

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 002.138/2022-0

Natureza: Auditoria

Unidades: Banco da Amazônia S.A.; Banco do Brasil S.A.; Banco do Nordeste do Brasil S.A.; Ministério do Desenvolvimento Regional; Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia; Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste e Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste

SUMÁRIO: AUDITORIA INTEGRADA. AVALIAÇÃO DAS OPERAÇÕES DE CRÉDITO REALIZADAS COM RECURSOS DOS FUNDOS CONSTITUCIONAIS DE FINANCIAMENTO. ADOÇÃO DE TAXA DE JUROS EM DESACORDO COM A LEI 10.177/2001 E COM A RESOLUÇÃO CMN 4.622/2018 EM OPERAÇÕES DE CRÉDITO NÃO RURAL FIRMADAS COM RECURSOS DO FUNDO DE FINANCIAMENTO DO NORDESTE (FNE) NO EXERCÍCIO DE 2020. REDUZIDO REPASSE DE RECURSOS DO FNE E DO FUNDO DE FINANCIAMENTO DO NORTE (FNO) A OUTRAS INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS. AUSÊNCIA DE AVALIAÇÃO DOS IMPACTOS DA APLICAÇÃO DOS RECURSOS DOS FUNDOS CONSTITUCIONAIS. DETERMINAÇÕES. RECOMENDAÇÕES. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Trata-se de auditoria integrada com o objetivo de avaliar as operações de crédito realizadas com recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte – FNO, do Nordeste – FNE e do Centro-Oeste – FCO. O trabalho foi desenvolvido a partir de solicitação da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados – CFFC, para a realização de auditoria nos Fundos Constitucionais de Financiamento – FCFs.

2. Transcrevo, a seguir, o relatório elaborado pela Secretaria de Controle Externo do Desenvolvimento Econômico (peça 103), aprovado pelos dirigentes da unidade:

“I. INTRODUÇÃO

1. *Trata o presente documento de relatório de auditoria integrada realizada nos Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte (FNO), do Nordeste (FNE) e do Centro-Oeste (FCO). O trabalho é decorrente de Solicitação do Congresso Nacional (SCN), conhecida e autorizada por este Tribunal por meio do Acórdão 247/2022-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Jorge Oliveira (TC 045.554/2021-8).*

I.1. Antecedentes e Deliberação

2. *A Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados (CFFC), tendo por base a Proposta de Fiscalização e Controle 44/2019, solicitou ao TCU a realização de auditoria nos Fundos Constitucionais de Financiamento (FCFs).*

3. *No Relatório Prévio que apreciou a referida proposta de fiscalização, ressaltou-se que, desde a entrada em operação, os FCFs representam um instrumento essencial para o financiamento da política regional brasileira, nos termos da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). Ademais, pontou-se que ‘ao longo das últimas três décadas, mais de R\$ 318 bilhões foram*

disponibilizados ao micro, pequeno, médio e grande produtor'. Nesse contexto, a execução da fiscalização foi considerada oportuna pela CFFC (TC 045.554/2021-8, peça 3, p. 3).

4. Ao discorrer sobre o plano de execução e a metodologia de avaliação, a Comissão consignou que o TCU deveria adotar os métodos que julgasse pertinentes para examinar a 'regularidade, legalidade, legitimidade e o cumprimento, principalmente da focalização da política pública', devendo avaliar os seguintes tópicos (TC 045.554/2021-8, peça 3, p. 4-5):

- a) Analisar a aderência das operações realizadas pelos Fundos Constitucionais aos requisitos previstos na Lei 7.827, de 27 de setembro de 1989;
- b) Analisar o atendimento dos normativos de regência das operações de crédito;
- c) Avaliar a destinação dos recursos de acordo com as regiões previstas na legislação;
- d) Avaliar o cumprimento de tratamento preferencial às atividades produtivas de pequenos e miniprodutores rurais e pequenas e microempresas, conforme inc. III, do art. 3º da Lei 7.827/1989; e
- e) Demais avaliações contábeis, financeiras e orçamentárias relevantes para a avaliação da efetividade das políticas de financiamento dos Fundos.

