiente	sem risco	0	sem risco	0	risco baixo	-0,02
Ações de responsabilidade	risco baixo	-0,02	risco baixo	-0,02	risco baixo	-0,02
		-0,18		-0,22		-0,24
CAPACIDADE FINANCEIRA		-0,5		-0,92		-0,92
Situação econômico-financeira	risco baixo	-0,13	risco médio	-0,92	risco médio	-0,92
Grau de liquidez do recurso próprio	risco baixo	-0,09				
Comprometimento máxima da capacidade de pagamento	risco médio	-0,28				
Taxa Interna de Retorno	sem risco	0				
		-1,09		1,602		1,648
RISCO CLIENTE (A)		8,91		8,4		8,352
RISCO PROPOSTA (B)		-1,38		-1,56		-1,38
Natureza	risco médio	-0,1	risco alto	0,156	- risco médio	-0,1
Finalidade do crédito	risco médio	-0,19	risco alto	0,312	- risco médio	-0,19
Valor do financiamento	risco alto	-0,47	risco alto	-0,47	risco alto	-0,47
Prazo da operação	risco alto	-0,62	risco alto	-0,62	risco alto	-0,62
RISCO DE CRÉDITO (C=A+B)		7,53		6,84		6,972
PONDERAÇÃO DA GARANTIA (D)	fiança bancária	1,22		2,09		
	hipoteca	-0,92	risco grave	-2,5	risco médio	-0,92
CLASSIFICAÇÃO GLOBAL (C+D)	fiança bancária	8,75		8,75		
	hipoteca	6,61		4,34		6,052

(*) trata-se do resultado da análise realizada pela CGU da consistência da avaliação de risco realizada pelo Banco.

(**) a partir de maio/2013, o Banco passou a adotar a numeração de 1 a 5 para os níveis de riscos: 1-sem risco; 2-risco baixo; 3-risco médio; 4-risco alto e 5-risco grave. Contudo, nesse trabalho preferiu-se manter a tipologia anterior.

Fonte: LRP 187.2012.964 e POA 187.2013.1099.

Recomendações:

Recomendação 1: Apurar a responsabilidade dos agentes do Banco que atuaram na avaliação de risco, que respaldou a substituição da fiança bancária por garantia hipotecária.

Recomendação 2: Promover treinamento/seminários para os analistas da central de crédito para fins ampliação dos seus conhecimentos na área de risco, inclusive quanto aos preceitos e critérios constantes do Guia de Orientação e a elaboração de justificativas adequadas no caso de não adoção do referido Guia.

Recomendação 3: Revisar a avaliação de risco da operação para adequá-la aos preceitos e diretrizes do Guia Orientador.



1.1.1.5 CONSTATAÇÃO

Descumprimento do Item 11-f do MA-OC-7-8, que exige que o empreendimento esteja estabilizado para que seja admitida a substituição da fiança bancária por garantia hipotecária.

Fato

A Cervejaria Petrópolis da Bahia Ltda., por meio de expediente de 26/06/2014, solicitou ao BNB a substituição da fiança bancária dada em garantia por hipoteca do imóvel sede da Cervejaria (parque industrial), localizado no município de Alagoinhas/BA.

Sem prejuízo do disposto na constatação deste Relatório que trata da avaliação de risco inadequada da ponderação das garantias, quando da substituição em tela, para que seja admitida a troca da fiança bancária deverá ser observado o seguinte, de acordo com o MA-OC-7-8 (Versão 011 - 26/05/2014):

“11 Quando a fiança for concedida por todo o prazo da operação, ela poderá ser liberada ou substituída por outras garantias, desde que seja submetida à alcada competente POA solicitando a liberação ou substituição e que atendido o seguinte:

[...]

f) a implantação do projeto tenha sido concluída, a operação se encontre na fase de reembolso e o empreendimento esteja estabilizado. Isto é, esteja em funcionamento com níveis operacionais (receitas estabilizada, capacidade de pagamento e nível de endividamento) iguais ou melhores que os previstos no projeto, pelo período mínimo definido no item 12 a seguir, conforme constatado em laudo de vistoria realizada pelo Banco do Nordeste.” (Original sem grifo).

No que diz respeito aos requisitos citados no item “f” acima, observou-se o cumprimento do primeiro, uma vez que o projeto encontrava-se implantado na data da substituição da garantia. Já quanto ao segundo requisito, de a operação encontrar-se na fase de reembolso, este somente passou a ser observado ao ser exigida pela Diretoria Executiva, por ocasião da aprovação da substituição em análise, a redução da carência em 06 meses, pois a fase de reembolso iniciaria apenas em 21/04/2015.

Por sua vez, o terceiro requisito, que diz respeito à estabilização do empreendimento, não foi cumprido nos termos previstos na citada norma, que define a estabilização como sendo o *“funcionamento com níveis operacionais (receitas estabilizada, capacidade de pagamento e nível de endividamento) iguais ou melhores que os previstos no projeto”*. Na data da aprovação da substituição da garantia pelo Banco os requisitos previstos na norma não haviam sido alcançados pelo empreendimento, conforme abordado em maior detalhe neste item.

Após ser alcançada a estabilização do empreendimento, a norma prevê ainda o requisito temporal mínimo de estabilização para que seja admitida a substituição da fiança bancária, conforme segue:

“12 O período mínimo de estabilização do empreendimento, conforme alínea 11-f anterior, será de 12 até 60 meses, segundo a relação entre o saldo devedor total da obrigação afiançada (inclusive saldo comin) e a receita bruta total do grupo



econômico a que pertença o cliente, no momento em que se avalia a liberação da fiança, conforme abaixo:

Tabela 2 - Período Mínimo de Estabilização do Empreendimento

<i>Saldo Devedor da Obrigaçāo Afiançada / Receita Bruta do Grupo Econômico</i>	<i>Período Mínimo de Estabilização do Projeto (meses)</i>
<i>Menor ou igual a 5%</i>	<i>12</i>
<i>De 05,1 a 10%</i>	<i>24</i>
<i>De 10,1 a 20%</i>	<i>36</i>
<i>De 20,1 a 35%</i>	<i>48</i>
<i>De 35,1 a 50%</i>	<i>60</i>

“[...]”

Passando a análise da estabilização do empreendimento em si, primeiramente destaca-se que na instrução da Proposta de abertura de crédito nº 187.2012.964, aprovada pela Diretoria na Reunião nº 2013.3849, de 20/03/2013, foi consignado acerca da estabilização do empreendimento que:

“PROJEÇÃO DE RESULTADOS / CAPACIDADE DE PAGAMENTO

(...)

A capacidade operacional da cervejaria é de 6 milhões de hectolitros/ano tomando-se por base a quantidade autorizada pela licença ambiental, projetando-se dessa forma as seguintes quantidades:

Quantidade (hectolitros).....Utilização

<i>Ano I.....</i>	<i>2.346.000.....39,10%</i>
<i>Ano II.....</i>	<i>3.360.000.....56,00%</i>
<i>Ano III.....</i>	<i>4.248.000.....70,80%</i>
<i>Ano IV.....</i>	<i>4.696.200.....78,27%</i>

Com essas projeções, estima-se que o empreendimento obterá um faturamento bruto estabilizado no ano IV de R\$ 1.419.050.754,00 (ROL: R\$ 862.857.809,22), considerando-se, na estabilização a utilização de 78,27% da capacidade instalada. O nível de comprometimento da capacidade de pagamento projetada, ao longo do horizonte do projeto, se situou dentro dos parâmetros admitidos pelo Banco, sendo que o comprometimento máximo verificado foi de 43,06% no terceiro ano do plano.” (Original sem grifo, fl. 36 da LRP).

Portanto, a análise do Banco, por ocasião da instrução da proposta de abertura do crédito, confirma o conceito corrente de estabilização, o qual se caracteriza como o período após o qual a geração de receitas do empreendimento deve ser produzida de forma homogênea, sendo capaz de proporcionar capacidade de pagamento e lucro.

Por sua vez, na instrução da POA (Proposta Operacional Administrativa) que tratou da substituição de garantia, ao analisar a citada alínea 11-f do MA-OC-7-8 (Versão 011 - 26/05/2014) foi consignado no campo “*Resultado da Análise na Central de Crédito*” (Página nº 17), elaborado pela Central de Crédito Cliente Grande Porte, que:

“f- a implantação do projeto foi concluída e está em operação desde setembro de 2013, conforme laudo nº 187.2014.193. A operação está em fase de carência e com reembolso das parcelas de juros (o reembolso de principal tem início em 21/04/2015). O empreendimento ainda não se encontra em seu período de estabilização, no entanto, no



que se refere ao item 12 do normativo citado, quando se observa a relação: "Saldo Devedor da Obrigaçāo Afiançada/Receita Bruta do Grupo Econômico" (R\$ 377.492.389,09/R\$ 8.522.648.000,00) = 4,43%, implica em "Período Mínimo de Estabilização do Projeto" de 12 meses. Deve ser ressaltado que a empresa cliente apresentou balancete individual na posição 30/06/2014, onde consta receita bruta no período de R\$ 554.533.000,00 (quando anualizada remete a uma provável receita bruta de R\$ 1.109.066.000,00, superior à receita bruta/anual dos dois anos iniciais da fase operacional projetados no SEAP, ou seja: R\$ 708.890.820,00 e R\$ 1.015.291.200,00). Deve ser ressaltado ainda que a empresa do grupo Cervejaria Petrópolis de Pernambuco Ltda. entrou em operação em abril de 2014, não estando, portanto computada sua receita bruta nos cálculos retro mencionados." (Original sem grifo).

Conforme transcrição, na instrução da POA o Banco confirma que o empreendimento não alcançou a estabilização, entretanto, ainda assim passa a considerar o item seguinte do Manual, que trata do período mínimo que o empreendimento deveria permanecer na condição de estabilizado para ser admitida a substituição de garantia.

O Banco, por meio do Ofício 2015/0218.187, de 18/02/2015, emitido pela Agência Salvador Pituba e pela Superintendência da Bahia, em atendimento ao questionamento acerca do descumprimento normativo, no que diz respeito à estabilização do projeto, informou que:

"Com relação ao item V, consta na Proposta Operacional Administrativa 187.2013.1099 que apreciou a substituição da Fiança por Hipoteca, aprovada em 16/09/2014, na análise página 18, que a empresa entrou em operação em set/13 e a análise informou no corpo da proposta que faltava apenas um mês (concluiria um ano durante o mês de set/14) para completar os 12 meses de estabilização do projeto, o que foi aprovado pela instância de decisão. A empresa assinou novo aditivo em 20/10/2014 reduzindo a carência e antecipando o início do pagamento de principal, o que está sendo feito regularmente em dia a partir de 21/10/2014." (Original sem grifo).

Para esclarecer o assunto, solicitou-se que a Central de Crédito apresentasse os padrões mínimos para que um empreendimento seja considerado estabilizado pelo Banco. Por meio do Ofício 2015/685-025, de 03/03/2015, o Ambiente de Administração das Centrais de Crédito informou que:

"No processo de análise, a estabilização do empreendimento depende de cada projeto e é regida pelos princípios do caráter opinativo e da consistência técnica, emanados na Nota Técnica de análise de projetos (Anexo 1), ou seja, a estabilização do projeto é fruto da autonomia opinativa da análise e da validação, por ela, das projeções apresentadas por meio de parâmetros tecnicamente consistentes.

São diversas variáveis envolvidas na definição do ano de estabilização, tais como: área/setor do empreendimento (rural e não rural); natureza do empreendimento (inversões fixas, semifixas); finalidade do empreendimento (implantação; ampliação; modernização; relocalização); prazo para implantação do projeto; estimativa de maturação do projeto (expectativa do empreendedor; mercado; competitividade etc.); % de utilização da capacidade instalada, no caso de projetos industriais, que pode ser crescente a partir do primeiro ano de produção até alcançar a estabilização, quando o empreendimento está maturado, ou seja, produzindo dentro de uma capacidade instalada considerada adequada pela análise.



Em função de a estabilização ser baseada em projeções, que naturalmente poderão se concretizar de maneira diferente do projetado, a estabilização, em consequência, pode ocorrer de maneira diferente, a depender do contexto em que o empreendimento se insere.

Ressalta-se que para a substituição de garantias ocorrida no caso da Cervejaria Petrópolis da Bahia, os critérios de estabilização utilizados foram os definidos na instrução normativa Manual Auxiliar – Operações de Crédito Título 7 – Capítulo 8 (Anexo 2), a qual define o que é estabilização para efeito de liberação/substituição de garantias.”

De forma diversa do entendimento corrente de estabilização, a Central de Crédito Cliente Grande Porte, por meio do Ofício 2015/977-05, de 03/03/2015, ao tratar do cálculo do período de estabilização previsto no item 12 do MA-OC-7-8, apresentou o seguinte entendimento:

*“Ressaltamos que o termo “**período de estabilização do empreendimento**” utilizado na regra constante do MA-OC-7-8 que trata de substituição de fiança bancária por outras garantias que leva em consideração a receita bruta do grupo econômico (este se relaciona muito mais com o risco envolvido em face do porte do grupo relacionado) **difere do conceito de estabilização do projeto especificamente**, que trata da estabilização considerando as projeções do empreendimento/empresa e não do grupo ao qual pertence.” (Original sem grifo).*

Em face das posições acima transcritas, que divergem do entendimento corrente de estabilização, solicitou-se nova manifestação sobre o assunto, com a ratificação da diretoria responsável quanto ao tema em discussão.

Porém, antes da apresentação da nova manifestação foi realizada reunião com a equipe do Banco para tratar do assunto. Na reunião, foi apresentado o entendimento de que a exigência do MA-OC-7-8 seria apenas de que a empresa estivesse nessa situação pelo período calculado no seu item 12, tomando-se em consideração que os números obtidos pela Cervejaria Petrópolis da Bahia Ltda. eram melhores que os previstos em projeto, na fase em que estava no momento da análise, bem como a solidez do grupo econômico, representada pelas receitas totais, que resultou no percentual de 4,43% (saldo devedor/receitas totais do grupo), muito embora o empreendimento, por si só, não estivesse estabilizado.

Conforme acordado na citada reunião e em atendimento ao questionamento da equipe, o Banco, por meio do Ofício DIRET/2015-018, de 11/03/2015, ratificado pela Diretoria Financeira e de Crédito e pela Diretoria de Negócios, apresentou a seguinte manifestação:

“A SA 201500114/02, em seu item V, solicitava justificativa acerca da substituição da fiança bancária por garantia hipotecária, com o entendimento de que teria havido descumprimento dos itens 11-f e 12 do MA-OC-7-8 (versão 011 de 26/05/2014).

Inicialmente, é oportuno registrar que o MA-OC-7-8 prevê a constituição de fiança bancária por todo o prazo da operação ou exclusivamente pelo período de implantação do projeto.

Para as situações de exigência de fiança bancária, tem sido bastante comum, à semelhança do que é praticado no mercado bancário, a solicitação de substituição de fiança bancária pelo parque industrial do empreendimento, tão logo este esteja



implantado, averbado e iniciado o funcionamento, como ocorreu no presente caso, sob o argumento dos elevados custos adicionais no caso de manutenção da fiança bancária, após a fase pré-operacional.

Nesse sentido, a Diretoria Executiva procurou estabelecer uma regra que permitisse a substituição de fiança bancária por hipoteca verificando-se aspectos relacionados ao empreendimento e também relativos ao grupo econômico ao qual este faz parte.

Para tanto, os itens 11 e 12 do MA-OC-7-8 disciplinaram condições para substituição de fiança bancária por hipoteca:

- 11 Quando a fiança for concedida por todo o prazo da operação, ela poderá ser liberada ou substituída por outras garantias, desde que seja submetida à alçada competente POA solicitando a liberação ou substituição e que atendido o seguinte:
 - a) já existam, quando for o caso de liberação, ou sejam apresentadas em substituição da fiança, quando for o caso de substituição, garantias hipotecárias em valor mínimo de 130% do saldo devedor total da operação (inclusive saldo comin) ou garantias de recebíveis de alta qualidade e alta liquidez em valor mínimo de 100% do saldo devedor total da operação (inclusive saldo comin);
 - b) as garantias evolutivas, se existentes, estejam concluídas e averbadas;
 - c) todos os seguros obrigatórios das garantias já existentes estejam constituídos e com cláusula beneficiária ao Banco do Nordeste e que sejam constituídos seguros, com cláusula beneficiária ao Banco do Nordeste, para os novos bens oferecidos em garantia;
 - d) a classificação de risco da operação, após a liberação da fiança, permaneça igual ou superior ao Nível B, conforme modelo de risco do Banco do Nordeste;
 - e) inexista qualquer evento de inadimplemento, restrição ou ressalva da cliente ou de pessoas relacionadas junto ao Banco do Nordeste;
 - f) a implantação do projeto tenha sido concluída, a operação se encontre na fase de reembolso e o empreendimento esteja estabilizado. Isto é, esteja em funcionamento com níveis operacionais (receitas estabilizada, capacidade de pagamento e nível de endividamento) iguais ou melhores que os previstos no projeto, pelo período mínimo definido no item 12 a seguir, conforme constatado em laudo de vistoria realizada pelo Banco do Nordeste.
- 12 O período mínimo de estabilização do empreendimento, conforme alínea 11-f anterior, será de 12 até 60 meses, segundo a relação entre o saldo devedor total da obrigação afiançada (inclusive saldo comin) e a receita bruta total do grupo econômico a que pertença o cliente, no momento em que se avalia a liberação da fiança, conforme abaixo:

Tabela 2 - Período Mínimo de Estabilização do Empreendimento

Saldo Devedor da Obrigação Afiançada / Receita Bruta do Grupo Econômico	Período Mínimo de Estabilização do Projeto (meses)
Menor ou igual a 5%	12
De 05,1 a 10%	24
De 10,1 a 20%	36
De 20,1 a 35%	48
De 35,1 a 50%	60

Assim, a verificação da estabilização do empreendimento, na forma dos normativos, se dá com base nos números do empreendimento no momento da análise do pedido de substituição de garantia – comparando-os com aqueles previstos no projeto, de modo



observar a tendência - e não, na “estabilização” do empreendimento no ano previsto no projeto -, pois se assim fosse, tornaria os itens 10 e 12 do normativo inócuos, completamente incapaz de produzir os efeitos pretendidos, pois não existiriam operações com possibilidade de substituição de fiança por hipoteca em prazos compatíveis com a robustez de seus grupos econômicos.

Isto posto, quando se apreciou o pedido de substituição da fiança bancária pela hipoteca do parque industrial da empresa Cervejaria Petrópolis da Bahia Ltda, todos os aspectos estabelecidos nos normativos foram observados (empreendimento concluído, operação em fase de reembolso, etc). Merece destaque o fato de que os níveis operacionais se encontravam iguais ou melhores que os previstos quando da análise do projeto, a exemplo da receita prevista para o primeiro ano que correspondia R\$ 708,9 milhões, sendo que, somente nos primeiros 6 (seis) meses de 2014, o empreendimento já havia auferido receita de R\$ 554,5 milhões, que anualizada, levaria a uma receita anual de R\$ 1.109,1 milhões.

Então, observando-se primeiramente o atendimento da primeira parte do item 11-f, verificou-se a questão da “estabilização do empreendimento” com base no estabelecido no item 12 – Tabela 2, que compara saldo devedor da obrigação afiançada com a receita bruta do grupo econômico, no caso concreto saldo devedor da operação de R\$ 377,5 milhões e receita do grupo de R\$ 8.522,7 milhões, o que representa uma relação de 4,43%, inferior aos 5% previstos como condição de estabilização em 12 meses, o que implicaria em possibilitar a substituição da fiança por hipoteca, conforme a norma e, ainda, por considerar uma condição bastante favorável em face da robustez do grupo ao qual a empresa pertence.

O empreendimento, para os fins do citado normativo, poderia ser considerado “estabilizado” em 12 meses, uma vez que, conforme laudo 187.2014.193, de 29/08/2014 (anexo 3), sua operação teve início em setembro de 2013 e a análise foi concluída em setembro de 2014, com deferimento da proposta em 17/09/2014, o que remete a um período de 13 meses, portanto, superior ao previsto no normativo.

Desta forma, o termo “o empreendimento esteja estabilizado” refere-se à situação em que o empreendimento se encontra no momento da análise de substituição comparando os números reais com aqueles previstos no projeto para o ano e não quando atingir os números previstos no projeto para estabilização (ano 4, nesse caso específico).

Ante o exposto, entendemos que a POA 187.2014.1099 encontra-se amparada pelos preceitos estabelecidos no MA-OC-7-8 e, diante das dúvidas geradas na interpretação desse item, será feita análise com vistas a melhorar a redação desse normativo, e tornar mais claro entendimento a ser aplicado.”

Primeiramente cabe destacar que o conceito econômico corrente de estabilização é definido como o período no qual o projeto alcança maturação, ou seja, quando a geração de receitas do empreendimento deve ser produzida de forma homogênea, sendo capaz de proporcionar capacidade de pagamento e lucro. Esse é o entendimento apresentado pelo próprio Banco na análise que instruiu a abertura de crédito. O empreendimento não alcançou esse período conforme já apresentado nesta constatação.

Assim, quando o Banco inova no conceito de estabilização, afirmando que exige apenas números iguais ou melhores que os previstos para o momento em que o empreendimento se encontra, além de contrariar a definição apresentada no item 11.f do MA-OC-7-8, está abrindo mão da segurança exigida pela norma, que prevê que o empreendimento deveria



ter atingido um grau de maturação adequado à geração de receitas e capacidade de pagamento suficientes para suportar a fase de reembolso.

Não se identificou na norma em questão qualquer elemento que sirva de suporte ao entendimento de que o período de estabilização do empreendimento seja conceitualmente diferente para efeitos de substituição de garantia.

A receita bruta do grupo econômico, na forma normatizada, serve de base para o cálculo do lapso temporal que será exigido para que o empreendimento se encontre na situação de estabilizado, para que seja admitida a substituição da garantia, mas não se pode daí entender que a estabilização esteja relacionada ao grupo e não ao empreendimento, uma vez que a norma afirma literalmente no item 11.f: “...e o empreendimento esteja estabilizado.” (Original sem grifo).

Além de não aderente ao que prevê a norma, a situação do empreendimento, no momento em que foi aprovada a substituição da fiança por garantia hipotecária, era de prejuízo nos exercícios 2013 e 2014, não sendo possível falar em capacidade de pagamento, uma vez que o resultado estava bastante inferior ao que havia sido previsto no projeto, conforme detalhado nos parágrafos seguintes.

A propósito, passando-se a análise dos resultados da empresa, o Banco afirma que seria exigido para ser considerado “estabilizado” que os números obtidos pelo empreendimento fossem iguais ou melhores que os previstos para a fase em que se encontra no momento em que foi feita a análise do pedido da substituição da garantia. Afirmou em reunião e na manifestação deste item que os números do empreendimento encontravam-se melhores que o previsto em projeto.

De forma diversa, destaca-se inicialmente que o Relatório de Acompanhamento de Projetos nº 0187.2014.128, de 13/09/2014, afirma no item “*PERSPECTIVAS DE RECEITAS*” que: “*As perspectivas de receitas (produção/comercialização) são as previstas no projeto.*”

Quanto aos números do empreendimento em si, obtidos nas demonstrações contábeis analisadas, apresenta-se na tabela a seguir o comparativo destes com o projetado:

Quadro – Comparativo entre valores projetados e demonstrações contábeis

ITEM	31/12/2014	ANO 1	DIFERENÇA
Receita Bruta	1.287.856	819.573	468.283
Devolução e Abatimentos	(179.198)	-	(179.198)
Impostos e Contribuições	(547.365)	(212.761)	(334.604)
Receita Líquida	561.293	606.812	(45.519)
Lucro Bruto	306.390	278.072	28.318
Lucro Operacional	(44.343)	56.917	(101.260)
Lucro antes IR/CSLL	(31.946)	38.414	(70.360)
Lucro Líquido Exercício	(30.760)	22.683	(53.443)

Fonte: dados de projeto SEAP e das demonstrações contábeis

Comparando-se o resultado de todo o exercício 2014 (balanço preliminar apresentado à equipe), verifica-se que apesar de a receita bruta ser superior ao projetado para o ano 1 (157%) e a receita líquida e lucro bruto apresentarem diferença de até 10%, os demais itens mostram-se bem divergentes do resultado projetado para o ano 1, chegando-se a diferença de aproximadamente 101 milhões de reais abaixo do previsto no lucro



operacional e com registro de prejuízo acima de 44 milhões no resultado operacional. Portanto, a análise demonstra que, diferente do afirmado pelo Banco, os resultados não estão melhores e sequer compatíveis com o projetado.

Considerando apenas o balanço de janeiro a junho de 2014, o qual estava disponível no momento da substituição da garantia, apresenta-se na tabela a seguir a mesma análise, projetando o resultado anual, da forma como foi procedida a análise do Banco:

Quadro – Comparativo entre valores projetados e demonstrações contábeis

ITEM	30/06/2014	PROJEÇÃO ANUAL	ANO 1	DIFERENÇA
Receita Bruta	554.533	1.109.066	819.573	289.493
Devolução e Abatimentos	(19.833)	(39.666)	-	(39.666)
Impostos e Contribuições	(292.539)	(585.078)	(212.761)	(372.317)
Receita Líquida	242.161	484.322	606.812	(122.490)
Lucro Bruto	106.347	212.694	278.072	(65.378)
Lucro Operacional	(36.275)	(72.550)	56.917	(129.467)
Lucro antes IR/CSLL	(27.371)	(54.742)	38.414	(93.156)
Lucro Líquido Exercício	(27.371)	(54.742)	22.683	(77.425)

Fonte: dados de projeto SEAP e das demonstrações contábeis

Da análise dos valores semestrais de 2014 projetados para um exercício, em comparação com o ano 1 do projeto, chega-se a valores inferiores aos calculados com o balanço preliminar de 2014. Portanto, na situação que o Banco analisou, os números são ainda inferiores, com prejuízo operacional acima de 72 milhões de reais, confirmando a improcedência da afirmação de que os números estavam iguais ou melhores no momento da substituição da fiança bancária.

Em síntese, acerca da estabilização, considera-se que o requisito previsto no MA-OC-7-8 não foi observado pelo Banco, tendo em vista que a norma condicionou a substituição da fiança bancária, entre outros, a dois critérios:

- 1) quanto ao empreendimento: este precisa ter alcançado a estabilização;
- 2) quanto ao grupo econômico: quanto maior a robustez do grupo, traduzida em receita, menor será o lapso temporal exigido na situação de estabilização para que seja admitida a substituição da garantia.

Além da falta de estabilização tratada neste item, houve o descumprimento de outro requisito necessário para que seja aceita a substituição da garantia, qual seja: a aceitação de itens alienados fiduciariamente a banco estrangeiro, sendo que, com a retirada deles a garantia não alcança o mínimo necessário de 130% do saldo devedor, conforme abordado em item específico deste Relatório.

Por conseguinte, outro critério fixado no MA-OC-7-8 também deixou de ser observado, qual seja, a classificação da operação, após a liberação da fiança, permaneça igual ou superior ao nível B, conforme análise feita em item específico deste Relatório.

Apesar dos problemas apresentados neste item, a Proposta Operacional e Administrativa nº 187.2014.1099 foi aprovada pelas instâncias administrativas do Banco, nos termos apresentados no quadro a seguir:

Quadro – dados de aprovação por instância



COMITÊ	REUNIÃO	DATA	OBSERVAÇÃO
COMAG M5	2014.474	16/09/2014	Parecer favorável
Comitê Estadual BA	2014.247	16/09/2014	Parecer favorável
COMAC-CONC E ADMINISTRAÇÃO	2014.552	16/09/2014	Parecer favorável
Diretoria Executiva	2014.4022	16/09/2014	A Diretoria Executiva foi favorável ao deferimento na forma do parecer do COMAC, condicionado à redução da carência em 06 meses, mantendo-se o prazo final e encaminhando à apreciação do conselho de administração.
Conselho de Administração	2014.7	17/09/2014	Aprovou na forma proposta pela Diretoria Executiva

Causa

Falta de cumprimento dos requisitos estabelecidos no MA-OC-7-8;
Deficiência na instrução da POA;

Manifestação da Unidade Examinada

Encaminhado o Relatório Preliminar para ciência e manifestação dos responsáveis, o Banco apresentou a seguinte manifestação sobre o assunto por meio do Ofício 2015/977-008, de 11/05/2015:

“Resposta:

De fato, a Cervejaria Petrópolis da Bahia Ltda., por meio do expediente de 26/06/2014, solicitou ao BNB a substituição da fiança bancária constituída em garantia por hipoteca do parque industrial, imóvel sede da empresa, localizado no município de Alagoinhas-BA.

Quanto à avaliação de risco relacionada à ponderação das garantias, estes aspectos foram abordados no item apropriado do relatório (Constatação 1.1.1.5).

Com relação aos requisitos citados no item “f” (dos itens 9 e 11), há que se ressaltar que este deve ser interpretado observando-se o contexto do normativo, atentando-se principalmente para os caputs dos mesmos itens 9 e 11 e também para o que estabelece os itens 10 e 12.

Enfatiza-se que a busca por um entendimento de um item da norma de forma isolada, fora do seu texto geral, ou seja, do contexto em que foi estabelecida, tal procedimento pode levar a uma interpretação inadequada.

No presente caso, em alguns momentos tentou-se esclarecer à Controladoria Geral da União – CGU, como se verá a seguir.

O Ambiente de Administração das Centrais de Crédito (Ofício 2015/685-025, de 03/03/2015) respondeu questionamento sobre os parâmetros mínimos para que um empreendimento fosse considerado estabilizado:

“No processo de análise, a estabilização do empreendimento depende de cada projeto e é regida pelos princípios do caráter opinativo e da consistência técnica, emanados na Nota Técnica de análise de projetos, ou seja, a estabilização do projeto é fruto da autonomia



opinativa da análise e da validação, por ela, das projeções apresentadas por meio de parâmetros tecnicamente consistentes.”

[...]

Em função de a estabilização ser baseada em projeções, que naturalmente poderão se concretizar de maneira diferente do projetado, a estabilização, em consequência, pode ocorrer de maneira diferente, a depender do contexto em que o empreendimento se insere. **Ressalta-se que para a substituição de garantias ocorrida no caso da Cervejaria Petrópolis da Bahia, os critérios de estabilização utilizados foram os definidos na instrução normativa Manual Auxiliar – Operações de Crédito Título 7 – Capítulo 8, a qual define o que é estabilização para efeito de liberação/substituição de garantias”.**

A Central de Crédito de Clientes de Grande Porte (Ofício 2015/977-05, de 03/03/2015) apresentou o seguinte entendimento:

“Ressaltamos que o termo “período de estabilização do empreendimento” utilizado na regra constante do MA-OC-7-8 que trata de substituição de fiança bancária por outras garantias que leva em consideração a receita bruta do grupo econômico (este se relaciona muito mais com o risco envolvido em face do porte do grupo relacionado) difere do conceito de estabilização do projeto especificamente, que trata da estabilização considerando as projeções do empreendimento/empresa e não do grupo ao qual pertence.”

Registra-se que não há divergência entre as respostas citadas, pois ambas chamam atenção para o sentido de estabilização para efeito de substituição de garantia.

O Banco, através do Ofício DIRET/2015-018, de 11/03/2015, ratificado pela Diretoria Financeira e de Crédito e pela Diretoria de Negócios, também respondeu o questionamento da CGU relacionado com o mesmo normativo (MA-OC-7-8 – 11-f e 12):

[...]

“Inicialmente, é oportuno registrar que o MA-OC-7-8 prevê a constituição de fiança bancária por todo o prazo da operação ou exclusivamente pelo período de implantação do projeto.

Para as situações de exigência de fiança bancária, tem sido bastante comum, a semelhança do que é praticado no mercado bancário, a solicitação de substituição de fiança bancária pelo parque industrial do empreendimento, tão logo este esteja implantado, averbado e iniciado o funcionamento, como ocorreu no presente caso, sob o argumento dos elevados custos adicionais no caso de manutenção da fiança bancária, após a fase pré-operacional. Nesse sentido, a Diretoria Executiva procurou estabelecer uma regra que permitisse a substituição de fiança bancária por hipoteca verificando aspectos relacionados ao empreendimento e também relativos ao grupo econômico ao qual este faz parte.

[...]

Assim, a verificação da estabilização do empreendimento, na forma dos normativos, se dá com base nos números do empreendimento no momento da análise do pedido de substituição de garantia – comparando-os com aqueles previstos no projeto, de modo a observar a tendência – e não, na “estabilização” do empreendimento no ano previsto no projeto – pois se assim fosse, tornaria os itens 10 e 12 do normativo inócuos, completamente incapaz de produzir os efeitos pretendidos, pois não existiriam operações



com possibilidade de substituição de fiança por hipoteca em prazos compatíveis com a robustez de seus grupos econômicos.

Isto posto, quando se apresentou o pedido de substituição da fiança bancária pela hipoteca do parque industrial da empresa Cervejaria Petrópolis da Bahia Ltda, todos os aspectos estabelecidos nos normativos foram observados (empreendimento concluído, operação em fase de reembolso, etc). Merece destaque o fato de que os níveis operacionais se encontravam iguais ou melhores que os previstos quando da análise do projeto, a exemplo da receita prevista para o primeiro ano que correspondia R\$ 708,9 milhões, sendo que, somente nos primeiros 6 (seis) meses de 2014, o empreendimento já havia auferido receita de R\$ 554,5 milhões, que anualizada, levaria a uma receita anual de R\$ 1.109,1 milhões.

Então, observando-se primeiramente o atendimento da primeira parte do item 11-f, verificou-se a questão da “estabilização do empreendimento” com base no estabelecido no item 12 – Tabela 2, que compara saldo devedor da obrigação afiançada com a receita bruta do grupo econômico, no caso concreto saldo devedor da operação de R\$ 377,5 milhões e receita do grupo de R\$ 8.522,7 milhões, o que representa uma relação de 4,43%, inferior aos 5% previstos como condição de estabilização em 12 meses, o que implicaria em possibilitar a substituição da fiança por hipoteca, conforme a norma e, ainda, por considerar uma condição bastante favorável em face da robustez do grupo ao qual a empresa pertence.

O empreendimento, para os fins do citado normativo, poderia ser considerado “estabilizado” em 12 meses, uma vez que, conforme laudo 187.2014.193, de 29.08.2014, sua operação teve início em setembro de 2013 e a análise foi concluída em setembro de 2014, com deferimento da proposta 17.09.2014, o que remete a um período de 13 meses, portanto, superior ao previsto no normativo.

Desta forma, o termo “o empreendimento esteja estabilizado” refere-se à situação em que o empreendimento se encontra no momento da análise de substituição comparando os números reais com aqueles previstos no projeto para o ano e não quando atingir os números previstos no projeto para estabilização (ano 4, nesse caso específico).

Ante o exposto, entendemos que a POA 187.2014.1099 encontra-se amparada pelos preceitos estabelecidos na MA-OC-7-8 e diante das dúvidas geradas na interpretação desse item, será feita análise com vistas a melhorar a redação desse normativo, e tornar mais claro entendimento a ser aplicado.”

Com base nas respostas do Ambiente de Administração das Centrais de Crédito, da Central de Crédito de Clientes de Grande Porte e da mais alta administração do Banco (mesma administração que aprovou o normativo sob referência), já se tentou esclarecer que o normativo deve ser interpretado pelo seu contexto, que o termo estabilização utilizado no normativo diverge da idéia de maturação do empreendimento. Entretanto, a CGU insiste em não considerar nem mesmo a interpretação daqueles que estabeleceram a própria norma, no caso, a Diretoria Executiva do Banco.

Se a CGU quer estabelecer sua interpretação para o normativo, poderia então explicar-nos quando e como poderia ser substituída uma fiança bancária constituída exclusivamente pelo período de implantação de um projeto conforme prevê o MA-OC-7-8-9?

Esta norma (MA-OC-7-8-9) seria inócuia, pois não existiriam possibilidades de o Banco buscar em suas negociações iniciais maior segurança para suas operações de crédito, com a constituição de fiança bancária, pelo período de maior risco dos projetos, que são aqueles em que os empreendimentos se encontram em fase de implantação. Se houvesse



a manutenção do entendimento da CGU, esta estaria levando o Banco a abdicar de fianças bancárias, passando a constituir hipoteca desde o primeiro momento, o que estaria na contramão da forma zelosa como a Diretoria do BNB vem buscando conduzir os negócios do Banco.

Inclusive quanto a este caso concreto, a própria Carta Consulta (Anexo 6) relativa à operação já considerava a possibilidade de substituição da fiança bancária por hipoteca quando se estabeleceu a garantia da operação:

“Fiança Bancária, emitida por Banco de primeira linha, pelo valor total do financiamento. 1. Admite-se o estudo da possibilidade de substituição da Fiança Bancária por garantia de hipoteca do parque industrial, após doze meses de funcionamento da empresa.”

