



CGU

Controladoria-Geral da União

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

FUNDAÇÃO BANCO DO BRASIL

Exercício 2018

14 de outubro de 2019

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

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Órgão: **BANCO DO BRASIL S/A**

Unidade Examinada: **FUNDAÇÃO BANCO DO BRASIL**

Município/UF: **Brasília/Distrito Federal**

Ordem de Serviço: **201900796**

Missão

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

Auditoria Interna Governamental

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

QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO PELA CGU?

Trata-se de Auditoria de Avaliação dos Resultados da Gestão, realizada na Fundação Banco do Brasil, cujo escopo, definido junto ao Tribunal de Contas da União, consistiu na: (i) na análise dos custos administrativos da Fundação; (ii) avaliação do ambiente de controle dos projetos sociais; (iii) avaliação dos instrumentos de captação de recursos quanto à previsão de definição de objetivos, metas e prestação de contas desses instrumentos; (iv) verificação da regularidade das cessões de servidores do Banco do Brasil à Fundação; e (v) avaliação das providências quanto às recomendações dos órgãos de controle externo e interno.

POR QUE A CGU REALIZOU ESSE TRABALHO?

Por meio do Acórdão de Relação 2551/2018 Ata 44/2018 – Plenário, o Tribunal de Contas da União retirou a Fundação Banco do Brasil do rol de entidades obrigadas a prestar contas ao TCU. O assunto, porém, encontra-se suspenso devido aos embargos de declaração protocolados no TCU pela Fundação Banco do Brasil. Nesse contexto, como apoio ao controle externo, foi realizado o presente trabalho.

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

Das análises dos custos administrativos da Fundação, os exames realizados pela CGU evidenciaram que há vulnerabilidades devido ao uso de indicadores fundamentados em metodologia imprecisa para a determinação do valor do investimento social, conceituação inadequada relativa às despesas da FBB e ausência de índices apropriados para análise das receitas e despesas da Fundação. Além disso, foi identificado risco de continuidade de captação de recursos de forma a manter o patamar das receitas da Fundação. Com relação aos demais itens avaliados, não foram encontradas inconsistências ou impropriedades relevantes.

Em vista dos achados, recomendou-se à FBB: o uso de indicadores de despesas baseados na efetiva execução dos investimentos sociais, também considerando as despesas da sede da FBB, a elaboração de índices que demonstrem a relação entre as despesas e receitas, além de avaliações quanto a evolução das fontes dos recursos da Fundação.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

BB - Banco do Brasil

BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

CGU- Controladoria-Geral da União

FBB - Fundação Banco do Brasil

FENABB - Federação Nacional das Associações Atléticas do Banco do Brasil

GIFE - Grupo de Institutos Fundações e Empresas

ITG - Interpretação Técnica Geral

Senaes/MTE - Secretaria Nacional de Economia Solidária do Ministério do Trabalho e Emprego

SICONV - Sistema de Convênios

SIGA - Sistema de Gerenciamento das AABB

TCU - Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO PELA CGU?	3
LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS	4
SUMÁRIO	5
INTRODUÇÃO	6
RESULTADOS DOS EXAMES	9
1. Representatividade dos “custeios administrativos” da Fundação Banco do Brasil como indicador de eficiência.	9
1.1. Utilização de indicador de custo operacional proveniente de cálculo com metodologia imprecisa quanto ao valor do investimento social.	9
1.2. Elaboração de indicador de custo operacional com base em conceituação inadequada relativa às despesas da Fundação Banco do Brasil.	11
1.3. Ausência de indicadores apropriados que fundamentam análises da evolução das despesas frente às receitas da FBB.	12
1.4. Risco de continuidade do nível de receitas provenientes de doações à FBB.	16
2. Sistemas informatizados da FBB, utilizados para a gestão dos projetos sociais, em estágio de aprimoramentos.	17
3. Definição de objetivos e metas, além da obrigatoriedade de prestação de contas às instituições doadoras da FBB.	18
4. Regularidade das cessões de funcionários do Banco do Brasil à Fundação Banco do Brasil.	19
5. Atendimento às determinações do TCU.	19
6. Atendimento às recomendações da CGU.	19
RECOMENDAÇÕES	20
CONCLUSÃO	21

INTRODUÇÃO

A Fundação Banco do Brasil (FBB) é uma entidade sem fins lucrativos, com autonomia administrativa e financeira, de natureza jurídica de direito privado, instituída pelo Banco do Brasil S.A. (BB), mediante Escritura Pública, consoante autorização da Assembleia Geral Extraordinária dos Acionistas do BB, realizada em 23/12/1985. Em seu Estatuto, no artigo 2º, é definido que a FBB “tem por objetivo promover, apoiar, incentivar e patrocinar ações nos campos da Educação, Cultura, Saúde, Assistência Social, Recreação e Desporto, Ciência e Tecnologia e Assistência a Comunidades Urbano-Rurais”. Já o Regimento Interno regula, de modo suplementar, as atividades e o funcionamento da Fundação.

O Banco do Brasil, juntamente às demais empresas do Conglomerado BB, se constitui no principal doador de recursos à Fundação. Há também os demais parceiros estratégicos que possibilitam a ampliação dos recursos doados, sendo alocados para o investimento social realizado pela FBB. Com isso, a Fundação realiza a gestão, como o acompanhamento, monitoramento e avaliação dos programas e projetos sociais, que são executados pelas entidades sem fins lucrativos.