5. Tendo por base instrução técnica elaborada pela SecexDesenvolvimento (TC 045.554/2021-8, peça 9), o Tribunal, mediante o Acórdão 247/2022 – TCU – Plenário, conheceu a solicitação da CFFC e deliberou pela realização de auditoria com o objetivo de avaliar os seguintes aspectos:

- (i) a legalidade e a legitimidade da aplicação dos recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento (FNE, FNO, FCO), especialmente quanto à aderência das operações aos requisitos previstos na Lei 7.827/1989 e aos normativos de regência das operações de crédito e à focalização da política pública; e (ii) a efetividade da política pública e a suficiência dos recursos federais para garantir a execução da política com vista à redução das desigualdades inter-regionais de maneira eficaz, eficiente e econômica; nos moldes propostos pela SecexDesenvolvimento.

6. Assim, tendo sido avaliados os requisitos de risco, materialidade e relevância e considerando, ainda, a viabilidade de definição de objeto de auditoria, que reúne condições para ser auditado, e de alocação de equipe de fiscalização detentora de competência técnica para a realização dos trabalhos, foi elaborado plano de auditoria, que norteou a execução dos trabalhos de campo.

I.2. Identificação do objeto

7. O objeto da auditoria são as operações de crédito formalizadas com recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte (FNO), do Nordeste (FNE) e do Centro-Oeste (FCO).

8. Na definição do escopo dos trabalhos, detalham-se os procedimentos e os recortes temporais aplicados às análises realizadas, propiciando uma delimitação mais precisa dos aspectos auditados.

I.3. Objetivo e escopo

9. Na instrução técnica que avaliou a solicitação de fiscalização apresentada pela CFFC, fundamentada na Proposta de Fiscalização e Controle 44/2019, destacaram-se trabalhos recentes de auditoria envolvendo a PNDR e os FCFs, realizados pelo TCU (TC 025.768/2020-4 e TC 022.621/2020-2) e pelo Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP). O referido conselho foi instituído pelo Decreto 9.834/2019 com a finalidade de avaliar políticas públicas financiadas por gastos diretos ou subsídios da União.

10. As fiscalizações realizadas pelo TCU tiveram por objetivo identificar objetos e instrumentos de fiscalização que pudessem contribuir para o aperfeiçoamento da governança e da gestão da PNDR (Fisc. 140/2020, TC 025.768/2020-4) e avaliar os riscos na concessão de financiamentos pelo Banco da Amazônia S.A com recursos do FNO (Fisc. 126/2020, TC 022.621/2020-2).

11. No âmbito do ciclo 2020 de avaliações do CMAP, a Controladoria-Geral da União (CGU) e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) realizaram trabalho cujo objetivo foi avaliar a operacionalização do FNO, FCO e FNE quanto 'aos seus aspectos de governança, à conformidade de alocação dos recursos e sua sustentabilidade financeira, e à sua efetividade no que se refere ao atingimento dos objetivos da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR)'.
2

12. *A avaliação realizada pelo CMAP, cujos resultados foram divulgados em julho de 2021, contemplou vários pontos constantes da solicitação de fiscalização oriunda da CFFC. Dessa forma, no planejamento da presente auditoria, buscou-se definir o objetivo e o escopo dos trabalhos de forma a abordar aspectos que já não tenham sido anteriormente tratados nas avaliações do CMAP e nas fiscalizações anteriores do TCU.*

13. *Assim, tendo por base as avaliações de risco contidas nos recentes trabalhos do TCU e o conteúdo do relatório CMAP, os objetivos da fiscalização foram direcionados para os aspectos a seguir detalhados.*

I.3.1. Acórdão 247/2022 – TCU – Plenário, item 9.2, alínea (i)

Avaliar a legalidade e a legitimidade da aplicação dos recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento (FNE, FNO, FCO), especialmente quanto à aderência das operações aos requisitos previstos na Lei 7.827/1989 e aos normativos de regência das operações de crédito e à focalização da política pública.

14. *Relativamente à legalidade e à legitimidade na aplicação dos recursos dos fundos, a fiscalização buscou avaliar: a) o atendimento às diretrizes espaciais de uma das prioridades estabelecidas para as aplicações de recursos do FNE no setor de turismo; b) a conformidade dos valores adotados para o Fator de Localização (FL) e o Fator de Programa (FP), que integram os componentes dos encargos financeiros das operações firmadas com recursos dos FCFs, englobando especificamente o FNE; e c) os montantes de recursos do FNO, FNE e FCO repassados pelos Bancos Administradores a outras instituições financeiras.*