Desta forma, desde o princípio na negociação que se conduziu com a empresa já previa tal possibilidade.

Em se tratando dos números do projetos, atuais e tendências do empreendimento, registra-se o seguinte:

Primeiramente há que se observar que a CGU não utilizou para elaboração do seu relatório o estudo do projeto definitivo, de número 6121848PRC (Anexo 7). Vinculado e citado na página três da Proposta de Crédito com Amparo em LRP, número 187.2012.964), encaminhado por este Banco, através do Ambiente de Administração das Centrais de Crédito (Ofício-2015/685-019, de 23/02/2015, e recebido pela equipe de auditoria dessa Controladoria em 24.02.2015), que por sua vez encaminhou o Ofício-2015/978-001, da Central de Crédito de Clientes de Médio Porte da Bahia, em resposta à SA 201500114-04.

Quanto aos números relacionados com o projeto e com o empreendimento, para estabelecimento da condição atual e a tendência da empresa em relação ao que foi projetado, o Banco não faz análise observando-se aspectos pontuais, mas sim verifica a situação global da empresa, como a produção, o faturamento, a aceitação e distribuição dos produtos, etc.

Não se pode observar somente aspectos pontuais relativos ao primeiro ano de funcionamento constantes do balancete ou balanço, pois as despesas ainda se encontram influenciadas por itens relacionados com a fase pré-operacional ou mesmo relativas ao início da operação, como treinamentos com maior abrangência de funcionários, outras despesas relacionadas com implantação de pontos de distribuição, etc. Tais despesas tendem a ser reduzidas ao longo dos meses, a exemplo da conta “Despesas gerais e administrativas” que no segundo semestre de 2014 (R\$ 79.589 mil) foi 35,7% menor que no primeiro semestre (R\$ 123.811 mil). O prejuízo do primeiro semestre (R\$ 27.371 mil) representou 11,30% da Receita Líquida do mesmo período (R\$ 242.161 mil), enquanto o prejuízo relativo ao segundo semestre (R\$ 3.389 mil) representou apenas 1,06% da Receita Líquida obtida no segundo semestre (R\$ 319.132 mil).

Por outro lado, as “Despesas Comerciais” elevadas também refletem o momento inicial de conquista do mercado nordestino, em face da implantação da fábrica, mas não tendem a se perpetuar nestes patamares.

Ressalta-se ainda que para o primeiro ano de funcionamento havia previsão de utilização da capacidade instalada de 39,10%, com produção de 2.346.000 de hectolitros, sendo que já no primeiro ano a produção atingiu níveis equivalentes aqueles previstos



para o segundo ano de funcionamento, cuja utilização da capacidade instalada já superava 50%, com produção de 3.074.858 de hectolitros.

Desta forma, analisando-se os aspectos globais relacionados com o empreendimento, sob o ponto de vista do Banco, já se pode caracterizar como um negócio de sucesso e que está em situação melhor do que aqueles previstos quando da análise do projeto.

Com relação à garantia, conforme demonstrado na resposta referente ao item 1.1.1.7 deste relatório, esta foi constituída adequadamente e na forma da legislação brasileira, sendo a hipoteca do parque industrial superior a 130% do saldo devedor.

Por outro lado, uma vez considerada a garantia de hipoteca em sua totalidade na ponderação das garantias relativamente à avaliação de risco, o risco global da operação, após a substituição da fiança bancária pela citada hipoteca, classifica-se como “B”, adequando-se inclusive ao cliente sob referência e à operação objeto do estudo.

Diante de todo o exposto, entende-se ter agido o Banco com zelo desde o primeiro momento, quando negociou a fiança bancária, ficando registrado na carta consulta a possibilidade de substituição desta por garantia de hipoteca do parque industrial, após 12 meses de funcionamento da empresa, o que veio a acontecer, por entender o BNB que os riscos da substituição da garantia eram viáveis em relação aos custos representativos da fiança bancária, registrando-se ainda ser a empresa e o grupo econômico merecedores de confiança do mercado, inclusive de bancos privados do país, a exemplo dos bancos SAFRA, Santander e BTG Pactual, os quais prestaram as fianças bancárias para garantir os saldos devedores relativos aos financiamentos das indústrias da Bahia e de Pernambuco.

Ressalta-se que o entendimento que deve prevalecer, e não pode ser diferente, é o entendimento do Banco sobre os seus normativos, através das manifestações já realizadas por diversas áreas e ratificadas pela alta administração do Banco, sendo que qualquer outra interpretação deverá ser considerada com vistas à realização de análise da possibilidade de melhorar a redação do normativo e tornar mais claro o entendimento a ser aplicado.

Ademais, em que pese, ainda, o enquadramento normativo, a Diretoria Executiva possui a atribuição de deliberar sobre assuntos não previstos ou diferentes da norma vigente, o que está consignado no Manual Auxiliar – Operações de Crédito 8-11-11, trecho abaixo transcrito.

Assuntos Não-Previstos em Norma

11 É da alçada privativa da Diretoria Executiva deliberar sobre as seguintes propostas:

- a) proposta que trate de matéria não prevista em norma, ressalvado o disposto na alínea 5-e do Capítulo 7 deste título;
- b) proposta que trate de matéria que contemple condições diferentes das situações contempladas em norma, ressalvado o disposto nos subitens 5-c, 7-b e 7-c do Capítulo 4, nos subitens 5.3, 7.2 e 7.3 do Capítulo 6 e no item 7 do Capítulo 7, todos deste título.



Nota 4: Para fins de compreensão deste capítulo, entende-se como "matéria não prevista em norma" o assunto ou pleito que não é mencionado em nenhum normativo e como "condições diferentes das situações contempladas em norma" o assunto ou pleito que, apesar de ser mencionado nos Manuais, flexibiliza as exigências definidas normativamente.

OBS.: As referências a capítulos citados no normativo acima não se relacionam com proposta de substituição de garantia de fiança bancária por hipoteca.

Assim, mesmo se não houvesse enquadramento, e o Banco afirma que há, a Diretoria Executiva tem autonomia para deliberar sobre assuntos que diferem da norma interna, não havendo, portanto, motivos para se questionar decisões negociais e estratégicas inerentes à administração do Banco. No caso em tela, a POA nº 187.2014.1099 tramitou por todas as áreas e alçadas necessárias, como previsto no regramento do Banco acerca de seus colegiados, tendo sido deferida pelo Conselho de Administração.”

Análise do Controle Interno

Os esclarecimentos prestados pelo Banco após o encaminhamento do Relatório Preliminar confirmam, inclusive transcrevendo em parte, as manifestações apresentadas anteriormente, as quais já foram objeto de análise neste Relatório.

No entanto, para não restar dúvida sobre o posicionamento adotado por esta Controladoria faz-se necessário reafirmar que:

- 1) a interpretação adotada pela CGU para o conceito de “estabilização” está de acordo com o conceito econômico corrente e amplamente aceito, o qual também pode ser depreendido da interpretação direta e literal da norma do Banco. Portanto, não se trata de uma interpretação descabida ou desarrazoada;
- 2) a análise procedida da norma não foi isolada e limitada aos itens destacados, tendo levado em conta, inclusive, o exame da PAA 2014/451-036, de 18/03/2014, que aprovou as regras em discussão, com o propósito de buscar ou identificar os elementos de sua implantação;
- 3) a inovação interpretativa não foi desta Controladoria, mas sim do Banco, ao afirmar que no exame da estabilização deve ser examinada a “tendência” e não a estabilização do empreendimento. Tal afirmação não possui suporte na literatura que trata do assunto;
- 4) quanto ao fato de que a norma tratou de forma igual duas situações distintas, quais sejam: a fiança bancária contratada apenas para o período de implantação do empreendimento e a fiança bancária contratada sem período delimitado; já foi discutido e aceito pelo Banco nas duas reuniões realizadas o fato de que houve equívoco do BNB na elaboração da norma, ao tratar duas situações distintas da mesma forma, e que a norma precisa ser revisada, em especial, a permanência do termo “estabilizada” e a definição que o segue;
- 5) neste último aspecto, convém destacar que a fiança bancária contratada pela Cervejaria Petrópolis da Bahia não foi exclusivamente para o período de implantação, mas sim para todo o financiamento.

Considerando, em um segundo momento, que a norma não traduza a intenção da diretoria, ao estabelecer os parâmetros necessários à substituição de fiança bancária por outro tipo



de garantia, ou que a interpretação dos termos “...o empreendimento esteja estabilizado. Isto é, esteja em funcionamento com níveis operacionais (receitas estabilizada, capacidade de pagamento e nível de endividamento) iguais ou melhores que os previstos no projeto, pelo período mínimo definido no item 12 a seguir...” tenha sido equivocada, e limitando o exame ao entendimento afirmado pelo Banco, de que a empresa deve apenas apresentar números/resultados melhores que o projetado, ainda assim restou demonstrado que tais números foram em sua maioria inferiores ao projetado.

O Banco afirma que não realiza análise pontual, mas a sua análise limitou-se basicamente ao faturamento ter sido superior ao que foi projetado, enquanto a análise da CGU levou em consideração a capacidade de pagamento e a geração de resultado positivo retratado em lucro. Portanto, considera-se insuficiente, em um momento que a segurança do crédito encontra-se em questão, analisar apenas o aspecto de expansão da produção da empresa, ainda que tal expansão não tenha sido capaz de gerar capacidade de pagamento e lucro.

Quanto à possibilidade de a diretoria decidir os casos não previstos em norma ou adotar entendimento diverso do que foi aprovado, tal situação não foi objeto de análise, uma vez que a situação está normatizada e principalmente pelo fato de que em nenhum momento da instrução ou aprovação foi afirmado que estava sendo adotada posição diferente das normas que disciplinam o assunto, com as devidas justificativas para tal posição.

Todavia, ao apresentar a referida posição o diretor financeiro e de crédito está demonstrando a total responsabilidade da diretoria pela decisão adotada em desacordo com a norma que trata dos requisitos necessários à substituição de fiança bancária por outro tipo de garantia.

Recomendações:

Recomendação 1: realizar novo estudo da situação em que se encontra a Cervejaria Petrópolis da Bahia Ltda., com o fim de avaliar se a situação atual da empresa pode ser considerada estabilizada, para fins de cumprimento pleno das condicionantes exigidas para substituição da fiança bancária por garantia hipotecária.

Recomendação 2: revisar a norma MA-OC-7-8, de forma que sejam definidos de maneira clara os critérios exigidos para que seja efetuada a substituição de fiança bancária por outro tipo de garantia nas duas situações previstas: fiança bancária contratada apenas na fase de implantação do projeto e fiança bancária contratada por todo o período de financiamento.

1.1.1.6 CONSTATAÇÃO

Ausência de cobertura total de seguro dos bens dados como garantia da Operação nº B300002101/001.

Fato

Da análise da cobertura de seguro dos bens dados em garantia hipotecária da Operação nº B300002101/001 – a planta industrial da Cervejaria Petrópolis da Bahia Ltda., avaliada pelo Banco em R\$ 498.250.000,00 (quatrocentos e noventa e oito milhões e duzentos e cinquenta mil reais), verificou-se que a apólice de seguro apresentada para o período de 01/10/2014 a 01/10/2015 cobre apenas parcialmente o valor total avaliado.



No caso, o limite máximo de indenização contratado foi de R\$ 197.000.000,00 (cento e noventa e sete milhões de reais) e a cobertura para lucros cessantes é de R\$ 101.671.432,56, enquanto no campo valores em risco da apólice consta o montante de R\$ 492.112.776,30. Portanto, a cobertura para danos materiais é R\$ 301.250.000,00 inferior ao valor de avaliação da planta industrial dada em garantia.

O Banco, em resposta ao questionamento, informou, por meio do Ofício 2015/0218.187, de 18/02/2015, que:

*“Com relação ao item IV, segue em anexo a apólice de seguro do imóvel hipotecado na operação da Cervejaria Petrópolis da Bahia com cláusula beneficiária em favor do Banco do Nordeste. Com relação aos valores parciais de cobertura, verifica-se que consta na apólice o valor total declarado do imóvel compatível com o valor da garantia hipotecária. Considerando que o imóvel é composto de vários prédios, a corretora informou que a empresa justificou, e foi aceito pelas Resseguradoras, a utilização de conceito adotado pelo mercado de resseguro no mundo todo, com utilização da definição de limite máximo de indenização a alteração aproximadamente no final dos anos 90 e acatado pelas Seguradoras, na forma clássica chamado de “Blaqueckt” [sic] ou **Límite Máximo de Indenização** no Brasil, que corresponde ao maior local de risco e/ou a maior planta isolada do local de risco, entendendo-se que em caso de uma Perda Máxima Possível aquele valor definido como LMI seria suficiente para pagar os prejuízos.”*

A exigência do Banco, quanto à contratação de seguro, encontra-se prevista no MA-OC-2-8, que estabelece:

“Os bens constitutivos das garantias tomadas em cédula de crédito bancário e em contrato, quer por instrumento público, quer por instrumento particular, serão segurados contra todos os riscos a que estejam expostos.”

A norma do Banco segue expressa previsão legal constante no Decreto nº 61.867, de 11/12/1967, que assim dispõe:

“Art. 22. O seguro obrigatório de bens dados em garantia de empréstimos ou financiamentos de instituições financeiras públicas deve ser contratado em montante correspondente ao respectivo valor de reposição.”

Portanto, na situação em análise, a cobertura deve corresponder ao montante suficiente para a reposição ou reconstrução dos bens, levando-se em consideração a avaliação efetuada pelo Banco. Todavia, no caso em análise, a seguradora optou por outro parâmetro, uma vez que quanto mais alto o valor segurado, maior o custo do seguro para a empresa.

Causa

Acatamento de modalidade de seguro que contraria disposição legal.

Manifestação da Unidade Examinada

Encaminhado o Relatório Preliminar para ciência e manifestação dos responsáveis, o Banco apresentou o seguinte posicionamento sobre o assunto por meio do Ofício 2015/451-0072, de 13/05/2015:



“Resposta: Sobre o assunto, informamos que foi encaminhado à atenção da Agência Salvador-Pituba, o Ofício 2015/451-60 (Anexo 1) solicitando verificação imediata da situação do seguro contratado para cobertura do bem imóvel vinculado em garantia hipotecária da operação B3000002101/001, de propriedade da empresa Cervejaria Petrópolis da Bahia Ltda, destacando a necessidade de adoção de providências urgentes para complemento do seguro mediante endosso, caso seja constatado pela Agência essa necessidade.”

Análise do Controle Interno

A manifestação apresentada pelo Banco ao Relatório Preliminar demonstra que a adoção das providências para a correção da falha identificada foi iniciada. No entanto, restou mais uma vez demonstrada a fragilidade no acompanhamento do crédito concedido, tendo em vista que a ocorrência relacionada a contratação de seguros tem sido recorrente nos trabalhos de auditoria realizados na Instituição.

Recomendações:

Recomendação 1: notificar, se ainda não o fez, a empresa mutuaria para que apresente a comprovação de que o seguro contratado alcança a totalidade do valor dos bens dados em garantia do financiamento, conforme Laudo de Avaliação do Banco.

Recomendação 2: na ausência de regularização imediata, providenciar o lançamento da correspondente restrição no S400 - Sistema de Cadastro - Ausência de Seguro Obrigatório - código 72 (Manual de Procedimentos - Registros Cadastrais, Título 3, Capítulo 2, Item 5, Tabela 2).

1.1.1.7 CONSTATAÇÃO

Ausência de atuação tempestiva do Ambiente de Controles Internos - Grupo Petrópolis.

Fato

Constatou-se a ausência de exames de conformidade obrigatórios previstos nas normas do Banco, de responsabilidade das Centrais Regionais de Controles Internos vinculados ao Ambiente de Controles Internos.

Solicitou-se a apresentação de todos os referidos exames realizados para o grupo – Cervejarias Petrópolis da Bahia e de Pernambuco. O Banco, por meio do Ofício 2015/646-056, apresentou parte dos documentos solicitados, entretanto não houve a apresentação dos seguintes roteiros de atendimento relativos ao empreendimento de Pernambuco:

- 1) Cadastro Pessoa Jurídica;
- 2) Operação de crédito;
- 3) Carta de fiança (Banco Safra).

Causa



Manifestação da Unidade Examinada

Encaminhado o Relatório Preliminar para ciência e manifestação dos responsáveis, o Banco apresentou a seguinte manifestação sobre o assunto por meio do Ofício 2015/646-121, de 06/05/2015:

“1. Fazemos referência ao Relatório Preliminar acima citado, de 29.04.2015, recepcionado neste Banco na mesma data, para prestar as seguintes informações acerca da constatação 1.1.1.15, “Ausência de conformidade pelo Ambiente de Controles Internos”.

2. Primeiramente, oportuno ressaltar que a certificação de conformidade das operações de crédito formalizadas pela rede de agências é realizada pelas Centrais Regionais de Controle Interno (CRCI) em 2º nível, conforme regras internas estabelecidas, ANEXO 1.

3. Não obstante a certificação de conformidade realizada pelas CRCI, as Agências, Centrais de Crédito e as Centrais de Cadastros realizam, em 1º nível e previamente, verificação de conformidade de seus processos, de forma a buscar a mitigação dos riscos envolvidos em suas atividades. Ademais, em que pese a aplicação de roteiro de conformidade em 1º nível pelas unidades, a CRCI examina posteriormente todos os itens de seu roteiro de conformidade, independente das respostas apresentadas pelas unidades executoras.

4. Portanto, afora aqueles exames de conformidade que são realizados por aquelas unidades previamente às contratações, há outro exame a ocorrer posteriormente “pós” em nível das Centrais Regionais de Controle Interno.

5. Neste contexto, o Ambiente de Controles Internos informa que a Central Regional de Controle Interno da Bahia realizou no dia 24.03.2015 a certificação de conformidade da proposta de crédito nº 187.2014.296 - CERVEJARIA PETROPOLIS DE PERNAMBUCO LTDA, ANEXO 2 e 3. Para os cadastros, ANEXOS 4 e 5, vinculados à proposta de crédito, estes receberam a análise “pós” pela CRCI no dia 04/05/2015.

6. Outrossim, oportuno registrar acerca da certificação de carta de fiança que o normativo interno MPCI-2-6-Análise da Conformidade - Fiança Bancária - Garantias Recebidas e Concedidas pelo BNB, ANEXO 6, prevê a possibilidade da análise do documento de acordo com a época de sua apresentação. Nesse sentido, (i) o documento pode ser analisado durante a certificação de conformidade da operação de crédito objeto de análise a que a fiança bancária estiver vinculada em garantia ou (ii) previamente ao desembolso da parcela da operação de crédito, naqueles casos em que a formalização da carta de fiança seja uma condicionante prévia ao desembolso do crédito.

7. Na situação em tela, a CRCI aplicou a certificação de conformidade de acordo com a segunda possibilidade de análise da carta de fiança, haja vista que essa garantia era uma condicionante de apresentação previamente ao desembolso de crédito, motivando em 09.12.2014 a certificação de conformidade dos documentos previamente ao desembolso solicitado pela empresa, ANEXO 7 e 8. Além disso, no exame de conformidade “pós” da proposta, ANEXO 3, verifica-se a indicação da certificação de conformidade da carta de fiança realizada anteriormente. Sendo assim, conclui-se que não



houve ausência de conformidade aplicada à carta de fiança, haja vista que o exame de conformidade ocorreu no momento adequado, previamente ao desembolso.

8. Portanto os exames de conformidade obrigatórios em 2^a camada foram realizados.

9. Por fim, ressaltamos que os documentos ora disponibilizados contêm informações protegidas pelo sigilo bancário e, em face disto, repassamos o dever de sigilo a essa Controladoria-Geral da União, destacando que a divulgação é vedada a terceiros não legitimados, na forma e sob as penalidades previstas na legislação em vigor.”

Análise do Controle Interno

Primeiramente cabe destacar que esta Controladoria deixou claro no fato apontado que está relatando a deficiência/intempestividade na realização da conformidade de 2^a camada, de responsabilidade das Centrais Regionais de Controle Interno.

A manifestação do Banco após o encaminhamento do Relatório Preliminar esclareceu de forma satisfatória quanto a conformidade relacionada no item 3 (Carta de fiança - Banco Safra), já que esta apenas deixou de ser apresentada à equipe de auditoria, mas havia sido realizada anteriormente.

Por outro lado, no que diz respeito aos itens 1 e 2, as conformidades foram realizadas apenas após a Operação encontrar-se em análise pela Auditoria da CGU, conforme quadro a seguir:

Quadro – Aprovação pelo Ambiente de Controles Internos

Tipo	Situação	Data
Operação de crédito (Cervejaria de Pernambuco)	Finalizado sem conformidade	24/03/2015
	Liberado sem Conformidade por Decurso de Prazo em 05/05/2015	05/05/2015
Cadastro Pessoa Jurídica (Cervejaria de Pernambuco)	Finalizado sem conformidade	04/05/2015
Cadastro Pessoa Jurídica (Zuquetti & Marzola)	Finalizado sem conformidade	04/05/2015

Portanto, restou demonstrada a deficiência na atuação das Centrais Regionais de Controle Interno, em 2^a camada, que somente realizou as conformidades aproximadamente um ano após a contratação da Operação de Crédito firmada com a Cervejaria Petrópolis de Pernambuco Ltda.

Por fim, cabe destacar que a falta de atuação tempestiva pode ser identificada como um dos fatores que levaram a que os exames resultassem nas situações apontadas no quadro apresentado.

Recomendações:

Recomendação 1: reforçar a força de trabalho alocada às Centrais Regionais de Controle Interno, de forma que os prazos previstos em norma e o seu papel institucional sejam cumpridos adequadamente.

1.1.1.8 INFORMAÇÃO



Análise da Operação nº B400009501/001 - Corte Oito Gestão e Empreendimento Ltda.

Fato

O Banco do Nordeste, por meio da Agência Sobral Domingos Olímpio, formalizou a Operação de Crédito nº B400009501/001 com a empresa Corte Oito Gestão e Empreendimento Ltda. em 29/08/2014, no valor de R\$ 1.335.700,00, com recursos do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE), linha de crédito FNE-MPE-SERVIÇOS, para a construção de 03 (três) galpões para locação, nos termos do orçamento aprovado a seguir:

ITEM DE INVERSÃO	VALOR TOTAL (R\$)
Construções civis	1.277.588,62
Capital de giro	58.111,38
TOTAL	1.335.700,00

A operação de crédito estabelece juros de 6,48% ao ano, pagos trimestralmente durante o período de carência, que é de 18 meses, e mensalmente a partir do início da amortização, que será no período de 29/03/2016 a 29/08/2023. Além disso, é previsto bônus de inadimplência de 15% sobre os encargos financeiros.

A empresa financiada foi constituída em 27/04/2014 e teve seu registro arquivado na Junta Comercial do Estado do Ceará sob o nº 23201616555, em 28/05/2014.

Foi efetuada apenas uma liberação de recursos, conforme quadro a seguir:

Data	Valor (R\$)
11/09/2014	1.072.815,93
Total	1.072.815,93

As garantias oferecidas na contratação foram as constantes no quadro abaixo:

TIPO	GARANTIA	VALOR (R\$)
Pré-Existente	01 (um) terreno de forma irregular, medindo 80.887,95 m ² , situado na Avenida Corte Oito, nº 522, bairro Cohab II, CEP: 62.050-810, avaliado em 28/08/20014, pelo valor de R\$ 3.080.000,00 (Laudo nº 234.2014.26).	3.080.000,00
Evolutiva	Construção civil a realizar	1.277.588,62
	TOTAL	4.357.588,62

Como resultado das garantias consideradas pelo Banco, por ocasião da contratação da operação de crédito, o BNB chegou ao percentual de 326,24 % na relação garantias/financiamento (R\$ 4.357.588,62 / R\$ 1.335.700,00), acima do percentual mínimo exigido, que é 125%.

A operação contou ainda com uma conta-reserva (aplicação financeira na conta corrente nº 192-5,) no valor de R\$ 60.000,00, equivalente a 3 (três) prestações, a qual foi constituída em 20/08/2014.



De acordo com o extrato da operação de crédito, posição 03/03/2015, o mutuário vem honrando com os seus compromissos financeiros junto ao Banco.

Ressalta-se que a Auditoria Interna do Banco informou que possui demanda registrada para apurar a materialidade de fatos supostamente irregulares na operação de crédito em comento, veiculados pela imprensa no dia 30/01/2015.

Os fatos denunciados relatam possível tratamento privilegiado na concessão do crédito, em função de o sócio principal ser detentor de mandato eletivo à época da concessão, no caso, o então Governador do Estado do Ceará.

1.1.1.9 CONSTATAÇÃO

Descumprimento da Programação do FNE para o exercício 2014, no financiamento de empreendimento localizado fora de centro de logística.

Fato

A Programação do FNE para o exercício de 2014, ao estabelecer as restrições à concessão de financiamentos com recursos do Fundo, estabelece no item 4.5 que:

“4.5. Restrições

Não constituem objetos de financiamento com recursos do FNE:

(...)

n) Atividades de compra, venda, locação, loteamento, incorporação, construção e administração de imóveis, excetuando-se:

(...)

- no caso de imóveis destinados a locação **em centros de logística**: construção ou reforma de condomínios de galpões modulares ou outras edificações que sejam voltadas a oferecer estruturas e serviços relacionados ao fluxo e armazenamento de matérias-primas, materiais semiacabados e produtos acabados, bem como de informações a eles relativas.” (grifou-se)*

O Banco, ao ser questionado sobre a falta de cumprimento da Programação do FNE para o exercício de 2014, por meio do Ofício 2015/01, assinado pela Agência Sobral Domingos Olímpio e pela Superintendência Estadual do Ceará, informou que:

“(...)

4. Em relação ao solicitado no item III, informamos que a proposta teve como objetivo/finalidade, o investimento destinado à construção de um condomínio de galpões e foi deferida e contratada ao amparo do manual Manual Básico – Operações de Crédito, Título 2, Capítulo 1, Item 7 – Itens e Empreendimentos Não-Financiáveis e 7.13, Alínea “b”, Versão 100- 31/07/2014, a seguir descrito:

“7.13) Aquisição, construção, reconstrução, ampliação ou reforma de imóveis destinados à locação, admitindo-se portanto:

b) em qualquer programa de crédito em que se enquadre o proponente, o financiamento da construção ou reforma de condomínios de galpões modulares ou outras edificações que sejam voltadas a oferecer estruturas e serviços relacionados ao fluxo e armazenamento de matérias-primas,



materiais semiacabados e produtos acabados, bem como informações a eles relativas;”.

Muito embora a norma interna do Banco não apresente a restrição questionada, o Banco não pode deixar de observar as diretrizes constantes na Programação do FNE, uma vez que esta tem precedência sobre os normativos internos do Banco que devem ser ajustados de tal forma que contemplem, a cada ano, as mudanças aprovadas na programação anual para a execução do FNE.

Logo, com recursos do FNE a operação não poderia ser deferida, já que o objeto está vedado pela Programação aprovada para o ano de 2014 e o BNB, como banco operador do Fundo, tem que observá-la, sob pena de usurpação indevida de competência do Conselho Deliberativo da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Condel/Sudene), colegiado responsável pela aprovação das programações financeiras do Fundo.

Causa

Falta de cumprimento da Programação do FNE para o exercício 2014.

Manifestação da Unidade Examinada

Encaminhado o Relatório Preliminar para ciência e manifestação dos responsáveis, o Banco apresentou a seguinte manifestação sobre o assunto por meio do Ofício 2015/03, de 14/04/2015:

“Informamos abaixo os esclarecimentos prestados pelo Ambiente de Políticas de Desenvolvimento:

“A norma interna está traduzindo as condições da Programação do FNE em regras operacionais. Vejamos:

*A Programação do FNE 2014 veda o financiamento a “Atividades de compra, venda, locação, loteamento, incorporação...” **exceto** “no caso de imóveis destinados a locação em centros de logística: construção ou reforma de condomínios de galpões modulares ou outras edificações que sejam voltadas a oferecer estruturas e serviços relacionados ao fluxo e armazenamento de matérias-primas, materiais semiacabados e produtos acabados, bem como de informações a eles relativas.”*

Ou seja, a Programação admite o financiamento a imóveis destinados a centros de logística.

A norma interna (MB-OC-2-1-7 – Itens e Empreendimentos Não-Financiáveis), em seu subitem 7.13 (b), Versão 100- 31/07/2014 veda (negritos nossos):

*“7.13) Aquisição, construção, reconstrução, ampliação ou reforma de imóveis destinados à locação, **admitindo-se porém, o que se segue:***

b) em qualquer programa de crédito em que se enquadre o proponente, o financiamento da construção ou reforma de condomínios de galpões modulares ou outras edificações que sejam voltadas a oferecer estruturas e serviços relacionados ao fluxo e armazenamento de matérias-primas, materiais semiacabados e produtos acabados, bem como informações a eles relativas;



A norma interna também admite o financiamento de centros de logística, apenas apresentando esse conceito em maior detalhe, para melhor aplicação do processo operacional: condomínio de galpões ou outras edificações que ofereçam estruturas, serviços e informações relacionados aos fluxos e armazenamento de materiais e produtos acabados.

Dessa forma, a Programação do FNE 2014 e o MB-OC estão convergentes.

Diante dos esclarecimentos acima mencionados, prestados pelo Ambiente de Políticas de Desenvolvimento e com base nos documentos apresentados pela empresa, validados pelo Banco com base no Laudo de Crítica de Orçamento AS-667-14-0655, de 25/08/2014 e Relatório de Acompanhamento de Projetos nº 234.2014.0038, de 03/10/2014, o Banco considera que o objetivo/finalidade de crédito, cujo investimento se destina à construção de um condomínio de galpões modulares (centro logístico), está convergente tanto em relação aos normativos internos como em relação à programação do FNE para o exercício 2014.”

Análise do Controle Interno

Inicialmente cabe esclarecer que a exceção prevista na programação do FNE/2014 se aplica para os financiamentos que sejam destinados a locação em centros de logística. Isto é, a existência do centro de logística é condição necessária para a concessão do financiamento.

Não se pode desconsiderar que há uma razão para as regras e restrições do FNE. Ao exigir que para ser aceita a construção ou reforma de condomínios de galpões modulares para fins de locação as edificações devem estar localizadas em um centro de logística, busca-se garantir que o objeto do financiamento tenha maior probabilidade de sucesso.

No caso do imóvel da empresa Corte Oito Gestão e Empreendimento Ltda., este se localiza em área residencial do município de Sobral (ZR3- Zona Residencial de Média Densidade), sem proximidade da área industrial e próxima ao limite do município. Na área ou nas proximidades dos galpões construídos não existe um centro logístico já estruturado ou atividades de locações de galpões.

Com efeito, o empreendimento possui um contrato de locação de 05 anos com a Cervejaria Petrópolis S.A., todavia, caso este venha a ser rescindido é questionável se um galpão em área residencial e isolada da cidade de Sobral terá atrativos suficientes para garantir a celebração de novos contratos, já que não se trata de área onde se observa a existência de aglomerações produtivas (arranjos produtivos locais e/ou distritos industriais).

Quanto ao memorial descritivo apresentado, que divide o terreno em quadras e lotes, não há elementos que indiquem condições mínimas para que os mesmos sejam executados, quais sejam: capacidade econômico-financeira dos sócios ou da empresa, fontes de financiamento alternativas, capacidade de pagamento de outras fontes de financiamento, bens da empresa capazes de servir como garantia de outros créditos, entre outros. Cabe ressaltar que os galpões construídos foram 100% financiados pelo FNE.

Recomendações:

Recomendação 1: Apurar a responsabilidade dos agentes do Banco que atuaram na concessão do financiamento, de modo a identificar se agiram com falta de zelo e



diligência, ao não levar em consideração as vedações constantes na Programação do FNE para o exercício 2014.

1.1.1.10 CONSTATAÇÃO

Deferimento de crédito acima da capacidade do cliente, tendo por fundamento cálculo indevido de Limite de Risco Global - LRG com base em receitas superestimadas.

Fato

Verificou-se que foi lançado no cadastro da empresa Corte Oito Gestão e Empreendimento Ltda. a estimativa de receita mensal de R\$ 299.500,00, resultando em R\$ 3.594.000,00 em 12 meses.

Considerando que o lançamento no Sistema de Cadastro do Banco – S400 – serve de parâmetro para o cálculo do limite de financiamento realizado pelo Sistema S253, módulo *credit scoring*, questionou-se quais os documentos de suporte analisados pelo Banco que validaram a referida estimativa.

Em resposta, o Banco, por meio do Ofício 2015/01, assinado pela Agência Sobral Domingos Olímpio e pela Superintendência Estadual do Ceará, informou que:

“(...)

3. *Quanto a solicitação expressa no Item II, informamos que os normativos internos do Banco não preveem a exigência de apresentação de qualquer outro documento para empresas em implantação, além da Previsão de Faturamento constante no anexo 02. O cadastro do cliente, no qual consta a previsão de faturamento, teve amparo no que preceitua o Manual de Procedimentos – Registros Cadastrais, Título 2, Capítulo 3, Itens 54 e 55, Alínea “b”, Notas 19 e 20, Versão 016 – 27/08/2014, a seguir descrito:*

“b) previsão de faturamento referente aos 12 meses da data da elaboração/renovação do cadastro.

Notas: 19 O cliente poderá apresentar as informações relativas a previsão de faturamento citada nos itens 54 e 55 em formulário próprio ou em modelo ocasionalmente oferecido pelo Banco, conforme sua própria conveniência;

20 A previsão de faturamento conterá a assinatura e o carimbo do administrador da empresa;”.

Tendo em vista que consta no Parecer da Agência, referente à instrução da **Proposta nº 234.2014.427** (pág.09), a informação: “Relativamente ao galpão master, já foi apresentado a este Banco um Instrumento Particular de Locação de Imóvel com a Cervejaria Petrópolis S/A, CNPJ: 73.410.326/0001-60, pelo prazo de 05 (cinco) anos.”, solicitou-se ao Banco a apresentação do referido documento.

O Banco apresentou o contrato firmado entre o sócio principal da empresa financiada, detentor de 95% do capital social, e a Cervejaria Petrópolis S.A., celebrado no dia 25/11/2013, com condição suspensiva de eficácia até a entrega do imóvel ao locatário, prevista para o dia 28/04/2014. O valor acordado foi de R\$ 36.000,00 (trinta e seis mil



reais) mensais, que resulta no valor anual de R\$ 432.000,00 (quatrocentos e trinta e dois mil reais).

Considerando que a referida locação tem por objeto o galpão master da locadora (incluso prédio administrativo, guarita e outros), que corresponde a uma área prevista de 3.372,34 m², restou disponível para ser locado e produzir receita dois galpões, que totalizam 600 m².

Caso os galpões disponíveis venham a ser locados no mesmo patamar de preço do galpão master, a empresa obteria uma receita adicional de R\$ 6.408,00 (seis mil, quatrocentos e oito reais) mensais, correspondendo a R\$ 76.896,00 (setenta e seis mil, oitocentos e noventa e seis reais) anuais.

Portanto, considerada a receita total dos aluguéis, a empresa financiada chegaria ao montante anual de R\$ 508.896,00 (quinhentos e oito mil, oitocentos e noventa e seis reais), o que corresponde a apenas 14,2 % da receita informada e aceita pelo Banco para fins de apuração dos limites disponíveis para financiamento.

O limite disponível para financiamento é o Limite de Risco Global – LRG do cliente, que é calculado pelo sistema corporativo de informação S253 - módulo *credit scoring*, cuja metodologia, para clientes em implantação e sem balanço contábil, considera apenas as variáveis capital integralizado, faturamento operacional bruto projetado e as dívidas do Sistema de Informações de Crédito do Banco Central (SCR), sendo que o valor para essa última variável é zero, pelo fato de se tratar de uma empresa nova e sem financiamento bancário.

Assim, ao utilizar os dados superestimados da receita anual da empresa, o sistema S253 calculou um LRG inadequado para o cliente, repercutindo em um valor muito superior ao que efetivamente a Corte Oito Gestão e Empreendimento Ltda. poderia obter e, por conseguinte, no deferimento de crédito com risco acima do compatível com as regras do Banco.

Ressalta-se que o Banco calculou os limites de financiamento (LRG) da Corte Oito Gestão e Empreendimento Ltda. em três datas distintas, sendo obtidos três limites com variação na estimativa de receita informada, conforme quadro a seguir:

Data	Receita Estimada	LRG	Financiamento Integrado	Comprometimento Médio Mensal
10/06/2014	3.060.000,00	1.116.149,70	1.002.957,01	16.774,69
25/06/2014	3.594.000,00	1.257.678,25	1.110.238,57	18.569,00
23/07/2014	3.594.000,00	1.483.160,25	1.335.720,56	18.569,00

Tal situação reforça a nossa posição quanto ao efeito significativo do tamanho do faturamento projetado sobre o LRG, mostrando que a superestimativa da receita anual levou a concretização de uma operação de crédito com riscos não compatíveis para o Banco, à medida que deferiu valor acima da capacidade do mutuário.