Ressalta-se que, mediante o Acórdão nº 2.551/2018 – TCU – Plenário, os ministros do Tribunal de Contas da União consideraram procedente o pleito da Fundação Banco do Brasil, no sentido de ser reconhecida como uma entidade privada e, conseqüentemente, de se retirar a unidade do rol de entidades obrigadas a prestar contas ao TCU.

No mesmo Acórdão nº 2.551/2018, o Tribunal relatou a possibilidade de “*determinar que o Banco do Brasil cesse as doações periódicas que estão sendo efetuadas à Fundação Banco do Brasil, uma vez que tal operacionalização fere os arts. 13, § 2º, III, “b”, da Lei 9.249/1995 c/c art. 29, XII, do Estatuto Social do Banco do Brasil c/c arts. 28 e 31 da Lei 13.303/2016*”. Além disso, havia a probabilidade de também determinar a cessação, por parte do Banco do Brasil, de “*qualquer prestação de serviço administrativo, cessão de pessoal e disponibilização de recursos materiais e tecnológicos*” àquela Fundação.

Entretanto, com os embargos de declaração protocolados no TCU pela Fundação Banco do Brasil, houve o efeito suspensivo do citado Acórdão nº 2.551/2018. Desse modo, a Secretaria de Controle Externo da Fazenda Nacional, do Tribunal de Contas da União, acordou com a Coordenação-Geral de Auditoria de Estatais dos Setores Financeiro e de Desenvolvimento, da Controladoria-Geral da União, os procedimentos de ambas sobre a avaliação da gestão da FBB no exercício de 2018, conforme consignado em Ata de Reunião, de 25/04/2019.

Assim, o escopo da auditoria foi definido conjuntamente com o TCU, abrangendo temas propostos pelo Tribunal e análises de iniciativa da própria CGU. Os temas pactuados seguem relacionados a seguir:

- Análise dos custeios administrativos da Fundação quanto à representatividade e eficiência da aplicação dos recursos;

- Avaliação acerca da suficiência e adequação dos instrumentos e atividades instituídos para o ambiente de controle aplicável à utilização dos recursos repassados no financiamento dos projetos sociais;
- Avaliação dos objetivos e das metas relativos aos instrumentos de captação de recursos aplicados nos projetos sociais;
- Avaliação sobre a obrigatoriedade de a Fundação prestar contas dos recursos captados junto às instituições doadoras, bem como das entidades executoras dos projetos sociais em relação à FBB;
- Verificação quanto à regularidade das cessões de servidores do Banco do Brasil à Fundação.

Também foram realizadas análises quanto às providências adotadas pela Fundação frente às recomendações dos órgãos de controle.

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 13/05/2019 a 21/08/2019, por meio de análises documentais, entrevistas com os gestores e consolidação de informações coletadas ao longo do exercício sob exame e a partir da apresentação do processo de contas pela unidade auditada, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal.

Nenhuma restrição foi imposta à realização dos exames.

Com isso, das análises efetuadas, consideram-se que não foram observadas deficiências significantes nos instrumentos da Fundação no que diz respeito à definição dos objetivos e das metas dos projetos executados pelas entidades que recebem os recursos da Fundação.

No que tange ao ambiente de controle aplicado no acompanhamento e monitoramento da implementação dos projetos sociais, não foram identificadas fragilidades relevantes nos procedimentos e rotinas estabelecidos pela FBB, na determinação das responsabilidades e competências das áreas, na metodologia de fiscalização, na aplicação e nas liberações dos recursos da Fundação às entidades executoras dos projetos sociais.

Quanto ao pessoal alocado na Fundação, diante das verificações efetuadas a partir dos dados apresentados, não foram verificadas irregularidades em relação ao convênio de cessão de funcionários do Banco do Brasil à FBB e seu cumprimento por ambas as partes no que se refere à gestão das referidas cessões e suas remunerações.

Além disso, não há recomendações provenientes dos órgãos de controle, interno e externo, pendente de implementação por parte da Fundação Banco do Brasil.

Entretanto, no que concerne à aferição da representatividade de custeios administrativos da Fundação, foram verificadas vulnerabilidades devido ao uso de indicadores fundamentados em metodologia equivocada para a determinação do valor do investimento social, conceituação inadequada relativa às despesas e custos da FBB, ausência de índices apropriados para análise das receitas e despesas da Fundação, além do risco de continuidade de captação de recursos.

Estes achados da auditoria estão consignados no próximo tópico, em que são apresentados os resultados dos exames da unidade avaliada.

Cabe ressaltar que por ocasião da versão preliminar do relatório de auditoria, a manifestação do gestor foi realizada mediante propostas de alterações textuais. Assim, somente as sugestões consideradas pertinentes pela equipe de auditoria foram acatadas na presente versão final do relatório de auditoria.