15. *Especificamente em relação à conformidade do FL e do FP adotados, as avaliações foram direcionadas para as operações não rurais do FNE no exercício de 2020, entre outros aspectos, em virtude de ser o exercício mais recente, cujo ciclo de programação de aplicação dos recursos, apresentação e análise do relatório circunstanciado já se encontrava concluído; da existência de metodologias de cálculos diferentes para os encargos das operações rurais e não rurais; e, finalmente, diante do volume e do valor das operações não rurais celebradas pelo FNE, comparativamente ao FNO e ao FCO, conforme detalhado no plano de auditoria (peça 83).*

I.3.2. Acórdão 247/2022 – TCU – Plenário, item 9.2, alínea (ii)

Avaliar a efetividade da política pública e a suficiência dos recursos federais para garantir a execução da política com vistas à redução das desigualdades inter-regionais de maneira eficaz, eficiente e econômica.

16. *Em relação à avaliação da efetividade da política e à suficiência dos recursos, o escopo da presente fiscalização foi direcionado para o exame das medidas adotadas pelos gestores para a realização de avaliações dos impactos econômicos e sociais decorrentes das aplicações dos recursos dos FCFs, regulamentada pela Portaria Interministerial 7, de 20 de junho de 2020 (revogada pela Portaria Interministerial ME/MDR 4.905, de 22 de junho de 2022).*

17. *O foco dado pela fiscalização no planejamento das avaliações por parte dos gestores decorre do fato de haver recente avaliação realizada pelo CMAP em 2021, com a participação da CGU e do Ipea. Há também outros trabalhos já realizados nessa mesma linha, a exemplo do Relatório de Avaliação dos Fundos Constitucionais de Financiamento, elaborado pela então Secretaria de Acompanhamento Fiscal, Energia e Loteria do extinto Ministério da Fazenda (Sefel) em dezembro de 2018, englobando uma revisão de literatura, estudos de análise de estatísticas descritivas e avaliações de impacto dos fundos.*

18. *De forma a alcançar os objetivos estabelecidos, formularam-se as seguintes questões de auditoria:*

Questão 1 *Em que medida a Prioridade 3.6 (Nordeste turístico), constante das Diretrizes e Prioridades para as aplicações do FNE nos exercícios de 2020 e 2021, foi atendida em relação ao direcionamento espacial dos financiamentos, conforme Programa do Ministério do Turismo ‘30 Rotas Turísticas Estratégicas do Brasil’?*

Questão 2 *Os valores aplicáveis ao Fator de Localização (FL) e ao Fator de Programa (FP) nas operações de crédito não rural firmadas com recursos do FNE no exercício de 2020 estão em conformidade com o disposto na Lei 10.177/2001 e nas resoluções do Conselho Monetário Nacional (CMN)?*

Questão 3 *Em que medida os bancos operadores têm promovido o repasse de recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento para outras instituições financeiras, nos termos do art. 9º da Lei 7.827/1989?*

Questão 4 *Quais as ações tomadas pelo MDR e pelas Superintendências do Desenvolvimento do Norte, Nordeste e Centro-Oeste para a sistematização das atividades de avaliação dos impactos econômicos e sociais decorrentes da aplicação dos recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento, nos termos do art. 20, §6º, da Lei 7.827/1989, c/c a Portaria Interministerial MDR/ME 7, de 20 de julho de 2020?*

19. *O escopo dos trabalhos está delineado na matriz de planejamento, que integra o plano de auditoria, contemplando: as informações requeridas e suas fontes, os critérios aplicáveis, os procedimentos de auditoria previstos e suas possíveis limitações, as evidências a serem obtidas e as possíveis conclusões das análises (peça 83).*

I.4. Critérios de auditoria

20. *De forma a emitir opinião sobre a conformidade e o desempenho do objeto auditado, foram utilizados, entre outros, os seguintes critérios de auditoria: Constituição Federal de 1988, art. 159, inciso I, alínea 'c'; Lei 7827/1989 (FCFs); Lei 10.177/2001 (encargos FCFs); Decreto 9.810/2019 (PNDR); Resolução CMN 4.622/2018 (encargos FCFs); Portaria MDR 3.025/2021 (repasses a outras IFs); Portaria Interministeriais MDR/ME 7/2020 e 4.905/2022 (avaliação de impactos FCFs); Portaria MDR 2.175/2020 (diretrizes e orientações gerais FCFs 2021); Portaria-MDR 1.953/2019 (diretrizes e orientações FNE 2020); Portaria-MDR 1.954, de 15/2019 (diretrizes e orientações FNO 2020); Portaria-MDR 1.955/2019 (diretrizes e orientações FCO 2020); Programa Investe Turismo: 30 rotas turísticas estratégicas; Programações Regionais FNE, FNO e FCO 2019, 2020 e 2021; regimentos internos e outros regulamentos, propostas e normativos internos relativas aos FCFs emitidos pelo MDR, pelas Superintendências Regionais e pelos Bancos Administradores.*