Além disso, os cálculos do LRG demonstram que o Banco não realizou qualquer crítica da razoabilidade dos valores de receita estimada utilizados, inclusive quanto aos motivos que levaram à mudança da receita estimada de R\$ 3.060.000,00 para R\$ 3.594.000,00.

Causa



Ausência de análise crítica dos dados apresentados pela empresa, por parte da Gerência da Agência Sobral Domingos Olímpio;

Falta de compromisso da gerência com a segurança do crédito na concessão de limites indevidos.

Manifestação da Unidade Examinada

Encaminhado o Relatório Preliminar para ciência e manifestação dos responsáveis, o Banco apresentou a seguinte manifestação sobre o assunto por meio do Ofício 2015/03, de 14/04/2015:

“Sobre a constatação acima, vimos informar a essa Controladoria que a proposta foi deferida com base em LRG calculado a partir da previsão de faturamento apresentada pela empresa, conforme previsto nos normativos internos do Banco aplicáveis às etapas do processo de crédito, sob a responsabilidade desta Agência, a seguir descritos:

- 1. Cadastro e Cálculo do LRG: Manual de Procedimentos – Registros Cadastrais, Título 2, Capítulo 3, Itens 54 e 55, Alínea “b”, Notas 19 e 20, Versão 016 – 27/08/2014, a seguir descrito:**

“b) previsão de faturamento referente aos 12 meses da data da elaboração/renovação do cadastro.

Notas:

19 O cliente poderá apresentar as informações relativas a previsão de faturamento citada nos itens 54 e 55 em formulário próprio ou em modelo ocasionalmente oferecido pelo Banco, conforme sua própria conveniência;

20 A previsão de faturamento conterá a assinatura e o carimbo do administrador da empresa.

- 2. Elaboração de Propostas de Financiamento e projetos de Investimento e Seu Recebimento Pela Agência: Com amparo no Manual de Procedimentos – Operações de Crédito, Título 3, Capítulo 2, Item 1.2 Formulários-padrão, alínea “d”, Notas “4” e “6”, ‘verão’ (sic) 049 de 08/08/2014:**

1.2 Formulários-padrão - disponíveis na intranet, observado que referidos formulários serão assinados apenas pelo proponente, e utilizados, inclusive no âmbito dos PRONAFs, conforme os seguintes subitens:

d) propostas de financiamento para investimento integrado do segmento não rural amparadas em limite apurado na sistemática de Credit Scoring, de clientes cujas responsabilidades diretas “em ser” no Banco, inclusive o crédito proposto e as operações deferidas e ainda não contratadas, não ultrapassem R\$ 3.420.000,00, exceto de empresas em implantação dos portes pequeno-médio, médio, médio-grande e grande, conforme os parâmetros de classificação de porte constantes no 2101-MANUAL AUXILIAR-OPERAÇÕES DE CRÉDITO Título 4, e desde que não seja exigida apresentação de projeto pelas regras do programa ou fonte de recursos, a exemplo do BNDES Automático;

Notas:



4 Quando não se tratar de crédito rural o formulário-padrão de que trata o subitem 1.2, anterior, poderá ser assinado apenas pelo próprio proponente do crédito.

6 É vedado ao Banco elaborar quaisquer projetos, planos de negócios ou propostas de interesse de clientes que pretendem obter financiamentos do Banco, desde que a norma do programa permita expressamente.

3. Enquadramento de Operações de Crédito Mediante Análise Parametrizada -
Manual de Procedimentos – Operações de Crédito, Título 8, Capítulo 3, Item 1 “a, Nota “ 4”, versão 019 de 28/08/2014:

1) Serão enquadradas mediante análise parametrizada e submetidas à alçada competente as seguintes operações:

a) operações de financiamento para investimento integrado de clientes de qualquer porte, cujas responsabilidades diretas "em ser" no Banco, inclusive o crédito proposto e as operações deferidas e ainda não contratadas, não ultrapassem R\$ 3.420.000,00, ressalvado o que dispõe a nota 4 adiante;

Notas:

3 Nos casos de que tratam as alíneas 1-a e 1-b, anteriores, quando o financiamento se destinar à implantação de empreendimentos, serão demonstradas, na proposta, as estratégias de como a empresa pretende alcançar a receita estimada.

4 As operações amparadas em limite apurado pela sistemática de Credit Scoring não serão enquadradas em Análise Parametrizada, exceto no caso de empresas em implantação dos portes pequeno-médio, médio, médio-grande e grande.

Desta forma, a exigência de análise parametrizada se dá tão somente para as empresas em implantação dos portes pequeno-médio, médio, médio-grande e grande, para as quais é obrigatória a apresentação de estratégias de como a empresa pretende alcançar a receita estimada, consoante Nota 3 acima descrita.

Diante do acima exposto e considerando os normativos internos do Banco, a Agência não identificou quaisquer outras orientações/exigências além das acima explicitadas, entretanto, esta Unidade mesmo sem a exigência normativa, efetuou análise crítica com base no Memorial Descritivo apresentado pela empresa, no qual está caracterizado 01 (um) condomínio de empresas logísticas composto por 06 (seis) quadras, compreendendo a projeção de construção de outros galpões, além dos 03 (três) financiados por este Banco.

Deste modo, ressaltamos que com base nos normativos internos vigentes à época, na análise crítica retromencionada e na idoneidade dos sócios, a Agência não identificou nenhum motivo para questionar as informações prestadas pela cliente.

Para ratificar o acima exposto e subsidiar a análise dessa Controladoria solicitamos à empresa a apresentação do memorial descritivo contemplando a área total do empreendimento projetado (**anexo 01**).



Relativamente à afirmativa “Receita estimada escrita no sistema em 10/06/2014 não está suportada por qualquer documento ou informação oriundos da empresa mutuária”, informamos que o documento retromencionado foi apresentado pela empresa, datado de 06/06/2014 e substituído no GED em 21/08/2014 por documento atualizado, datado de 24/06/2014 (anexo 02).

Quanto ao recálculo do limite em 23/07/2014, com o mesmo documento de previsão de faturamento, informamos que se deu em função da disponibilização da versão 2.5 do Sistema S253 – LRG Credit Scoring, de 10/07/2014, pelo Projeto Estratégico de Modernização do Processo de Concessão de Crédito – Ambiente de Gestão de Riscos.”

Análise do Controle Interno

Em primeiro lugar destaca-se que é esperado do corpo técnico do Banco, pelo preparo e capacidade técnica que possui, que examine os documentos que recebe para ver se possuem razoabilidade e coerência para dar suporte aos negócios que poderão ser realizados.

Assim, embora a previsão normativa de apresentação de projeto ou detalhamento do plano de como a empresa pretende alcançar a receita projetada não se enquadrasse ao porte da Corte Oito Gestão e Empreendimento Ltda., a simples confrontação do contrato de locação dos imóveis com o Grupo Petrópolis, que foi apresentado pela empresa ainda na fase de instrução do financiamento, com a projeção de receita informada para os próximos 12 meses já demonstrava de forma clara que esta não era factível.

Além dos cálculos apresentados na análise inicial deste achado de auditoria, que demonstram que a projeção de receitas da empresa mutuária poderá vir a alcançar 14,2% da receita informada pela mutuária, caso os outros dois galpões sejam concluídos e locados no mesmo patamar do primeiro, outros fatores chamam a atenção para a fragilidade da projeção e do processo de deferimento de crédito desta operação, conforme segue:

- 1) por ocasião do início da negociação com o Banco nada havia sido construído no terreno da empresa, uma vez que o financiamento pleiteado foi para a execução dos primeiros galpões;
- 2) nenhuma outra perspectiva de construção e/ou financiamento foi informada pela empresa;
- 3) o formulário que apresenta as receitas é claro ao identificar que devem ser apresentadas as receitas para os próximos 12 meses, a partir da data de elaboração do cadastro. No caso do documento em análise a projeção é de junho/2014 a maio/2015;
- 4) a empresa foi constituída em 27/04/2014, com capital social de R\$ 590.000,00, sendo R\$ 90.000,00 integralizado com o terreno e R\$ 500.000,00 em dinheiro. Portanto, não foi evidenciada capacidade econômico-financeira para a construção de outros galpões com recursos próprios no curto prazo;
- 5) as declarações de bens e rendas dos sócios não demonstram a existência de outras atividades empresariais, nem tampouco recursos próprios suficientes para a execução de outros galpões no terreno da empresa;
- 6) apesar de a instrução processual dar ênfase a capacidade e visão empresarial dos sócios, cabe destacar que ambos são servidores públicos da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará, sendo que o sócio principal, à época da concessão do financiamento, era detentor de mandato eletivo, no caso, Governador do Estado



do Ceará. Portanto, não se vislumbrou identificar a base para o Banco afirmar que os sócios possuem larga experiência empresarial;

- 7) a receita (R\$ 3.594.000,00) que serviu de base ao cálculo do LRG foi de apenas R\$ 6.000,00/ano ou R\$ 500,00/mês a menor que o limite de enquadramento como pequena empresa (R\$ 3.600.000,00);
- 8) houve a troca do formulário de receitas estimadas, resultando em novo cálculo de limite, ainda assim nenhuma análise quanto a razoabilidade dos números foi realizada;

Por todo o exposto, ficou claramente evidenciado que a Agência Sobral Domingos Olímpio não exerceu seu papel de análise do pleito de forma adequada, com vistas a garantir a segurança do crédito na concessão do financiamento.

A propósito, é forçoso reconhecer que a norma do Banco precisa ser urgentemente modificada para não dar azo a financiamentos nos moldes do que foi concedido à Corte Oito Gestão e Empreendimento Ltda.

Entende-se que a prevalecer a manifestação dos gestores da Agência Sobral Domingos Olímpio e esta se estender para toda a rede de agências do Banco, está aberta uma porta para a ocorrência de fraudes contra a Instituição, uma vez que basta ao interessado, que se enquadre no perfil delineado pela norma, apresentar uma declaração de receita, ainda que flagrantemente inconsistente, para auferir um financiamento na casa do milhão de reais, já que nenhuma análise de consistência daquele ato declaratório será feita.

Não se pode admitir e conceber que um processo de crédito que foi recentemente modificado pela direção do Banco, exatamente para resolver ou mitigar problemas que levaram o BNB a sofrer vultosas perdas financeiras por fraudes em operações, admita que as normas sejam interpretadas equivocadamente, em clara ofensa a consagradas práticas bancárias de mercado e ao princípio da razoabilidade.

Recomendações:

Recomendação 1: Apurar a responsabilidade dos agentes do Banco que atuaram na concessão do financiamento, de modo a identificar se agiram com falta de zelo e diligência ao não examinar adequadamente os documentos que instruíram o crédito concedido.

Recomendação 2: Abrir procedimento para apurar a responsabilidade da empresa na apresentação de declaração de faturamento não factível, para fins de registrar, se for caso, restrição no cadastro de empresa.

Recomendação 3: Modificar a norma que define os critérios de cálculo e concessão de LRG, de forma que os atos declaratórios do proponente interessado sejam amparados por documentação de suporte, a qual deverá ser examinada e analisada pelas áreas competentes do Banco, com o fito de avaliar sua consistência material, de modo a evitar concessões indevidas, baseadas em informações declaradas pelas empresas e que não possuem razoabilidade ou expectativa consistente de realização.

1.1.1.11 CONSTATAÇÃO

Atraso na análise e conformidade do controle Interno nos documentos de cadastro - Corte Oito.

Fato



Verificou-se que as conformidades cadastrais dos sócios da Corte Oito Gestão e Empreendimento Ltda. e da própria empresa somente foram realizadas em 30/01/2015, data em que foi publicada denúncia referente à operação de crédito da empresa na imprensa.

O Manual de Procedimentos – Controle Internos (3901 – Versão 019 - 30/04/2014), Título 2, Capítulo 2, que trata da conformidade cadastral, estabelece que:

“5 Compete à Unidade:

5.1 Enviar para a Central Regional de Controle Interno de sua circunscrição:

- a) todo dossiê de cadastro vinculado à proposta de crédito e/ou renegociação de dívida objeto de certificação, com exceção dos casos previstos no item 4 anterior;*
- b) o roteiro de conformidade apropriado, na versão adequada, devidamente respondido e assinado por um gestor da unidade.*

(...)

5.1.1 Quanto ao prazo para envio do dossiê:

a) para o caso de cadastro vinculado à proposta de crédito ou renegociação de dívidas, citadas nos Capítulos 4 e 8 deste Título, respectivamente, disponibilizar o dossiê no prazo de até 15 dias corridos contados a partir da 1ª solicitação;”.

(...)

6 Compete à Central Regional de Controle Interno:

6.1 Após o recebimento do dossiê de cadastro, iniciar a análise, concomitantemente à proposta de concessão de crédito e/ou renegociação de dívidas a que estiver vinculado, verificando o conteúdo dos documentos anexados ao dossiê recebido, descritos nos subitens a seguir, com o registro inserido no S400:

- a) pessoa Física: documento de identidade, nome do cliente, CPF, estado civil, endereço, renda e procurações;*
- b) pessoa Jurídica: razão social, CNPJ, endereço, capital social, nº de registro na junta comercial, data de registro na junta comercial, percentual de participação, faturamento, patrimônio líquido e procurações.*

Considerando que consta na documentação analisada os roteiros de controles internos preenchidos e assinados por gerente responsável na Agência Sobral Domingos Olímpio, chega-se a conclusão que o atraso decorreu da falta de atuação tempestiva do Ambiente de Controles Internos do Banco, que deixou de analisar tempestivamente os documentos disponibilizados.

Foi questionado ainda a ausência de comprovante de renda da esposa do sócio principal (Código do Cliente: 9614634-5, CPF nº ***.931.343-**), apesar de a mesma constar como tendo cadastro completo no Banco e assinar o contrato na condição de avalista da Operação de Crédito B400009501/001.

Apesar da inconformidade detectada, o Roteiro do Controle Interno, liberado em 30/01/2015, registra que consta o documento ausente:

“Status Liberado em 30/01/2015

*11. *Consta cópia de Comprovante de Renda? (Item 72.302) Sim”*



Por sua vez, o roteiro impresso e assinado pelo gerente responsável na Agência Sobral Domingos Olímpio, disponibilizado no GED, informa o seguinte no campo da comprovação de renda: “N/C” (manuscrito).

Dessa forma, além do atraso na conformidade cadastral dos sócios da Corte Oito Gestão e Empreendimento Ltda., já abordada, restou evidenciada a falta de consistência nos dados informados, não obstante os documentos exigidos serem apenas quatro.

Causa

Atuação deficiente do Ambiente de Controles Internos;
Falta de cumprimento dos prazos definidos para conformidade pelo Ambiente de Controles Internos.

Manifestação da Unidade Examinada

Encaminhado o Relatório Preliminar para ciência e manifestação dos responsáveis, o Banco apresentou a seguinte manifestação sobre o assunto por meio do Ofício 2015/646-111, de 13/04/2015:

“2.1. O Ambiente de Controles Internos dispõe de 04 (quatro) Centrais Regionais de Controle Interno situadas em: (a) Salvador/BA, (b) Recife/PE, (c) Fortaleza/CE e (d) São Luís/MA. Essas centrais é que realizam a certificação de conformidade dos produtos/serviços/processos da rede de agências, conforme as regras estabelecidas;

2.2. A regra para certificação de conformidade de cadastro está vinculada à obrigatoriedade de certificação de conformidade de proposta de concessão de crédito e de renegociação de dívidas. Desde 27/11/2013, toda proposta de concessão de crédito deve ser certificada em 2º nível pelas Centrais Regionais de Controle Interno posteriormente à contratação da operação, cabendo à unidade executora (Agência) a verificação da conformidade aplicada em 1º nível previamente à formalização do negócio;

2.3. A execução da certificação de conformidade em 2º nível, realizada pelas Centrais Regionais de Controle Interno, não interfere na realização da conformidade em 1º nível, realizada pelas agências;

2.4. Não obstante o acima exposto, cabe acrescentar que, para alguns produtos, existem regras que prevêem a atuação das Centrais Regionais de Controle Interno previamente à finalização de determinados procedimentos. Dessa forma as Centrais de Controle têm demandas por certificações “prévias” e certificações “pós” simultaneamente. Devido à prioridade dada ao atendimento das certificações “prévias” (para evitar atrasos de atendimento dos clientes) há formação de estoque dos atendimentos do tipo “pós”, que, assim, levam mais tempo para serem realizados;

2.5. Isso posto, e dado que a operação objeto de constatação acima é do tipo que receberia exame “pós” pela Central de Controle, verifica-se que a ação da Central Regional de Controle Interno (CE/RN) em providenciar o exame de conformidade de referida operação em 30/01/15, foi no sentido de, apesar do estoque compondo fila de atendimento do tipo “pós”, disponibilizar informação para as demais Unidades do Banco acerca daquele objeto, dado a divulgação por veículo de comunicação de matéria a ele referente, naquela data;

2.6. Sobre a crítica contida nessa constatação quando descreve “atraso” na análise pelo controle interno, informamos que a apesar da existência desse estoque para as



verificações “pós” pelas Centrais Regionais de Controle Interno, temos enviado esforços no sentido de diminuir essa fila, porém não se deve adicionar a suas causas a “ausência de prazos definidos para análise” pois, apesar de ainda não termos alcançado o desempenho que esperamos, tal prazo é de 30 dias, conforme definido no 3901 Manual de Procedimentos-Controles Internos-Título 2-Capítulo 1-item 19 (Anexo I).

No tocante a divergência de roteiros quanto ao comprovante de renda da esposa do sócio principal, o Banco informou que:

“3.1. Não obstante a apresentação do roteiro de conformidade do 1º nível aplicado pelas agências, as Centrais Regionais de Controle Interno aplicam o roteiro do 2º nível, examinando todos os itens, independentemente das respostas apresentadas pelas agências;

3.2. No momento do preenchimento do roteiro do 2º nível, ocorreu que a Central Regional de Controle Interno registrou, em um dos quesitos, a resposta “Sim” no lugar de “Não se Aplica”, pois tratava-se de cônjuge de sócio de quem é dependente financeira, conforme obs. anotada no corpo do formulário de cadastro. Isso dispensa o preenchimento daquele campo destinado à renda, conforme 3027-Manual de Procedimentos-Registros Cadastrais-Título 2-Capítulo 3-item 14 (Anexo II). Referido registro (“sim”) feito pela Central Regional de Controle Interno (CE/RN) não teve qualquer interferência na realização do negócio e, não obstante a opção pela resposta “sim”, não identificamos qualquer prejuízo para o resultado final da certificação de conformidade, embora o registro adequado devesse ter sido “não se aplica”. ”

Análise do Controle Interno

A manifestação do Banco confirma o fato apontado que trata do atraso no processo de conformidade previsto para ser feito pela Central Regional de Controle Interno, uma vez que este somente veio a ser realizado após denúncia na imprensa versando sobre a operação.

Além disso, chama-se a atenção para o fato de que, houve equívoco do Ambiente de Controles Internos ao informar que havia a comprovação de renda da esposa do sócio e avalista da operação, quando não consta tal documento no dossiê, conforme registro do roteiro de controle interno elaborado pela agência. A ausência do documento foi justificada pela condição de dependência econômica.

Recomendações:

Recomendação 1: Reforçar a força de trabalho alocada às Centrais Regionais de Controle Interno, de forma que os prazos previstos em norma e o seu papel institucional sejam cumpridos adequadamente.

1.1.1.12 INFORMAÇÃO

Dados gerais da Operação de Crédito B40004001 da empresa Braskem S.A., no valor de R\$ 200.000.000,00, financiado com recursos do FNE.

Fato



O Banco do Nordeste concedeu à empresa Braskem S/A, CNPJ 42.150.391/0001-70, recursos do FNE no valor de R\$ 200 milhões, por meio do Contrato de Abertura de Crédito por Instrumento Particular nº 31.2014.402.2593, de 28/08/2014, o que resultou na Operação de Crédito nº B400004001, com a finalidade de retrofitagem (reforma e modernização) das plantas industriais da referida empresa na Bahia e em Alagoas.

O valor do projeto é de R\$ 603.356.000,00. Desse total, R\$ 200.000.000,00 (33,15%) são financiados com recursos do FNE/Industrial, R\$ 109.356.000,00 (18,12%) com recursos próprios da empresa e R\$ 294.000.000,00 com recursos de outras fontes de financiamento.

A Proposta de Financiamento de Projeto nº 31.2014.402 foi deferida pela Diretoria Executiva em 14/08/2014 e pelo Conselho de Administração em 18/08/2014, estando suportada pelo Limite de Risco Global (LRG) nº 31.2014.147, de 20/06/2014, de R\$ 687.000.000,00.

As principais características da proposta aprovada são:

- a) Programa - FNE/Industrial;
- b) taxa de juros efetiva de 8,24% a.a. Juros pagos trimestralmente na carência (um ano) e mensalmente no período de amortização;
- c) bônus de adimplência de encargos - 15%;
- d) período de amortização - 28/09/2015 a 28/08/2024;
- e) garantia - fiança de banco de primeira linha no valor de 100% do financiamento;
- f) algumas condições de desembolso previstas na proposta
 - f.1) comprovação, por meio de laudo emitido pelo Banco, das aplicações previstas na Operação de Crédito B300002101/001, que trata da proposta de complemento ao projeto para ampliação/modernização da proponente, mediante implantação do parque industrial de MVC/PVC no município de Marechal Deodoro/AL;
 - f.2) apresentação de laudo técnico que comprove a preexistência e condições das máquinas e equipamentos que serão modernizados, atestando que a máquina ou equipamento é passível de modernização e indicando a relação entre custo e benefício com referência à máquina ou equipamento novo.

1.1.1.13 CONSTATAÇÃO

Fragilidades do Relatório de Acompanhamento de Projetos nº 0031.2014.1, de 14/03/2014, no que concerne à operação 31B300002101/001.

Fato

Conforme se mencionou nos dados gerais da Operação de Crédito nº B400004001, de interesse da Braskem S/A, uma das condições de desembolso estabelecida na proposta era a comprovação das aplicações previstas na Operação de Crédito B300002101/001, por meio de laudo emitido pelo Banco.

A Operação B300002101/001, que ainda está em fase de carência e é anterior à B400004001, trata de proposta de complemento ao projeto para ampliação/modernização da proponente, por meio da implantação do parque industrial de MVC/PVC no município de Marechal Deodoro/AL.



Assim, o Relatório de Acompanhamento de Projetos nº 0031.2014.1, de 14/03/2014, específica o seguinte em relação à Operação B300002101/001:

**“C) RECOMENDAÇÕES E OBSERVAÇÕES IMPORTANTES:
OPERAÇÕES MAIS ANTIGAS JÁ FORAM COMPROVADAS NOS LAUDOS ANTERIORES.**

- NA DETERMINAÇÃO DO TOTAL A COMPROVAR FOI CONSIDERADO APENAS A PARTE DO PROJETO DO BNB (RECURSOS PRÓPRIOS E FNE), DESCONSIDERANDO O QUE CABE AO BNDES.

- NAS NOTAS FISCAIS APRESENTADAS NÃO CONSTAM O CARIMBO DE ITEM FINANCIADO PELO BANCO DO NORDESTE. TAL PROCEDIMENTO É FUNDAMENTAL EM VIRTUDE DO PROJETO POSSUIR TAMBÉM FINANCIAMENTO DO BNDES. ESSE CUIDADO EVITA QUE UMA MESMA NOTA FISCAL SEJA APRESENTADA PARA AMBAS AS INSTITUIÇÕES.

- RECOMENDAMOS Á AGÊNCIA VERIFICAR SE CONSTAM NO DOSSIÊ DA OPERAÇÃO TODOS OS DOCUMENTOS EXIGIDOS PARA EQUIPAMENTOS IMPORTADOS CONFORME DETERMINA O MP-OC, TÍTULO 12, CAPÍTULO 1, ITEM 2.2.2.

- COMO NO INSTRUMENTO DE CRÉDITO NÃO CONSTA A LISTA DE EQUIPAMENTOS IMPORTADOS A SEREM ADQUIRIDOS, TODOS OS EQUIPAMENTOS QUE FORAM ADQUIRIDOS FORAM CONSIDERADOS NA COMPROVAÇÃO. ENTRETANTO, RECOMENDAMOS Á AGÊNCIA VERIFICAR SE OS EQUIPAMENTOS EFETIVAMENTE ADQUIRIDOS (CONFORME DESCRIÇÃO DOS DOCUMENTOS DE IMPORTAÇÃO) ATENDEM AOS PRE-REQUISITOS DO MB-OC, TÍTULO 2, CAPÍTULO 1, ITEM 7.32. PRINCIPALMENTE A CONDIÇÃO DA ALÍNEA “A”, A SABER, “a) não haja produção nacional da máquina, aeronave, embarcação ou equipamento”. VALE DESTACAR QUE A DESCRIÇÃO DOS EQUIPAMENTOS A IMPORTAR QUE CONSTAM NO PROJETO (CONFORME CONSULTA AO SEAP) NÃO COINCIDE COM A RELAÇÃO DOS EQUIPAMENTOS IMPORTADOS LISTADOS ACIMA.

- O INSTRUMENTO DE CRÉDITO TRATOU O PROGRAMA DE INVERSÕES DE FORMA GLOBAL, SEM O DETALHAMENTO DOS EQUIPAMENTOS E INSTALAÇÕES. DA MESMA FORMA, AS NOTAS FISCAIS APRESENTADAS APRESENTAM TUBULAÇÕES E EQUIPAMENTOS DE DIFÍCIL IDENTIFICAÇÃO INDIVIDUALIZADA. DESTA FORMA, A COMPROVAÇÃO DE APLICAÇÃO DOS RECURSOS FOI FEITA COM BASE NA COMPROVAÇÃO FINANCEIRA (CONFERÊNCIA E APROPRIAÇÃO NAS RUBRICAS DE TODAS AS NOTAS FISCAIS) E A COMPROVAÇÃO FÍSICA FOI REALIZADA DE FORMA GLOBAL, OBSERVANDO A INSTALAÇÃO E FUNCIONAMENTO DAS PLANTAS DE PVC E MVC COMO UM TODO.

- A MAIOR PARTE DA COMPROVAÇÃO FINANCEIRA APRESENTADA FOI EMITIDA PELA Odebrecht Serviços e Participações S/A E Construtora Norberto Odebrecht S.A.. AMBAS PERTENCEM AO GRUBO ODEBRECHT, QUE DETEM A MAIOR PARTE DAS AÇÕES DA BRASKEM.

LEMBRANDO QUE NÃO FORAM APRESENTADAS PROPOSTAS DE FORNECEDORES NA OCASIÃO DA ANÁLISE DO PROJETO E QUE TAL FATO FOI



D) CONCLUSÃO DO LAUDO: Os recursos foram CORRETAMENTE aplicados.” (grifou-se)

Trata-se de uma conclusão inconsistente visto que não procede dizer que os recursos foram aplicados corretamente se a notas fiscais não identificam a fonte de financiamento.

Além disso, não há uma posição sobre a documentação relativa aos equipamentos importados, à luz do normativo MP-OC 2 – 1, item 2.2.2, uma vez que o técnico passou essa obrigação para a Agência Maceió-Centro, e não há nenhum posicionamento desta sobre o assunto.

Cabe mencionar que a descrição dos equipamentos a importar que consta do projeto não coincide com a relação dos equipamentos importados, o que reforça a opinião pela inconsistência da conclusão do laudo.

Outro fato que cabe destacar é que não constam informações sobre os preços praticados, pois não há crítica de orçamento e nada sobre os preços efetivamente contratados pela Braskem, bem como o técnico observa que a comprovação física foi realizada de forma global, observando a instalação e funcionamento das plantas de PVC e MVC como um todo, uma vez que o instrumento de crédito tratou o programa de inversões de forma global, sem o detalhamento dos equipamentos e instalações.

Tal fato representa uma grave irregularidade, pois dificulta o trabalho de acompanhamento do crédito e torna muito frágil o método de comprovação de gasto, pautado apenas em comprovações financeiras, muitas delas emitidas por empresas que integram o grupo econômico da mutuária.

Instado a se pronunciar sobre os fatos em tela, o BNB, por intermédio da agência Maceió-Centro/Alagoas, apresentou, por meio do Ofício 2015/677-002, de 05/11/2015, a seguinte manifestação:

“[...]

Sobre a afirmação de que a conclusão do laudo estaria inconsistente “visto que não procede dizer que os recursos foram aplicados corretamente se a notas fiscais não identificam a fonte de financiamento”, esclarecemos que a ausência de carimbo nas Notas Fiscais, fato atestado no laudo técnico, não invalida a constatação da aplicação dos recursos do financiamento, visto que as Notas Fiscais são válidas, emitidas por empresas legalmente constituídas, cujas propostas fizeram parte do processo de análise aprovado pela alçada decisória competente, além de a obra encontrar-se totalmente executada.

Foi atestado que os créditos foram aplicados corretamente, considerando os seguintes fatos:

- *O acompanhamento é feito com base no anexo-orçamento do Instrumento de Crédito e, sendo neste tratado de forma global, só foi possível fazer o acompanhamento desta forma;*
- *As plantas de PVC e MVC foram executadas e encontravam-se em pleno funcionamento;*
- *As Notas Fiscais apresentadas possuíam compatibilidade com o valor aprovado para execução das respectivas plantas;*

- As notas fiscais foram emitidas pelas empresas cujas propostas foram apresentadas na ocasião da análise.

A informação da ausência do carimbo foi colocada em destaque no Laudo para a agência tomar as providências devidas.

Vale ressaltar que todas as recomendações destacadas na conclusão do laudo devem ser consideradas na tomada de decisão pela alcada competente.

No que se refere à documentação relativa aos equipamentos importados, conforme o MP-OC-12-1-2.2.2, vigente até abril/2014 (anexo 1), fragmento normativo abaixo transcreto:

“2.2.2 No caso de financiamento para aquisições de bens ou serviços feitas diretamente ao exterior, as liberações serão feitas diretamente a crédito da conta corrente do mutuário, tendo esses pagamentos de ser feitos mediante a apresentação dos seguintes documentos:

- a) fatura comercial; documento de embarque; licença de importação (LI), se for importação sujeita a licenciamento não-automático; seguro de transporte internacional, caso a mercadoria ainda não tenha sido desembaraçada; certificado de liberação de carga prescrita (CLCP), também conhecido como cargo waiver, emitido pela Agência Nacional dos Transportes Aquaviários (ANTAQ), se a mercadoria tiver sido embarcada em navio de bandeira estrangeira em data posterior à data da contratação do financiamento; declaração de importação (DI), caso a mercadoria já tenha sido desembaraçada, dispensada, nesses casos, a apresentação da LI; e
- b) para comprovar a quitação da obrigação do importador, ordem de pagamento emitida por banco brasileiro **ou estrangeiro** em favor do fornecedor estrangeiro ou em favor do banco estrangeiro negociador do crédito documentário, sob o qual tiver sido cursada a importação, dispensada apresentação da ordem de pagamento quando o câmbio para pagamento da importação tiver sido fechado com o próprio Banco do Nordeste.

Nota 4: No caso de a importação do bem ou serviço ter sido efetuada ao amparo de crédito documentário emitido pelo Banco, a liberação poderá ocorrer mediante apresentação, em substituição da fatura comercial, da fatura pro forma que tiver servido de base para a emissão do crédito documentário e, em substituição do documento de embarque, no caso da importação de bens, declaração do nome do navio, no qual a mercadoria foi embarcada.”

Essas exigências referem-se ao Desembolso do Crédito e devem ter seu atendimento atestado pela agência, enquanto o trabalho técnico refere-se à comprovação da correta aplicação física e financeira dos recursos do financiamento, culminando com a liberação do respectivo laudo.

Nesse sentido, realizou-se a comprovação devida, com base em documentos que foram disponibilizados (contrato e Notas Fiscais), fazendo o registro da necessidade de verificar se todas as exigências normativas para o Desembolso do Crédito foram atendidas.

Sobre a menção de que a descrição dos equipamentos a importar que consta do projeto não coincide com a relação dos equipamentos importados, esclarecemos que o Anexo-Orçamento do Instrumento de Crédito (um dos documentos que serve de base para



realização do acompanhamento) tratou esta rubrica de forma genérica, sem a descrição dos equipamentos a importar. Desta forma, como foi apresentada comprovação financeira de equipamentos importados em valor compatível com o estipulado no Instrumento de Crédito, bem como considerando que as plantas encontravam-se totalmente executadas e em pleno funcionamento, atestou-se que não houve qualquer irregularidade em termos de aplicação dos recursos. Houve apenas o cuidado de verificar a relação dos equipamentos importados que serviu de base para a determinação do valor desta rubrica. Como a nomenclatura nesta lista não coincidia com a das Notas Fiscais, registrou-se no laudo que a Agência verificasse se os bens efetivamente adquiridos atendiam aos requisitos exigidos normativamente para fins de financiamento.

Sobre a apresentação apenas de um orçamento, sem a realização da respectiva crítica, ressaltamos que foi objeto de registro no relatório de análise, inclusive, havendo sido submetido à alçada decisória competente, a qual tomou conhecimento e decidiu pelo deferimento do pleito, na forma apresentada.

Quanto à falta de caracterização dos bens que seriam adquiridos no instrumento de crédito e, consequentemente, no projeto SEAP, uma vez que a empresa apresentara a listagem de equipamentos já mencionada como base de cálculo para as suas necessidades, considerando ainda a grande possibilidade de se fazer ajustes nas linhas de produção e de se adquirir equipamentos com melhor aproveitamento no processo produtivo, optou-se pela indicação genérica no Programa de Inversões, visto que, dessa forma, as possíveis alterações não ensejariam também alterações no contrato firmado. Tal procedimento foi objeto de análise, não se configurando risco em relação à correta aplicação do crédito, uma vez que o pleno funcionamento das linhas de produção por si só caracterizavam o atendimento do objetivo proposto no projeto.

Quanto à emissão de Notas Fiscais por empresas do mesmo grupo econômico, esclarecemos que foram aceitas no acompanhamento em virtude de serem estas empresas cujas propostas constavam no projeto, assim como por se tratarem de empresas devidamente constituídas, com objeto social compatível com a transação comercial efetivada, além de serem empresas distintas da empresa financiada.

[...]"

Como se verifica, o Técnico de Campo ratificou que por se tratar de um orçamento de forma global, a certificação do financiamento foi realizada também de forma global, apenas verificando as instalações e o funcionamento da empresa. O Técnico não informou o normativo interno que permite esse tipo certificação dos recursos financiados.

Além disso, a comprovação financeira dos R\$ 63.041.407,38 concedidos pautou-se nas notas fiscais fornecidas pela empresa, que para o Técnico eram compatíveis com o valor aprovado, mas que tipo de compatibilidade perfeita ou próxima (para cima ou para baixo), pois o financiamento foi aprovado para inversões passíveis de confronto entre o financeiro e o físico, com base em boletins de medições e relatórios fornecidos pela executante, principalmente no que tange aos seguintes itens: pagamento de serviços adicionais ao escopo de construção e montagem à Construtora Norberto Odebrecht (R\$ 84.629.067,00): suportes de tubulação; tubulações diversas (aço, carbono, titâneo, etc); instalação de equipamentos mecânicos diversos, serviços extras de acabamento (pintura e isolamento) de linhas e equipamentos, bandejas e eletrocalhas (larguras diversas), cabos de força e controle, cabos de instrumentação e tubing, instalações de iluminação de acordo com a NBR-5413, serviços adicionais de testes de gamagrafia, líquidos penetrantes, ultrassom e testes hidrostáticos. (ver página 33 da LRP 31.2013.10).



As outras inversões [aumento de quantitativos de material de calderaria (R\$ 1.400.000,00); treinamentos in loco e apoio a partida (INEOS) (R\$ 3.800.000,00); Aumento de escopo de OSBL que não constava no projeto básico (R\$ 3.257.711,80): fabricação dos dormentes das tubovias de interligação; serviços extras nas 3 subestações e na área de embalagem de PVC); que complementa o valor do projeto total, também são passíveis de confronto entre o financeiro e o físico, logicamente com algum boletim de medição ou relatório específico, com as devidas composições de itens, peças de controle imprescindíveis em projeto dessa natureza e porte.

Quanto à ausência de carimbo na nota fiscal, apenas remeteu para a agência a responsabilidade de verificação e adoção de alguma providência sobre o assunto, quando deveria ter finalizado o seu laudo técnico somente após concluir que tais notas se referenciava à tranche do investimento financiado pelo FNE.