RESULTADOS DOS EXAMES

1. Representatividade dos “custeios administrativos” da Fundação Banco do Brasil como indicador de eficiência.

As análises realizadas tiveram por objetivo verificar a representatividade e a eficiência da aplicação dos recursos voltados aos custeios administrativos em contraponto ao montante aplicado como investimento social da Fundação. Desse modo, foram avaliadas as demonstrações de resultado, balancetes e sumários executivos divulgados pela FBB, referentes aos exercícios de 2014 a 2018. Também, analisou-se os índices de custos e de eficiência operacional adotados pela Fundação e demais documentos com as metodologias utilizadas para o cálculo desses indicadores. Ainda, foram analisados os termos do Convênio de ressarcimento de despesas e rateio de custos diretos e indiretos celebrado em 13/7/2015, entre o BB e a FBB, e sua efetiva aplicação.

Nos próximos subitens são expostos os achados relativos a estas análises sobre os indicadores adotados pela FBB. Verifica-se que se fundamentam em metodologias e conceituações equivocadas sobre as despesas, além de não tratarem de análises quanto à evolução das receitas e despesas da Fundação. Ainda, é apresentada análise sobre o risco de manutenção das receitas da Fundação.

De modo geral, a causa dessas ocorrências resulta da fundamentação utilizada pela FBB no estabelecimento dos critérios de determinação de suas despesas. Também, da dificuldade de se levantar informações padronizadas junto a outras instituições sem fins lucrativos, de forma a estabelecer critérios de comparação. Como consequência, existe o risco de se prejudicar as avaliações da gestão da FBB com relação aos seus custeios administrativos e às suas receitas.

1.1. Utilização de indicador de custo operacional proveniente de cálculo com metodologia imprecisa quanto ao valor do investimento social.

Das análises efetuadas sobre os percentuais de custo operacional, referentes aos exercícios de 2016 a 2018 consignados no “Quadro 14 – Custo Operacional” do relatório de gestão da Fundação Banco do Brasil, do exercício de 2018, observa-se que os indicadores se basearam em metodologia inadequada no uso do valor do investimento social. Foram divulgados os seguintes indicadores para os custos operacionais totais:

	2016	2017	2018
Custo Operacional	20,88%	20,85%	22,48%
Custo Direto	11,54%	10,84%	11,77%
Custo Indireto	9,34%	10,01%	10,71%

O cálculo adotado para o custo operacional total utilizou a razão entre as despesas administrativas e de pessoal totais, e a “despesa com investimento social direto” somado com o “investimento social direto”.

Conforme definições expostas no relatório de gestão, a “despesa com investimento social direto” reflete os desembolsos efetivamente realizados nos projetos sociais durante exercício em análise. Já o “investimento social direto”, utilizado no cálculo do indicador do custo operacional, representa o total das contratações. Portanto, são os compromissos assumidos para a implementação dos projetos sociais, ainda que os recursos não tenham sido efetivamente repassados às entidades.

Em complemento, conforme manifestado pelo gestor, o “investimento social direto” e a “despesa com investimento social direto”, por se tratarem de fases diferentes do seu ciclo na esteira de projetos da FBB, são registrados em uma conta de compensação e numa conta de resultado, respectivamente.

Nesse sentido, cabe ressaltar que diferentemente das contas patrimoniais e de resultado, contas de compensação não afetam o patrimônio da entidade. Apesar de ser válida a orientação da Interpretação Técnica Geral (ITG) 2002 de que tais contas servem para o controle das transações efetuadas, elas não provocam alterações nos bens, direitos e obrigações da entidade. No caso do “investimento social direto”, a conta contábil de compensação representa o total das contratações realizadas no exercício. Portanto, entende-se que não é adequado agregar àquelas despesas incorridas no exercício com os projetos sociais.

Da mesma forma, é inadequado utilizar os valores das contratações juntamente com os dispêndios do exercício, como as despesas administrativas, despesas de pessoal e a “despesa com investimento social”. Todas estas últimas registradas nos balancetes anuais da Fundação.

Ressalte-se que com o critério adotado pela FBB para o cálculo do indicador baseado na soma dessas duas contas (uma de despesa e outra de compensação) pode-se considerar valores em duplicidade. Por exemplo, uma nova contratação efetuada no início do ano pode já ter sido parcialmente executada no mesmo exercício. Desse modo, o valor da despesa executada já estaria embutido no valor da contratação total do projeto.

Desse modo, a equipe de auditoria considerou a relação entre o total das despesas da Fundação (administrativa e pessoal) e os investimentos sociais e como indicador de custo operacional que diverge dos percentuais aferidos pela FBB conforme representado no quadro a seguir:

	2016	2017	2018
Custo Operacional calculado pela FBB	20,88%	20,85%	22,48%
Custo Operacional calculado pela Equipe de Auditoria	38,24%	41,60%	38,37%

Assim, constata-se que os percentuais apresentados no relatório de gestão da FBB, referente ao indicador de custo operacional, na opinião da Equipe de Auditoria, não refletem de modo

adequado a relação entre o montante despendido na atividade meio, de suporte administrativo, e a atividade fim, de investimento social.

1.2. Elaboração de indicador de custo operacional com base em conceituação inadequada relativa às despesas da Fundação Banco do Brasil.

As análises deste ponto também foram efetuadas sobre os percentuais de custo operacional, direto e indireto, consignados no “Quadro 14 – Custo Operacional” do relatório de gestão, conforme já apresentado no subitem anterior.

De acordo com o exposto no relatório de gestão, “o Custo Direto considera as despesas com pessoal e administrativa ligadas diretamente aos projetos (área fim) e o Custo Indireto leva em consideração as despesas com pessoal e administrativa das demais áreas (suporte)”.