I.5. Metodologia Utilizada e Limitações

21. *A auditoria foi realizada em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (Portarias TCU 185/2020), com o Manual de Auditoria Operacional (Portaria Segecex 18/2020) e com os Padrões de Auditoria de Conformidade (Portaria Segecex 26/2009). Diante da natureza integrada da fiscalização, buscou-se compatibilizar a abordagem utilizada para auditorias de conformidade e de natureza operacional.*

22. *A metodologia utilizada e as limitações enfrentadas na avaliação das questões de auditoria constam dos papéis de trabalho que detalham as análises realizadas (peças 87, 89, 97 e 98).*

23. *Os métodos de coleta de dados envolveram a requisição de documentos e informações e a realização de reuniões com os gestores das instituições auditadas; consultas às bases de dados contendo a legislação federal e aos websites das instituições auditadas. As informações levantadas foram submetidas a revisões legais, exames documentais, análises e cruzamentos de dados.*

I.6. Volume de Recursos Fiscalizados (VRF)

24. *O VRF da presente auditoria é estimado em R\$ 136,9 bilhões, referente à soma dos valores das operações de crédito contratadas com recursos do FNE, do FNO e do FCO nos exercícios de 2019, 2020 e 2021.*

I. VISÃO GERAL DO OBJETO

25. *Os Fundos Constitucionais de Financiamento das Regiões Norte (FNO), Nordeste (FNE) e Centro-Oeste (FCO) foram instituídos mediante a Lei 7.827, de 27 de setembro de 1989, que regulamentou o art. 159, inciso I, alínea 'c', da Constituição Federal de 1988. O referido dispositivo constitucional destinou um percentual do produto da arrecadação da União, relativamente aos*

impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados, para aplicação em programas de investimento ao setor produtivo nas mencionadas regiões.

26. *Os Fundos Constitucionais de Financiamento (FCFs) integram o rol dos instrumentos de financiamento previstos na Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), instituída por meio do Decreto 6.047, de 22 de fevereiro de 2007, posteriormente revogado pelo Decreto 9.810, de 30 de maio de 2019. Nesse contexto, juntamente com outros instrumentos, os fundos financiariam a execução dos planos regionais de desenvolvimento, dos planos sub-regionais, dos programas e das ações da PNDR.*

27. *A administração dos FCFs cabe conjuntamente ao Conselho Deliberativo das Superintendências do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam), do Nordeste (Sudene) e do Centro-Oeste (Sudeco); ao Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR); ao Banco do Nordeste do Brasil S.A. (BNB); ao Banco da Amazônia S.A. (Basa) e ao Banco do Brasil S.A. (BB). As atribuições de cada uma das referidas instituições estão detalhadas na Lei 7.827/1989.*

I.1. Marco regulatório

28. *Os principais instrumentos normativos relacionados aos FCFs e ao desenvolvimento regional encontram-se detalhados no apêndice I.*

I.2. Objetivos-chave

29. *De acordo com o art. 2º da Lei 7.827/1989, os FCFs têm por objetivo contribuir para o desenvolvimento econômico e social das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, mediante a execução de programas de financiamento aos setores produtivos, em consonância com os respectivos planos regionais de desenvolvimento.*

30. *Os FCFs integram o rol de instrumentos de financiamento da execução dos planos regionais de desenvolvimento, dos planos sub-regionais e dos programas e das ações da PNDR, conforme disciplinado no art. 13, inciso II, do Decreto 9.810/ 2019. Dessa forma, além de atentar para os objetivos específicos dos FCFs, mostra-se importante que os referidos instrumentos de financiamento venham a contribuir para o alcance da finalidade e dos objetivos estabelecidos da PNDR, adiante transcritos.*

Decreto 9.810, de 30 de maio de 2019

Art. 1º Fica instituída a Política Nacional de Desenvolvimento Regional - PNDR, cuja finalidade é reduzir as desigualdades econômicas e sociais, intra e inter-regionais, por meio da criação de oportunidades de desenvolvimento que resultem em crescimento econômico, geração de renda e melhoria da qualidade de vida da população.