Quanto à documentação dos equipamentos importados, o Técnico transcreveu a norma MP-OC-12-1-2.2.2, que mostra que a responsabilidade pela verificação caberia a agência por ser uma cláusula de desembolso, o que procede. Contudo, na manifestação não trouxe informação se a agência adotou o estabelecido na norma, ou seja, verificou a documentação de importação.

Com relação à descrição dos equipamentos importados, o Técnico procurou mostrar que não há uma relação prévia conhecida pelo Banco. Contudo, tal argumentação não procede, visto que no Relatório de Acompanhamento do Projeto é dito que não havia uma relação anexa ao instrumento de crédito, mas que havia uma relação no SEAP, conforme se depreende do seguinte excerto: VALE DESTACAR QUE A DESCRIÇÃO DOS EQUIPAMENTOS A IMPORTAR QUE CONSTAM NO PROJETO (CONFORME CONSULTA AO SEAP) NÃO COINCIDE COM A RELAÇÃO DOS EQUIPAMENTOS IMPORTADOS LISTADOS ACIMA.

Além dessa contradição, o Técnico voltou a afirmar que a sua verificação foi global e que se baseou em valor compatíveis, que se pressupõe que sejam valores não exatos, e que teve apenas o cuidado de verificar a relação dos equipamentos importados que serviu de base para a determinação do valor da rubrica, o que não é um procedimento adequado quando se trata da emissão de um laudo técnico. Além disso, não há informação que a agência verificou se efetivamente os bens adquiridos atendiam aos requisitos exigidos pela norma para fins de financiamento.

No que concerne à apresentação de apenas um orçamento global e sem as devidas cartas-propostas das inversões, bem como sem crítica, a Agência alega que a alçada competente para o deferimento do crédito teve conhecimento e decidiu pela sua aprovação, não fazendo correlação com a dificuldade de aplicação dos procedimentos necessários para fins de comprovação físico-financeira do projeto, à luz das exigências legais que tratam de financiamentos com recursos públicos. Por isso, é uma manifestação que pouco acrescenta, pois já era de conhecimento da equipe de auditoria, que não concorda com deferimento dessa natureza sem a devida fundamentação formal da razoabilidade da decisão adotada e sem o apontamento de pontos de controles alternativos para fins de acompanhamento do projeto.

Quanto à emissão de notas fiscais por empresas do mesmo grupo econômico, do ponto de vista individual (específico) a manifestação procede, mas se tratando de um projeto financiado também pelo BNDES, com orçamento com grandes rubricas (verba), sem crítica de orçamento, com ausência de carimbo na nota fiscal para identificar a origem da



fonte de financiamento, esperava-se a especificação de pontos de controle mais adequados, quando do aceite da contratação de uma mesma empresa do grupo econômico pelo cliente beneficiário, para fins de execução de itens do projeto.

Portanto, a manifestação do Técnico e da agência reforça o posicionamento quanto à fragilidade do relatório de acompanhamento físico e financeiro do recurso concedido, independentemente da ausência de fundamentação por parte da alçada de deferimento do crédito.

Especificamente quanto ao deferimento da Diretoria e do Conselho de Administração do financiamento com base em orçamento global, sem o detalhamento das inversões que comporiam o projeto de ampliação/modernização da implantação do parque industrial de MVC/PVC no município de Marechal Deodoro/AL, conforme comentado acima, careceria de uma fundamentação no que concerne à razoabilidade da decisão à luz do acompanhamento do projeto e do risco do desvio do recurso na execução, principalmente por se considerar um projeto financiado como recursos públicos, subsidiado (juros abaixo de mercado, com direito a bônus de adimplência, parcelas do principal fixa) e o objeto por natureza já ser de difícil comprovação na fase pós-execução.

Causa

Ausência de projeto para fins de aprovação do crédito, especificando todos os investimentos de forma detalhada, bem como de propostas e orçamentos relativos aos bens e serviços que seriam adquiridos, para a devida crítica pela área competente do Banco.

Imprudência do Técnico de Campo ao não exigir a apresentação de boletins de medições para fins de confrontar a execução financeira e física à luz das notas fiscais disponíveis.

Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta ao Relatório Preliminar, o Banco, por meio do Ofício 2015/677-003, de 07/12/2015, apresentou a seguinte manifestação:

“[...]

No que diz respeito à realização da comprovação física da aplicação dos recursos com base no instrumento de crédito, ou seja, de forma global, considerando a inexistência de normativo que vede esse procedimento, informamos que o tratamento adotado foi o mais adequado naquela ocasião. Por outro lado, considerando que o acompanhamento do projeto foi realizado pelo mesmo técnico, desde o início, vistoriando-se todas as etapas do processo produtivo contempladas nos financiamentos de 2010/2013, criou-se uma condição melhor para se comprovar a evolução física da implantação do projeto. (grifou-se)

3. Além disso, ressaltamos que a comprovação foi feita de forma destacada no corpo do laudo, expondo claramente a situação, visando subsidiar a alçada decisória na liberação dos recursos.

4. Em relação à compatibilidade mencionada pelo técnico constante do Ofício nº 2015/677-002, de 05/11/2015, informamos que se refere à constatação de que as Notas Fiscais emitidas pelas empresas fornecedoras tinham valores compatíveis com o que fora admitido no projeto e guardam compatibilidade do ponto de vista físico. (grifou-se)



5. Sobre a utilização de Boletins de Medição na comprovação física da aplicação de recursos, informamos que será realizada nova vistoria no projeto da BRASKEM, quando serão solicitados os boletins de evolução da execução para esclarecimento de eventuais dúvidas.

6. Quanto à finalização do laudo técnico sem antes solucionar a pendência relacionada com o carimbo identificador do financiamento do Banco nas Notas Fiscais, ressaltamos que não existe restrição para esse procedimento, uma vez que possíveis pendências sinalizadas pela área técnica obrigatoriamente devem ser solucionadas pelas alçadas competentes, antes de utilizar o laudo para a tomada de decisão. A liberação do laudo com essa constatação não acarretaria risco no acompanhamento do crédito, uma vez que essa recomendação foi tratada de forma clara e destacada no laudo, de modo que as providências fossem tomadas pela área competente sob pena de ser apontada a não conformidade pelo Controle Interno, o que tornaria a operação irregular.

7. Sobre à citação da existência de uma relação com a descrição dos equipamentos importados no SEAP, a qual poderia servir de base para a vistoria suprindo a ausência do detalhamento no registro das inversões no Instrumento de Crédito, esclarecemos que a referida relação diz respeito ao Programa de Inversões do projeto, o qual, apesar de citar os itens que serviram de base para a determinação do valor da rubrica Máquinas e Equipamentos Importados, não possui o detalhamento que permita a perfeita identificação do bem a vistoriar. Também não existe exigência normativa que indique que o cliente deve adquirir obrigatoriamente os itens que serviram de base no SEAP para formação do valor, especialmente quando não são identificados, na forma retromencionada, a não ser que esteja prevista a sua vinculação em Alienação Fiduciária, quando obrigatoriamente o bem a adquirir deve ser devidamente identificado. A base para a vistoria é o Instrumento de Crédito e este apenas determinava a aquisição de equipamentos importados. A recomendação do técnico destinou-se apenas para a Agência realizar as devidas verificações, mediante a confirmação de que todos os equipamentos adquiridos eram passíveis de enquadramento normativo para seu financiamento. (grifou-se)

8. Ressalte-se que essa recomendação refere-se ao financiamento de 2010 e não de 2013, o qual não possui equipamentos importados no seu Programa de Inversões.

9. Com relação ao registrado no laudo técnico de 14/03/2014, sobre a inexistência dos documentos referentes à aquisição de equipamentos importados e sobre a inexistência de carimbos nas Notas Fiscais, fomos informados, pela Agência Maceió-Centro/AL, que os documentos foram apresentados na sua totalidade e que as referidas Notas Fiscais estão devidamente carimbadas. Ou seja, após recomendações que fizemos em laudos anteriores, a agência carimbou as Notas Fiscais; solicitou e obteve da BRASKEM os documentos referentes aos equipamentos importados, fatos que só mais tarde tomamos conhecimento. Portanto, como se pode perceber, o problema está superado e tudo não passou de uma falha de comunicação entre a área técnica e a agência.

No que tange aos equipamentos importados, foi ainda apresentada a seguinte manifestação por meio do Ofício 2015/031-300, de 07/12/2014:

“Esclarecemos que se tratou de um lapso na comunicação entre a agência e a área técnica, uma vez que esta manteve no laudo 031.2014.001 (emitido em: 14.03.2014) o registro da necessidade de a Agência conferir os documentos referentes às máquinas e equipamentos importados, o qual constou no laudo nº 031.2013.174 (emitido em: 18.09.2013), por não haver tomado conhecimento do seu atendimento, apesar da Agência ter adotado todas as



medidas necessárias para resolver a pendência relacionada, tendo sido resolvido efetivamente.

3. Para tanto, a Agência, após a constatação do laudo de set/13, enviou correio eletrônico para a empresa (Anexo-01), cobrando a referida documentação e tomou as medidas necessárias para carimbar todas as Notas Fiscais do projeto 2013 (Anexo-02), conforme recomendação do técnico. Em 12/12/2013, a Braskem atendeu a solicitação da agência encaminhando toda a documentação (Anexo-03), conforme ofício encaminhado (Anexo-04).

4. Vale complementar que tal solicitação refere-se às máquinas e equipamentos do projeto do financiamento contratado em 2010 (Anexo-05), cuja comprovação final era condição pré-desembolso para a operação contratada em 2013. Como os projetos se complementam, a área técnica definiu que os laudos deveriam contemplar as duas operações de forma conjunta, o que pode ter dificultado a interpretação dos laudos, confundindo o projeto de 2010 com o de 2013.

5. Assim, fica evidenciado que quando se trata dos documentos dos equipamentos importados, o laudo está se referindo ao projeto de 2010. Por outro lado, em relação à observação do técnico sobre a ausência do carimbo nas Notas Fiscais, trata-se do projeto de 2013.

6. Após o recebimento dos documentos referentes aos equipamentos importados constantes no projeto financiado em 2010, conforme apontamento feito pelo técnico, a Agência os conferiu e os arquivou no dossiê da operação de 2010. Perseguiendo a conformidade do processo, a Agência carimbou todas as Notas Fiscais referentes ao projeto de 2013, encaminhou todo o processo para a certificação do Controle Interno, o qual conferiu a devida conformidade (Anexo-06), culminando com o efetivo desembolso do crédito, em 30.12.2013.

[...]"

Análise do Controle Interno

A alegação de não haver normativo que vede a comprovação física da aplicação dos recursos com base no instrumento de crédito, ou seja, de forma global, não pode prosperar, pois isso não implica que o procedimento esteja adequado e que não haja risco para a opinião emitida.

Um exemplo disso é a menção de que as notas fiscais emitidas pelas empresas fornecedoras tinham valores compatíveis com o que fora admitido no projeto e guardavam compatibilidade do ponto de vista físico.

Ora, se o investimento físico não era conhecido no seu detalhe, a ponto de o critério de acompanhamento do crédito ser apenas mediante as comprovações financeiras, não há como estabelecer essa correlação. A relação que pode ser definida é o teto (valor global) e as comprovações financeiras.

Aliás, não por acaso, nem naquela situação, como agora, não há qualquer exemplificação dessa compatibilidade, em que por meio de composição poderia se verificar o investimento em um determinado item global.

Sempre é bom lembrar que o FNE é fundo público utilizado para fomentar o desenvolvimento econômico na área de atuação do BNB por meio de financiamento ao setor privado em suas diferentes vertentes de atuação.



Como tal, os pleitos de crédito, sobretudo na dimensão financeira do da Braskem S/A, devem vir acompanhados de projeto de investimento detalhado, que permita a sua adequada análise de viabilidade técnica, econômica e financeira por parte das áreas técnicas competentes do Banco e propicie subsídios ao apropriado acompanhamento, monitoramento e fiscalização do financiamento concedido, de forma a comprovar formal e materialmente a aplicação dos recursos desembolsados e os seus impactos.

No que concerne à posição do Banco em realizar uma nova vistoria com base em boletins de medições da evolução física solicitados à Braskem S/A, o que se pode dizer, a priori, é que se trata de um procedimento que seria de mais valia se tivesse sido aplicado à época, já que reduziria, em tese, as fragilidades no acompanhamento da operação de 2013 e daria, por conseguinte, melhor suporte a opinião geral quanto à regularidade da comprovação física e financeira exposta no Laudo nº 0031.2014.1.

Do ponto de vista do procedimento de acompanhamento do técnico de campo, *a priori* é plausível a sua assertiva com relação à situação de que a ausência do carimbo identificador na nota fiscal não impediria a emissão do laudo, visto que o controle interno de segunda camada poderia reverter a regularidade da operação.

Contudo, a aplicação adequada dos recursos era condição para a concessão de novos créditos para o mutuário e, mesmo que a Área de Controle Interno constatasse depois falhas, a nova operação de crédito já teria sido formalizada e com possibilidade de o crédito já ter sido desembolsado. Por isso, em vista das pendências, que caberiam a agência resolver, o técnico de campo não poderia no seu laudo afirmar que os recursos foram aplicados corretamente.

No que tange à comprovação da regularidade dos equipamentos importados à luz dos normativos do Banco, procede a assertiva que os bens se referem à operação de 2010, por isso, o assunto deve ser desconsiderado. Contudo, tal falha mostra o quanto o laudo possui de fragilidade.

Recomendações:

Recomendação 1: Apurar as responsabilidades dos agentes envolvidos no acompanhamento da operação de crédito.

Recomendação 2: Adequar os normativos internos do Banco para que a concessão de crédito com fonte FNE seja baseada em projeto de investimento detalhado, que permita a sua adequada análise de viabilidade técnica, econômica e financeira por parte das áreas técnicas competentes do Banco e propicie subsídios ao apropriado acompanhamento, monitoramento e fiscalização do financiamento concedido, de forma a comprovar formal e materialmente a aplicação dos recursos desembolsados e os seus impactos, exceto para os casos amparados em norma legal.

1.1.1.14 CONSTATAÇÃO

Fragilidade no acompanhamento da operação de crédito, comprovação inadequada da necessidade do objeto financiado, bem como ausência de comprovação da viabilidade dos investimentos, na forma deferida pela LRP 31.2014.402, que trata da operação de crédito B400004001 relativa ao cliente Braskem S/A.



Fato

Com relação ao Relatório de Acompanhamento de Projetos nº 0031.2014.79, de 11/09/2014, que trata da Operação de Crédito nº B400004001 de interesse da Braskem S/A, deferida por meio da Proposta de Financiamento de Projeto 31.2014.402, consta que:

“Vale salientar que, se encontra estabelecido dentro da Proposta de Financiamento aqui mencionada que:

Previamente aos desembolsos ou a cada desembolso deverão ser adotadas as seguintes providências:

1 - Será solicitada planilha com informações de todas as notas fiscais da totalidade do financiamento, ou compatível com o valor a ser desembolsado, e respectivos recursos próprios, para que seja selecionada amostra com o intuito de que a empresa forneça as notas fiscais e seus comprovantes de pagamento, a fim de comprovar a aplicação financeira, podendo aquelas que não tenham aderência com o projeto ou programa de crédito ser glosadas;

2 - Será solicitada apresentação de demonstrações contábeis que comprovem a realização dos investimentos contratados ou parte destes relativamente a parcela a ser desembolsada;

3 - Será solicitada amostra (podendo esta ser em patamares menores do que a amostra para comprovar financeiramente a aplicação de recursos) de documentos que atestem os procedimentos de aquisição de bens e serviços a fim de verificar que a empresa atuou no sentido de adquirir bens ou serviços de fornecedores cadastrados, com contrato de prestação de serviços ou que realizou processo de concorrência, demonstrando a busca pelo melhor custo benefício das aquisições;

4 - Será solicitada amostra de relatórios de inspeção realizados pela área técnica da própria empresa ou por empresa terceirizada nos quais constem as necessidades e viabilidade dos investimentos, bem como os serviços realizados. Os investimentos previstos em tais relatórios deverão totalizar no mínimo 60% do valor total financiado;

5 - Será realizada vistoria "in loco" por amostragem em unidades de negócios ou plantas industriais com o objetivo de emitir opinião sobre a compatibilidade dos investimentos realizados com aqueles comprovados financeiramente".

Além disso, o Técnico conclui que:

“Entendemos que, a BRASKEM aplicou adequadamente os recursos envolvidos, com base em fontes próprias, razão pela qual atestamos à sua regularidade e recomendamos à liberação da parcela de recursos correspondente ao financiamento, ficando o seu valor a ser definido pela Agência Maceió Centro/AL.

Este é o nosso posicionamento.”

Em que pesem ser de suma importância para elaboração da opinião conclusiva do Técnico do Banco, no referido Relatório não foi explicitado que a empresa tenha apresentado documentos, informações e laudos alusivos às condições prévias de desembolso especificadas nos itens 3 e 4 supra. Além disso, não se identifica análise ou qualquer correlação das opiniões do Técnico com a documentação especificadas nos mencionados itens 3 e 4.

Diante disso, a conclusão do relatório se torna frágil, pois não há posição quanto à necessidade e viabilidade dos investimentos, bem como dos serviços realizados. Além disso, não há uma posição quanto aos preços de mercado praticados pela empresa.

Instado a se pronunciar, o BNB apresentou, por meio do expediente anexo ao Ofício 2015/977-009, de 30/10/2015, a seguinte manifestação sobre o assunto, editada apenas



quanto ao nome de pessoas citadas, a fim de preservá-las, nos termos das regras de relatoria da CGU:

“[...]

RESPOSTA BNB: - No tocante a documentação especificada nos itens 3 e 4, dentro do laudo aqui destacado, o Técnico do Banco registra que: “Imediatamente às nossas verificações técnicas, procuramos identificar e validar os procedimentos adotados pela BRASKEM no tocante a: identificação das necessidades, detalhamento técnico dos trabalhos a serem desenvolvidos, licitação/contratação, recebimento/comissionamento, registros/arquivos, os quais os consideramos válidos de acordo com os documentos analisados, amostralmente, e em nosso poder, a exemplo de:

Investimento	Local	R\$ milhões
Energia Elétrica Acrílicos BASF	Camaçari	19,586
Repotencialização 03 fornos Pirólise	Camaçari	33,314
Inst. Diafragma unidade Cloro Soda	Maceió	9,256
Aquisição de software/hardware	Camaçari	8.138
Sistema de carga aquecida reatores PVC	M. Deodoro	8,830
Fornecimento de utilidades Acrílicos BASF	Camaçari	8,511
TOTAL		87,637

Observação: Quando de nossas verificações nos fizemos acompanhados, dentre outros, dos engenheiros A.S. (coordenador de manutenção – 55.71.3413.2317) e C.A. (55.71.3413.2486)”.

Desta maneira, entendemos que o Técnico tenha se manifestado quanto à consistência dos documentos requeridos pelo Banco, os quais os disponibilizamos nesta ocasião por meio magnético, considerando o elevado número de documentos, na forma de DVDs, os quais seguem anexos e detêm os seguintes arquivos:

a) Identificação das necessidades dos principais projetos financiados:

- Energia Elétrica Acrílicos BASF*
- Repotencialização 03 fornos Pirólise*
- Inst. Diafragma unidade Cloro Soda*
- Aquisição de software/hardware*
- Sistema de carga aquecida reatores PVC*
- Fornecimento de utilidades Acrílicos BASF*
- Parada Geral UNIB BA 2013*

b) Detalhamento técnico dos trabalhos desenvolvidos e recebimento/comissionamento - são todos os documentos que se encontram nas pastas:

- Inv. Estratégicos*
- Parada UNIB BA*

c) Licitação/contratação no montante mínimo de R\$ 120 MM – Conforme informado, a Braskem realiza processo de concorrência e não de licitação. Os documentos estão nas pastas:

- Sup. Materiais e Equipamentos*
- Sup. Serviços*

d) Visita (Investimentos)



Quanto às datas das paradas, essas podem ser visualizadas dentro do “Cronograma PGM 2013”, mostrado abaixo e constante do DVD aqui anexo (Parada Unib BA – Motivador Parada ver 1).

5 Cronograma PGM 2013



Vale destacar ainda que, embora as paradas aconteçam em datas específicas, existem um inúmero de ações que as antecedem e resultam em investimentos, a exemplo da aquisição de materiais e execução de infraestrutura para a realização dessas. Também, em muitos casos, existem obras que são desenvolvidas, como no caso da disponibilização de utilidades (água, energia elétrica, vapor, etc.), no decorrer do ano e conectadas às suas fontes no momento das paradas, fatos que demandam recursos em diversos momentos de um exercício.

[...]

RESPOSTA BNB: No laudo aqui destacado foi explicitada a necessidade e viabilidade dos investimentos estabelecidos pela Braskem, já que se validou as identificações de suas necessidades (ver arquivos constantes do DVD referentes à: Identificação das necessidades dos principais projetos financiados) e se teve o convencimento de que essas obras objetivaram atender questões de Segurança, Saúde e Meio Ambiente (SSMA) e ainda cumprir Norma (NR-13), que embora não seja Lei, por força de Lei é obrigatória.

No que se diz respeito aos preços de mercado praticados pela empresa, há que se ressaltar os procedimentos relativos à aquisição de bens e serviços desenvolvidos pela BRASKEM, bem como as especificidades do projeto que destoam de outros empreendimentos, o que se admitiu na proposta de concessão do crédito (31.2014.402 – ver itens “6.5” e “6.6” destacados a seguir) a adoção de procedimentos que permitissem verificar a necessidade dos investimentos, assim como a suficiência dos recursos objeto do financiamento e recursos próprios, o que se daria por meio uma série de verificações e amostragens de documentos previamente estabelecidas e que em conjunto com vistorias “in loco” por amostragem em unidades e plantas industriais seria possível emitir opinião sobre os investimentos realizados com aqueles comprovados financeiramente.

Assim, foram adotados os procedimentos estabelecidos na Proposta de Financiamento de Projeto nº 31.2014.402, ou seja, a verificação de "documentos que atestem os procedimentos de aquisição de bens e serviços a fim de verificar que a empresa atuou no

sentido de adquirir bens ou serviços de fornecedores cadastrados, com contrato de prestação de serviços ou que realizou processo de concorrência, demonstrando a busca pelo melhor custo benefício das aquisições”, fato comprovado pelo Banco a época, conforme documentos ora disponibilizados a essa Controladoria;

6.5. PROCEDIMENTOS RELATIVOS À AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS PELA BRASKEM

O processo de aquisição de bens e serviços da Braskem é orientado por normas e procedimentos internos. Os fornecedores devem apresentar alguns requisitos.

Inicialmente, é feita uma qualificação de fornecedores, realizada pela área de Suprimentos/Engenharia de Projetos da Companhia,

e que tem início com a identificação e análise econômico-financeira (fase de cadastro) de um potencial fornecedor. Em caso de aprovação, realiza-se uma visita ao fornecedor, emitindo-se um relatório de qualificação técnica, o qual deve ser aprovado por uma empresa de inspeção terceirizada. Em seguida, é feito o cadastro do fornecedor qualificado e a sua inclusão no "vendor list" da Companhia (lista com a relação de itens e categorias de compra com seus respectivos fornecedores/fabricantes qualificados ou em processo de qualificação pela Braskem). O fornecimento é, então, autorizado.

Em determinados casos, solicita-se ao fornecedor outros documentos que comprovem sua regularidade fiscal/financeira.

A Companhia executa avaliação detalhada do fornecedor, verificando suas instalações (lay-out, estrutura administrativa, parque de máquinas e potência instalada, movimentação de materiais, condições de armazenamento do produto acabado, estrutura para testes e ensaios, estrutura de arquivamento, condições de segurança, limpeza e gestão visual), bem como realiza controle de qualidade, quando é observada toda a estrutura organizacional do fornecedor e o processo produtivo. Finalmente, verificam-se os preços e prazos dos produtos a serem fornecidos.

Após o procedimento acima, é emitida uma avaliação final do fornecedor, o qual é recomendado, ou não, à Companhia.

A Companhia adota um Sistema de Gestão Integrada, utilizado para acompanhamento do processo de aquisições de equipamentos e materiais de seus empreendimentos. Funciona como um painel de controle que permite maior agilidade no diligenciamento e assertividade das entregas.

CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS: A área de Suprimentos da Companhia avalia a solicitação de contratação, iniciando-se o processo de concorrência no mercado (mínimo de 3 fornecedores para serviço acima de R\$ 10 mil), considerando critérios técnicos e comerciais. A Companhia conta com o apoio de uma área jurídica e fiscal na elaboração da minuta contratual e no enquadramento fiscal da contratação.

A contratação dos serviços é, então, operacionalizada pela área específica da Companhia, garantindo que o Fornecedor atenda ao que foi acordado e as obrigações trabalhistas. Quando do encerramento do contrato, eventuais ações trabalhistas ou condenações movidas por empregados do Fornecedor, tendo a Braskem como responsável, são verificadas.

No processo de contratação, a Companhia adota um Código de Conduta do Fornecedor, devendo este atender a exigências tais como sigilo, confidencialidade e propriedade intelectual, cumprimento de leis e regulamentos na prestação de serviços, comercialização, transporte e manuseio de materiais, direitos humanos e práticas trabalhistas, saúde, segurança e meio-ambiente.

A Companhia também realiza um processo de acompanhamento dos fornecedores, os quais são avaliados trimestralmente por critérios de qualidade, produtividade, gestão e SSMA (Saúde, Segurança e Meio Ambiente), atribuindo uma pontuação a cada um dos fornecedores. Os que apresentam melhor desempenho são premiados.

6.6. RETROFITAGEM - LAUDO TÉCNICO, CONTRATOS DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS, VERIFICAÇÃO DE COMPATIBILIDADE DOS VALORES DOS INVESTIMENTOS E COMPROVAÇÃO DOS RECURSOS FINANCIADOS E RESPECTIVOS RECURSOS PRÓPRIOS

Em se tratando dos normativos abaixo, prestamos os esclarecimentos seguintes em face das especificidades dos investimentos:

MP-OC - 9 - 6

MP-OC-13.1- 5.7.5

MB-OC-3.5 - Nota 3

Considerando as especificidades dos investimentos objeto do financiamento, em substituição a laudos técnicos e contratos de prestação de serviços, deverão ser apresentados relatórios de inspeção por amostragem de Unidades de Negócios elaborados pela Braskem ou por empresa terceirizada atestando a necessidade dos investimentos e a viabilidade destes, não haverá a realização de critica de orçamento, devendo haver a verificação de conformidade de aquisições realizadas pela empresa e a comprovação dos valores investidos, submetendo-se às alçadas de decisão os procedimentos.

Diante das especificidades dos investimentos, os quais, por se tratarem de reforma e modernização definidas frente às necessidades de cada unidade de negócio/planta industrial, não guardam na sua maior representatividade similaridade em relação a outros empreendimentos, investimentos estes realizados por fornecedores anteriormente qualificados e cadastrados pela empresa, propõe-se estabelecer para o presente financiamento, a verificação da compatibilidade dos valores envolvidos, bem como a comprovação dos recursos financiados e respectivos recursos próprios, previamente ao desembolso de cada parcela do



financiamento ou da totalidade dos recursos previstos, da seguinte forma:

- Será solicitada planilha com informações de todas as notas fiscais da totalidade do financiamento, ou compatível com o valor a ser desembolsado, e respectivos recursos próprios, para que seja selecionada amostra com o intuito de que a empresa forneça as notas fiscais e seus comprovantes de pagamento, a fim de comprovar a aplicação financeira, podendo aquelas que não tenham aderência com o projeto ou programa de crédito ser glosadas;
- Será comprovado o investimento através de registros contábeis da empresa;
- Será solicitada amostra (podendo esta ser em patamares menores do que a amostra para comprovar financeiramente a aplicação de recursos) de documentos que atestem os procedimentos de aquisição de bens e serviços a fim de verificar que a empresa atuou no sentido de adquirir bens ou serviços de fornecedores cadastrados, com contrato de prestação de serviços ou que realizou processo de concorrência, demonstrando a busca pelo melhor custo benefício das aquisições;
- Será solicitada amostra de relatórios de inspeção realizados pela área técnica da própria empresa ou por empresa terceirizada nos quais constem as necessidades e viabilidade dos investimentos, bem como os serviços realizados. Os investimentos previstos em tais relatórios deverão totalizar 60% do valor total financiado;
- Será realizada vistoria "in loco" por amostragem em unidades de negócios ou plantas industriais com o objetivo de emitir opinião sobre a compatibilidade dos investimentos realizados com aqueles comprovados financeiramente.

Entende-se que através dos procedimentos estabelecidos é possível verificar a necessidade dos investimentos, assim como a suficiência dos recursos financiados e respectivos recursos próprios previstos.

Nos anexos apresentados pelo Banco, identificou-se um conjunto de informações e documentos com relação ao projeto, que em nenhum momento foi mencionado no referido Relatório de Acompanhamento do Projeto.

Assim, quanto à documentação exigida pelo instrumento de contratação e pela proposta de financiamento do projeto, tem-se as algumas considerações possíveis de serem feitas, no momento, com base nos referidos anexos.

Há diversos formulários padronizados que sugerem a realização de cotações de preços para fins de aquisição de bens e serviços, mas não há um relatório/planilha inerente a cada aquisição na qual se possa mostrar que se trata de uma cotação de preço que buscou o melhor custo benefício das aquisições.

Ressalte-se que há situações que nem sequer houve cotação de preços, como é o caso das aquisições de serviços junto à Construtora Norberto Odebrecht S.A, CNPJ 15.102.288/03554-82, que é do mesmo grupo econômico da Braskem, cujo contrato data de 2007 (7116/2007). Na mesma linha identificaram-se aquisições junto à empresa Engequip Turbinas a Vapor Ltda., CNPJ 24.480.485/0001-26, que tem como suporte um contrato de 2011.

Ou seja, não há como afirmar que os procedimentos de aquisição da Braskem referenciados na manifestação foram efetivamente adotados na sua totalidade com relação aos recursos financiados e permitiram a obtenção dos melhores preços de mercado.

Aliás, o Relatório de Acompanhamento do Projeto deveria ter trazido a opinião do Técnico de Campo sobre o processo de cotação de preço, inclusive com anexos que mostrassem como a Braskem executou suas aquisições e, de forma amostral, planilhas que comprovassem os procedimentos adotados pela empresa.

Com efeito, a documentação é composta por diversos itens para cada tipo de serviços e bens, tais como: termos de recebimento e aceitação de investimento, listas de verificação – data book de construção e montagem, memoriais descritivos (diversos), registro fotográficos de relatórios de inspeção, certificados de execução e controle da qualidade de manutenção, relatórios de ensaios, relatórios de partículas magnéticas, relatórios de ensaio ultrassom, relatório técnico B-scan, documento emitido pela Braskem, com 5 páginas, sobre as motivações da parada operacional, inclusive com um cronograma no



qual especifica o período de setembro/2013 a novembro/2013 para a etapa da parada na CEMAP I e IESE UNIB 1 BA.

Os referidos documentos, principalmente o último, podem até sugerir a necessidade da realização dos serviços nas unidades da Bahia, mas não permitem dimensionar essa necessidade em termos de valor ou mesmo de forma qualitativa, pois não há na documentação planilhas individuais por grandes objetos ou consolidado por planta industrial.

O fato é que a documentação apresentada, para fins de mostrar a necessidade, se trata de um amontoado de registros fotográficos, relatórios, memoriais descritivos, sendo que o Técnico de Campo não teve a preocupação de consolidá-los e mostrá-los como constituidores (mesmo que de forma compatível) de algum item descrito no orçamento anexo ao instrumento de contratação, por exemplo: investimento na planta UNIB 1 BA (Camaçari/BA, 1 verba de R\$ 60.161.448,7).

Aliás, o orçamento anexo se mostrou uma peça sem a menor utilidade e desacreditada desde o seu início, pois previa a realização das etapas em setembro a novembro de 2014.

No entanto, o documento emitido pela Braskem, com 5 páginas, sobre as motivações da parada operacional, explicitava o período de setembro/2013 a novembro/2013 para a etapa da parada na CEMAP I e IESE UNIB 1 BA.

Isto é, a operação, de fato, se tratou de uma recuperação de capital, embora esteja amparada pelos normativos do Banco, no que tange à realização dos gastos até seis meses anteriores à entrada da proposta na agência.

Além disso, no conjunto de documentos não se identificou nenhuma fundamentação legal ou técnica quanto à necessidade de realização dos serviços de modernização da unidade de Alagoas.

O fato é que não se justifica a inexistência de projetos de modernização/ampliação das plantas industriais, acompanhado da fundamentação dos investimentos, das modificações a serem introduzidas, inclusive com grau de detalhamento das intervenções técnicas a serem feitas, devidamente acompanhado de um cronograma de execução e das expectativas almejadas com as mudanças.

Por fim, assim como no laudo do técnico de campo constante do Relatório de Acompanhamento do Projeto, na manifestação também não se identificou qualquer documento que esboce alguma análise sobre a viabilidade dos investimentos, conforme é exigido na Proposta de Financiamento de Projeto.

Portanto, há fragilidade no acompanhamento da operação de crédito e a exigência constante na LRP 31.2014.402, quanto à comprovação, para fins de desembolso, da necessidade e viabilidade dos investimentos não foi adequadamente realizada.

Causa

A Diretoria Executiva e o Conselho de Administração do Banco aprovaram tratamento diferenciado à Braskem S/A, deferindo-lhe financiamento em valor substancial sem apresentação de projeto de investimento na forma adequada e exigida para conceder crédito.



A flexibilização ou desconsideração imotivada de regras internas ensejou que o acompanhamento do crédito fosse pautado exclusivamente por meio de comprovações financeiras apresentadas pela empresa, já que não se conhecia com precisão as inversões fixas que são alvo do financiamento, tendo-se como parâmetro apenas as plantas industriais a ser modernizadas.

Saliente-se que o mesmo projeto de investimento também possui um *funding* com o BNDES, o que torna a metodologia de acompanhamento extremamente arriscada, já que dificulta a segregação das fontes de financiamento.

Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta ao Relatório Preliminar, o Banco, por meio do Ofício 2015/977-011, 07/12/2015, apresentou a seguinte manifestação:

“[...]

Inicialmente é oportuno destacar que, dentro das práticas rotineiras de financiamentos no Banco se faz necessário o atendimento a um conjunto de procedimentos previstos nos normativos internos que devem ser adotados em praticamente todas as propostas, sem levar em consideração o perfil do cliente, a sua experiência creditícia no Banco e o tipo/finalidade do crédito.

3. Assim, num esforço de conhecer as práticas de mercado para casos similares, o Banco analisou esse tipo de atividade junto ao BNDES, onde verificou, à época, que aquela Instituição adota uma metodologia de menor complexidade na realização dessas atividades e também está prevista uma análise diferenciada para clientes tidos como de “primeira linha”, classificação essa dada a Braskem S/A.

4. No tocante a Operação de Crédito B40004001, relativa à Braskem S/A., a Diretoria e o Conselho Administrativo do Banco por meio da Proposta de Financiamento 31.2014.402, aprovaram tratamento diferenciado com procedimentos específicos, levando em conta a especificidade do projeto e tratar-se de cliente enquadrado como de primeira linha. Tais procedimentos foram posteriormente objeto de aperfeiçoamento dos normativos pertinentes, quais sejam: MP-OC-3102-5-4 (Crítica de Orçamento); MP-OC-3102-9-6 (Cartas Propostas, Orçamentos e Convalidações) e MP-OC-3102-12-1 (Desembolso do Crédito).

5. Desta maneira, para a Operação B400004001, todos os procedimentos atenderam as condições firmadas na Proposta 31.2014.402.

6. Sobre constatação do item 1.1.1.14, reiteramos os esclarecimentos já postos em nosso Ofício 2015/977-009, de 30/10/2015, e na oportunidade voltamos a destacar que todos os procedimentos no tocante as comprovações físicas e financeiras atenderam ao que preceitua a Proposta 31.2014.402.