Nesse contexto, de forma a proceder às análises da auditoria, o gestor disponibilizou planilhas contendo as rubricas que subsidiaram o cálculo desses índices. Percebe-se que, inicialmente, foram utilizados os valores contábeis das despesas de pessoal e administrativas. Entretanto, para o cálculo dos índices de custo direto e indireto a FBB faz o rateio dessas despesas pelos setores da Fundação.

Como critério, a FBB separa as despesas com pessoal e administrativas em diretas e indiretas tomando por base as áreas da estrutura da sede da Fundação em Brasília. Conforme exposto pelos gestores são considerados custos diretos as despesas incorridas por gerências situadas na sede da FBB cujas funções estão atreladas à gestão dos projetos sociais em virtude de estas realizarem procedimentos relacionados aos termos de parcerias, análises das propostas e formalização dos projetos, monitoramento e acompanhamento dos projetos, liberações dos recursos, avaliação e ao encerramento dos projetos. Já as demais gerências possuem suas despesas classificadas como indiretas.

Sobre o assunto, esta equipe entende que apesar de essas gerências serem fundamentais para o processamento de projetos, elas não podem ser consideradas como custos diretos de investimentos sociais, por se caracterizarem como atividade meio e não relacionadas na aplicação direta de recursos dos investimentos sociais, ou seja, na execução direta dos projetos.

Com relação aos gastos com os projetos sociais, no balancete da Fundação há a rubrica de “Investimento Social” como um item da despesa operacional apartada das despesas com pessoal e administrativas. Isso está em consonância com o conceito de investimento social, utilizado pelo Grupo de Institutos Fundações e Empresas (GIFE), que é o “repasso voluntário de recursos privados de forma planejada, monitorada e sistemática para projetos sociais, ambientais, culturais e científicos de interesse público”. Desse modo, não há que se falar em ratear as despesas, de pessoal e administrativas, em diretas e indiretas, como a FBB expôs no relatório de gestão, uma vez que a despesa com investimento social é aquela efetivamente atribuída à execução dos projetos.

Aliado a isso, há a questão sobre as diferenças entre custos e despesas na teoria contábil. De forma geral, os custos estão associados aos gastos utilizados no processo produtivo de bens e serviços. Já as despesas relacionam-se aos gastos voltados aos processos de suporte operacional.

Nesse sentido, devido à especificidade da atuação da FBB, vale mencionar a Interpretação Técnica Geral (ITG) 2002 (R1) – Entidade sem Finalidade de Lucros, publicada pelo Conselho Federal de Contabilidade (CFC). Este ITG tem o objetivo de estabelecer “critérios e procedimentos específicos de avaliação, de reconhecimento das transações e variações patrimoniais, de estruturação das demonstrações contábeis e as informações mínimas a serem divulgadas em notas explicativas de entidade sem finalidade de lucros”. Incluem-se nas entidades sem finalidade de lucros, dentre outras, a fundação de direito privado.

No Apêndice da citada ITG 2002, constam exemplos de demonstrações contábeis para as entidades sem finalidade de lucros. Destaca-se a “Demonstração do Resultado do Período”, em que há a separação entre “Custos e Despesas Operacionais” e as “Despesas Operacionais”. A primeira rubrica subdivide-se em programas típicos dessas entidades, como as voltadas para educação, saúde, meio ambiente e outras. Já no segundo item, são apresentadas as despesas administrativas típicas, como salários, aluguéis e serviços gerais.

Conforme manifestado pelo gestor, a FBB está em processo de revisão e adequação de seus demonstrativos com as orientações do Conselho Federal de Contabilidade voltadas ao terceiro setor. Porém, até o exercício sob análise, a Fundação Banco do Brasil não registrou, em suas demonstrações contábeis, a desagregação das despesas operacionais entre as despesas administrativas daqueles gastos com as atividades relacionadas aos projetos e programas executados.

1.3. Ausência de indicadores apropriados que fundamentam análises da evolução das despesas frente às receitas da FBB.

As análises da auditoria incluíram a verificação de indicadores utilizados pela Fundação Banco do Brasil para avaliações de gestão dos custeios administrativos da unidade. Desse modo, o gestor apresentou o Índice de Eficiência Operacional (IEO), que mede “o percentual gasto com despesas administrativas frente ao valor investido diretamente nos projetos sociais”. O IEO calculado pela Fundação para o exercício de 2018 foi de 12,7%.

Nota-se que no cálculo do IEO foram utilizados, para as despesas administrativas diretas e indiretas, os mesmos métodos adotados para a apuração dos custos diretos e indiretos divulgados no relatório de gestão da FBB. Ou seja, o rateio das despesas com pessoal e administrativa em diretas e indiretas foi feito com base nas áreas da estrutura da sede da Fundação em Brasília. Porém, conforme já exposto no subitem anterior, há imprecisão nesta metodologia.

Quanto às áreas da FBB sediadas em Brasília, do mesmo modo, em que pese serem fundamentais para o processo inserido dentro da esteira de projetos da Fundação, elas não

se caracterizam como atividades relacionadas na aplicação de recursos nos investimentos sociais, ou seja, na execução direta dos projetos.