[...]

Art. 3º São objetivos da PNDR:

I - promover a convergência dos níveis de desenvolvimento e de qualidade de vida inter e intra regiões brasileiras e a equidade no acesso a oportunidades de desenvolvimento em regiões que apresentem baixos indicadores socioeconômicos;

II - consolidar uma rede policêntrica de cidades, em apoio à desconcentração e à interiorização do desenvolvimento regional e do País, de forma a considerar as especificidades de cada região;

III - estimular ganhos de produtividade e aumentos da competitividade regional, sobretudo em regiões que apresentem declínio populacional e elevadas taxas de emigração; e

IV - fomentar a agregação de valor e a diversificação econômica em cadeias produtivas estratégicas para o desenvolvimento regional, observados critérios como geração de renda e sustentabilidade, sobretudo em regiões com forte especialização na produção de commodities agrícolas ou minerais.

I.3. Beneficiários e grupos de interesse

31. *Os principais beneficiários dos recursos dos FCFs estão elencados no art. 4º da Lei 7.827/1989:*

I - produtores e empresas, pessoas físicas e jurídicas, e cooperativas de produção que, de acordo com as prioridades estabelecidas nos planos regionais de desenvolvimento, desenvolvam atividades produtivas nos setores agropecuário, mineral, industrial, agroindustrial, de empreendimentos comerciais e de serviços das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste;

II - estudantes regularmente matriculados em cursos superiores e de educação profissional, técnica e tecnológica não gratuitos que contribuirão para o desenvolvimento do setor produtivo das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, de acordo com as prioridades estabelecidas nos planos regionais de desenvolvimento.

I.4. Aspectos organizacionais

32. Uma visão geral do macroprocesso de Concessão de Financiamento com Recursos dos Fundos Constitucionais consta do apêndice II. A informação é oriunda do Relatório de Fiscalização 140/2020 (TC 025.768/2020-4, Levantamento na Política Nacional de Desenvolvimento Regional, Relator Ministro Aroldo Cedraz) e contempla um diagrama de blocos e uma síntese dos elementos associados ao processo, possibilitando a identificação do papel exercido pelas instituições envolvidas na operacionalização dos FCFs.

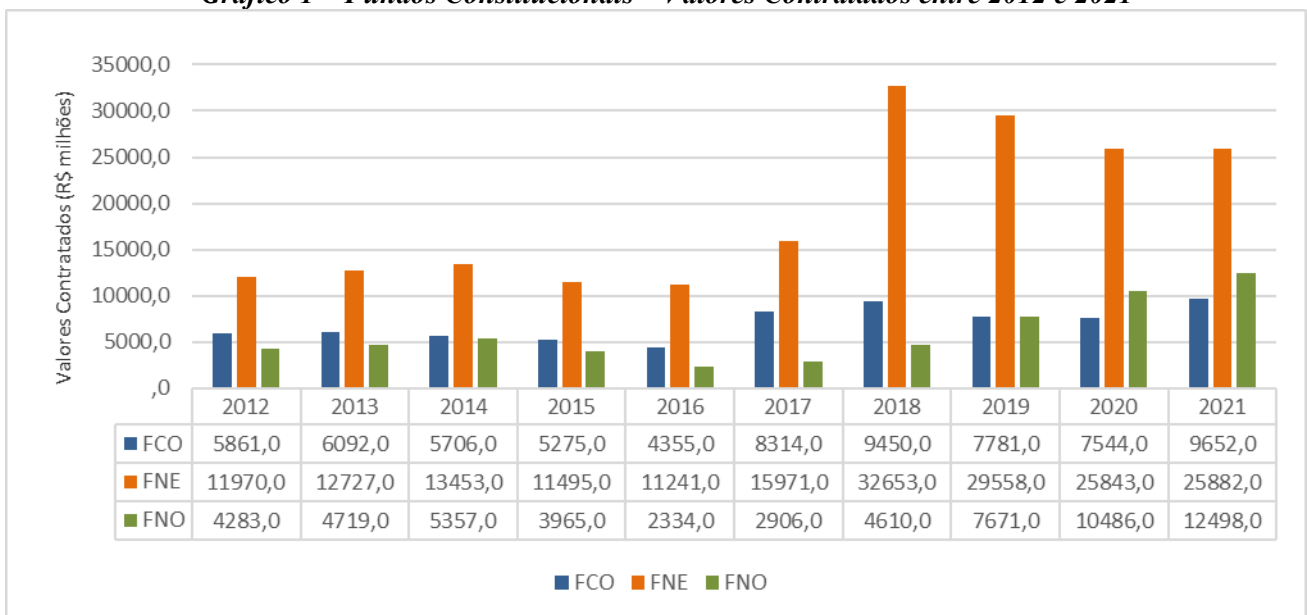
33. O Relatório de Levantamento aponta que o referido macroprocesso tem por objetivo: Contribuir para a estruturação de uma política de financiamento que esteja em consonância com os objetivos da PNDR, por meio da administração dos recursos dos fundos constitucionais, de forma a aportá-los em projetos e atividades que atendam aos requisitos estabelecidos nas diretrizes, orientações, prioridades e programações de aplicação.