7. Em relação às considerações à documentação exigida pelo instrumento de contratação e pela proposta de financiamento do projeto (Condições Pré-Desembolso), entendemos que CONTRATOS DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS são suficientes para efeito de demonstração da busca da obtenção do melhor custo benefício e atendem a condição firmada na Proposta 31.2014.402, que estabelece:

– Será solicitada amostra (podendo esta ser em patamares menores do que a amostra para comprovar financeiramente a aplicação de recursos) de



documentos que atestem os procedimentos de aquisição de bens e serviços a fim de verificar que a empresa atuou no sentido de adquirir bens ou serviços de fornecedores cadastrados, com contrato de prestação de serviços ou que realizou processo de concorrência, demonstrando a busca pelo melhor custo benefício das aquisições;

8. Sobre os procedimentos de aquisição da Contratada e a análise dessa Controladoria registrada no Relatório de Acompanhamento do Projeto (parágrafos 5 a 7, página 96; parágrafos 1 e 2, página 97), entendemos que no laudo de acompanhamento do BNB, frente as condições aprovadas para o projeto destacado, tenha sido adequadamente explicitada a necessidade e viabilidade dos investimentos estabelecidos pela Braskem, já que se validou as identificações de suas necessidades e se teve o convencimento de que essas obras objetivaram atender questões de Segurança, Saúde e Meio Ambiente (SSMA) e ainda cumprir Norma (NR-13), que é obrigatória por força de Lei, além do fato de que na Proposta 31.2014.402 – Condições da Atividade, há a constatação de que “*a Braskem possuía previsão de produção de 12.478.150 toneladas para 2013, mas o real efetuado foi de cerca de 15.150.855 toneladas*”, confirmado a viabilidade dos investimentos e o atendimento às metas do projeto.

9. No que se refere aos preços de mercado praticados pela empresa, há que se ressaltar os procedimentos relativos à aquisição de bens e serviços desenvolvidos pela BRASKEM, bem como as especificidades do projeto que diferem de outros empreendimentos, o que se admitiu na proposta de concessão do crédito (31.2014.402 – ver itens “6.5” e “6.6”) a adoção de procedimentos que permitissem verificar a necessidade dos investimentos, assim como a suficiência dos recursos objeto do financiamento e recursos próprios, o que se daria por meio uma série de verificações e amostragens de documentos previamente estabelecidas e que, em conjunto com vistorias “in loco” por amostragem em unidades e plantas industriais, seria possível emitir opinião sobre os investimentos realizados frente aqueles comprovados financeiramente.

10. Assim, foram adotados os procedimentos estabelecidos na Proposta de Financiamento de Projeto nº 31.2014.402, ou seja, a verificação de “*documentos que atestem os procedimentos de aquisição de bens e serviços a fim de verificar que a empresa atuou no sentido de adquirir bens ou serviços de fornecedores cadastrados, com contrato de prestação de serviços ou que realizou processo de concorrência, demonstrando a busca pelo melhor custo benefício das aquisições*”, fato comprovado pelo Banco a época, conforme documentos já disponibilizados a essa Controladoria.

11. Na oportunidade, vale destacar que os investimentos proferidos pela Braskem os quais se encontram relacionados a operação aqui destacada, foram atrelados a seu ativo imobilizado, fato verificado pelo Banco, além do que a operação é lastreada por Fiança Bancária, cobrindo 100% do saldo devedor, reforçando a sua lisura e garantia para o Banco.

12. Quanto aos demais pontos tratados sobre a necessidade e viabilidade dos investimentos (parágrafos 3 a 8, página 97), destacamos que o empreendimento consiste no portfólio 2013 de investimentos operacionais, paradas programadas e aquisição de sobressalente das unidades industriais da Braskem localizadas em Camaçari/BA, Maceió/AL e Marechal Deodoro/AL, cujo objetivo é garantir competitividade da petroquímica brasileira no mercado internacional, acompanhando inovações tecnológicas e cumprindo as exigências da legislação de saúde, segurança e meio-ambiente, não sendo vislumbrado pelo Banco a necessidade de apresentação, por parte da Braskem, de projetos de engenharia de modernização/ampliação das plantas industriais acompanhado da



fundamentação dos investimentos, das modificações a serem introduzidas, inclusive com grau de detalhamento das intervenções técnicas a serem feitas, devidamente acompanhado de um cronograma de execução e das expectativas almejadas com as mudanças, uma vez que na época da sua contratação as obras e aquisições de materiais/equipamentos, já haviam ocorrido, decidindo-se por conduzir esse processo de maneira diferenciada, conforme consta da Proposta 31.2014.402. (grifou-se)

13. Na oportunidade, ressaltamos que, dentro do acompanhamento normal da operação B400004001, já ocorreu a vistoria destinada a comprovar a aplicação dos recursos próprios para efeito da liberação da parcela de financiamento, restando normativamente o laudo de conclusão do empreendimento, comprometendo-se o Banco a realizá-lo onde poderá reavaliar todo o processo de vistoria física e comprovação financeira da operação em questão e rerepresentar os documentos comprobatórios de maneira mais didática, e dentro dos preceitos fixados na Proposta 31.2014.402, o que, para tanto, o Banco estabelece apresentá-los num prazo de sessenta dias, conforme colocado em nosso encontro de trabalho ocorrido em 01/12/2015.

[...]"

Análise do Controle Interno

Inicialmente tem-se que nem todos os procedimentos do tratamento diferenciado dado à Braskem estavam previstos em norma interna do BNB, conforme se pode verificar em ponto específico do presente Relatório. Portanto, a assertiva não se mostra sustentável, o que mostra o caráter excepcional dado ao cliente, com infringência de normas interna e sem a devida fundamentação no processo decisório das alçadas superiores do crédito.

A exigência legal relativa às questões de segurança, saúde e meio ambiente e o cumprimento da Norma (NR-13) são condições para mostrar a necessidade do investimento nas plantas industriais localizadas na Bahia, as quais já tinham mais de 6 anos de utilização, mas não mostram a viabilidade dos investimentos previstos no orçamento apresentado, que normalmente requer uma análise técnica de avaliação do ativo e sua capacidade produtiva após a modernização/recuperação vis a vis outras alternativas com base em fluxo de caixa descontado.

Em que pese a análise de custo-benefício (ou de viabilidade do investimento) fosse para uma parte dos investimentos, conforme requerido na proposta de concessão de crédito, na documentação apresentada não há qualquer estudo que comprove a efetivação dessa condicionante para o desembolso do crédito.

Aliás, é sem cabimento o Banco querer alegar que apenas o fato de a produção da Braskem ter ultrapassado o previsto para o exercício de 2013 se configuraria a viabilidade dos investimentos, pois tal fato usa toda a capacidade produtiva da empresa, inclusive ativos que não foram passíveis de investimentos, considera apenas um exercício, e não há uma comparação com outras alternativas produtivas (por exemplo, aquisição de novos ativos modernos), conforme se espera de qualquer análise de investimento consistente.

Ademais, essa tentativa do BNB, frágil por sinal, de querer mostrar a viabilidade do investimento é algo, no momento, sem sentido, pois cabe à empresa essa responsabilidade e ao Banco exigir e avaliar a qualidade do estudo repassado formalmente pelo cliente.

Quanto à forma de seleção dos fornecedores da empresa, os argumentos do Banco são similares aos já apresentados por ocasião da análise inicial. O fato é que deveria ter sido apresentado um fluxo com, no mínimo, as seguintes ações realizadas, para fins de



comprovar a efetividade dos procedimentos de aquisição de bens e serviços empregados pela Braskem, constante na Proposta de Financiamento de Projeto nº 31.2014.402: (a) elaboração de uma planilha com todas as aquisições realizadas; (b) escolha de uma amostra significativa das aquisições; (c) detalhamento do processo de aquisição de cada item da amostra, inclusive com o nome, CNPJ de todos os participantes e os preços ofertados.

Quanto aos argumentos apresentados, relativos aos demais pontos sobre a necessidade e viabilidade dos investimentos, é importante salientar que o FNE é utilizado para fins de financiamento, em que se requer formalmente projeto viável e de impacto econômico e social para a região.

Por isso, as condições diferenciadas com o uso da fonte FNE não se justificam, visto que se faz necessário o projeto de investimento detalhado, inclusive com orçamento apresentado dessa maneira, para poder propiciar, entre outros aspectos, a pertinência dos valores pleiteados e o adequado acompanhamento, monitoramento e fiscalização do financiamento concedido, de forma a evitar desperdícios com sobrepreços de inversões e comprovar formal e materialmente a aplicação dos recursos desembolsados e os seus impactos.

Não procede também a alegação que “*uma vez que na época da sua contratação as obras e aquisições de materiais/equipamentos, já haviam ocorrido, decidindo-se por conduzir esse processo de maneira diferenciada, conforme consta da Proposta 31.2014.402*”, pois se trata de uma situação que requer ainda mais pontos de controle, inclusive quanto à exigência de projetos de engenharia de modernização/ampliação das plantas industriais acompanhados da fundamentação dos investimentos, das modificações a serem introduzidas e com grau de detalhamento das intervenções técnicas a serem feitas. Caso contrário, repise-se o que foi mencionado na análise inicial, poderá se caracterizar uma simples recuperação de capital por parte da empresa.

Com relação à informação que será exigida a reapresentação dos documentos comprobatórios de aplicação dos recursos desembolsados de maneira mais didática e dentro dos preceitos fixados na Proposta 31.2014.402, quando da realização do laudo de conclusão do empreendimento, trata-se de reconhecimento do Banco que o laudo referente ao Relatório de Acompanhamento de Projetos nº 0031.2014.79 contém fragilidades na forma exposta neste achado de auditoria.

Recomendações:

Recomendação 1: Apurar responsabilidade dos agentes envolvidos no acompanhamento da operação de crédito e no desembolso do referido crédito.

Recomendação 2: Adequar as normas internas Banco no sentido de que a concessão de crédito com fonte FNE seja baseada em projeto de investimento detalhado, que permita a sua adequada análise de viabilidade técnica, econômica e financeira por parte das áreas técnicas competentes do Banco e propicie subsídios ao apropriado acompanhamento, monitoramento e fiscalização do financiamento concedido, de forma a comprovar formal e materialmente a aplicação dos recursos desembolsados e os seus impactos, exceto para os casos amparados em norma legal.

Recomendação 3: Ao Conselho Deliberativo da Sudene (Condel), explicitar na programação do FNE para o exercício de 2016, em seus dispositivos que tratam das restrições aos objetos de financiamento com recursos do Fundo, a vedação de recuperação



de capitais já investidos ou pagamento de dívidas efetivadas, exceto, no caso de operações não rurais, quando se tratar de gastos e compromissos relativos aos itens financiáveis integrantes do orçamento vinculado à proposta, comprovadamente efetuados e pagos até o sexto mês anterior à aprovação da carta-consulta pela alçada competente.

1.1.1.15 CONSTATAÇÃO

Deferimento da Proposta de Financiamento de Projeto nº 31.2014.402 da empresa Braskem S.A. contrariando normativos internos do Banco.

Fato

Com relação à Proposta de Financiamento de Projeto nº 31.2014.402 deferida em 14/08/2014 pela Diretoria Executiva e em 18/08/2014 pelo Conselho de Administração, que originou a Operação de Crédito B400004001 de interesse da Braskem S/A, com financiamento do FNE de R\$ 200.000.000,00, constatou-se que ela foi aprovada apesar de contrariar os normativos do Banco, conforme segue:

I) a operação anterior, de nº B3000021, contratada em 20/03/2013, ainda se encontrava em fase de carência quando da formalização da Operação de Crédito B400004001, bem como não havia laudo que especificasse que o projeto relativo à Operação B3000021 já tinha sido totalmente implantado, com produção assegurada, e as vendas já tinham sido iniciadas, com mercado favorável, contrariando o normativo MB-OC -2-1-8;

II) não apresentação de (a) laudo técnico que comprove a preexistência e condições das máquinas e equipamentos que serão modernizados, atestando que os referidos bens são passíveis de modernização e indicando a relação entre custo e benefício em relação aos novos, e (b) contrato de prestação de serviços para a modernização da máquina ou equipamento, contrariando o normativo MB-OC 03-05, item 1, alínea g, Nota 3, que trata de retrofitagem (modernização). Ressalta-se que o projeto inclui com financiamento FNE o valor R\$ 16 milhões na planta industrial de Marechal Deodoro/AL, que é objeto da mencionada Operação de Crédito B3000021, cujo objeto do pleito contemplou gastos complementares com instalações e outras inversões, totalizando R\$ 96.986.781,51, sendo R\$ 63.041.407,98 (65%) financiados com recursos do FNE/INDUSTRIAL e R\$ 33.945.373,53 (35%) com recursos próprios da empresa. Por isso, *a priori*, não requer modernização ou manutenção na forma prevista pelo projeto, exceto que um laudo técnico mostre a efetiva necessidade;

III) ausência de crítica de orçamento, contrariando o MP-OC-5-4. Ressalta-se que a crítica é uma análise técnica de orçamentos de construções civis e instalações prediais, tendo como finalidade verificar a adequação e suficiência dos quantitativos e preços dos materiais e serviços orçados. Também não foram apresentados os dois orçamentos de aquisições (máquinas e equipamentos) e de serviços de engenharia, contrariando o normativo MP-OC 9-6, item 3. Ressalta-se que os valores do orçamento constantes do instrumento de crédito da operação (nº 31.2014.402.2593) estão quantificados em verba por macro-objeto (verbas globais), no caso plantas industriais.

Salienta-se que na ata de deferimento da Proposta de Financiamento de Projeto nº 31.2014.402 não há fundamentação da aprovação à luz das normas infringidas.



Por meio do Ofício 2015/769.279, de 16/10/2014, o Banco, por intermédio da Agência Maceió-Centro/Alagoas, apresentou a seguinte manifestação sobre o assunto:

“[...]”

- Item 4.i: Em relação a este item, destacamos que o Laudo 031.2014.1 valida a conclusão e aplicação dos créditos da operação B300002101/001, quando afirma que "os indicadores técnicos estão compatíveis com o previsto no projeto" e "As perspectivas de Receitas (Produção/comercialização) são as previstas no projeto". Ressaltamos ainda, que no estudo da área técnica apresentado na proposta 31.2014.402, em sua página 18, esclarece que "De acordo com os dados do último projeto contratado junto ao BNB, a Braskem possuía previsão de produção de 12.478.150 toneladas para 2013, mas o real efetuado foi de cerca de 15.150.855. Desse modo, vê-se que a empresa está conseguindo produzir em nível até superior às expectativas".

Ainda sobre este tópico, a proposta 31.2014.402, em sua página 42, onde trata de COMENTÁRIOS ADICIONAIS SOBRE ASPECTOS RELEVANTES, enfatiza que a operação B300002101/001 ainda encontra-se em carência e submete a apreciação das alçadas superiores. [...]”

Como se verifica, houve manifestação somente para o item I, a qual se mostra razoável no que tange à carência e à opinião do Técnico de Campo, constante do Laudo 031.2014.1, relativa aos requisitos de competitividade e as perspectivas de receita (produção/comercialização) do empreendimento. No que se refere à aplicação dos recursos da Operação B300002101/001, existem fragilidades no referido Laudo, que não permitem validar a posição do Técnico, conforme abordou-se em outro item deste Relatório.

Causa

Excepcionalização de concessão sem os condicionantes compatíveis para operação de crédito dessa natureza, distorcendo o caráter de financiamento da operação e se alinhando a uma operação de empréstimo, o que é vedado pela Lei nº 7.827/89 e suas alterações posteriores, bem com ausência de motivação do ato administrativo no deferimento do crédito, para fins de especificar as razões da decisão proferida e os respectivos riscos assumidos pelos gestores praticantes do referido ato.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício Gapre 2015/0862, de 18/11/2015, reapresentado em 08/12/2015, o Banco se manifestou conforme segue:

“[...]”

Os diversos comitês de crédito e alçadas decisórias, inclusive a Diretoria Executiva e o Conselho de Administração, somente tomam decisões embasadas em informações e estudos técnicos que acompanham as propostas e instrumentos específicos que são submetidos à apreciação desses colegiados e que são amplamente discutidos por seus membros.

1. Quando os membros do comitê formam convicção acerca da proposta, proferem os seus votos e a decisão do Colegiado é registrada no próprio instrumento. Por padrão, no caso de propostas operacionais e de a decisão do Colegiado subsequente ser igual à decisão do Colegiado anterior, faz-se referência à decisão deste último.



2. Tomando-se como exemplo uma proposta de crédito que tem alçada do Conselho de Administração e que foi deferida por este colegiado e pela Diretoria Executiva sem qualquer acréscimo ou ressalva ao parecer do COMAC, os pareceres desses colegiados adotariam a seguinte redação ou bastante similar:

- a) Diretoria Executiva: A Diretoria Executiva, em reunião de hoje, foi favorável ao deferimento da proposta, na forma do parecer do COMAC e encaminhou para apreciação do Conselho de Administração; e
- b) Conselho de Administração: O Conselho de Administração manifestou-se favoravelmente ao deferimento, na forma proposta pela Diretoria Executiva.

3. A ata do Colegiado que apreciou a proposta informa, de maneira sumária, a referência desta e reproduz “ipsi litteris” o despacho. Não há, seja em legislação ou normas infralegais que tratam das reuniões de colegiados estatutários, obrigatoriedade de se adotar forma específica para atas desses Colégios, podendo ser essas elaboradas de forma sumária. Considerando que os diversos comitês concordaram com as propostas e os argumentos e aspectos técnicos que as embasaram, apresentados pela Agência e Central de Crédito em seus respectivos pareceres, não se evidencia a necessidade de repetir a informação quando dos despachos e atas dos citados colegiados.⁴ Ademais, apresentam-se a seguir artigos do Regimento Interno da Diretoria Executiva (disponível no sítio eletrônico do BNB) que reforçam a governança dos colegiados e dos processos submetidos a esses:

Art. 22. Os processos a serem submetidos à deliberação da Diretoria Executiva são elaborados e previamente analisados pelas áreas técnicas e operacionais do Banco, observada a regular tramitação das propostas nos respectivos comitês decisórios.

Art. 24. As deliberações da Diretoria Executiva são colegiadas, sendo vedada a alçada individual para qualquer um de seus membros, e são tomadas por maioria simples de votos, cabendo ao Presidente, ou àquele que estiver no exercício eventual da Presidência, além do voto pessoal, o voto de qualidade.

§3º. Os votos dissidentes e as abstenções são registrados em ata, com as respectivas justificativas.

Art. 28. As deliberações da Diretoria Executiva são documentadas em despachos transcritos nas respectivas propostas originais, assinadas pelo Presidente da reunião do Colegiado, e registradas em atas, lavradas em livro próprio, observadas as prescrições legais.

[...]

Análise do Controle Interno

Considera-se a argumentação improcedente tendo em vista que as motivações para a subida de alçada não se resumem apenas ao valor do financiamento pleiteado, pois há referência nos pareceres constantes da Proposta de Financiamento de Projeto - PFP 31.2014.402, página 38, que caberá à Diretoria Executiva deferir em vista de alguns procedimentos estarem em desacordo com os normativos internos do Banco, conforme transcrição a seguir:



“[....] submete-se à apreciação da alçada da Diretoria a presente proposta, uma vez que a última operação ainda encontra-se em fase de carência.

6. A proposta deverá ser submetida à apreciação da Diretoria, conforme MA-OC-8-6, em função dos seguintes pontos:

- 6.1. O LRG da cliente é superior a R\$ 10 milhões;*
- 6.2. Não apresentação do projeto individual das unidades a serem financiadas, na forma disposta no item 3.4 da Nota Técnica 03/2013 do Ambiente de Administração das Centrais de Crédito, conforme solicitado no item "Alçada" do Parecer da Agência.*
- 6.3. A presente proposta apresenta valor do investimento total superior em 10% ao previsto na Carta Consulta (o valor do financiamento permanece o mesmo), conforme explicitado no item 1 das Considerações Complementares constante no campo "Resultado da Análise da Central de Crédito";*
- 6.4. A Agência solicita autorização para elaboração manual do instrumento de crédito, em função das alterações nas cláusulas.” (grifou-se)*

Além disso, na pagina 55 da referida PFP 31.2014.402 consta:

“PARECER DA CENTRAL DE CRÉDITO

A Central de Crédito - Clientes de Grande Porte é favorável ao acatamento do presente pleito, com base nos aspectos abaixo, desde que sejam atendidas as bases e condições constantes neste relatório:

- enquadramento normativo no Manual Básico - Operações de Crédito - Título 3 - Capítulo 5 (Programa de Apoio ao Setor Industrial do Nordeste - INDUSTRIAL);*
- viabilidade técnica e econômica do projeto;*
- parecer gerencial favorável da agência responsável;*
- convicção sobre a capacidade de endividamento da proponente diante do valor sugerido para o projeto;*
- qualidade e suficiência das garantias oferecidas.*

A proposta deverá ser submetida à alçada da Diretoria, pelos motivos mencionados no campo "Enquadramento nas Normas" dos Comentários Adicionais sobre Aspectos Relevantes.” (grifou-se)

Portanto, não se trata apenas de deferir com base em pareceres favoráveis já apontados pelas alçadas precedentes, uma vez que há situações/procedimentos que cabem à Diretoria Executiva se posicionar sobre eles antes de aprovar a concessão do crédito, como exigia a aprovação da operação de crédito em comento, bem como registrar em ata as razões para o posicionamento adotado, posto que, a motivação se constitui um elemento fundamental do ato administrativo.

Deste modo, é sim obrigação de os membros da Diretoria Executiva deixar assentados os fundamentos que sustentaram a tomada de decisão pelo deferimento de crédito da ordem de R\$ 200 milhões em favor da Braskem S/A com recursos públicos do FNE, sem que o interessado apresentasse o projeto individual de suas unidades fabris a serem financiadas, quando existe regra interna que disciplina o contrário.

Aliás, a necessidade da motivação para desconsiderar regras estabelecidas assume relevo ainda maior no caso concreto, uma vez que a instância decisória final de aprovação do crédito era do Conselho de Administração do BNB.



Com efeito, também há que se cobrar dos membros do Conselho de Administração. Não se mostra razoável e vai de encontro a práticas recomendáveis de boa governança corporativa que o Conselho tome decisões dessa envergadura, aparentemente, apenas chancelando o posicionamento da Diretoria Executiva, sem pedir explicações da base de sustentação, sobretudo, quando nos pareceres das áreas técnicas e operacionais existiam alertas.

Recomendações:

Recomendação 1: Inserir nos normativos internos a obrigatoriedade de os membros integrantes de colegiados do BNB, inclusive Diretoria Executiva e Conselho de Administração, deixar assentada a fundamentação da tomada de decisão, quando houver situações que confrontam com as normas internas.

Recomendação 2: Somente deferir concessão de crédito baseado em critérios que contemplem a natureza do financiamento prevista na Lei 7.827/89, isto é, focado em projeto de investimento detalhado, que permita a sua adequada análise de viabilidade técnica, econômica e financeira por parte das áreas técnicas competentes do Banco e propicie subsídios ao apropriado acompanhamento, monitoramento e fiscalização do financiamento concedido, de forma a comprovar formal e materialmente a aplicação dos recursos desembolsados e os seus impactos, exceto para os casos amparados em norma legal.

1.1.1.16 CONSTATAÇÃO

Falhas na fase de desembolso da Operação de Crédito nº B400004001 referente ao mutuário Braskem S.A.

Fato

Constataram-se as seguintes falhas na fase dos desembolsos da Operação de Crédito B40004001:

I) consideraram-se os Laudos 31.2014.79, de 11/09/2014, e 31.2014.180, de 14/10/2014, que apresentam fragilidades, inclusive sem documentação relativa às condições de pré-desembolso;

II) de acordo com o Laudo 31.2014.79, foram comprovados recursos próprios da ordem de R\$ 603.356.000,00. Portanto, quando do deferimento do crédito em 28/08/2014, o projeto já havia sido todo executado pelo mutuário, o que fragilizou o controle e o acompanhamento do financiamento concedido, inclusive quanto à comprovação financeira, tendo em vista que a exigência da aposição da fonte de financiamento nas notas fiscais da operação deixa de ser obrigatória para este caso;

III) não exigência da identificação, nas notas fiscais, da fonte de financiamento da referida aquisição. Ressalta-se que o projeto previa a utilização de outras fontes, inclusive havia projeto anterior sendo financiado, por exemplo: operação de crédito B300002101, cujas notas fiscais também não trazem identificação da fonte de financiamento.

IV) a previsão de desembolso era a seguinte:

Data de Previsão	Valor (R\$)
30/09/2014	100.000.000,00



31/03/2015	99.890.278,00
Total:	199.890.278,00

Contudo, foram realizados conforme segue:

Data	Valor (R\$)
22/10/2014	167.223.937,00
27/10/2014	29.102.385,00
23/12/2014	3.563.956,00

Portanto, houve significativa antecipação do cronograma desembolso previsto e aprovado, mas não se identificou o registro de Proposta Operacional Administrativa para suportar essa antecipação no dossiê e nos sistemas corporativos do Banco.

V) constatou-se que as seguintes condições de pré-desembolso, estabelecidas na POA 31.2014.442, deferida pela Diretoria Executiva em 27/08/2014, não foram atendidas:

V.1 – não constam do dossiê os documentos relativos à comprovação da propriedade dos imóveis onde será aplicado o crédito;

V.2 - as ART - Anotação de Responsabilidade Técnica que constam no dossiê datam de 2007 e se referem a outros serviços realizados na planta do polo petroquímico de Camaçari na Bahia.

V.3 - não consta a autorização do Conselho de Administração da Braskem, na forma do Artigo 26, inciso II, do Estatuto Social para que a empresa contrate a operação de crédito junto ao Banco no valor de R\$ 200 milhões.

Por meio do Ofício 2015/769.279, de 16/10/2014, o Banco, por intermédio da Agência Maceió-Centro/Alagoas, apresentou a seguinte manifestação sobre o assunto:

“[...]”

- *Item 5.i: Nesta constatação, entendemos que os laudos são claros quanto à possibilidade de liberação e que as liberações só foram efetuadas após o cumprimento de todas as exigências pré-desembolso, conforme certificação do Controle Interno do Banco.*
- *Item 5.ii: Não há nenhuma restrição normativa que impeça a contratação/liberação de projetos da mesma natureza da operação objeto desta auditoria que já tenham tido os recursos 100% aplicados. Neste caso, destacamos que a empresa procurou o BNB com antecedência, mas em virtude dos trâmites internos e atendimento das exigências por parte do cliente, o processo levou aproximadamente 09 meses para sua conclusão.*
- *Item 5.iii: Destacamos que neste item, o roteiro de análise do controle interno para liberação de recursos, versão 7 - valido à época dos desembolsos - afirma em seu item 3.6, que trata da aposição de inscrição de bem financiado pelo Banco do Nordeste nas notas fiscais apresentadas, dispensado tal aposição, conforme prevê a OBS1 em seu item b) que afirma: "Quando o bem houver sido adquirido antes da contratação da operação de crédito com o BNB, nos casos em que estes bens forem objeto de financiamento ou componente dos recursos próprio." Assim, conforme atesta o laudo 031.2014.79 de 11.09.2014, a empresa realizou a aplicação dos recursos próprios e financiados, previamente a contratação da operação. Portanto, entendemos que a norma do BNB não foi infringida neste ponto.*
- *Item 5.iv: O normativo vigente a época, MP-OC -12-1, versão 064, que trata das regras sobre desembolsos de operações de crédito, não prevê a confecção de POA para*



antecipação de desembolso, podendo o mesmo ser realizado, desde que o cliente cumpra as demais exigências normativas e haja laudo técnico que corrobore a oportunidade e a correta aplicação do crédito nas parcelas anteriormente liberadas. Assim, conforme atesta o laudo 031.2014.79 de 11.09.2014, a empresa realizou a aplicação dos recursos próprios e financiados, previamente a contratação da operação. Portanto, entendemos que a norma do BNB não foi infringida neste ponto.

- Item 5.

- V-1: Vejamos que no dossiê virtual do cliente, formado à época da operação/liberação, constam todos os documentos relativos aos imóveis objetos das inversões, que foram devidamente certificados pelo controle interno e que atendem ao MP OC-32.08 - Tabela 4 - Item 1.1 (a) e (b), versão 90. Por oportuno, estamos encaminhando em anexo os referidos documentos.

- V-2: No que se refere a este item, informamos que as ARTs foram apresentadas e validadas pelas áreas de Controle do Banco. O documento apresentado e apontado pelo Auditor de fato é o utilizado pela empresa e foi devidamente analisado. A ART apresentada é vinculada a um contrato da Construtora Norberto Odebrecht com a BRASKEM, com inicio a partir de 2007 e que contempla todos os procedimentos realizados nas plantas da Braskem em seus processos de retrofitagem. Ademais, destacamos que na descrição da ART ficam claros os serviços realizados pela empresa. Portanto, entendemos que o documento apresentado supre a exigência pré-desembolso.

- V-3: Neste item, destacamos a defesa que a Unidade enviou para o Controle Interno à época da liberação e que obteve conformidade para o caso:

"Segue justificativa da não aplicabilidade do inciso ii do artigo 26 do Estatuto Social da Braskem para este caso em questão:

O intuito do inciso "ii" do artigo 26 do Estatuto Social da Braskem é levar para aprovação do Conselho de Administração da Companhia investimentos que individualmente envolvam valor superior a R\$100.000.000,00 cem milhões de reais. Os 32.000 investimentos sendo realizados no nordeste, referente aos quais parte esta sendo financiada pelo BNB, não envolvem individualmente valor superior ao threshold de R\$100.000.000,00. A média do valor individual dos projetos em questão é de aproximadamente R\$19.000,00.

Não é razoável a interpretação de que o Estatuto Social de uma Companhia do tamanho da Braskem exija que investimentos em valor agregado superior a R\$100.000.000,00 sejam levados para aprovação do Conselho. A Companhia, inclusive, possui investimentos ao ano que, sem dúvida nenhuma, se somados superam este valor e não são levados a aprovação do Conselho.

Para melhor esclarecer como o Estatuto da Braskem funciona, as alíneas deste artigo deixam claro os casos nos quais os valores de threshold devem ser analisados individualmente ou de forma agregada, conforme, a título de exemplo, o inciso "xviii" do mesmo artigo."

Para subsidiar a análise desta CGU, e corroborar o entendimento deste ponto, enviamos em anexo os documentos referentes ao caso."

Tecem-se as seguintes considerações com relação à manifestação do Banco:

I) item 5.i - conforme mostrado em itens específicos deste relatório de auditoria, há fragilidade nos laudos de acompanhamento das operações de crédito, principalmente quanto à comprovação da necessidade e viabilidade dos investimentos, por isso, não procede a manifestação do Banco.



Além disso, a conformidade dada pelo Controle Interno do BNB refere-se às cláusulas de desembolso do instrumento de crédito, que erroneamente não contém as cláusulas contratuais estabelecidas na LRP 31.2014.402, ver pág. 44, que deveriam ser observadas na fase de pré-desembolso.

II) Item 5.ii - há um documento emitido pela Braskem, com 5 páginas, de posse do Banco, sobre as motivações da parada operacional, que explicitava o período de setembro/2013 a novembro/2013 para a etapa da parada na CEMAP I e IESE UNIB 1 BA.

A carta consulta do financiamento data de 21/08/2013, isto é, poucos dias antes do início da parada operacional, quando seriam realizados os serviços de recuperação e de modernização.

A entrada do projeto no Banco para fins de deferimento foi em 06/08/2014, conforme registro na pág.1 da Proposta 31.2014.402, ou seja, nove meses após a realização do investimento pela empresa. Contudo, o orçamento constante nessa proposta e anexo ao instrumento de crédito, que é de 24/08/2014, previa a realização dos serviços operacionais para o período de setembro a novembro de 2014.

O que se vê de fato é um orçamento/cronograma que se mostra uma peça sem a menor utilidade e desacreditada desde o seu início, e uma efetiva recuperação de capital pela empresa, em que pese normativamente não se enquadrar como recuperação de crédito, tendo em vista que a norma interna ampara à realização dos gastos até seis meses anteriores à entrada da proposta na agência.

A priori, acredita-se que a norma se aplique a situações na quais o mutuário, em complemento ao capital próprio a ser aplicado, efetivamente necessita de recursos para executar o seu projeto de investimento, e que a capacidade de avaliação e deferimento da proposta pelo Banco se mostra eficiente, a ponto de não gerar situações que se caracterizem como uma recuperação de capitais.

III) Item 5.iii - procede a informação do Banco que a norma não foi infringida, mas o objetivo da posição da equipe foi mostrar que as notas fiscais apresentadas ao BNB poderiam tanto ser suportadas pelo financiamento do FNE como pelo BNDES, pois o Técnico de Campo não as confrontou com os itens financiados pelo Fundo.

Isso mostra, ainda, que do ponto de vista de controle e acompanhamento, não faz sentido a norma permitir que seja financiado um objeto já 100% realizado e com várias fontes de financiamento. Aqui vale também a mesma posição mencionada no item anterior, segundo a qual, se acredita que a norma se aplique a situações em que o mutuário aplica parte dos recursos, principalmente o capital próprio, e que a capacidade de avaliação e deferimento da proposta pelo Banco se mostra eficiente, a ponto de não gerar situações que se caracterizem como uma recuperação de capitais.

IV) Item 5.iv - considera-se procedente a manifestação do Banco, mas se volta a insistir nas fragilidades decorrentes dessas situações, em que o projeto já estava totalmente concluído a mais de nove meses, quando da formalização da contratação do financiamento, inclusive pago com recursos de origem não identificada pelo Banco em seu laudo. Outro fato, é que o orçamento anexo ao instrumento contratual foi uma peça fictícia quanto ao período especificado de execução dos serviços.



V) Item 5, V-1 - a documentação apresentada supre a ausência das comprovações que deveriam constar do dossiê da operação, quanto aos imóveis das plantas industriais, principalmente pelo fato de se tratar de uma condição pré-desembolso.

VI) Item 5, V-2 - as ART que constam no dossiê datam de 2007 e se referem ao Contrato CT 7116/2007, que especifica valores da ordem de R\$ 1.272.503.333,33. O Banco não tratou de mostrar, por meio de boletins de medições ou outros documentos, que os valores dos serviços executados referentes à Operação de Crédito B400004001 estão amparados pelo valor retromencionado, bem como se a natureza dos serviços financiados estão albergados por esse contrato. Além disso, não há informação de que os engenheiros mecânicos constantes das ARTs ainda são os responsáveis pelos serviços especificados no CT 7116/2007.

Além disso, o Banco não apresentou o Contrato CT 7116/2007 e o resultado da circularização das ARTs junto ao CREA-BA para fins de verificação da sua validade, procedimentos essenciais para o acompanhamento adequado da operação de crédito.

VII) Item 5, V-3 - não procede a informação do Banco, pois está explícito, na Proposta de Financiamento do Projeto nº 31.2014.402, que se tratava de um projeto consolidado do cliente, conforme se verifica na página 5 da referida Proposta, transcrita a seguir:

“O valor do projeto é de R\$ 603.356.000,00. Desses, R\$ 200.000.000,00 (33,15%) serão financiados com recursos do FNE/INDUSTRIAL, R\$ 109.356.000,00 (18,12%) com recursos próprios da empresa e R\$ 294.000.000,00 com recursos de outras fontes de financiamento.”

Além disso, o Banco considerou a parte financiada pelo FNE como um projeto, que inclusive foi registrado no SEAP como tal.

Portanto, não cabe agora à agência alegar que o inciso II do art. 26 do Estatuto Social da Braskem não se aplica ao caso.

Causa

A Diretoria Executiva e o Conselho de Administração do Banco aprovaram tratamento diferenciado à Braskem S/A, deferindo-lhe financiamento em valor substancial sem apresentação de projeto de investimento na forma adequada e exigida para conceder crédito.

A flexibilização ou desconsideração imotivada de regras internas ensejou que o acompanhamento do crédito fosse pautado exclusivamente por meio de comprovações financeiras apresentadas pela empresa, já que não se conhecia com precisão as inversões fixas que são alvo do financiamento, tendo-se como parâmetro apenas as plantas industriais a ser modernizadas.

Saliente-se que o mesmo projeto de investimento também possui um *funding* com o BNDES, o que torna a metodologia de acompanhamento extremamente arriscada, já que dificulta a segregação das fontes de financiamento.

Some a isso interpretações equivocadas de normativos, aceitação de laudos inconsistentes para fins de liberação dos recursos, bem como falta de avaliação da documentação de comprovação apresentada pela empresa.



Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta ao Relatório Preliminar, o Banco apresentou a seguinte manifestação por meio do Ofício 2015/031-301, de 07/12/2015:

“[...]

I) item 5.i - Informamos que os aspectos indicados neste sub-item serão objeto de um novo laudo a ser emitido pelas áreas técnicas do Banco, no qual todos os questionamentos serão devidamente elucidados, conforme prazo solicitado na resposta ao item 1.1.1.14 deste mesmo relatório;

II, III, IV e V.1 - Conforme atesta a própria Controladoria as respostas enviadas pela Unidade Gestora do BNB suprem os questionamentos;

II) Item 5.ii - O Banco solicitou à Braskem que seja enviada declaração da empresa prestadora de serviços que emitiu as ART's, confirmando que os engenheiros, responsáveis pela emissão das mesmas, permaneceram no quadro da empresa durante toda a execução do projeto. A empresa prestadora dos serviços solicitou um prazo de no mínimo 30 dias para conseguir apresentar a documentação. Também a empresa requereu carta de Circularização ao CREA-BA validando as referidas ART's.