Essa é a mesma percepção no que se refere às despesas de Comunicação Institucional da FBB, que também são incluídas no cálculo do IEO como diretamente relacionadas com a execução dos projetos. Porém, a despeito de ser uma atividade importante para a divulgação dos projetos sociais e a captação de recursos com demais parceiros, não há como considerar essas despesas como finalísticas. Elas representam ações relacionadas, de forma geral, com publicidade, assessoria de imprensa, participação em eventos temáticos e relacionamento com mídia. Contudo, não há uma relação direta entre um contrato ou despesa de Comunicação Institucional com um projeto social específico.

Apesar de a Fundação não se enquadrar nas regras de apuração de custos do setor público, conforme informado pelo gestor, esta Equipe considera que apesar dessa não obrigatoriedade de aderência a essas normas, alguns critérios podem ser usados como base de comparação e aplicação, por serem considerados boas práticas. Ainda, a falta de normativo legal e de *benchmark* dentro do Terceiro Setor, conforme exposto pelo gestor, implica a necessidade de se utilizar critérios não somente do setor governamental para o processo de análise, mas também as práticas contábeis usualmente aplicadas.

Desse modo, tem-se como comparação as estruturas ministeriais que lidam com as transferências da União para, por exemplo, os convênios com estados e municípios. Nesses casos, a gestão dos convênios realizada nas sedes ministeriais não é considerada como uma despesa na execução do convênio. Na contabilidade e no orçamento públicos, elas estão incluídas nas despesas de pessoal e de custeio da administração pública, de forma diversa da despesa executada para a implementação do convênio que é registrada na forma de despesa finalística. A partir dessa consideração, do mesmo modo, não há como incluir as despesas incorridas na sede da FBB, administrativas e de pessoal, como diretamente associadas à execução dos projetos.

Com isso, de forma a obter indicador alternativo para avaliar a eficiência da Fundação, pode-se adotar o total das despesas no valor total de R\$ 40.655.493,24, somado do valor das despesas com Comunicação Institucional, de R\$ 2.556.037,59. Portanto, a representatividade das despesas administrativas de pessoal e comunicação institucional sobre a “despesa com investimento social” registrada em conta patrimonial, no valor de R\$ 105.958.819,85, é de 40,78% no cálculo desta Equipe.

Vale ressaltar que as contrapartidas de outros entes parceiros não estão presentes nos valores relacionados ao investimento social apresentados pela Fundação. Os recursos dessas contrapartidas de parceiros nos projetos sociais não transitam pela contabilidade da FBB. Desse modo, é importante considerar tais despesas como complementares ao investimento social contabilizado pela FBB, uma vez que fazem parte da implementação das atividades sociais decorrentes dos programas administrados pela Fundação e, para fins de cálculo de indicador de eficiência, deveriam ser somados à “despesa com investimento social” da FBB aplicadas diretamente.

Nesse sentido, na busca por se identificar o montante dessas contrapartidas, o gestor apresentou planilhas contendo os valores das contrapartidas dos projetos da FBB. Apesar disso, fica impossibilitada a elaboração de cálculo considerando essas contrapartidas por exercício financeiro. Isso por que os valores mostrados se referem ao acumulado até o ano de 2018 (exceto AABB Comunidade). Já com relação aos projetos realizados com a FENABB, o gestor exibiu uma estimativa própria, considerando os valores da quantidade de alunos e das mensalidades das atividades. Contudo, não representa os efetivos valores apurados tanto pelas AABBs como pela FENABB, que são desconhecidos pela Fundação.

Por outro lado, cabe mencionar que despesas incorridas pelas agências do Banco do Brasil, tanto administrativas como de pessoal envolvido nas atividades relacionadas aos projetos sociais não são apuradas, nem pela FBB e nem pelo BB para efeito de ressarcimento e contabilização. Conforme manifestado por representantes do Banco, e corroborado pelo gestor da Fundação, a apuração dessas despesas não seria economicamente viável, tendo em vista a baixa materialidade para o Banco do Brasil. Entretanto, ressalta-se que a falta de apropriação dos custos das agências relacionadas com os projetos sociais subdimensiona as aferições e análises quanto às despesas da FBB nas suas demonstrações contábeis, e, por conseguinte, a representação das despesas administrativas sobre a aplicação dos recursos voltados ao investimento social efetivado pela Fundação.

Outro índice apresentado à equipe de auditoria reflete a relação entre o investimento social e as receitas totais da FBB. Foram expostos os seguintes valores e percentuais:

Item	R\$ milhões		
	2015	2016	2017
Receita Total	190	154	143
Investimento Social (IS)	145	136	143
IS/Receita	76%	88%	100%

Fonte: Apresentação da FBB à CGU em 21/5/2019.

Das análises realizadas nas demonstrações da FBB, vê-se que os valores utilizados para as receitas anuais se referem às receitas operacionais, de 2015 a 2017, conforme as demonstrações consolidadas de resultado. Porém, os valores de investimento social representam o total das contratações realizadas no exercício. São os compromissos assumidos para a implementação dos projetos sociais, mas sem considerar os valores efetivamente repassados às entidades. São registrados em contas de compensação da FBB. Assim, constata-se que o gestor realiza comparação de receita operacional, efetivamente ocorrida no exercício, com investimento social contratado, mas que não representa a real aplicação dos recursos nos projetos sociais.