I.5. Aspectos orçamentários e financeiros

34. As fontes de recursos dos FCFs estão definidas no art. 6º da Lei 7.827/1989, quais sejam:
 I - 3% (três por cento) do produto da arrecadação do imposto sobre renda e proventos de qualquer natureza e do imposto sobre produtos industrializados, entregues pela União, na forma do art. 159, inciso I, alínea c da Constituição Federal;
 II - os retornos e resultados de suas aplicações;
 III - o resultado da remuneração dos recursos momentaneamente não aplicados, calculado com base em indexador oficial;
 IV - contribuições, doações, financiamentos e recursos de outras origens, concedidos por entidades de direito público ou privado, nacionais ou estrangeiras;
 V - dotações orçamentárias ou outros recursos previstos em lei.

35. Do total de recursos oriundos do produto da arrecadação do imposto sobre a renda e proventos de qualquer natureza e do imposto sobre produtos industrializados, destina-se 0,6% para o FNO; 0,6% para o FCO e 1,8% para o FNE. No gráfico 1, detalham-se os valores das operações de crédito contratadas com a utilização dos recursos dos FCFs no período compreendido entre 2012 e 2021.

Gráfico 1 – Fundos Constitucionais – Valores Contratados entre 2012 e 2021



Elaboração: Equipe de fiscalização. Adaptado da tabela 5 e do gráfico 1 do Relatório de Gestão dos Fundos Constitucionais de Financiamento, exercício 2020, publicado pelo Ministério do Desenvolvimento Regional. Dados relativos ao exercício de 2021 obtidos do Painel de Informações Estratégicas MDR – Fundos Constitucionais (<http://paineis.mdr.gov.br/>).

II. ACHADOS DE AUDITORIA

36. *A descrição dos achados resultantes do trabalho de fiscalização, a seguir apresentada, engloba os seguintes elementos: situação encontrada, causas, efeitos, conclusão, proposta de encaminhamento e benefícios esperados. As referências aos objetos, aos critérios utilizados e às evidências que dão suporte às constatações integram o apêndice III do presente relatório.*

II.1. Achado de Auditoria 1

Adoção de Taxa de Juros (TFC) em desacordo com o disposto na Lei 10.177, de 12 de janeiro de 2001, e na Resolução CMN 4.622, de 2 de janeiro de 2018, em operações de crédito não rural firmadas com recursos do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE) no exercício de 2020.

II.1.1. Situação Encontrada

37. *No exercício de 2020, os encargos financeiros incidentes sobre os financiamentos de operações de crédito não rural com recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte, do Nordeste e do Centro-Oeste (Taxa de Juros dos Fundos Constitucionais – TFC) eram compostos por um fator de atualização monetária (FAM) e por componentes prefixados.*

38. *Entre os componentes prefixados da TFC figuravam o Fator de Localização (FL) e o Fator de Programa (FP). O FL possuía valor reduzido para financiamento de empreendimentos localizados em municípios considerados prioritários pelos respectivos Conselhos Deliberativos das Superintendências de Desenvolvimento Regional. Enquanto o FP assumia diferentes valores em função do tipo de operação ou da finalidade do projeto, assumindo valores reduzidos para pessoas físicas de menor rendimento, micro e pequenas empresas e para projetos de investimento, conforme estabelecido no art. 1º-A da Lei 10.177, de 12 de janeiro de 2001, e no art. 1º, incisos IV e VI, da Resolução CMN 4.622, de 2 de janeiro de 2018.*