VII) Item 5, V-3 - O BNB requereu à Braskem o envio de declaração do seu Conselho de Administração, validando a informação encaminhada pelo Jurídico da empresa, no qual esclarece que de acordo com a metodologia aplicada para projetos desta natureza, não se deve considerar os valores de forma macro, mas segregados de acordo com os subprojetos que o compõe. Que neste caso específico, a média desses valores é de R\$ 19 mil. A Braskem informou que, por depender de reunião de seu Conselho de Administração, só poderá atender a demanda após 27/02/2016, quando acontecerá a reunião.

[...]"

Análise do Controle Interno

Quanto ao item I, conforme se verifica pela manifestação do Banco, é requerido prazo para fins de regularização e melhor fundamentação das ressalvas apontadas. Em vista disso, mantém-se o teor da análise inicial.

Com relação aos itens II, III, IV, e V.1, não se concorda com a afirmação que as respostas enviadas pela Unidade Gestora do BNB suprem os questionamentos, pois caberia manifestação sobre a razoabilidade da concessão de crédito para projetos já implantados, de complexo acompanhamento e fiscalização, sem pontos de controle adequados, com ausência de projeto e orçamento detalhado e existência de cronograma como uma mera peça de formalização, bem como apresentação de notas fiscais sem identificar a fonte de financiamento, levando-se em conta que o projeto da Braskem S/A também possui outras fontes de recursos de terceiros (BNDES).

Na análise inicial, apenas acatou-se a justificativa relativa ao item 5 (V-1), que trata da comprovação da propriedade dos imóveis.

De todo modo, para outro achado de auditoria que leva em conta os questionamentos suscitados, o Banco alegou que sua Diretoria Executiva e Conselho de Administração aprovaram tratamento diferenciado à Braskem S/A, com procedimentos específicos,



levando em conta a especificidade do projeto e se tratar de cliente enquadrado como de primeira linha.

Tais procedimentos teriam sido posteriormente objeto de aperfeiçoamento dos normativos pertinentes, quais sejam: MP-OC-3102-5-4 (Crítica de Orçamento); MP-OC-3102-9-6 (Cartas Propostas, Orçamentos e Convalidações) e MP-OC-3102-12-1 (Desembolso do Crédito).

Além disso, uma vez que na época da contratação do financiamento as obras e aquisições de materiais/equipamentos já haviam ocorrido, o BNB decidiu por conduzir o processo de maneira diferenciada, conforme consta da Proposta 31.2014.402

Análise percuciente sobre essa argumentação encontra-se feita no achado de auditoria, mas, em apertada síntese, é importante salientar que o FNE é utilizado para fins de financiamento, em que se requer formalmente projeto viável e de impacto econômico e social para a região.

Por isso, as condições diferenciadas com o uso da fonte FNE não se justificam, visto que se faz necessário o projeto de investimento detalhado, inclusive com orçamento apresentado dessa maneira, para poder propiciar, entre outros aspectos, a pertinência dos valores pleiteados e o adequado acompanhamento, monitoramento e fiscalização do financiamento concedido, de forma a evitar desperdícios com sobrepreços de inversões e comprovar formal e materialmente a aplicação dos recursos desembolsados e os seus impactos.

Caso contrário, repise-se o que foi mencionado na análise inicial, poderá se caracterizar uma simples recuperação de capital por parte da empresa.

No que concerne ao item 5, V.2, V.3, o Banco também requereu prazo e apresentou medidas que estão sendo adotadas para melhor se manifestar. Em vista disso, mantêm-se as ressalvas relativas aos referidos pontos.

De uma forma geral, as situações acima, inclusive a necessidade de acolhimento de mais documentos e informações, mostram o quanto foi frágil o acompanhamento da operação e as inconsistências do Relatório de Acompanhamento do Projeto 31.2014.79, que suportou o desembolso dos recursos concedidos.

Recomendações:

Recomendação 1: Apurar a responsabilidade dos agentes envolvidos no desembolso do crédito.

Recomendação 2: Somente deferir concessão de crédito baseado em projeto de investimento detalhado, que permita a sua adequada análise de viabilidade técnica, econômica e financeira por parte das áreas técnicas competentes do Banco e propicie subsídios ao apropriado acompanhamento, monitoramento e fiscalização do financiamento concedido, de forma a comprovar formal e materialmente a aplicação dos recursos desembolsados e os seus impactos, exceto para os casos amparados em norma legal.

1.1.1.17 CONSTATAÇÃO



Falhas na comprovação financeira da operação de crédito nº B40004001 da empresa Braskem S.A., gerando um valor de R\$ 1.986.585,30 não elegíveis ao financiamento.

Fato

Analisa-se um conjunto de documentos que trata da comprovação financeira da Operação de Crédito B400004001 da Braskem, principalmente as notas fiscais concernentes às aquisições de bens e serviços, sendo constatadas as seguintes falhas:

a) 08 notas fiscais no valor total de R\$ 333.693,41 foram aceitas, contudo, as mesmas estão fora do prazo permitido pelo normativo interno MB-OC 2-1, item 7.14, para apresentação de notas fiscais cuja data de emissão tenha sido anterior à entrada da proposta/projeto de financiamento na agência, que foi 21/08/2013, conforme quadro a seguir.

Quadro – Notas Fiscais ou Serviços prestados fora do prazo

Nº da NF	Data	Valor (R\$)	Empresa(CNPJ)
1045	19/02/2013	33.991,28	EagleBurgmann(50.086.453/0004-01)
1046	19/02/2013	34.260,53	EagleBurgmann(50.086.453/0004-01)
117	28/01/2013	75.728,71	Elliot Ebara Serviços (07.923.874/0001-60)
89287	18/02/2013	22.975,27	Comau do Brasil (02.693.750/0001-11)
807	20/02/2013	28.000,00	Comau do Brasil (02.693.750/0001-11)
4432	20/02/2013	22.200,08	Betinho Guindastes (01.323.131/0002-53)
1093	14/12/2010	33.526,70	Chemtech Serviços de Eng (30.127.872/0001-86)
56	07/05/2013*	83.010,84	F.Furnari Consultoria (09.582.226/0001-12)
Total		333.693,41	

*os serviços foram prestados em 08/02/2013, conforme descrito na Nota Fiscal.

Fonte: Anexo do expediente s/n do Ambiente de Suporte à Auditoria Governamental, de 15/09/2015.

b) não foram identificadas as notas fiscais referentes às notas de débito constantes do quadro a seguir, de maneira que não deveriam ter sido aceitas pelo Banco, pois a comprovação deveria estar suportada por nota fiscal:

Quadro – Despesas comprovadas via nota de débito

Nº da Nota de Débito	Data	Valor (R\$)	Empresa/CNPJ
12.013	03/07/2013	28.163,08	EngePower (00.772.864/0001-21)
15	22/11/2013	35.595,66	Clark Koch Ind. E Com Ltda (05.585.545/0002-01)
Total		63.758,74	

Fonte: Fonte: Anexo do expediente s/n do Ambiente de Suporte à Auditoria Governamental, de 15/09/2015.

c) 19 notas fiscais no valor total de R\$ 1.331.714,99 referem-se a objetos que se caracterizam como despesas de custeio e no orçamento anexo ao instrumento de crédito, Contrato de Abertura de Crédito nº 31.2014.402.2593, está explicitamente descrito que os recursos deveriam fazer face aos investimentos em plantas industriais. Portanto, as notas fiscais contemplam despesas que não deveriam compor a comprovação financeira, pois não se refere a gastos diretos em bens ou serviços que geram produtos:

Quadro – Despesas de custeios



Nota Fiscal	Data	Valor (R\$)	Empresa (CNPJ)	Objeto
292	13/12/2013	84.754,87	Coop. Disque Taxi (33.857.400/0001-77)	transporte de pessoal
4218	13/12/2013	77.823,30	DigiTaxi (01.736.245/0001-44)	transporte de pessoal
4133	15/10/2013	21.816,61	DigiTaxi(01.736.245/0001-44)	transporte de pessoal
958	15/07/2013	129.016,85	Coop. Dos Taxistas de Alagoas (08.283.247/0001-74)	transporte de pessoal
1082	13/11/2013	106.662,52	Coop. Dos Taxistas de Alagoas (08.283.247/0001-74)	transporte de pessoal
577	06/12/2013	53.052,87	Coop. Fone Taxi (16.054.868/001-04)	transporte de pessoal
587	13/12/2013	40.030,71	Coop. Fone Taxi Taxi (16.054.868/001-04)	transporte de pessoal
938	15/07/2013	91.860,05	GPS Predial Sistemas de Segurança (16.328.205/0002-11)	vigilância e segurança privada
23475	05/09/2013	21.129,93	GPS Predial Sistemas de Segurança(16.328.205/0002-11)	vigilância e segurança privada
23134	03/96/2013	31.294,03	GPS Predial Sistemas de Segurança (16.328.205/0002-11)	vigilância e segurança privada
23485	05/09/2013	55.852,01	GPS Predial Sistemas de Segurança(16.328.205/0002-11)	vigilância e segurança privada
201341	06/12/2013	194.313,54	GPS Predial Sistemas de Segurança(16.328.205/0002-11)	vigilância e segurança privada
23482	15/09/2013	20.904,53	GPS Predial Sistemas de Segurança(16.328.205/0002-11)	vigilância e segurança privada
23163	15/06/2013	79.539,98	GPS Predial Sistemas de Segurança(16.328.205/0002-11)	vigilância e segurança privada
23538	30/09/2013	172.015,42	GPS Predial Sistemas de Segurança(16.328.205/0002-11)	vigilância e segurança privada
22978	01/04/2013	37.959,01	GPS Predial Sistemas de Segurança(16.328.205/0002-11)	vigilância e segurança privada
23480	05/09/2013	32.166,76	GPS Predial Sistemas de Segurança(16.328.205/0002-11)	vigilância e segurança privada
23483	05/09/2013	41.522,00	GPS Predial Sistemas de Segurança(16.328.205/0002-11)	vigilância e segurança privada
10	02/10/2013	40.000,00	Eládio Pino da Rocha Junior-ME (00.947.508/0001-00)	locação de vans
Total		1.331.714,99		

Fonte: Fonte: Anexo do expediente s/n do Ambiente de Suporte à Auditoria Governamental, de 15/09/2015.

Causa

A Diretoria Executiva e o Conselho de Administração do Banco aprovaram tratamento diferenciado à Braskem S/A, deferindo-lhe financiamento em valor substancial sem apresentação de projeto de investimento na forma adequada e exigida para conceder crédito.

A flexibilização ou desconsideração imotivada de regras internas ensejou que o acompanhamento do crédito fosse pautado exclusivamente por meio de comprovações financeiras apresentadas pela empresa, já que não se conhecia com precisão as inversões fixas que são alvo do financiamento, tendo-se como parâmetro apenas as plantas industriais a ser modernizadas.

Saliente-se que o mesmo projeto de investimento também possui um *funding* com o BNDES, o que torna a metodologia de acompanhamento extremamente arriscada, já que dificulta a segregação das fontes de financiamento.



Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta ao Relatório Preliminar, o Banco apresentou a seguinte manifestação por meio do Ofício 2015/977-011, 07/12/2015:

“[...]

Em relação ao item 1.1.1.19, informamos que embora o valor global do projeto seja limitado a R\$ 603.356.000,00, quando da sua comprovação, conforme o laudo de acompanhamento 031.2014.79, se considerou o valor de R\$ 605.127.464,00, que suplanta o previsto em R\$ 1.771.464,00 e, consequentemente, absorvem as comprovações não elegíveis indicadas por essa Controladoria.

15. Ademais, conforme colocado no item 13 anterior, será efetivada por parte do Banco, quando da elaboração do laudo conclusivo sobre o empreendimento da Braskem, uma nova verificação quanto às comprovações financeiras, eliminando-se possíveis comprovações que não guardem aderência ao projeto.

[...]"

Análise do Controle Interno

Com relação à glosa se encontrar dentro do valor excedente ao do projeto no qual o Banco considera comprovado, seria aceitável caso a data informada com relação à entrada da proposta/projeto de financiamento na agência fosse 21/08/2013.

Ocorre que em consulta realizada na carta proposta da operação (CC 2013.031.19), identificou-se que a data correta de entrada seria 19/09/2013. Por isso, caberá ao Banco realizar nova verificação das notas fiscais, quanto ao prazo de aceitação, glosando aquelas cuja data de emissão tenha sido anterior a 19/03/2013.

Para ilustração do efeito da nova data de corte, analisou-se uma pequena amostra das notas fiscais, em que foi identificada a nota 1069, da empresa Alston, CNPJ 88.309.620/0002-39, no valor de R\$ 257.418,16, emitida em 15/03/2013, portanto, em data anterior a 19/03/2013.

Somando o referido valor ao da glosa inicial, R\$ 1.729.167,14, totaliza-se R\$ 1.986.585,30, que é superior ao valor excedente alegado como comprovado, no caso R\$ 1.771.464,00, restando, assim, R\$ 215.121,30 para glosa, considerando apenas a pequena amostra adicional.

Por fim, essas situações expostas não podem ser vistas apenas como um simples mecanismo de glosa das comprovações irregulares, mas sim como problemas de acompanhamento e monitoramento decorrentes de um projeto cuja implantação já havia sido realizada totalmente antes do acolhimento do pleito (aprovação da carta consulta), ocorrida em 28/03/2014.

Recomendações:

Recomendação 1: Realizar nova verificação das notas fiscais apresentadas pelo cliente, quanto ao prazo de aceitação, glosando aquelas cuja data de emissão tenha sido anterior a 19/03/2013.

Recomendação 2: Adequar as normas internas Banco no sentido de que a concessão de crédito com fonte FNE seja baseada em projeto de investimento detalhado, que permita a sua adequada análise de viabilidade técnica, econômica e financeira por parte das áreas técnicas competentes do Banco e propicie subsídios ao apropriado acompanhamento,



monitoramento e fiscalização do financiamento concedido, de forma a comprovar formal e materialmente a aplicação dos recursos desembolsados e os seus impactos, exceto para os casos amparados em norma legal.

1.1.1.18 CONSTATAÇÃO

Concessão de Bônus de Adimplência de Juros em desconformidade com a taxa aprovada na proposta da operação de crédito.

Fato

Com respeito à análise das operações de crédito com fonte FNE, examinou-se a concessão de bônus de adimplência sobre os juros, que importa em percentual de redução da parcela da dívida quando o tomador do financiamento paga até a data de seu vencimento.

O processo de concessão do crédito envolve a aprovação, na proposta de crédito, do percentual de bônus de adimplência de juros a que a operação fará jus, e é suportado pelo Sistema Integrado de Informações de Crédito - SINC. Já o processo de controle financeiro das operações de crédito realiza a consistência da base de dados de movimentações financeiras, acompanhando a partir do primeiro evento financeiro da operação, utilizando-se do Sistema Integrado de Administração de Crédito - SIAC.

Em vista disso, foram extraídas informações do SINC e do SIAC para as operações “Em Ser” com fonte de recursos do FNE e as respectivas propostas de crédito aprovadas.

Com referência ao bônus de adimplência de juros constatou-se a existência de 407 operações contratadas em 2014, que possuem a taxa de bônus de adimplência de juros diferente daquela que foi aprovada na respectiva proposta de crédito, correspondendo a um valor contratado de R\$ 7.097.795,06.

Com relação ao cadastro dos bônus para essas operações, verificam-se diversas espécies de inconsistências, dentre as quais se citam: (a) mais de uma taxa de bônus cadastrada para a mesma proposta (98 ocorrências); (b) bônus majorados em relação ao que consta na proposta aprovada (11 ocorrências); (c) propostas sem conter bônus aprovado, porém sendo concedido nas correspondentes operações com taxas de 40,396%, 40%, 25% ou 15% (308 ocorrências).

Cumpre informar que ao se desconsiderar o escopo de análise restrito ao ano de 2014, estendendo-a para todas as operações “em ser” com fonte FNE, os quantitativos assumem uma materialidade bem mais significativa.

Com efeito, são 3.622 operações com bônus de adimplência de juros divergentes do valor aprovado na respectiva proposta, correspondendo a um valor total contratado de R\$ 2.264.414.211,49.

Dentre as inconsistências citadas anteriormente, tem-se 134 ocorrências de mais de uma taxa de bônus cadastrada no SINC para a mesma proposta; 345 ocorrências de bônus majorados em relação ao que consta na proposta aprovada; 2.688 ocorrências de propostas sem conter bônus aprovado, porém sendo concedido na operação com taxas de 80%; 46,166%; 46%; 45%; 44,190%; 44,186%; 44,18%; 43,4%; 43,396%; 43,390%; 40%; 25%; 15%; 1%; ou 0,10%.



Ressalte-se que a concessão de bônus de adimplência de juros já foi objeto de relatório da auditoria interna do Banco, com escopo envolvendo o exercício de 2013. No citado trabalho foi constatado que o SIAC permite o cadastro do benefício financeiro em destaque em percentual diferente dos usualmente previstos em norma que regulamenta o FNE, inclusive para operações não passíveis do benefício.

Existe controle previsto no normativo interno MPOC-29-10-3.11 para atestar a exatidão do bônus de adimplência de juros atribuído à operação. O Manual confere ao gestor a responsabilidade de conferir, imprimir, rubricar e arquivar no dossiê da operação a informação sobre o bônus contida na ficha analítica da operação.

Contudo, não existem controles que evitem as inconsistências nos sistemas, haja vista a possibilidade de alteração das taxas do benefício da operação, a qualquer momento, no SIAC, sem a checagem de conformidade com a base legal para o valor alterado.

A despeito de existir estudo para a implantação desses controles mediante a utilização de Matriz de Bônus, tal projeto não recebeu do Banco o empenho e celeridade esperados, haja vista que foi demandado à área de TI no ano de 2008; teve as regras estabelecidas mediante PAA no ano de 2009; foi suspenso no ano de 2012 e retomado no ano de 2013.

A constatação de inconsistências ocorridas até o momento da elaboração deste trabalho permite concluir pela ausência de controles automatizados que evitem, por exemplo, a concessão de bônus de adimplência a programas de crédito não passíveis do benefício, a concessão para operações com e sem cadastro no sistema, ou mesmo a concessão de bônus em valor superior ao aprovado.

Impende atentar para os efeitos negativos trazidos pelas falhas apontadas e acarretados ao Fundo. Uma vez que há perdas indevidas em virtude do mau gerenciamento desse benefício, o qual tem como propósito incentivar o pagamento em dia dos encargos financeiros das operações de crédito contratadas, é necessária a atuação do Banco na identificação das ocorrências e reposição das perdas ao Fundo, bem como na implementação de controles eficazes que evitem futuras perdas.

Ademais, ante a ocorrência de concessões indevidas, é dever do Banco a apuração das responsabilidades dos agentes envolvidos, posto que o procedimento de conferência do bônus autorizado é previsto em normativo, e os agentes que conduziram as alterações subsequentes nas taxas são passíveis de rastreamento pelos sistemas.

O Banco, por meio do Ofício 2015/705-174, de 09/11/2015, emitido pela Área de Controle Financeiro, em atendimento ao questionamento acerca das ocorrências de desconformidade do bônus de adimplência de juros praticado em relação à taxa que fora aprovada na proposta de crédito, informou que:

“2. Inicialmente gostaríamos de informar que existem 309 operações contratadas em 2014 com taxa de bônus de adimplência de juros diferente daquela que foi aprovada na respectiva proposta de crédito, ao invés das 407 a que se refere o ofício acima citado. Essa diferença corresponde a operações duplicadas na planilha apresentada. Da mesma forma, o total de operações constantes da planilha, se retiradas as duplicadas, baixa para 3.488, correspondendo a um valor contratado de R\$ 1.989.904.000,74, ao invés das 3.622 com R\$ 2.264.414.211,49 contratado, conforme informado no ofício.

3. Quanto aos casos constatados por essa CGU, informamos que ocorreram devido à falha do controle manual (falha humana). Entretanto, a partir de agosto de 2015 foram



implantados controles automáticos no sistema S950-Sistema de Administração de Créditos (SIAC), os quais consistem na importação dos dados registrados no Sistema Integrado de Crédito (SINC) para o SIAC e posterior fechamento dos campos, no SIAC, para alterações futuras, onde foram verificadas as ocorrências.

4. *Como resultado desse esforço, de acordo com a planilha apresentada, em 2015, registrou-se apenas 21 casos de disparidade de bônus cadastrados no SIAC em relação às propostas de crédito aprovadas, correspondendo a R\$ 256.673,86 de valor contratado.*

5. *Com relação às operações constantes da planilha, encaminharemos, até o final deste mês, para cada agência, orientação para realizar o acerto devido, à luz do instrumento contratual, sob comunicação a esta Direção Geral, conforme já vínhamos fazendo com relação às operações em que foram identificadas a mesma inconsistência.*

6. *Além disso, para os casos em que as normas assim regulamentarem, o Banco adotará os procedimentos para apuração de responsabilidade.”*

A manifestação do Banco reconhece o fato apontado, que trata das falhas de controle que possibilitaram ação manual acarretando cadastramento errôneo de operações de crédito, tendo como consequência a concessão de bônus com taxas não autorizadas para essas operações.

Admitindo-se a ocorrência das 98 operações que foram duplicadas na relação original (um dos possíveis motivos seria o fato de possuírem mais de uma ficha financeira no SIAC), permanecem 309 operações, as quais irão subsidiar o cálculo do impacto financeiro do problema para o FNE no ano de 2014.

Por fim cabe registrar que, ante a ausência de comprovação das informações prestadas pelo expediente acima transcrito, não foi possível fazer a conferência dos dados apresentados, motivo pelo qual não se pode garantir que as ações do Banco tenham contornado as falhas e deixado somente ocorrências residuais em 2015 (os 21 casos citados no expediente).

Causa

Inexistência de controles automatizados que evitem as inconsistências nos sistemas, haja vista a possibilidade de alteração das taxas do benefício da operação, a qualquer momento, no SIAC, sem a checagem de conformidade com a base legal para o valor alterado.

Fragilidade na manutenção da integridade dos dados, ante a existência de superusuários com privilégios para alteração, no SIAC, das taxas do benefício da operação, o que pode ser feito a qualquer tempo e sem a checagem de conformidade com a base legal para o valor alterado.

Fragilidade no *compliance* do Banco, no que tange à verificação da integridade dos bônus de adimplência concedidos.

Manifestação da Unidade Examinada



Encaminhado o Relatório Preliminar para ciência e manifestação dos responsáveis, o Banco apresentou a seguinte razão de justificativa sobre o assunto por meio do Ofício 2015/705-190, de 07/12/2015, transcrita a seguir:

“Conforme destacado no nosso ofício Ofício 2015/705-174, de 09/11/2015, reafirmamos que os casos constatados por essa CGU decorreram do fato de o sistema S950-Sistema de Administração de Créditos (SIAC) permitir alterações, após a importação automática dos dados da proposta de crédito.

Por outro lado, analisando novamente a planilha encaminhada pelo Auditor, a qual apresentava os casos de incongruência entre bônus da proposta (sistema S035-SINC) e da operação (sistema S950-SIAC), verificamos que além das 98 duplicidades, existem também casos “falso positivo” decorrentes do fato de uma mesma proposta possuir financiamento destinado a mais de um município, dentre os quais, alguns localizam-se na região semiárida e outros fora, o que implica em bônus diferenciados. Esses casos correspondem às operações de maior valor contratado dentre aquelas constantes da planilha dessa CGU. Como exemplo, citamos a proposta 016.2010.5014 no valor total de R\$ 106.187.324,10 e desmembrada em duas operações, uma no valor de R\$ 45.440.731,97 com bônus de 15% por ser referente a município localizado fora da região semiárida e outra operação no valor de R\$ 60.746.592,13 com bônus de 25% por ser referente a municípios localizados fora da região semiárida. Com relação aos valores de bônus concedidos em 2014, no total de R\$ 629 milhões, após retirarmos os casos de “falso positivo”, restaram 205 operações que concederam bônus de R\$ 245.352,62 no exercício de 2014, não significando, entretanto, que esses bônus foram concedidos de forma indevida pelo fato de estarem divergentes da proposta. Haverá necessidade de exame caso a caso para identificarmos se a concessão foi devida e solicitar correção nos casos que porventura estejam realmente com erro no cadastramento e na concessão do bônus, cujo prazo de conclusão estimamos para 31/01/2016. Para finalizar, ressaltamos que, a partir de 03/08/2015, foram implantados controles automáticos no sistema S950-SIAC que impedem alterações de taxa de juros e bônus das operações importadas do Sistema Integrado de Crédito (SINC), razão pela qual julgamos que essa fragilidade foi devidamente tratada;”

Análise do Controle Interno

A despeito de o Banco ter sido municiado com os dados das operações da amostra na forma de planilha eletrônica, que foi resultado de consulta, acompanhada por técnicos do BNB, aos sistemas corporativos da instituição financeira, absteve-se, em suas respostas, de retornar os dados agrupados com o conteúdo de sua justificativa, identificando com precisão quais delas constituem o alegado “falso positivo”, salvo pela apresentação de um único contra-exemplo, o qual não se pode considerar pela ausência da devida comprovação documental.

Aliás, o BNB discorreu seus argumentos sem apresentar a comprovação fática ou documental. Os supostos casos denominados como “falso positivos” constituem, nos termos apresentados, desmembramentos de propostas, situações que estão inclusas nos casos de duplicação, os quais já foram admitidos na análise inicial.

Nesse sentido, além de não satisfazer as solicitações de auditoria a contento, o Banco revela não manter rotina de verificação e manutenção da integridade das taxas de bônus praticadas e também demonstra dificuldade em localizar e analisar de forma consolidada os dados operacionais.



Com efeito, impede remeter a achado específico deste relatório, que trata do comprometimento do *compliance* no Banco, condição esta que também se verifica na seara deste apontamento, sob a responsabilização da área de controle financeiro do BNB.

Por fim, urge considerar-se a existência de usuários com privilégios de alteração no SIAC, o que em tese fragiliza e sobrepassa o controle da segurança e integridade dos dados de taxa de bônus de adimplência.

Recomendações:

Recomendação 1: Apresentar e comprovar a situação de cada uma das 3.622 operações para as quais foram detectadas divergências do bônus de adimplência concedido em relação ao bônus autorizado na proposta.

Recomendação 2: Caracterizada a concessão do bônus em desacordo ao normativo, levantar os valores concedidos indevidamente e promover a reversão da despesa em favor do FNE.

Recomendação 3: Apurar as responsabilidades dos agentes envolvidos no cadastramento de taxas de bônus de adimplência de juros em desacordo com as normas, posto que o procedimento de conferência do bônus autorizado é previsto em normativo e os agentes que conduziram as alterações subsequentes nas taxas são passíveis de rastreamento pelos sistemas.

Recomendação 4: Implantar controle de acesso aos dados do SIAC tal que se elimine a necessidade de usuários com superprivilégios de alteração para realizar a manutenção dos dados financeiros dos chamados ?contratos manuais?, de forma que estes contratos passem a ter o mesmo nível de proteção e segurança de dados apresentados nos contratos que são atualmente importados do SINC.

Recomendação 5: Realizar periodicamente testes que visem verificar a aderência dos dados secundários do SIAC aos valores previstos nas normas autorizadoras dos parâmetros financeiros das operações de crédito com fonte FNE, notadamente com referência à concessão de bônus de adimplência de juros.

2 CONTROLES DA GESTÃO

2.1 CONTROLES INTERNOS

2.1.1 AUDITORIA DE PROCESSOS DE CONTAS

2.1.1.1 INFORMAÇÃO

Acompanhamento das recomendações emitidas pela CGU nos exercícios anteriores.

Fato

Constatou-se que o BNB mantém uma rotina de acompanhamento e atendimento das recomendações emanadas pela CGU para a melhoria da gestão do FNE, na forma de um Plano de Providência Permanente específico para o Fundo.

A situação das recomendações emitidas pela CGU em seus relatórios, quanto ao atendimento pelo Banco, encontra-se resumida no quadro a seguir:

Quadro – Situação das Recomendações emitidas pela CGU



Situação	Quantidade
Recomendações de diversos relatórios atendidas em 2014	37
Recomendações de diversos relatórios reiteradas pela não implementação plena	100
Recomendações de diversos relatórios prorrogadas por solicitação do gestor	52
Recomendações sem manifestação do Banco no exercício de 2014(*)	6
Total	195

(*) incluem as situações em que as medidas não dependem somente do Banco e as que o Banco entende que não há razão para novo pronunciamento sobre o assunto.

Fonte: Plano de Providência Permanente – Posição 31/12/2014, conforme sistema de informação corporativo da CGU Monitor WEB.

Existem 158 situações de recomendações que estão pendentes de atendimento (por reiterações, prorrogação de prazo e outros motivos) na posição 31/12/2014, sendo distribuídas nas seguintes classes de recomendações:

Quadro – Classes das Recomendações das recomendações não atendidas

Classe de Recomendação	Quantitativo
Apuração de Responsabilidade	19
Reposição de Valores	14
Atuação junto a outros órgãos	4
Estruturantes	99
Outras	22
Total	158

Fonte: Plano de Providência Permanente – Posição 31/12/2014.

Com relação ao atendimento aos itens 11.2.1 e 11.2.2 da Portaria TCU nº 90/2014, os quais versam sobre o registro de informações acerca das providências adotadas para dar cumprimento às recomendações emitidas pela CGU no Relatório de Gestão do FNE, verificou-se que as informações contemplam os requisitos referidos, conforme segue:

- a) ordem, identificação do relatório de auditoria, item do RA, comunicação expedida ao responsável, bem como a identificação dos órgãos e entidades que foram objeto da recomendação e a descrição da respectiva recomendação, conforme contida na comunicação expedida;
- b) identificação do setor responsável pela implementação da providência adotada, a síntese da providência adotada, a síntese dos resultados obtidos com a providência adotada e a análise crítica dos fatores positivos/negativos que facilitaram/prejudicaram a adoção de providências e dos resultados obtidos, quando for o caso, e
- c) justificativas pelo não cumprimento das recomendações pelo setor responsável, contendo a análise crítica dos fatores positivos/negativos que facilitaram/prejudicaram a adoção de providências pelo gestor.

De se ressaltar que diversas partes foram suprimidas do Relatório de Gestão por alegações de sigilo, a exemplo dos campos: constatação, recomendação e síntese da providência adotada, sendo acessível somente aos órgãos de controle mediante solicitação.

2.1.1.2 INFORMAÇÃO

Avaliação da Conformidade das Peças.

Fato



Em face das mudanças implantadas pela DN TCU nº 143/2015, os formatos e conteúdos obrigatórios do relatório de gestão previstos nas DN TCU nºs 134/2013 e 140/2014 e na Portaria TCU nº 90/2014 sofreram alterações em relação à estrutura definida pelo novo Sistema de Prestação de Contas adotado pelo TCU.

Em vista disso, a análise do atendimento aos conteúdos previstos para os capítulos foi realizada diretamente no sistema e-Contas.

Da análise procedida no Sistema de Prestação de Contas (e-Contas) do TCU, verificou-se a adequação do conteúdo do relatório de gestão elaborado pelo BNB para as contas do FNE.

Além disso, o rol de responsáveis, exigido pela DN TCU nº 140/2014, foi elaborado nos termos dos arts. 10 e 11 da IN TCU nº 63/2010 e do art. 6º e Anexo II da referida decisão normativa.

2.1.2 Avaliação dos Controles Internos Administrativos

2.1.2.1 CONSTATAÇÃO

Atuação intempestiva do Ambiente de Controles Internos

Fato

No âmbito das instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil, o Conselho Monetário Nacional – CMN determinou, por meio da Resolução nº 2.554, de 24/09/1998, ‘*a implantação e a implementação de controles internos voltados para as atividades por elas desenvolvidas, seus sistemas de informações financeiras, operacionais e gerenciais e o cumprimento das normas legais e regulamentares a elas aplicáveis*’.

Ressaltou, ainda, a necessidade de que os controles internos, independentemente do porte da instituição, sejam efetivos e consistentes com a natureza, complexidade e risco das operações por ela realizadas.

Em atendimento à referida Resolução, o BNB mantém implantado sistema de controles internos visando a assegurar que os riscos inerentes às atividades da instituição, nesse contexto se insere a operacionalização do FNE, sejam identificados e gerenciados adequadamente, com a finalidade maior de fornecer razoável garantia à Administração de que os objetivos de negócio estão sendo continuamente alcançados, conforme enunciado no Manual Básico de Controles Internos.

As atividades de *compliance* encontram-se designadas ao Ambiente de Controles Internos - ACI, criado com o intuito de adequar a estrutura organizacional do BNB aos padrões internacionalmente recomendados, permitindo a execução de atividades preventivas voltadas para a verificação da conformidade dos procedimentos internos.

Pode-se, também, situar as atividades atribuídas ao Ambiente de Controles Internos como a segunda camada do sistema de controles internos do BNB, já que a primeira são os controles internos administrativos exercidos pelas próprias áreas gestoras dos processos e a terceira corresponde ao Ambiente de Auditoria Interna.

A responsabilidade básica do Ambiente de Controles Internos consiste em realizar, de forma segregada de outras unidades, atividades de certificação e de eficácia de controles



internos vinculados a processos, produtos e serviços operacionalizados em âmbito institucional, em que, por óbvio, se insere o FNE, principal fonte de recursos para financiamento da Instituição, com apuração de indicadores e reporte dos resultados desses trabalhos para os demais órgãos internos e externos do Banco.

As atividades desdobram-se em certificações de conformidade realizadas tanto para processos da Direção Geral, quanto para produtos e serviços das agências e centrais.

Com efeito, no que diz respeito à revisão e certificação das operações contratadas com recursos da fonte FNE, foi observado atraso significativo nos exames a cargo do Ambiente de Controles Internos, executados por meio das Centrais Regionais de Controle Interno.

A situação atual quanto à capacidade operacional, atuação e deficiências dos controles internos foram demonstradas de forma detalhada na Prestação de Contas do Banco do Nordeste do exercício de 2014 (Relatório de Auditoria nº 201503884 – Itens 4.1.1.1 a 4.1.1.3), destacando-se o fato de que a análise apresentada naquele relatório engloba as operações do FNE.

Foram evidenciadas deficiências tanto em relação à confiabilidade quanto à abrangência dos exames em segunda camada. A deficiência operacional do Ambiente de Controles Internos somada à concentração de esforços para a realização de controles no nível da execução dos processos têm acarretado a formação de um passivo considerável de certificações, com especial agravamento durante o exercício de 2014.

Para exemplificar a situação, apresenta-se a seguir um quadro com a situação em que se encontra a análise das operações que fizeram parte da amostra examinada pela equipe de auditoria neste trabalho:

Quadro – Situação quanto à análise pelo Ambiente de Controles Internos

OPERAÇÃO	CLIENTE	VALOR – R\$	SITUAÇÃO	CONSULTA
B400004001	BRASKEM S A	200.000.000,00	Aguardando Dossiê	10/11/2015
B400001401	SLC Agrícola S/A	107.704.478,68	Aguardando Dossiê	10/11/2015
B400001201	Fazenda Parnaíba Emp. Agrícolas Ltda.	101.942.802,23	Aguardando Dossiê	10/11/2015
B400003901	ALX Indústria e Com. de Alumínio e Derivados Ltda.	46.982.630,00	Aguardando Dossiê	10/11/2015
B400005201	Granel Química Ltda.	35.145.772,94	Aguardando Dossiê	10/09/2015
B400001801	Bioflex Agroindustrial S A	17.796.042,00	Liberado em 15/05/2015	10/11/2015
B400002801	Cimenteira Santo Antônio Ltda.	5.994.665,86	Aguardando Dossiê	08/10/2015
B400012601	Comercial Santana Veículos e Peças Ltda.	3.280.000,00	Liberado em 29/04/2015	10/11/2015

Fonte: Consulta ao Sistema de Gerenciamento de Controles Internos do BNB

Portanto, das 08 operações de crédito novas analisadas, apenas duas já foram objeto de análise pelo Ambiente de Controles Internos do Banco, o que corresponde um montante de R\$ 21.076.042,00 (4,06%) analisados e R\$ 497.770.349,71 (95,94%) aguardando análise.

Além das operações listadas, foi constatada a falta de tempestividade na atuação do Ambiente de Controles Internos nas operações do Grupo Petrópolis (Relatório de Auditoria nº 201500114, item 1.1.15) e da Corte Oito Gestão e Empreendimentos Ltda.



(Relatório de Auditoria nº 201501888, item 1.1.1.4), cujos pontos relacionados ao exercício 2014 fazem parte deste Relatório em itens específicos. As duas operações contratadas com o Grupo Petrópolis somam R\$ 827.469.150,75.