Nesse sentido, de forma a fazer uma avaliação alternativa, com a utilização de registros das contas patrimoniais, elaborou-se a tabela a seguir que apresenta os valores das receitas operacionais, as despesas com o investimento social executada nos projetos e a relação entre eles, no período 2014 a 2018:

R\$ milhões

Item	2014	2015	2016	2017	2018
Receitas Operacionais	251	190	154	143	196
Investimento Social (Contábil)	192	104	109	99	106
IS/Receitas operacionais	77%	55%	71%	69%	54%

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria a partir das Demonstrações Contábeis FBB, 2015 a 2018.

Constata-se, assim, a diferença nos índices quando a análise é realizada a partir de valores registrados em despesa com investimento social. Isso representa, no caso desse indicador, maior coerência metodológica do que o uso de valores orçamentários comparados com valores executados. Além disso, verifica-se a redução da representatividade dos investimentos sociais frente às receitas obtidas pela Fundação.

No que tange às receitas da Fundação, importa destacar que no exercício de 2018 a reversão das provisões para imposto de renda retido na fonte em virtude do julgamento da ADI 1.802/DF, sobre a inconstitucionalidade do artigo 12, inciso 1º, da lei nº 9.532/97. Dessa forma, de acordo com o gestor, *“(...) a constituição da provisão foi descontinuada e o seu saldo total revertido no exercício de 2018”*. Ressalta-se que, conforme exposto na nota explicativa número 17 das demonstrações contábeis de 2018, *essa reversão de provisões totalizou, aproximadamente, R\$ 54 milhões, ou seja, constitui quase 100% do valor da rubrica “receitas de recuperação de exercícios anteriores”*.

Também, na conta “outras receitas” é incluída, de acordo com o gestor *“(...) a receita decorrente do recebimento do Patrimônio Líquido remanescente do Besc Clube – em dinheiro e obras de arte - destinados à FBB (...)”*. O recebimento do patrimônio do Besc Clube representou quase a totalidade dessas receitas, no valor de R\$ 19,7 milhões, conforme demonstrado na nota explicativa número 19 das demonstrações contábeis da Fundação referentes ao exercício de 2018.

Nesse sentido, percebe-se que essas duas receitas ocorridas em 2018 não possuem um caráter constante por exercícios, ainda mais quando comparado com os anos anteriores. No caso das receitas de recuperação de exercícios anteriores, de 2014 a 2017 apresentava-se num patamar de cerca de R\$ 10 a 13 milhões. Quanto às outras receitas operacionais, somente em 2015 ultrapassou o limiar dos milhões, alcançando R\$ 2,7 milhões, aproximadamente.

Dessa forma, a presente análise considera somente aquelas receitas que possuem natureza habitual para o funcionamento da FBB. Com relação às receitas de recuperação de exercícios anteriores, elas representavam, majoritariamente, a reversão das provisões de imposto de renda retido na fonte (IRRF), de acordo com as demonstrações da FBB no período de 2015 a 2018. Há de se ressaltar, ainda, que essas reversões não ocorrerão nos próximos anos, uma vez que todo o saldo foi revertido em 2018. Além disso, a receita proveniente do patrimônio do Besc Clube foi pontual. Assim, o exame deve considerar somente as receitas oriundas das doações e contribuições, o resultado financeiro e a recuperação de despesas de convênios.

Pelo lado das despesas, leva-se em conta aquelas que se relacionam com as atividades da Fundação, ou seja, as despesas com investimento social, com pessoal, administrativas e com

comunicação institucional. Na tabela a seguir, são demonstradas essas despesas em relação às receitas normalmente observadas nos exercícios anteriores da Fundação:

Item	R\$ milhões				
	2014	2015	2016	2017	2018
Receitas de Doações	85	83	77	79	78
Receitas Financeiras	37	44	41	29	26
Receitas de Recuperação de Despesas de Convênios	118	46	25	21	19
Receitas Totais (RT)	240	173	143	130	122
Despesa com Investimento Social (IS)	192	104	109	99	106
Despesas Pessoal	30	32	35	36	36
Despesas Administrativas	7	7	7	6	5
Comunicação Institucional	2	4	3	1	3
Total Despesas IS, Pess., Adm, C.I. (DT)	231	147	154	141	150
DT/RF	96%	85%	107%	109%	122%
Total Despesas Pess., Adm, C.I. (DPAC)	39	42	45	43	44
DPAC/RT	16%	25%	31%	33%	36%

Fonte: Demonstrações Contábeis FBB, 2015 a 2018.

Infere-se, da tabela anterior, que as receitas da Fundação diminuíram no período 2014 – 2018. Já as despesas se mantiveram em um mesmo patamar, com exceção de 2014 quando houve um maior dispêndio com os investimentos sociais. Já a manifestação do gestor ressalta que o crescimento das despesas administrativas e com pessoal, entre 2014-2018, foi menor que a inflação nesse período. Contudo, a análise leva em consideração o percentual das despesas administrativas e de pessoal em relação ao montante das receitas, usualmente obtidas pela FBB, independentemente da inflação no período de análise. Em 2018, as despesas representaram 122% das receitas recorrentes da Fundação. Se forem consideradas somente as despesas administrativas, com pessoal e comunicação institucional, elas aumentaram de 16% em 2014 para 36% em 2018.