39. *De forma a avaliar a conformidade dos componentes FL e FP, que integravam o cálculo da TFC aplicável às operações não rurais contratadas em 2020 pelo FNE, adotaram-se procedimentos de análise e cruzamento de dados, conforme detalhado a seguir.*

40. *Em relação ao FL, as análises utilizaram-se dos critérios de priorização constantes das resoluções do Conselho Deliberativo da Sudene. Relativamente ao FP, as análises fizeram uso dos critérios estabelecidos na Resolução CMN 4.622/2018 e restringiram-se aos fatores de programa aplicáveis às operações de crédito firmadas por pessoas físicas com rendimento bruto anual de até R\$ 50 mil e por empreendedores classificados como microempresa ou empresa de pequeno porte.*

41. *Adicionalmente às avaliações relativas ao FL e ao FP, foram incorporadas aos procedimentos de auditoria duas análises de dados associadas à conformidade dos componentes prefixados da TFC adotados nas operações não rurais celebradas em 2020 no âmbito do FNE. As análises buscaram avaliar se o valor adotado e o mês de aplicação das taxas estavam em conformidade com os comunicados do Banco Central do Brasil (BCB). Os referidos comunicados divulgam mensalmente os componentes prefixados da TFC, em cumprimento ao disposto no parágrafo 6º do art. 1º-A da Lei 10.177, de 12 de janeiro de 2001.*

Análises relativas ao Fator de Localização (FL)

1) Avaliar se as operações contratadas em municípios polo das regiões intermediárias, com exceção das capitais estaduais, adotaram o FL = 0,9 (critério: Resolução Condel/Sudene 131/2019 e Proposição Sudene 128/2019, item 2 – diretrizes espaciais, alínea ‘i’);

2) Avaliar se as operações contratadas em municípios polo das regiões intermediárias, que sejam capitais estaduais, adotaram o FL = 1,1 (critério: Resolução Condel/Sudene 131/2019 e Proposição Sudene 128/2019, item 2 – diretrizes espaciais, alínea ‘i’);

3) Avaliar se as operações contratadas em municípios classificados como de baixa renda, independentemente do dinamismo, adotaram o FL = 0,9 (critério: Resolução Condel/Sudene 131/2019 e Proposição Sudene 128/2019, item 2 – diretrizes espaciais, alínea ‘ii’);

4) Avaliar se as operações contratadas em municípios localizados no semiárido e que, concomitantemente, estejam em microrregiões de média renda e baixo dinamismo ou média renda e

médio dinamismo, adotaram o FL = 0,9 (critério: Resolução Condel/Sudene 131/2019 e Proposição Sudene 128/2019, item 2 – diretrizes espaciais, alínea ‘iii’);

5) Avaliar se as operações contratadas em municípios classificados como de alta renda e todos os dinamismos ou média renda e alto dinamismo, excluindo-se os municípios polo de regiões intermediárias que não sejam capitais estaduais, adotaram o FL = 1,1 (critério: Resolução Condel/Sudene 131/2019 e Proposição Sudene 128/2019, item 2 – diretrizes espaciais, alíneas ‘i’, ‘ii’ e ‘iii’).

Análises relativas ao Fator de Programa (FP)

1) Avaliar se o FP = 0,7 foi aplicado às operações de investimento para pessoas físicas com rendimento bruto anual de até R\$ 50 mil e para empreendedores classificados como microempresa ou empresa de pequeno porte, de acordo com os critérios estabelecidos no art. 3º da Lei Complementar 123, de 14 de dezembro de 2006 (critério: Resolução CMN 4.622, de 2/1/2018 e alterações posteriores, art. 1º, inciso IV, alínea ‘a’);

2) Avaliar se o FP = 1,2 foi aplicado para operações de capital de giro para empreendedores classificados como microempresa ou empresa de pequeno porte, de acordo com os critérios estabelecidos no art. 3º da Lei Complementar 123, de 14 de dezembro de 2006 (critério: Resolução CMN 4.622, de 2/1/2018 e alterações posteriores, art. 1º, inciso IV, alínea ‘d’).

Análises relativas ao componente prefixado da TFC

1) Avaliar se o componente prefixado da TFC adotado constava dos comunicados expedidos pelo BCB no período de análise.

2) Avaliar se o componente prefixado da TFC adotado correspondia ao valor divulgado pelo BCB para o mês de contratação da operação de crédito.