Portanto, considerando que o montante apontado de atraso ou ausência de conformidade tratados neste achado ultrapassa R\$ 1.325 milhões, conclui-se que as atividades de controle encontram-se bastante deficientes, o que aumenta os riscos no acompanhamento e administração do crédito, principalmente no que tange às operações de crédito mencionadas acima.

Causa

Estrutura deficiente e falta de capacidade operacional das Centrais Regionais de Controle Interno.

Manifestação da Unidade Examinada

Encaminhado o Relatório Preliminar para ciência e manifestação dos responsáveis, o Banco apresentou o seguinte posicionamento sobre o assunto por meio do Ofício 2015/646-239, de 30/11/2015:

“O Banco do Nordeste, concluiu, em 13/08/2015, o processo de concorrência interna, com sucesso, preenchendo integralmente as 16 (dezesseis) vagas existentes nas Centrais Regionais de Controle Interno. Até novembro de 2015, 15 (quinze) funcionários já tomaram posse e até janeiro de 2016, 100% da capacidade operacional estará recomposta, de forma a atender com maior tempestividade rotinas e atribuições definidas para as Centrais Regionais de Controle Interno.”

Análise do Controle Interno

A manifestação apresentada demonstra que o Banco já está adotando as recomendações propostas pela CGU, com a recomposição da lotação autorizada, no entanto, ainda restam providências a serem trabalhadas no que diz respeito à revisão da capacidade operacional do ACI e a análise da conveniência de participação dos mecanismos de *compliance* no nível da execução dos processos.

Recomendações:

Recomendação 1: Rever a capacidade operacional do Ambiente de Controles Internos, de forma a garantir a realização tempestivas das certificações de conformidade de produtos, processos e agências.

Recomendação 2: Reavaliar a conveniência da participação dos mecanismos de compliance no nível da execução dos processos, em substituição ou superposição com os controles administrativos primários, considerando a capacidade operacional do Ambiente de Controles Internos.

2.2 CONTROLES EXTERNOS

2.2.1 ATUAÇÃO DO TCU/SECEX NO EXERCÍCIO

2.2.1.1 INFORMAÇÃO

Atuação do TCU/Secex no exercício.



Fato

Em consulta às planilhas elaboradas pela Secretaria Federal de Controle Interno – SFC/CGU não se identificou determinações do Tribunal de Contas da União para que a Controladoria Geral da União - CGU acompanhasse/verificasse/fizesse constar no trabalho de auditoria de contas algum assunto específico.

3 GESTÃO OPERACIONAL

3.1 Programação dos Objetivos e Metas

3.1.1 ORIGEM DO PROGRAMA/PROJETO

3.1.1.1 INFORMAÇÃO

Programação orçamentária e os setores econômicos financiados pelo FNE em 2014.

Fato

O orçamento projetado para o FNE, em 2014, foi de R\$ 13,1 bilhões, conforme pode se verificar no quadro a seguir:

Quadro - FNE 2014 - Estimativa de recursos (em R\$ bilhões)

Discriminação	Valor
ORIGEM DE RECURSOS (A)	21,4
Disponibilidades previstas ao final do exercício anterior	5,5
Transferências da União	6,8
Reembolsos de Operações (Líquido de Bônus de Adimplência)	7,8
Recebimentos para Liquidação de Operações FNE - Art. 9º da Lei 12.844 ⁽¹⁾	0,2
Remuneração das Disponibilidades	0,5
Outros ⁽²⁾	0,6
APLICAÇÃO DE RECURSOS (B)	-3,1
Taxa de Administração	-1,4
Del credere Banco do Nordeste	-1,2
Desembolsos para Liquidação de Operações FNE - Art. 9º da Lei 12.844	-0,2
Desembolsos para Liquidação de Operações de Outras Fontes - Art. 9º Lei 12.844 ⁽³⁾	0,0
Outros ⁽⁴⁾	-0,2
DISPONIBILIDADE TOTAL (A + B)	18,3
SALDO A LIBERAR DE EXERCÍCIOS ANTERIORES	-5,2
DISPONÍVEL PARA APLICAÇÃO	13,1

Fonte: Programação Regional do FNE, Banco do Nordeste (2014).

Especificamente com relação às áreas de negócios relativas ao FNE, as aplicações foram direcionadas aos setores de atividades da agricultura, pecuária, agroindústria, indústria, turismo, comércio e serviços e infraestrutura. O Quadro a seguir contempla os valores previstos e executados por programas setoriais e multissetoriais contemplados na programação anual do FNE aprovada pela Resolução MI/Sudene/CONDEL nº 074, de 13/12/2013, que respaldou os negócios realizados com recursos do Fundo:

Quadro - Programas Setoriais e Multissetoriais do FNE, exercício 2014 (R\$ milhões).

Programas Setoriais	Previsto	Realizado	Variação %
FNE Rural – Programa de Apoio ao Desenvolvimento Rural do Nordeste	2.332,8	2.665,4	14,25



FNE Irrigação – Programa de Financiamento à Agropecuária Irrigada	176,5	141,5	-19,83
FNE Aquipesca – Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Aquicultura e Pesca	15,0	19,3	28,66
FNE Industrial – Programa de Apoio ao Setor Industrial do Nordeste.	2.444,6	2.656,0	8,64
FNE Agrin – Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Agroindústria do Nordeste	63,1	29,1	-53,88
FNE Proatur – Programa de Apoio ao Turismo Regional	570,3	394,0	-30,91
FNE Comércio e Serviços – Programa de Financiamento para os Setores Comercial e de Serviços.	2.120,8	2.200,4	3,75
FNE Proinfra – Programa de Financiamento à Infraestrutura Complementar da Região Nordeste.	275,0	233,6	-15,05
SubTotal	7.998,1	8.339,4	4,26
Programas Multissetoriais			
Programa Nacional de Agricultura Familiar - PRONAF	2.115,0	2.097,5	-0,01
FNE – Inovação	356,9	605,2	69,57
FNE - Verde	265,0	247,3	-6,67
FNE MPE	2.365,0	2.163,3	-8,52
SubTotal	5.101,9	5.113,3	0,01
Total	13.100,0	13.453,7	0,27

Fonte: Programação Anual do FNE 2014 e Relatório de Resultados e Impactos do FNE 2014

Como se verifica houve uma variação positiva de 0,27% entre o total de recursos previsto e o executado no exercício de 2014.

Por meio do Ofício 2015/719-1023, de 01/10/2014, o BNB se manifestou com relação aos fatores que contribuíram para os desvios mais significativos entre o previsto e executado concernentes aos programas, conforme segue:

“O ano de 2014 apresentou situações restritivas que condicionaram o ambiente operacional, tais como o crescimento econômico abaixo das expectativas, elevação das taxas de juros dos fundos constitucionais, crise no setor sucroalcooleiro, além da continuidade da seca na região Nordeste.

Nessa conjuntura, foi importante a operacionalização de plano de negócios lançado pela alta administração no segundo semestre de 2014, com intuito de alavancar as contratações do Banco no FNE.

Com essas premissas, discriminamos a seguir as justificativas para os programas supracitados:

FNE Rural e FNE Irrigação

Programas Setoriais	Previsto	Realizado	Variação Percentual



<i>FNE Rural – Programa de Apoio ao Desenvolvimento Rural do Nordeste</i>	2.332,8	2.665,4	14,25%
<i>FNE Irrigação – Programa de Financiamento à Agropecuária Irrigada</i>	176,5	141,5	-19,83%

A meta do FNE Rural foi ultrapassada em, aproximadamente, 14,0% devido à realização de importantes financiamentos nas atividades, exploradas em regime de sequeiro, de fibras e têxteis nos estados do Piauí e da Bahia, de grãos no Maranhão, Ceará, Piauí e Bahia e, ainda, de fruticultura no Ceará, importando em, aproximadamente, R\$ 1,5 bilhão, ou seja, 65,0% do valor programado. O atendimento dessas demandas vem explicar a superação da meta do FNE Rural, e, justifica, também, o não atingimento da meta do Programa FNE Irrigação. Esses financiamentos também explicam o fato de as contratações no estado da Bahia terem ultrapassado a meta programada.

FNE Agrin

<i>Programas Setoriais</i>	<i>Previsto</i>	<i>Realizado</i>	<i>Variação Percentual</i>
<i>FNE Agrin – Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Agroindústria do Nordeste</i>	63,1	29,1	-53,88%

Mesma justificativa apresentada em resposta ao item 5 desta solicitação para o Setor Agroindustrial (Programa mais representativo do Setor).

FNE Proatur

<i>Programas Setoriais</i>	<i>Previsto</i>	<i>Realizado</i>	<i>Variação Percentual</i>
<i>FNE Proatur – Programa de Apoio ao Turismo Regional</i>	570,3	394,0	-30,91%

Mesma justificativa apresentada em resposta ao item 5 desta solicitação para o Setor Turismo (Programa mais representativo do Setor).

FNE Aquipesca

<i>Programas Setoriais</i>	<i>Previsto</i>	<i>Realizado</i>	<i>Variação Percentual</i>
<i>FNE Aquipesca – Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Aquicultura e Pesca</i>	15,0	19,3	28,66%

A meta do Programa FNE Aquipesca foi ultrapassada devido, principalmente, ao atendimento das demandas por financiamento nas atividades de carcinicultura nos estados do Ceará e do Rio Grande do Norte e da piscicultura no Estado do Maranhão.

FNE Proinfra

<i>Programas Setoriais</i>	<i>Previsto</i>	<i>Realizado</i>	<i>Variação Percentual</i>
<i>FNE Proinfra – Programa de Financiamento à Infraestrutura Complementar da Região Nordeste.</i>	275,00	233,6	-15,05%



Mesma justificativa apresentada em resposta ao item 5 desta solicitação para o Setor Infraestrutura (Programa mais representativo do Setor)

FNE Inovação

<i>Programas Multissetoriais</i>	<i>Previsto</i>	<i>Realizado</i>	<i>Variação Percentual</i>
<i>FNE Inovação</i>	356,9	605,2	69,57%

Em 2014, no âmbito das ações de incentivo à inovação promovidas pelo Governo Federal, o Banco Central determinou, por meio da Resolução nº 4.304, de 20 de janeiro de 2014, que alterou a Resolução nº 4.297, de 30 de dezembro de 2013, que nas operações de financiamento a projetos de ciência, tecnologia e inovação, a taxa de juros passaria a ser de 4,71% a.a.

Referida taxa de juros passou a ser a mais atrativa do FNE em 2014, sendo inclusive inferior àquela praticada para o setor rural naquele ano, o que levou à atração de financiamentos de projetos inovadores, sobretudo do setor industrial.

A meta de contratação no Programa FNE Inovação foi, então, ultrapassada devido a dois grandes projetos nas atividades de Extração de Carvão, Petróleo e Gás e na atividade de Celulose, Papel e Produtos de Papel que representam, aproximadamente, 72,0% do total financiado nesse Programa, estando os projetos localizados no Estado da Bahia, o que também explica as contratações realizadas nesse Estado apresentarem-se acima do programado.”

O item 5 a que se refere a manifestação do Banco contempla o questionamento realizado pela equipe de auditoria, no que tange aos desvios, para mais e para menos, das metas concernentes ao indicador de eficácia, conforme se pode verificar em item do presente relatório que trata da análise de indicadores. Como as manifestações foram consideradas satisfatórias para aquelas situações, que por sinal guardam correlações com as apontadas neste item, a mesma opinião tem-se para as situações referentes ao presente item, no que couber.

Portanto, de uma forma geral, consideram-se satisfatórias as manifestações do Banco para as diferenças entre o previsto e o realizado, no que tange à programação do FNE para o ano de 2014.

3.2 AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS

3.2.1 RESULTADOS DA MISSÃO INSTITUCIONAL

3.2.1.1 INFORMAÇÃO

Os indicadores de gestão relativos ao FNE são adequados e utilizados de forma razoável.

Fato

O BNB definiu um conjunto de indicadores para avaliar a gestão do FNE, sendo 10 de eficácia, 3 de eficiência e 5 de efetividade, os quais estão dispostos nos quadros a seguir:

Quadro – Indicadores de Eficácia

<i>Nome do Indicador</i>	<i>Descrição do Indicador/Fórmula de cálculo</i>



% financiado na região semiárida	somatório dos valores das operações contratadas na região semiárida com recursos do FNE, no exercício / valores dos ingressos de recursos do FNE, no exercício
% financiado em empreendimentos de mini/micro, pequeno e pequeno-médio portes	somatório dos valores das operações contratadas por empreendimentos de mini/micro, pequeno e pequeno-médio portes, com recursos do FNE / somatório dos valores totais das operações contratadas com recursos do FNE
% financiado em empreendimentos de médio e grande portes	somatório dos valores das operações contratadas por empreendimentos de grande porte, com recursos do FNE / somatório dos valores totais das operações contratadas com recursos do FNE
% financiado no Setor Rural	somatório dos valores das operações contratadas por empreendimentos do setor rural, com recursos do FNE / somatório dos valores totais das operações contratadas com recursos do FNE
% financiado no Setor Agroindustrial	somatório dos valores das operações contratadas por empreendimentos do setor agroindustrial, com recursos do FNE / somatório dos valores totais das operações contratadas com recursos do FNE
% financiado no Setor Industrial	somatório dos valores das operações contratadas por empreendimentos do setor industrial, com recursos do FNE / somatório dos valores totais das operações contratadas com recursos do FNE
% financiado no Setor Turismo	somatório dos valores das operações contratadas por empreendimentos do setor turismo, com recursos do FNE / somatório dos valores totais das operações contratadas com recursos do FNE
% financiado no Setor de Infraestrutura	somatório dos valores das operações contratadas por empreendimentos do setor de infraestrutura, com recursos do FNE / somatório dos valores totais das operações contratadas com recursos do FNE
% financiado no Setor Comércio/Serviços	somatório dos valores das operações contratadas por empreendimentos do setor de comércio/serviços, com recursos do FNE / somatório dos valores totais das operações contratadas com recursos do FNE
% financiado por Estado:	somatório dos valores das operações contratadas por Estado com recursos do FNE / Somatório dos valores das operações contratadas com recursos do FNE.

Fonte: Relatório de Gestão do FNE 2014.

Quadro – Indicadores de Eficiência

Nome do Indicador	Descrição do Indicador/Fórmula de cálculo
Retorno sobre o Patrimônio	$[(Lucro (Prejuízo) do exercício atual + despesas com rebate e Bônus + despesas com descontos concedidos em renegociações) / (Patrimônio Líquido do final do exercício anterior)] * 100$
Margem Financeira sobre o PL	$[Receitas operações de crédito + remuneração das disponibilidades - despesas com rebates e bônus / PL] * 100$
Inadimplência	$[Saldo de parcelas em atraso a partir de 01 dia / Saldo total de operações de crédito] * 100$

Fonte: Relatório de Gestão do FNE 2014.

Quadro – Indicadores de Efetividade



Nome do Indicador	Descrição do Indicador/Fórmula de cálculo
Pagamento de Salários	Acréscimo no pagamento de salários devido aos efeitos diretos, indiretos e de renda, na Região Nordeste
Emprego	Número de empregos formais e informais que serão gerados devido aos efeitos diretos, indiretos e de renda, na Região Nordeste
Geração de Tributos	Acréscimo na arrecadação de impostos devido aos efeitos diretos, indiretos e de renda, na Região Nordeste
Valor Adicionado à Economia	Acréscimo à economia da Região Nordeste devido aos efeitos diretos, indiretos e de renda
Valor Bruto da Produção	Acréscimo na produção bruta da Região Nordeste devido aos efeitos diretos, indiretos e de renda

Fonte: Relatório de Gestão do FNE 2014.

Há evidências que os indicadores são utilizados pelo BNB para divulgar à sociedade os resultados e os impactos das aplicações do Fundo, tanto que anualmente é publicado o Relatório de Resultados e Impactos do FNE, cuja distribuição para o público é considerável.

Ademais, os indicadores fazem parte do planejamento estratégico e plano operacional do Banco, contribuindo, assim, para as tomadas de decisões, tanto do BNB quanto da programação anual do FNE.

Constatou-se que os indicadores medem e refletem os resultados das intervenções efetuadas na gestão do Fundo, em que pesem os indicadores de efetividade requererem uma certa cautela para fins de se analisar os seus impactos, tendo em vista que se tratam de estimativas geradas por instrumentos econômicos de metodologia complexa.

Especificamente, os indicadores de efetividade são extraídos da Matriz Insumo Produto (MIP) que o Escritório Técnico de Estudos Econômicos do Nordeste - ETENE elabora para a Região, cujos multiplicadores são calculados a partir de coeficientes técnicos que dependem de uma Tabela de Recursos e Usos (TRU), a qual contempla 111 setores de atividades econômicas de 10 regiões (os nove estados do Nordeste e o restante do Brasil). A TRU apresenta a oferta e a demanda de bens e serviços, desagregadas por grupos de produtos, assim como a conta de produção e geração da renda por atividade econômica, além de detalhar os bens e serviços produzidos e consumidos por atividade.

Como se observa, o conjunto de informações utilizado no cálculo do indicador, por intermédio da MIP, dá ênfase à análise do processo produtivo, focando as relações técnico-econômicas. Por isso, caso os dados da TRU estejam defasados, a precisão dos coeficientes técnicos da MIP pode ficar comprometida, repercutindo nas estimativas realizadas.

Por meio do Ofício 2015/719-1023, de 01/10/2015, o Banco informou que os dados da TRU utilizada na MIP são de 2004, daí a razão de se ter cautela na análise dos resultados dos indicadores.

Por fim, os indicadores possuem os atributos recomendáveis quanto à capacidade de mensurabilidade, principalmente quanto à comparabilidade (possui série histórica), economicidade e confiabilidade. Contudo, conforme já referenciado acima, os indicadores de efetividade apresentam complexidade quanto à sua metodologia de apuração, requerendo conhecimentos avançados para o seu entendimento e cautela na



análise dos seus resultados, em caso de defasagem dos dados utilizados para o cálculo dos coeficientes técnicos da MIP.

3.2.2 EFETIVIDADE DOS RESULTADOS OPERACIONAIS

3.2.2.1 INFORMAÇÃO

Resultados qualitativos e quantitativos do FNE em 2014.

Fato

Os principais resultados do FNE em 2014, extraídos do Relatório de Gestão e do Relatório de Resultados e Impactos, são apresentados a seguir:

I – Contratações FNE

As contratações com recursos do FNE alcançaram o montante de R\$ 13,5 bilhões em 2014, o que representa um crescimento nominal de 6,3% em relação ao ano de 2013, quando as aplicações foram da ordem de R\$ 12,7 bilhões.

As contratações na região semiárida totalizaram, aproximadamente, R\$ 3,8 bilhões, o que representou 62,2% dos repasses realizados pelo Tesouro Nacional no exercício de 2014, estando, assim, de acordo com o preceito legal que exige aplicações de no mínimo 50% dos recursos repassados anualmente (art. 2, par.2º, da Lei nº 7.827/1989).

Contudo, do ponto de vista de efetividade do Fundo, no tange ao total das aplicações de recursos, em que apenas 27,61% foram direcionados ao semiárido, os números podem sugerir problemas de efetividade quanto à redução das desigualdades intrarregionais, principalmente pelo fato de a população nordestina do semiárido corresponder a 40,25% da população total da região, ver Quadro a seguir.

Quadro – Contratações do FNE e População

População Nordestina*	53.081950
População Semiárido Total*	22.598.318
População Semiárido Nordeste*	21.365.929
Relação Semiárido Nordeste/População Nordestina	40,25%
Contratação Total FNE	R\$ 13.453.709 mil
Contratação FNE no Semiárido	R\$ 3.779.382 mil
Contratação FNE fora do Semiárido	R\$ 9.674.327 mil
Relação Contratação FNE no Semiárido / Contratação Total FNE	27,61%

*dados de 2010

Fonte: Relatório de Resultados e Impactos do FNE 2014 e INSA/MCTI (http://www.insa.gov.br/censoab/index.php?option=com_content&v)

As contratações do FNE pelos estados de sua área de atuação estão contempladas no quadro a seguir:

Contratações do FNE por Estado – Exercício de 2013/2014 *Valores em R\$ Mil*

Estado	Contratações 2013 ¹				Contratações 2014			
	Valor	%	Valor/População	Ordem	Valor	%	Valor/População	Ordem
Alagoas	642.948	5,1	194,78	9	574.595	4,3	172,98	10
Bahia	3.038.807	23,9	201,99	6	3.467.359	25,8	229,23	5
Ceará	1.691.605	13,3	192,70	10	1.664.447		188,23	



					12,4		9
Espírito Santo	289.330	2,3	317,50	2	215.242	1,6	233,57
Maranhão	1.412.299	11,1	207,87	5	1.327.663	9,9	193,79
Minas Gerais	541.196	4,3	187,33	11	553.930	4,1	190,89
Paraíba	763.745	6,0	195,26	8	549.588	4,1	139,35
Pernambuco	1.821.896	14,3	198,75	7	1.893.457	14,1	204,09
Piauí	1.157.376	9,1	363,48	1	1.124.780	8,4	352,07
Rio Grande do Norte	799.438	6,3	236,94	4	901.868	6,7	264,59
Sergipe	568.883	4,5	259,09	3	1.180.780	8,8	531,98
Total	12.727.523	100	213,73		13.453.709	100	224,19

Fontes: Relatório de Resultados e Impactos 2014

Notas: (1) Por "Contratações" entende-se a realização de operações, incluindo parcelas desembolsadas e a desembolsar.

Verifica-se que os estados mais beneficiados, em termos de recursos contratados, foram a Bahia (25,8%), Pernambuco (14,1%), Ceará (12,4%) e Maranhão (9,91%). Contudo, em termos de valor contratado/população, os mais beneficiados foram Piauí, Espírito Santo, Sergipe e Rio Grande do Norte, o que sugere um tímido caráter redistributivo dos recursos, visto que Alagoas se posiciona de forma muito desfavorável e a Bahia é beneficiada consideravelmente tanto em termos absolutos de contratação como per capita.

Esses dados sugerem que, se a redução da desigualdade intrarregional depender diretamente da política de distribuição dos recursos do FNE, está muito longe de se obter taxas de convergência para tal objetivo.

Em termos temporais, Alagoas e Paraíba, além de não atingirem o percentual mínimo de 4,5% de contratação prevista na programação anual, tiveram decréscimo de 10,6% e 28,01 % respectivamente. Bahia, Rio Grande do Norte e Sergipe tiveram crescimentos nominais consideráveis, enquanto o Estado do Ceará teve redução nominal e na participação relativa.

II - Resultados Financeiros e Patrimoniais

II.1 - Inadimplemento das Operações do FNE

A taxa de inadimplência das operações de crédito com fonte FNE atingiu 2,8% no final do exercício de 2014, apresentando uma redução nominal com relação ao exercício 2013, que foi 3,3%.

Em termos de valor absoluto, a inadimplência situa-se em R\$ 1.283.752 mil, o que se mostra um valor considerável, independentemente do total do saldo de aplicações, que gira em torno de R\$ 45 bilhões.

Mais da metade do valor atrasado, R\$ 798.807 mil, estava junto às cooperativas/associações, mini/micro e aos pequenos e pequenos-médios tomadores de recursos.

A manifestação do Banco sobre o assunto centrou-se nos efeitos da estiagem sobre a produção do grupo de mini/micro, pequenos e pequenos-médios, incluindo ainda as



associações e cooperativas, em que pese ser menor os efeitos sobre a renda em vista dos programas sociais de larga escala existentes (bolsa família, aposentadorias, entre outros).

Não ficou adequadamente caracterizada que a inadimplência decorre dos pequenos produtores rurais, em que o efeito da estiagem é mais significativo em decorrência do impacto negativo na queda da produção, pois se espera que os efeitos da estiagem sejam menores sobre os pequenos tomadores de crédito localizados nos centros urbanos, visto que a estiagem não tem o mesmo efeito sobre a renda.

Além disso, o Banco enfatizou que houve redução das inadimplências desses portes de pequenos produtores e atribuiu essa redução às ações da instituição adotadas ao longo de 2014. Contudo, o fato é que fatia do saldo em atraso dos pequenos produtores é significativa em comparação aos produtores de porte médio e grande, pois, enquanto a inadimplência média (simples) desses últimos se encontra em 2,3%, a dos pequenos produtores (mini, micro) situa-se em 7,95%.

Logicamente, as médias e grandes empresas têm mais condições de enfrentar uma estiagem de 4 anos e muitas são localizadas em áreas que sofrem menos efeitos do clima adverso. Além disso, todas elas estão sujeitas a avaliação de risco para fins de concessão, bem como algum tipo de seleção de crédito.

Por fim, cabe observar que mesmo em um período de longa estiagem, houve aumento no volume de concessão de crédito para os pequenos tomadores, exceto no caso das associações e cooperativas.

Assim, o problema da inadimplência desses pequenos produtores pode também ter decorrido da ausência de critérios mais adequados na seleção de crédito por parte do Banco, inclusive com abertura de crédito em algumas regiões e setores/atividades econômicos em que as condições produtivas (infraestrutura, clima, demanda, preços de comercialização, bens substitutos, atividade, entre outros) não foram adequadamente consideradas no momento da concessão e, simplesmente, procurou-se atender a margem global de 51% estabelecida pela programação do FNE para esses setores/atividades e produtores.

II.2 – Regularização de Crédito

O Banco do Nordeste regularizou 123.933 operações de crédito do FNE em 2014, resultando em R\$ 502.969 mil de valor renegociado, mas com um recebimento em espécie de apenas R\$ 36.001 mil, ou seja, 7,1% do total regularizado, mostrando que o risco de crédito das referidas operações ainda se mantém considerável, independentemente do fato que boa parte já tenha sido provisionada.

Quadro – Valor renegociado e recuperado por estado em 2014

Estado	Quantidade de Operações	Valor em Espécie	Valor Renegociado	Total Recuperado
Alagoas	4.810	219	15.156	15.375
Bahia	21.628	2.086	77.006	79.092
Ceará	26.630	16.642	139.629	156.270
Espírito Santo	33	64	1.777	1.841
Maranhão	6.786	1.820	34.815	36.635
Minas Gerais	5.725	1.873	22.739	24.612
Paraíba	12.016	4.678	23.725	28.403



Pernambuco	18.183	3.577	70.220	73.797
Piauí	13.489	2.349	42.916	45.265
Rio Grande do Norte	9.698	1.121	23.451	24.572
Sergipe	4.935	1.572	15.536	17.107
Total	123.933	36.001	466.968	502.969

Fonte: Relatório de Gestão do FNE 2014

As renegociações foram mais representativas nos estados do Ceará, Bahia e Pernambuco, o que é normal tendo vista que são nesses estados as maiores aplicações do FNE.

O fato é que foi uma rolagem de dívida, em que os devedores, em termo consolidado, resgataram muito pouco da sua dívida original.

II.3 - Reembolsos, Remuneração das disponibilidades, Taxa de Administração e Provisão para Créditos de Liquidação Duvidosa

O quadro a seguir traz os números comparativos dos parâmetros em destaque nos exercícios de 2013 e 2014:

Quadro - Resultados Financeiros (R\$ milhões)

Discriminação	2013	2014	Variação %
Reembolsos Operação de Crédito (líquido de bônus adimplênciа)	7.546	7.810	3,50
Remuneração da disponibilidade	525	840	60,00
Taxa de administração	1.209	1.215	0,50
Provisão para crédito de liquidação duvidosa	629	620	-1,43
Receitas de Operações de Crédito	747	1.080	44,58
Repasses do Tesouro Nacional	5.578	6.078	8,96

Fonte: Relatório de Gestão do FNE 2015

Os reembolsos dos recursos emprestados aumentaram, de R\$ 7.546 milhões em 2013, para R\$ 7.810 milhões em 2014, correspondendo a um incremento nominal de 3,5%, em que pese o crescimento médio anual das aplicações do FNE ter se situado em 5,40% nos últimos três anos.

A remuneração das disponibilidades do Fundo, que é feita com base na taxa extramercado do Banco Central (em torno de 95% da SELIC), teve um incremento de 60% de 2013 para 2014, provavelmente decorrente do comportamento crescente da SELIC em 2014.

A taxa de administração paga ao Banco é 3% ao ano sobre o Patrimônio Líquido - PL do FNE, apropriada mensalmente à base de 0,25% sobre o PL deduzido dos valores de Pronaf, repasses ao Banco e a outras instituições financeiras, despesas de *del-credere* e outros ajustes e acrescido da remuneração das disponibilidades. Além disso, o valor calculado é limitado a 20% do valor das transferências realizadas pelo Tesouro Nacional no ano. Portanto, o valor da taxa de administração no exercício, que foi de R\$ 1.205 milhões, situou-se nos 20% do total de repasse realizado pelo Tesouro Nacional no ano de 2014.

No exercício de 2014 a despesa de provisão para créditos de liquidação duvidosa alcançou R\$ 620 milhões, o que representou uma redução de 1,43% com relação ao período anterior. Essa despesa continua a pressionar consideravelmente os resultados do FNE,



pois equivale a 57,4% das receitas de operação de crédito, sendo, assim, um dos principais responsáveis pelos prejuízos recorrentes do Fundo.

As receitas de operações de crédito, registradas pelo seu valor líquido, situaram-se em R\$ 1.080 milhões, o que representou um crescimento significativo de 44,58% com relação ao exercício de 2013.

A apuração das receitas de operações de crédito é feita a partir da renda de operações de crédito, que no exercício de 2014 foi de R\$ 3.060 milhões, crescendo nominalmente 3,61% com relação a 2013, o que é abaixo do crescimento médio das aplicações nos últimos quatro anos, que é de 5,55% ao ano.

Do saldo das rendas de operações de crédito são deduzidas as despesas de *del credere*, R\$ 1.087.522 mil, que cresceu razoavelmente com relação ao exercício anterior, as despesas de bônus de adimplência, R\$ 629 milhões, que decresceu comparativamente a 2013, as despesas de descontos concedidos, R\$ 219.138, que também caiu em 2014, e outras pequenas despesas, conforme quadro a seguir:

Quadro – Receitas de Operações de Crédito

Especificação	31/12/2013	31/12/2014	%
Rendas de Operações de Crédito	2.953.939	3.060.646	3,61
Despesa de <i>del credere</i> do Banco	-768.287	-1.083.978	41,09
Despesa de <i>del credere</i> de Outras Instituições	-3.589	-3.544	-1,25
Despesas de Descontos Concedidos em Renegociações	-377.173	-219.138	-41,9
Despesas de Rebate/Bônus Adimplência-Operações Contratadas	-1.020.119	-629.046	-38,4
Outras Despesas	-37.284	-44.547	19,48
Total	747.487	1080.393	44,53

Fonte: Relatório de Gestão do FNE 2015

O retorno das aplicações do FNE situou-se em 6,7%, considerando o total das rendas de operações com relação ao saldo das aplicações (R\$ 45.196 milhões) quando se considera as receitas de operações de crédito.

As despesas de *del credere* foram da ordem de R\$ 1.087.522 mil, sendo R\$ 1.083.978 mil repassados para o Banco do Nordeste e R\$ 3.544 mil para outras instituições que operam recursos do FNE.

Como o crescimento das rendas de operações de crédito foi baixo, apenas 3,61%, e as contas dedutivas são significantes, principalmente aquela relativa ao *del credere*, o resultado foi uma receita de operação de crédito pequena, que não suportou o pagamento da taxa de administração e despesa de provisionamento, gerando prejuízo de R\$ 172.940 milhões ao FNE em 2014. Contudo, relevante ressaltar que esse prejuízo foi consideravelmente menor que o de 2013.

Apesar da melhora no resultado, o fato é que as rendas e receitas de operações de crédito, junto com a remuneração das disponibilidades, não vêm sendo suficientes para evitar os prejuízos sucessivos históricos do Fundo, conforme mostra o quadro a seguir:

Quadro - Prejuízo do FNE 2008 a 2014

Prejuízos do FNE (em R\$ mil)						
2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014



399.615	151.669	182.435	608.483	73.321	756.890	172.940
---------	---------	---------	---------	--------	---------	---------

Fonte: Relatório de Gestão do FNE – diversos anos

Ressalta que mesmo com a redução significativa dos descontos concedidos aos mutuários em renegociações e nos rebates por força de dispositivos legais, e o aumento da remuneração das disponibilidades, não foi possível reverter plenamente o resultado de prejuízos recorrentes do FNE.

Por isso, a reversão do prejuízo, ou sua redução, está relacionada à alteração no comportamento de algumas variáveis: I) redução das despesas de *del credere*, taxa de administração e de provisionamento; II) redução do bônus de adimplência e dos descontos; ou, III) por outro lado, de um melhor aumento das rendas de operações de crédito, o que dependeria da elevação das taxas de juros dos financiamentos, o que não se constitui em uma boa opção, dado o impacto negativo para a política de desenvolvimento regional, e/ou da redução da inadimplência (e dos créditos baixados como prejuízo), que se situa em torno de R\$ 1,2 bilhão.

Diante do prejuízo verificado, somente os repasses da União vêm contribuindo para o crescimento do patrimônio líquido do Fundo, que passou de R\$ 47.642 milhões em 31/12/2013 para R\$ 53.478 milhões em 31/12/2014, o que representou um crescimento nominal de 12,24%. Contudo, vale ressaltar que o PL não agregou a totalidade do recurso transferido, visto que o acréscimo do PL, em termos monetários, foi R\$ 5.836 milhões e as transferências da União foram R\$ 6.078 milhões.

O fato é que os prejuízos anuais do FNE são recorrentes, conforme mostrado no quadro acima, e que a taxa de administração e a sistemática de pagamento de *del credere* do Fundo para o BNB não vêm sendo instrumentos de incentivos compatíveis para um gerenciamento que permita a reversão desse cenário.

II.4 - Política de pagamento do *del credere* ao Banco

Conforme já mencionado, as despesas de *del credere* foram da ordem de R\$ 1.087.522 mil, o que representa um aumento aproximado de 41% dessa despesa no exercício sob exame com relação ao exercício de 2013.

De acordo com o Ofício 2015/0621-0021, de 28/09/2015, o Banco considera que a efetiva variação do *del credere* nos dois exercícios foi de 8,1%, pois o valor da despesa em 2013 foi de R\$ 1.002.891.123,99.

Contudo, foi restituído ao FNE, naquele exercício, o valor de R\$ 234.604.388,55 para fazer face a determinação do TCU na forma do Ofício 2205/2013-TCU/SECEX-CE, quanto ao Processo TC 025.624/2010-5. Portanto, o valor de R\$ 768.286.735,44, constante do quadro acima, que leva a uma variação de 41%, se deve ao ajuste retromencionado, em que se restituiu *del credere* de exercícios anteriores pagos indevidamente ao Banco.

Em que pese o *del credere* fazer parte dos encargos que cabem ao tomador de recursos, ele é pago pelo FNE ao Banco independentemente do reembolso, já que tem o objetivo de cobrir o risco do BNB em operações compartilhadas com o Fundo. Considerando razoável essa posição, resta verificar se o valor do *del credere*, no caso 3% do valor financiado, é compatível com o risco assumido e com os resarcimentos que o BNB faz ao FNE, que são realizados por parcela vencida de 360 dias, em que pese toda a operação já esteja vencida e baixada para prejuízo, no que concerne ao risco assumido pelo BNB.



A forma de ressarcimento das perdas em operação de risco compartilhado com o FNE, que é realizada pelo Banco em parcelas, desconsiderando o fato de *o del credere* já ter coberto todo o risco da operação inadimplida, tem implicado em valores resarcidos anualmente pelo Banco significativamente menores que o montante de *del credere* pago pelo Fundo.

Nos últimos nove anos, os ressarcimentos das perdas ficaram em R\$ 1.925.341 mil, enquanto os pagamentos de *del credere* foram R\$ 5.682.417 mil, conforme mostra o quadro a seguir:

Quadro – Del Credere e Valores ressarcidos ao FNE – 2006 a 2014

Ano	<i>Del Credere</i> pago pelo FNE (A)	Valores Ressarcidos pelo Banco (B)	% (B/A)
2006	247.523	187.571	75,78
2007	331.940	79.786	24,04
2008	413.080	126.439	30,61
2009	547.935	142.044	25,92
2010	661.648	184.983	27,96
2011	766.649	215.606	28,12
2012	861.377	259.373	30,11
2013	768.287	350.843	45,67
2014	1.083.978	378.696	34,94
Total	5.682.417	1.925.341	33,88

Fonte: Relatório de Gestão do FNE (diversos exercícios)

III – Indicadores de Gestão

Os resultados dos indicadores de gestão definidos pelo Banco no Relatório de Gestão do FNE 2014 foram os seguintes:

a) Indicadores de Eficácia

Quadro – Resultado das Metas dos Indicadores de Eficácia em 2014

Nome do Indicador	Meta	Realização	Variação (%)
% financiado na região semiárida	50,0	62,2	24,4
% financiado em empreendimentos de mini/micro, pequeno e pequeno-médio portes	51,0	47,3	92,7451
% financiado em empreendimentos de médio e grande portes	49,0	52,7	107,551
% financiado no Setor Rural	37,3	37,9	101,6086



% financiado no Setor Agroindustrial	0,7	0,3	42,85714
% financiado no Setor Industrial	24,5	27,3	111,4286
% financiado no Setor Turismo	5,4	3,6	66,66667
% financiado no Setor de Infraestrutura:	2,1	1,7	80,95238
% financiado no Setor Comércio/Serviços	30,0	29,1	97

Fonte: Relatório de Gestão do FNE 2014.