Dessa forma, observa-se que as despesas da FBB adquirem cada vez maior representatividade em relação às receitas recorrentes da instituição, que vêm diminuindo a cada ano.

1.4. Risco de continuidade do nível de receitas provenientes de doações à FBB.

Das observações efetuadas nas demonstrações contábeis da Fundação Banco do Brasil, no período de 2014 a 2018, foi realizada análise quanto à evolução das receitas da entidade. Conforme exposto no subitem anterior, houve um incremento de receita da Fundação em 2018 originado de fontes não recorrentes, como a reversão de IRRF e a proveniente do patrimônio do Besc Clube.

Também, cabe destacar que as receitas de recuperação de despesas de convênios demonstram, conforme manifestado pelo gestor, “(...) as receitas registradas com o objetivo de anular despesas realizadas em projetos nos quais foram alocados recursos de terceiros” provenientes do BNDES e da Secretaria Nacional de Economia Solidária do Ministério do Trabalho e Emprego (Senaes/MTE). Suas contrapartidas estão inseridas nas despesas com

investimento social. Portanto, a diminuição das receitas se deve às piores dos resultados financeiros e à queda das doações. A tabela abaixo demonstra a evolução das doações à FBB entre 2014 e 2018:

R\$ milhões					
Doadores	2014	2015	2016	2017	2018
Banco do Brasil S.A.	51,273	47,572	48,342	54,457	53,423
FENABB	23,118	24,17	24,228	22,783	21,134
BB - Gestão de Recursos - BB DTVM	0,874	0,476	0,510	1,810	3,072
Outras empresas	1,889	0,884	0,329	0,271	0,165
Brasilcap Capitalização S.A.	7,828	9,301	3,801	0,123	0,024
Pessoas físicas	0,023	-	0,010	0,001	0,008
Exterior	-	0,238	-	-	-
Doações condicionais	-	-	0,145	-	-
Total	85,005	82,641	77,365	79,445	77,826

Fonte: Demonstrações Contábeis FBB, 2015 a 2018.

No que tange às doações, destacam-se a redução daquelas provenientes de outras empresas, da Brasilcap Capitalização S.A. e da FENABB. Com relação a este último doador, o Acordo de Cooperação Financeira celebrado entre a FBB e a FENABB, em 5/4/2001, prevê repasses dos recursos que a Federação obtém por ser a Estipulante dos Seguros Ouro comercializados pela BB Corretora de Seguros e Administradora de Bens S.A. Os repasses à Fundação representam 32,5% do Seguro Ouro Vida e 100% dos demais seguros dos pró-labores recebidos pela FENABB. Porém, conforme informado pelo gestor, o valor recebido da FENABB refere-se a apólices de seguros contratados no passado e onde havia a previsão da figura do estipulante que, nas apólices atualmente contratadas não mais existe. Dessa forma, o valor recebido a título de estipulância tende a diminuir a medida que as apólices, contratadas no passado, vão sendo liquidadas. Isso pode comprometer o volume das doações da FENABB à Fundação.

Em sua manifestação, o gestor informou sobre a manutenção das receitas provenientes de rendimentos auferidos. Porém, ressalta-se que a maior parte das receitas da FBB provém de doações, que em 2018 representaram 64% do total. E a diminuição dos recursos com doações é corroborado com a manifestação da FBB sobre a redução das receitas do terceiro setor ser uma tendência global.

Assim, observa-se que a diminuição das receitas da FBB apresenta-se como um risco de continuidade das atividades futuras da Fundação Banco do Brasil.

2. Sistemas informatizados da FBB, utilizados para a gestão dos projetos sociais, em estágio de aprimoramentos.

Durante os trabalhos da auditoria, foi realizada avaliação acerca da suficiência e adequação dos instrumentos e atividades instituídos voltados para o ambiente de controle aplicável à utilização dos recursos repassados no financiamento dos projetos sociais.

Desse modo foi verificado se: i) as rotinas e os processos estão bem definidos; ii) há normas que definem as competências e separam as atribuições das responsabilidades; iii) há

mecanismos de acompanhamento dos programas; iv) há fiscalização dos recursos repassados aos programas; v) os pagamentos realizados à execução dos programas/projetos estão adequados; e vi) os recursos destinados aos programas são efetivamente aplicados.

Nesse sentido, das análises efetuadas, com base nos normativos internos e de documentação referente à amostra não-estatística de projetos sociais, não foram verificadas fragilidades relevantes no que concerne às questões elencadas nas alíneas i, ii, iv, v e vi.

Quanto ao acompanhamento dos projetos (alínea iii), foi identificada, mediante acesso aos sistemas corporativos da Fundação, ausência de relatórios de execução, de acompanhamento e de prestação final de contas nos sistemas informatizados utilizados pela FBB para a gestão dos projetos sociais. Cabe mencionar que como critério comparativo, levou-se em consideração as funcionalidades de acompanhamento, controle e prestação de contas do Sistema de Convênios (SICONV) do Governo Federal.

Entretanto, com a manifestação do gestor no sentido de solucionar a constatação da auditoria, incluindo os relatórios nos sistemas, além das medidas anunciadas para o aprimoramento dos sistemas informatizados, consideram-se adequadas as providências adotadas pela Fundação.

3. Definição de objetivos e metas, além da obrigatoriedade de prestação de contas às instituições doadoras da FBB.

Com o intuito de avaliar se existem, nos instrumentos de captação recursos da Fundação, dispositivos que discriminem os objetivos, as metas e a prestação de contas relativos à aplicação das doações recebidas, analisou-se as cópias dos acordos celebrados com as instituições concessionárias desses recursos. Esses instrumentos se referem aos acordos com o Banco do Brasil e a Federação Nacional das Associações Atléticas do Banco do Brasil (FENABB).

Inicialmente, verificou-se a ausência de metas de execução dos recursos repassados à FBB. Além disso, quanto à prestação de contas, o acordo com a FENABB não prevê obrigatoriedade de a FBB encaminhar informações sobre a execução do objeto do acordo.

Porém, no que tange ao estabelecimento de metas junto ao BB, o gestor demonstrou que a elaboração do Plano Estratégico do triênio 2016-2018, da programação orçamentária e do Acordo de Trabalho com o Banco do Brasil suprimiu tais ausências nos instrumentos formais de doação. Ainda, a atuação do Banco por meio do Conselho Curador e do Conselho Fiscal da FBB constitui-se em mecanismo de acompanhamento da aplicação dos recursos.

Já com relação à FENABB, as diretrizes e as metas são definidas no âmbito do Programa AABB Comunidade, sendo o acompanhamento de responsabilidade conjunta da FBB e da Federação. Quanto à prestação de contas dos projetos inseridos nesse programa, a Fundação utiliza o Sistema de Gerenciamento das AABB (SIGA), que é mantido pela própria FENABB e contém as informações dos projetos.

4. Regularidade das cessões de funcionários do Banco do Brasil à Fundação Banco do Brasil.

As avaliações acerca da composição de pessoal da FBB, provenientes dos quadros do Banco do Brasil, envolveu a análise documental do Convênio de cessão de empregados do BB para a FBB, celebrado em 10/10/2005. O Convênio tem como objeto definir as condições, efeitos e procedimentos administrativos que disciplinam a cessão de empregados do BB à FBB, estabelecendo as garantias, regras de relacionamento e conduta, bem como os parâmetros para realização de treinamentos durante o período da cessão dos empregados.

Também foi analisada listagem dos funcionários cedidos pelo Banco do Brasil à FBB, bem como os manuais que regem o recrutamento de pessoal pela Fundação. Com isso, foi realizada verificação da relação entre as funções existentes na FBB e as funções equivalentes no BB, os perfis profissiográficos das funções exercidas pelos funcionários lotados na FBB, além dos que foram nomeados para a Fundação durante o exercício de 2018.

Em complemento, foi procedida análise do reembolso dos gastos do Banco do Brasil com a folha de pagamento dos funcionários cedidos à FBB.

Assim, diante das verificações efetuadas a partir dos dados apresentados, não foram verificadas irregularidades em relação ao convênio de cessão de funcionários do Banco do Brasil à FBB e seu cumprimento por ambas as partes no que se refere à gestão das referidas cessões e suas remunerações.

5. Atendimento às determinações do TCU.

Em consulta ao site do TCU, verificou-se que, em 2018, não foram expedidas determinações ou recomendações à FBB com orientação específica de acompanhamento por este órgão de controle interno.

6. Atendimento às recomendações da CGU.

Em consulta ao Sistema Monitor, verificou-se que, em 2018, não houve recomendações da CGU pendentes de atendimento.

RECOMENDAÇÕES

1 – Utilizar, em caráter complementar ao atual modelo de aferição de custos ou de eficiência operacional, indicadores fundamentados em valor de despesa dos investimentos sociais que foram efetivamente executados no exercício sob análise, considerando como “despesas com investimento social” apenas aquelas que representam transferência ou aplicação direta nos investimentos sociais (projetos).

Achados nº 1.1, 1.2 e 1.3

2 – Adotar, em caráter complementar e como forma de subsidiar as análises da gestão, indicadores que demonstram a representatividade das despesas em comparação às receitas, sobretudo daqueles recursos provenientes de receitas recorrentes da Fundação.

Achado nº 1.3

3 – Realizar avaliações, em conjunto com o Banco do Brasil, que contemplem cenários da evolução de receitas e despesas, de forma a fundamentar a tomada de decisões sobre a definição do volume de recursos destinado ao investimento social em ações promovidas pela Fundação.

Achado nº 1.4

CONCLUSÃO

Em vista das análises realizadas, observou-se a possibilidade de melhorias na definição dos conceitos sobre as despesas da FBB, notadamente aquelas voltadas às atividades administrativas e alocadas com o pessoal da Fundação, e dos recursos destinados ao investimento social.

Também foi identificado que as receitas, oriundas dos resultados financeiros e de doações, exceto aquelas do conglomerado Banco do Brasil, vêm diminuindo. Isso, aliado à conjuntura mundial de menores repasses às instituições do Terceiro Setor, pode ocasionar eventuais dificuldades para a continuação das atividades da Fundação Banco do Brasil.

Entre os benefícios esperados das análises, pode-se citar a elaboração, por parte da FBB, indicadores fundamentados em critérios que denotem a situação das despesas e receitas da entidade, auxiliando nas decisões de gestão e estratégicas da Fundação. Além disso, espera-se que seja aprimorado o processo de definição do volume de recursos eventualmente destinado pelo Banco do Brasil à FBB para a realização de projetos sociais.