Quadro – Indicadores de eficácia – FNE 2014 - Contratação por Estado

UF	Indicador		
	Meta (%) *	Realização (%)	Relação (%)
Alagoas	4,7	4,3	91,5
Bahia	21,8	25,8	118,4
Ceará	15,3	12,4	81,1
Espírito Santo	2,5	1,6	64,0
Maranhão	9,6	9,9	103,1
Minas Gerais	5,3	4,1	77,4
Paraíba	6,2	4,1	66,1
Pernambuco	14,4	14,1	97,9
Piauí	8,8	8,4	95,4
Rio Grande do Norte	6,9	6,7	97,1
Sergipe	4,5	8,8	195,5
Total	100,0	100,0	

Fonte: Relatório de Gestão do FNE 2014. * reprogramada

Como se verifica houve desvios significativos entre o previsto e o executado no que se refere aos indicadores “% financiado na região semiárida”, “% financiado no Setor Agroindustrial”, “% financiado no Setor Industrial”, “% financiado no Setor Turismo” e “% financiado no Setor de Infraestrutura”.

Com relação ao indicador de eficácia de aplicações nos estados, os desvios foram mais significativos nos Estados da Bahia, Ceará, Espírito Santo, Minas Gerais, Paraíba e Sergipe.

No Relatório de Resultados e Impactos não constam comentários críticos quanto aos desvios apresentados. Contudo, após ser indagado sobre o assunto, o Banco apresentou a seguinte manifestação sobre o comportamento das aplicações do FNE por meio do Ofício 2015/719-1023, de 01/10/2015:

a) Indicadores do Semiárido e setoriais

“[...]

% financiado na região semiárida



A meta para aplicação no semiárido foi ultrapassada, uma vez que as dificuldades inerentes a essa região climática, direciona o BNB, como banco de desenvolvimento regional, a intensificar as contratações nessa região climática, considerando-se, ainda, a extinção das linhas de estiagem emergenciais, a partir de janeiro de 2014. Esses resultados puderam ser alcançados por meio de prospecções realizadas pelas agências sob a orientação direta das Superintendências Estaduais, sob os critérios de relevância e potencial de estruturação de negócios dos projetos a serem financiados.

Foram realizadas campanhas locais pelas unidades operadoras situadas no Semiárido, divulgação dos programas de inclusão produtiva, a exemplo do Viver Melhor e do Crédito Assistido, consolidação de parcerias institucionais com o Sebrae, MDA, organizações não governamentais, governos e intensa operacionalização do Programa Agroamigo, de microfinanças rurais.

Outras ações animadoras desse processo, na região do semiárido, também merecem destaque, dentre elas: (1) a realização de Acordos de Cooperação com os Governos dos Estados, via órgãos coligados (Projeto Cooperar, EMATER etc.), com instituições que, de alguma forma, possuem atuação no semiárido (SENAR, SEBRAE, CDLs), (2) divulgação massiva das linhas de crédito operacionalizadas pelo Banco, notadamente as específicas para o semiárido, a exemplo do Pronaf Semiárido, (3) atuação dos Agentes de Desenvolvimento na prospecção de negócios junto aos segmentos MPE, MPPR e beneficiários do Pronaf, situados na região semiárida, (4) e, ainda, a participação dos Agentes de Desenvolvimento na formulação de políticas públicas capazes de promover o fortalecimento das economias locais e induzir o crédito, a exemplo do Plano Brasil sem Miséria, Territórios da Cidadania, PAA, PNAE e PNDTR.

% Financiado no Setor Agroindustrial

Historicamente, o setor agroindustrial apresenta uma baixa demanda de crédito e dificuldades no processo de concretização do crédito, em função dos requisitos para cumprimento às rígidas exigências legais.

As manufaturas e indústrias de base foram atingidas pela forte estiagem, seja pela falta de matéria prima ou por diminuição da demanda por produtos.

Por outro lado, a crise econômica atingiu setores tradicionais como o sucroalcooleiro, com condições de mercado com restrições de investimento, levando a que investidores desistissem de seus projetos devido ao quadro recessivo e inflacionário da economia, situação agravada pela seca na Região.

Observa-se, também, a carência de políticas públicas voltadas para melhoria da infraestrutura, bem como incentivos fiscais que atraiam bons empreendimentos, ao tempo em que a cultura de exportação de matéria prima in natura, prevalece e não estimula a instalação de agroindústrias.

% financiado no Setor Industrial

A meta para os financiamentos no Setor Industrial foi ultrapassada em aproximadamente 11,0% devido à contratação de importantes projetos para a Região, notadamente aqueles relacionados à cadeia produtiva de químicos e plásticos, à fabricação de intermediários para resinas e fibras, ampliando a competitividade da indústria petroquímica na extração de petróleo e gás natural, e de geração de etanol de segunda geração; à fabricação de cimento, à fabricação de celulose e pasta química para papel; à extração de minerais para fabricação de adubos, fertilizantes e produtos químicos, à fabricação de vidros planos e de segurança, e à fabricação de embalagens metálicas.

Destaca-se ainda o programa FNE Industrial, o qual foi alavancado por operação em dezembro, de mais de R\$ 640 milhões, o que possibilitou o resultado no programa e a aplicação de R\$ 13,453 bilhões com recursos do Fundo Constitucional, 2,63% acima da meta prevista.



% financiado no Setor Turismo

Distintos fatores, tanto externos ao Banco quanto de natureza legal e processual, contribuíram para o não cumprimento da meta de financiamento no Setor de Turismo. Prospecções de negócios não se realizaram dentro do exercício de 2014, em virtude da não apresentação tempestiva de documentação, a exemplo de licenças e certidões cartorárias. Por outro lado, alguns pleitos foram frustrados em virtude da falta de qualidade das propostas apresentadas, principalmente no que se refere à perspectiva físico-financeira.

No âmbito externo, o contexto macroeconômico desestimulou os financiamentos, além de o Setor apresentar carências de infraestrutura necessária à atividade, bem como de políticas voltadas para implantação de incentivos para o Setor de Turismo.

% financiado no Setor de Infraestrutura

Os governos estaduais, por meio de ações com vistas à melhoria da infraestrutura, têm buscado estimular a aplicação neste setor. No entanto, o atendimento de 100% da meta, apesar de existirem demandas em carteira, não se deu devido a pendências documentais e processuais nos projetos econômicos apresentados ao Banco.

Mesmo considerando-se a característica dos projetos de infraestrutura no que se refere ao montante financiado, em 2014 foram efetivados, notadamente, projetos de infraestrutura de transportes terrestres e de distribuição de gás. A melhoria na elaboração dos projetos, por parte dos investidores, possibilitaria um processo mais ágil e o atendimento dos pleitos mais tempestivamente.”

Tecem-se as seguintes considerações sobre a manifestação do Banco no que tange aos seguintes indicadores de eficácia:

“% financiado na região semiárida”

A manifestação não veio suportada por dados quantitativos das ações realizadas, além disso, a meta pode ter sido subavaliada, visto que o valor aplicado no semiárido em 2014 se mostrou abaixo da média das aplicações dos últimos exercícios.

“% Financiado no Setor Agroindustrial”

Os fatores mencionados pelo Banco, que contribuíram para o resultado adverso, se mostravam previsíveis, principalmente quanto ao setor sucroalcooleiro, cuja crise vem de muitos anos, e à carência de políticas públicas, que é retratada em diversos estudos setoriais disponibilizados pelos principais institutos de pesquisas.

Portanto, há uma grande probabilidade da meta para esse setor ter sido definida de forma inadequada.

“% financiado no Setor Industrial” e “% financiado no Setor de Infraestrutura”

As justificativas para esses dois indicadores se mostraram plausíveis.

“% financiado no Setor Turismo”

Em que pesem os aspectos operacionais que efetivamente poderiam impactar negativamente a demanda de financiamento, o contexto macroeconômico de 2013 e o primeiro semestre de 2014 não se mostravam negativos para as atividades de turismo na região nordestina, principalmente quando considerados o evento da Copa do Mundo, realizado em julho de 2014, o clima e as fracas chuvas, que normalmente atraem turistas de outras regiões. Por isso, a manifestação careceu de informações econômicas e setoriais quantitativas sobre o setor, mormente aquelas que indicassem tendências.

b) Indicador dos Estados



Bahia

“A meta do FNE Rural foi ultrapassada em, aproximadamente, 14,0% devido à realização de importantes financiamentos nas atividades, exploradas em regime de sequeiro, de fibras e têxteis nos estados do Piauí e da Bahia, de grãos no Maranhão, Ceará, Piauí e Bahia e, ainda, de fruticultura no Ceará, importando em, aproximadamente, R\$ 1,5 bilhão, ou seja, 65,0% do valor programado. O atendimento dessas demandas vem explicar a superação da meta do FNE Rural, e, justifica, também, o não atingimento da meta do Programa FNE Irrigação. Esses financiamentos também explicam o fato de as contratações no estado da Bahia terem ultrapassado a meta programada.”

Ceará, Espírito Santo, Minas Gerais e Paraíba

“No estado do Ceará a meta não foi alcançada principalmente devido à forte estiagem que atinge o Estado desde 2012, dificultando investimentos em diferentes atividades econômicas, notadamente as agropecuárias, tanto no regime de sequeiro quanto no regime irrigado. O mesmo se deu no estado do Espírito Santo ocasionando a frustração de vários financiamentos já prospectados, pois, diante das condições climáticas adversas, os investidores desistiram, pelo menos, em médio prazo, dos projetos.

Por outro lado, em Minas Gerais, apesar do montante de negócios prospectado, os empresários desistiram devido aos cenários econômicos pouco alvissareiros. No estado da Paraíba foi também a conjuntura econômica desfavorável, de baixo crescimento, que desestimulou os empresários para realização de investimentos.”

Sergipe

“No estado de Sergipe a meta foi ultrapassada devido à contratação de operação na indústria de cimento pela Superintendência do Estado do Ceará, para implantação de uma unidade de grupo empresarial cearense no município de Santo Amaro, em Sergipe. Essa circunstância explica tanto o fato de as contratações em Sergipe ultrapassarem a programação para esse Estado, quanto, também, o fato de o estado do Ceará não ter alcançado a meta programada.”

Na manifestação do Banco com relação aos estados do Ceará, Espírito Santo, Minas Gerais e Paraíba, observam-se a predominância do fator estiagem e a frustração na taxa de crescimento econômico para explicar a não obtenção das metas.

Contudo, a estiagem não afetou todas as localizações e setores econômicos dos estados em questão, assim como o crescimento econômico, que teve um crescimento estimado em torno de 3,7% em 2014, segundo o Índice de Atividade Econômica Regional do Banco Central. Por isso, a manifestação careceu de dados econômicos setoriais correlacionados às principais atividades dos estados impactados, a exemplo do setor rural.

Quanto ao desvio positivo da meta do estado da Bahia, a correlação mencionada com a meta do FNE Rural pode se mostrar como uma justificativa razoável.

No que se refere à meta do estado de Sergipe, se o volume de investimento requerido para a implantação da planta foi efetivamente significativo, a manifestação também se mostra satisfatória.

Contudo, cabe ressaltar que o fato de Sergipe ter sido escolhido por investidores cearenses para a implantação de uma fábrica de cimento não explica a frustração da meta do estado



do Ceará, primeiro pelo volume do investimento vis a vis o montante de recurso previsto que deixou de ser alocado no estado e, segundo, pelo fato de não ter sido explicitado que se tratava de uma realocação decidida no ano de 2014. Portanto, a manifestação carece de mais informações e dados sobre o assunto.

b) Indicadores de Efetividade

Os indicadores de efetividade são extraídos da Matriz Insumo Produto do Nordeste - MIP, instrumento de análise econômica que tem o objetivo de mensurar os impactos das contratações do FNE no exercício.

De acordo com o Relatório de Resultados e Impactos 2014, a MIP do Nordeste é elaborada a partir da estimação dos fluxos comerciais entre os estados da Região Nordeste, e entre estes e o restante do País. Além de utilizar dados de estoque de empregos, exportações, importações, dentre outros, fornecidos por diversas instituições de pesquisa nacionais e estaduais.

A MIP permite estimar os impactos, diretos e indiretos, que as mudanças ocorridas na demanda final, ou em cada um de seus componentes (consumo das famílias, gastos do governo, investimentos e exportações), teriam sobre a produção total, o emprego, as importações, os impostos, os salários e o valor adicionado.

Quanto aos impactos estimados, estes passam a ocorrer a partir dos desembolsos dos recursos, sendo que a MIP considera que o valor do desembolso é igual ao valor das contratações, dado que, mesmo que ocorram vários desembolsos, eles fecharão com o valor da contratação.

Seguem os indicadores “Pagamento de Salários”, “Emprego”, “Geração de Tributos”, “Valor Adicionado à Economia” e “Valor Bruto da Produção” com os respectivos resultados no exercício 2014.

Quadro – Resultado dos Indicadores de Efetividade em 2014

Nome do Indicador	Resultado
Pagamento de Salários	R\$ 4,8 bilhões
Emprego	1,0 milhão de ocupações
Geração de Tributos	R\$ 4,2 bilhões
Valor Adicionado à Economia	R\$ 17,6 bilhões
Valor Bruto da Produção	R\$ 30,3 bilhões

Fonte: Relatório de Gestão do FNE 2014.

Tomando o indicador relativo ao emprego gerado para fins de análise, verifica-se que, a partir da MIP, foi estimado em cerca de 1,0 milhão de ocupações o impacto dos desembolsos do FNE na geração de emprego no ano de 2014.

Esse número expressivo trata de todos os efeitos sobre as ocupações no mercado de trabalho e considera apenas a entrada de novos trabalhadores, não deduzindo as possíveis saídas, bem como as manutenções de empregos e outros tipos de ocupações (proprietários



e sócios das empresas e pessoas da família que exercem algum ofício na empresa, ainda que sem remuneração). Na realidade, trata-se de um volume de ocupações relacionado às aplicações do FNE que tem o objetivo de contribuir para o saldo líquido de emprego na economia.

Com efeito, de há muito se alerta que as estimativas da MIP para as ocupações geradas devem ser vistas com muita cautela, pois o FNE é apenas uma das diversas fontes incentivadoras da geração e manutenção de empregos, à luz dos efeitos diretos, indiretos e induzidos de suas aplicações.

c) Indicadores de Eficiência Operacional

Os resultados relativos aos indicadores de eficiência operacional constam no quadro a seguir:

Quadro – Indicadores de Eficiência

Nome do Indicador	2011	2012	2013	2014
Retorno sobre o Patrimônio	2,6%	1,6%	1,5%	1,5%
Margem Financeira sobre o PL	4,8%	4,4%	3,6%	4,1%
Inadimplência	3,4%	3,6%	3,4%	2,9%

Fonte: Relatório de Gestão do FNE 2014.

Com relação ao indicador de inadimplência, verifica-se uma melhoria considerável em comparação com os resultados dos exercícios anteriores. Contudo, vale salientar que a metodologia de cálculo não exclui do saldo total das operações de crédito aquelas que ainda estão em fase de carência principal, pagam juros trimestrais e foram contratadas após outubro de 2014. Além disso, as operações de crédito que estavam em atraso em algum período de 2014 e que foram renegociadas ficam fora desse cálculo.

Com relação ao indicador “retorno sobre o PL”, que considera um lucro/prejuízo ajustado, manteve-se no mesmo patamar do exercício anterior. Ressalta-se que o resultado do indicador (1,5%), por si só, foi muito baixo, mostrando que as receitas das operações de crédito foram desproporcionais ao aumento do ativo e as despesas de provisão e de *credere* tiveram impacto razoável sobre a rentabilidade. Ademais, mostra que o ativo do Fundo teve rentabilidade baixa.

A “margem financeira sobre o PL”, em que pese ter aumentado em relação ao ano anterior, foi muito baixa (quanto mais baixo pior a situação financeira). Tal situação decorreu das reduzidas receitas de operações de crédito e de despesas que foram desproporcionais aos resultados obtidos.

Os indicadores “retorno sobre o PL” e “margem financeira sobre o PL”, em conjunto, mostraram que a gestão financeira do Fundo apresentou problemas de eficiência quanto aos seus resultados financeiros, ou seja, os retornos efetivos foram baixos diante do volume de recursos aplicados, impedindo o crescimento do Fundo em termos de PL e de recursos disponíveis para aplicação na região nordestina.





Certificado de Auditoria Anual de Contas

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

Certificado: 201503417

Unidade Auditada: Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE)

Ministério Supervisor: Ministério da Integração Nacional (MI)

Município (UF): Fortaleza (CE)

Exercício: 2014

1. Foram examinados os atos de gestão praticados entre 01/01/2014 e 31/12/2014 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 sobre a gestão da unidade auditada ao longo do exercício objeto de exame.

3. Foram registradas as seguintes constatações relevantes para as quais, considerando as análises realizadas, não foi identificado nexo de causalidade com atos de gestão de agentes do Rol de Responsáveis:

FUNDO CONSTITUCIONAL DE FINANCIAMENTO DO NORDESTE - 201503417

- Fragilidade no acompanhamento da operação de financiamento B300002101/001 com relação ao processo de comprovação financeira da utilização dos recursos (item 1.1.1.2);
- Avaliação de risco inadequada da ponderação das garantias, quando da substituição da fiança bancária por hipoteca do parque fabril da Cervejaria Petrópolis da Bahia Ltda., ensejando a aprovação de uma substituição de garantia com uma operação de crédito cuja classificação de risco mais apropriada seria D, o que é vedado pelas normas do Banco (item 1.1.1.4);
- Ausência de cobertura total de seguro dos bens dados como garantia da Operação nº B300002101/001 (item 1.1.1.6);



- Descumprimento da Programação do FNE para o exercício 2014, no financiamento de empreendimento localizado fora de centro de logística (item 1.1.1.9);
- Deferimento de crédito acima da capacidade do cliente, tendo por fundamento cálculo indevido de Limite de Risco Global - LRG com base em receitas superestimadas (item 1.1.1.10);
- Fragilidades do Relatório de Acompanhamento de Projetos nº 0031.2014.1, de 14/03/2014, no que concerne à operação 31B300002101/001 (item 1.1.1.13);
- Fragilidade no acompanhamento da operação de crédito, comprovação inadequada da necessidade do objeto financiada, bem como ausência de comprovação da viabilidade dos investimentos, na forma deferida pela LRP 31.2014.402, que trata da operação de crédito B400004001 relativa ao cliente Braskem S/A (item 1.1.1.14);
- Falhas na fase de desembolso da Operação de Crédito nº B400004001 referente ao mutuário Braskem S.A (item 1.1.1.16);
- Falhas na comprovação financeira da operação de crédito nº B40004001 da empresa Braskem S.A., gerando um valor de R\$ 1.729.167,14 não elegíveis ao financiamento (item 1.1.1.17);
- Concessão de Bônus de Adimplência de Juros em desconformidade com a taxa aprovada na proposta da operação de crédito (item 1.1.1.18).

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:

FUNDO CONSTITUCIONAL DE FINANCIAM. DO NORDESTE - 201503417

- Insuficiência de garantia para substituição de fiança bancária por hipoteca. Aceitação indevida de máquinas e equipamentos estrangeiros alienados fiduciariamente ao Landesbank Baden-Wurttemberg como garantia do financiamento da Cervejaria Petrópolis da Bahia Ltda. (item 1.1.1.3)
- Descumprimento do Item 11-f do MA-OC-7-8, que exige que o empreendimento esteja estabilizado para que seja admitida a substituição da fiança bancária por garantia hipotecária. (item 1.1.1.5)
- Ausência de atuação tempestiva do Ambiente de Controles Internos - Grupo Petrópolis. (item 1.1.1.7)
- Atraso na análise e conformidade do controle Interno nos documentos de cadastro - Corte Oito. (item 1.1.1.11)
- Deferimento da Proposta de Financiamento de Projeto nº 31.2014.402 da empresa Braskem S.A. contrariando normativos internos do Banco. (item 1.1.1.15)
- Atuação intempestiva do Ambiente de Controles Internos (item 2.1.2.1)



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
***.771.309-**	Presidente do BNB	Regular com Ressalva	Itens 1.1.1.7, 1.1.1.11 e 2.1.2.1 do Relatório de Auditoria nº 201503417
***.680.188-**	Membro do Conselho de Administração	Regular com Ressalva	Itens 1.1.1.3, 1.1.1.5 e 1.1.1.15 do Relatório de Auditoria nº 201503417
***.643.671-**	Presidente do Conselho de Administração	Regular com Ressalva	Itens 1.1.1.3, 1.1.1.5 e 1.1.1.15 do Relatório de Auditoria nº 201503417
***.223.979-**	Membro do Conselho de Administração	Regular com Ressalva	Itens 1.1.1.3, 1.1.1.5 e 1.1.1.15 do Relatório de Auditoria nº 201503417
***.491.591-**	Diretor Financeiro e de Crédito	Regular com Ressalva	Itens 1.1.1.7, 1.1.1.11 e 2.1.2.1 do Relatório de Auditoria nº 201503417
***.229.083-**	Diretor	Irregular	Itens 1.1.1.3 e 1.1.1.5 do Relatório de Auditoria nº 201503417
***.872.185-**	Diretor	Irregular	Itens 1.1.1.3 e 1.1.1.5 do Relatório de Auditoria nº 201503417
***.282.304-**	Diretor	Irregular	Itens 1.1.1.3 e 1.1.1.5 do Relatório de Auditoria nº 201503417
***.779.201-**	Membro do Conselho de Administração	Regular com Ressalva	Item 1.1.1.15 do Relatório de Auditoria nº 201503417
***.095.253-**	Presidente do BNB	Irregular	Itens 1.1.1.3 e 1.1.1.5 do Relatório de Auditoria nº 201503417
***.556.905-**	Diretor	Irregular	Itens 1.1.1.3 e 1.1.1.5 do Relatório de Auditoria nº 201503417
***.904.043-**	Diretor	Irregular	Itens 1.1.1.3 e 1.1.1.5 do Relatório de Auditoria nº 201503417



***.680.003-**	Diretor de Desenvolvimento Sustentável e de Microfinança	Regular com Ressalva	Itens 1.1.1.7, 1.1.1.11 e 2.1.2.1 do Relatório de Auditoria nº 201503417
***.836.353-**	Membro do Conselho de Administração	Regular com Ressalva	Itens 1.1.1.3, 1.1.1.5 e 1.1.1.15 do Relatório de Auditoria nº 201503417
Demais integrantes do Rol de Responsáveis		Regularidade	Considerando o escopo do Relatório de auditoria, não foram identificadas irregularidades com participação determinante destes agentes.

7. Com relação à primeira operação de crédito, Cervejaria Petrópolis, foram consignadas duas constatações que resultaram em certificação por irregularidade:

“1.1.1.3 - Insuficiência de garantia para substituição de fiança bancária por hipoteca. Aceitação indevida de máquinas e equipamentos estrangeiros alienados fiduciariamente ao Landesbank Baden-Wurttemberg como garantia do financiamento da Cervejaria Petrópolis da Bahia Ltda” e

“1.1.1.5 - Descumprimento do Item 11-f do MA-OC-7-8, que exige que o empreendimento esteja estabilizado para que seja admitida a substituição da fiança bancária por garantia hipotecária”.

8. Em que pesem as constatações acima terem resultado na certificação por irregularidade quanto à atuação dos membros da Diretoria Executiva; em relação à atuação dos membros do Conselho de Administração, a certificação foi por “regularidade com ressalvas”, haja vista ter-se considerado que os membros deste colegiado se basearam em pareceres das áreas técnicas do Banco que apontavam pela normalidade na operação de substituição da garantia. Entretanto, registre-se que os fatos constatados são graves e representam elevação do risco da operação, podendo vir a comprometer os recursos públicos aplicados na operação e causar prejuízo ao Fundo.

9. Em função disso, é preciso salientar a necessidade de o Banco do Nordeste aprimorar seus controles internos e de serem adotados procedimentos e critérios mais rígidos para balizar as decisões tomadas no âmbito do Conselho de Administração, tendo em vista que as deliberações são levadas ao Conselho de Administração justamente por se tratarem de operações de maior materialidade e de maior risco e, consequentemente, de maior responsabilidade, de forma que os membros deste Conselho precisam averiguar com maior clareza e segurança os encaminhamentos provenientes das áreas técnicas.

Fortaleza (CE), 14 de dezembro de 2015.

Chefe da Controladoria Regional da União no Estado do Ceará





Parecer de Dirigente do Controle Interno

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

Parecer: 201503417

Unidade Auditada: FUNDO CONSTITUCIONAL DE FINANCIAM. DO NORDESTE

Ministério Supervisor: Ministério da Integração Nacional

Município/UF: Fortaleza (CE)

Exercício: 2014

Autoridade Supervisora: Ministro Gilberto Magalhães Occhi

1. Tendo em vista os aspectos observados na prestação de contas anual do exercício de 2014, do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste - FNE, expresso a seguinte opinião acerca dos atos de gestão com base nos principais registros e recomendações formulados pela equipe de auditoria.

2. O FNE é um instrumento de política pública federal operado pelo Banco do Nordeste do Brasil S/A – BNB, que objetiva contribuir para o desenvolvimento econômico e social do Nordeste e Norte dos estados do Espírito Santo e de Minas Gerais, incluindo os Vales do Jequitinhonha e do Mucuri, por meio da execução de programas de financiamento aos setores produtivos, em consonância com o plano regional de desenvolvimento, possibilitando, assim, a redução da pobreza e das desigualdades inter e intrarregionais.

2.1. No exercício sob exame, as contratações com recursos do FNE alcançaram o montante de R\$ 13,5 bilhões, o que representou um crescimento nominal de 6,3% em relação ao ano de 2013. Desse montante, R\$ 3,8 bilhões, aproximadamente, representaram contratações na região semiárida, o que representou 62,2% dos repasses realizados pelo Tesouro Nacional no exercício de 2014, tendo o BNB logrado atender ao preceito legal do art. 2º, § 2º, da Lei nº 7.827/1989, que exige aplicações naquela área de no mínimo 50% dos recursos repassados anualmente.



2.2. Um aspecto positivo na gestão do FNE consiste no fato de o BNB dispor de um conjunto de indicadores para avaliar a administração do Fundo sob as vertentes da eficácia, eficiência e efetividade. Inclusive, o Banco se utiliza desses indicadores para divulgar à sociedade os resultados e os impactos das aplicações do Fundo, tanto que anualmente é publicado o Relatório de Resultados e Impactos do FNE, cuja distribuição para o público é considerável.

2.3. Ademais, os indicadores fazem parte do planejamento estratégico e plano operacional do BNB, contribuindo, assim, para as tomadas de decisões do Banco e da programação anual do Fundo.

2.4. Outro aspecto relevante a ser ressaltado consiste na evidenciação de melhorias no processo de crédito do Banco, conforme sinalizam os resultados dos procedimentos aplicados na amostra de operações de crédito selecionada para exames.

3. Porém, não se pode desconsiderar algumas situações irregulares que foram identificadas, retratadas nos achados 1.1.1.3 e 1.1.1.5 do Relatório de Auditoria, que, apesar de pontuais, ante a materialidade envolvida e gravidade dos fatos, precisam ser ressaltadas para a devida tomada de providências, pois têm o condão de macular as contas dos responsáveis envolvidos.

3.1. Nesse rol, tem-se o caso da troca de garantias da Operação de Crédito B300002101, no valor de R\$ 375.046.805,05, que se destina ao financiamento da implantação de uma unidade industrial de produção de cervejas e chopes no município de Alagoinhas/BA. Conforme se encontra relatado no presente trabalho, o BNB, por meio da Agência Salvador Pituba, realizou abertura de crédito para a empresa mutuária, tendo sido garantido, na origem, por fiança bancária que foi dada por instituição financeira de primeira linha. Posteriormente a empresa mutuária pleiteou ao BNB a substituição dessa fiança pela hipoteca do parque fabril implantado na cidade de Alagoinhas/BA, tendo logrado êxito.

3.2. Em apertada síntese, a substituição da garantia na operação de crédito em comento foi autorizada pela Diretoria Executiva e aprovada pelo Conselho de Administração em desacordo com os normativos internos da Instituição em três aspectos principais: (a) ao acatar o pedido sem que o empreendimento estivesse estabilizado; (b) ao incluir máquinas e equipamentos estrangeiros alienados fiduciariamente a outro banco, resultando no descumprimento da exigência mínima do percentual de 130% na relação garantia/crédito;



e (c) como corolário do item anterior, dada a insuficiência de cobertura da nova garantia, a adequada reclassificação da nota de risco da operação de crédito seria “D”.

3.3. Com efeito, é preciso deixar claro que medidas dessa natureza não são incomuns no mundo dos negócios, sendo até razoável que aconteçam. À medida que o projeto vai evoluindo e atinge um estágio de maturidade de suas operações (receitas estabilizadas, capacidade de pagamento e nível de endividamento) o risco inicial do crédito já não é o mesmo, porquanto já foi bastante mitigado, de maneira que não mais se justifica uma postura conservadora de manutenção da exigência de fiança bancária, sendo perfeitamente aceitável a troca por uma hipoteca adequada.

3.4. Entretanto, não foi isso que se verificou no caso em comento. A operação ainda se encontrava na fase de carência e o empreendimento não havia atingido o estágio de estabilização exigido pelas normas internas do BNB (MA-OC-7-8 - Versão 011 - 26/05/2014).

3.5. Além disso, à época, havia informações claras da existência de gravame sobre as máquinas e equipamentos estrangeiros que integram o parque fabril da indústria, uma vez que a agência do BNB responsável pela administração do crédito possuía cópia do contrato de financiamento feito pela empresa mutuária junto ao Banco Landesbank Baden-Wurttemberg, em que fica patente a existência de alienação fiduciária sobre os bens, tendo como beneficiária a instituição financeira alemã.

3.6. Em que pese essas constatações tenham resultado na certificação por irregularidade dos membros da Diretoria Executiva do BNB, quanto à atuação dos membros do Conselho de Administração a certificação foi por “regularidade com ressalvas”, haja vista entender-se que os membros do Conselho se basearam em pareceres das áreas técnicas do Banco que apontavam pela normalidade da substituição da garantia, sobretudo em face do deferimento prévio dado pela Diretoria do Banco.

3.7. Repise-se que os fatos constatados, por si só, são muito graves, e podem vir a comprometer os recursos públicos aplicados na operação e causar prejuízo ao Fundo em virtude da elevação do risco impingida com a troca indevida das garantias.

3.8. Em função disso, é preciso salientar a necessidade de o Banco aprimorar seus controles internos e de serem adotados procedimentos e critérios mais rígidos para balizar as decisões tomadas no âmbito do Conselho de Administração, tendo em vista que as operações de alçada do referido Colegiado são justamente as de maior materialidade e,



consequentemente, de maior responsabilidade, de forma que seus membros precisam averiguar com maior clareza e segurança os encaminhamentos provenientes das áreas técnicas, em sintonia com práticas recomendáveis de boa governança corporativa.

3.9. Nesta mesma operação de crédito (B300002101), em virtude de fragilidades no acompanhamento da comprovação financeira dos recursos desembolsados, verificou-se que o Banco findou por aportar recursos do FNE em percentual real bem maior do que o pactuado.

4. Em outro financiamento, a Operação de Crédito B400004001, contratada com empresa mutuária diversa da mencionada no item 3, a Diretoria Executiva e o Conselho de Administração do Banco aprovaram tratamento diferenciado à esta empresa sem a devida fundamentação no processo decisório, deferindo-lhe financiamento no valor de R\$ 200 milhões sem apresentação de projeto de investimento na forma adequada e exigida para conceder crédito, com a finalidade de retrofitagem (reforma e modernização) das plantas industriais da referida empresa na Bahia e em Alagoas.

4.1. A flexibilização ou desconsideração imotivada de regras internas ensejou que o acompanhamento do crédito fosse pautado exclusivamente por meio de comprovações financeiras apresentadas pela empresa, já que não se conhecia com precisão as inversões fixas que são alvo do financiamento, tendo-se como parâmetro apenas as plantas industriais a ser modernizadas.

4.2. Saliente-se que o mesmo projeto de investimento também possui um *funding* com o BNDES, o que tornou a metodologia de acompanhamento extremamente arriscada, já que dificulta a segregação das fontes de financiamento.

4.3. Interpretações equivocadas de normativos, aceitação de laudos inconsistentes para fins de liberação dos recursos e falta de avaliação da documentação de comprovação apresentada pela empresa, deixam claro que da forma como se processou a operação de crédito em comento, o que se viu, de fato, foi uma efetiva recuperação de capital pela empresa, uma vez que o projeto já havia sido todo executado pela mutuária quando se deu o deferimento do crédito.

5. No campo agregado das despesas incorridas pelo FNE, constataram-se problemas na concessão de bônus de adimplência sobre juros dada aos mutuários que pagam a parcela da dívida até a data do respectivo vencimento. Vale salientar que referida despesa foi de R\$ 629 milhões no ano de 2014.



5.1. Em resumo, constatou-se bônus de adimplência de juros divergentes do valor aprovado na respectiva proposta para algo em torno de 3.488 operações, correspondendo a um valor contratado de R\$ 1.989.904.000,74.

5.2. O mau gerenciamento desse benefício acarreta efeitos negativos ao Fundo, na forma de perdas indevidas, cujo valor não pode ser estimado em virtude de o BNB não ter retornado os dados agrupados com o conteúdo de suas justificativas, nem apresentado a comprovação fática ou documental dos seus argumentos.

6. Referente às recomendações do Plano de Providências da Unidade, cabe destacar que o BNB mantém uma rotina de acompanhamento e atendimento das recomendações emanadas pela CGU para a melhoria da gestão do FNE, tendo sido atendidas 37 recomendações durante o exercício 2014. Ressalva-se, entretanto, que no encerramento do exercício, havia 158 recomendações da CGU pendentes de atendimento, das quais 99 são estruturantes, 19 para apuração de responsabilidade e 14 para reposição de valores.

7. Quanto à avaliação dos controles internos administrativos, a abordagem dessa temática no FNE passa necessariamente pela avaliação dos controles internos do BNB, já que é a instituição financeira federal administradora do Fundo. Nesse tocante, análise percutiente encontra-se aduzida no relatório de auditoria das contas do Banco, alusivas ao exercício de 2014.

7.1. De todo modo, é importante ressaltar que o Banco mantém implantado sistema de controles internos, o qual se encontra estruturado em três camadas distintas. Os controles de primeira camada correspondem àqueles realizados no próprio nível de execução dos processos, designados como controles administrativos.

7.2. Os de segunda camada são aqueles cujo objetivo primordial é a certificação dos controles administrativos, atestando sua qualidade e aderência às normas. Os indicadores de produtos e processos têm mostrado ao longo dos últimos períodos resultados aquém da meta definida pela direção do BNB, além da ausência de uma tendência consistente de melhoria, o que sugere fortemente uma insuficiência crônica dos controles administrativos.

7.3. Outrossim, verificaram-se deficiências tanto em relação à confiabilidade quanto à abrangência do controle de segunda camada. A deficiência operacional do Ambiente de Controles Internos somada à concentração de esforços para a realização de controles no



nível da execução dos processos têm acarretado a formação de um passivo considerável de certificações, com especial agravamento durante o exercício de 2014.

7.4. O sistema de controles internos é complementado pela terceira camada, sob a responsabilidade da Auditoria Interna, a respeito da qual vale destacar a deficiência operacional que prejudicou o cumprimento do Plano Anual de Atividades de Auditoria Interna – PAINT durante o exercício de 2014.

8. Assim, em atendimento às determinações contidas no inciso III, art. 9º, da Lei n.º 8.443/92, combinado com o disposto no art. 151 do Decreto n.º 93.872/86 e inciso VI, art. 13, da IN/TCU/N.º 63/2010 e fundamentado no Relatório de Auditoria, acolho a 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 n.º 8.443/92, e posterior remessa ao Tribunal de Contas da União por meio do mesmo sistema.

Brasília/DF, 18 de dezembro de 2015.

Diretora de Auditoria da Área de Infraestrutura – Substituta