42. As análises relativas ao FL e ao FP foram, em primeira instância, realizadas com base em dados extraídos dos sistemas de informação do BNB que continham os valores adotados para os referidos fatores de forma individualizada. As referidas análises sofreram limitações em virtude dos seguintes aspectos: - duplicação de informações relativas ao FL e ao FP para algumas operações, em decorrência do processo adotado na extração dos dados dos sistemas de informação do banco; - inconsistência entre as informações relativas ao FL e ao FP para as operações firmadas com a utilização do Cartão BNB, constantes dos dados enviados para análise, com os valores efetivamente utilizados na data da formalização da operação e da liberação dos recursos financeiros para o agente econômico, em virtude da forma como são calculadas e armazenadas as informações relativas às taxas de juros das referidas operações; e - dificuldade na identificação, com base nas informações cadastrais dos clientes constantes dos dados enviados, dos valores relativos ao rendimento das pessoas físicas e à receita bruta das empresas efetivamente utilizados para fins de enquadramento das operações e definição do FP aplicável.

43. Os resultados das análises foram compartilhados com os gestores para análise e comentários. Em seguida, foram realizadas reuniões para dirimir dúvidas, tendo havido a remessa de informações complementares pelo banco. Realizados tais procedimentos, houve a identificação de operações com a adoção de FL e de FP que não estavam em conformidade com os critérios legais e regulamentares aplicáveis. Ressalte-se que ainda resta pendente a avaliação por parte dos gestores da conformidade da taxa de juros de algumas operações para as quais houve o apontamento de inconsistências na análise de dados realizada.

44. Diante das limitações inerentes à análise de dados, solicitou-se ao BNB a apresentação de evidências documentais acerca do enquadramento de uma amostra de operações de crédito, englobando documentos contábeis e fiscais, propostas e instrumentos de crédito. Da análise das evidências apresentadas, pôde-se avaliar se os dados constantes dos arquivos de dados eram consistentes com a documentação relativa às operações de crédito, assim como ratificar as inconsistências identificadas em algumas das operações no tocante ao FL e ao FP efetivamente adotados.

45. Adicionalmente, foram solicitados novos arquivos de dados ao BNB, contendo, entre outras, informações atualizadas em relação à data da efetiva celebração das operações de crédito, de forma a se realizar uma análise complementar acerca da adequação dos componentes FL e FP adotados nas operações.

46. Na análise complementar realizada, para minimizar os efeitos das limitações enfrentadas na primeira avaliação, não se utilizaram os valores individualizados para o FL e o FP armazenados nos sistemas do banco. Alternativamente, partiu-se dos valores relativos aos componentes prefixados da TFC, também armazenados nas bases de dados, para se calcular os valores do FL e do FP efetivamente adotados nas operações. Tal procedimento foi realizado por meio da comparação do valor dos componentes prefixados da TFC informados pelo banco com os valores divulgados nos comunicados mensais do BCB, por meio dos quais os componentes prefixados da TFC são associados aos diversos valores que podem ser assumidos pelo FL e pelo FP.

47. Cabe destacar que a avaliação da conformidade do FP adotado foi simplificada na análise complementar realizada, diante das dificuldades em se obter dados precisos em relação ao rendimento e à receita bruta dos clientes utilizados no momento da contratação das operações de crédito. Uma análise mais acurada precisaria utilizar-se da documentação que deu suporte às contratações.

48. Assim, nos procedimentos realizados na nova análise, tendo por base os dados enviados pelo banco, avaliou-se tão somente se a adoção de alguns valores de FP, aplicáveis a pessoas físicas com rendimento bruto anual de até R\$ 50 mil e a micro e pequenas empresas, estavam adequadamente associados à finalidade da operação (investimento ou capital de giro).

49. Além da conformidade do FL e do FP adotados, os procedimentos complementares realizados incorporaram duas análises relativas aos componentes prefixados da TFC, de forma a avaliar se o valor adotado e o mês de aplicação das taxas estavam em conformidade com os comunicados mensais do Banco Central do Brasil (BCB).

50. Os resultados da análise complementar de dados, de maneira similar ao procedimento adotado na análise inicial, foram compartilhados com os gestores. Segundo informado, a documentação relativa às operações apontadas como inconsistentes já está sendo avaliada pela área técnica do banco.

51. De forma geral, cabe destacar que as inconsistências identificadas com base nos dados analisados foram majoritariamente relacionadas à adoção de Fator de Localização (FL) inadequado, restando uma quantidade menor de inconsistências relativas ao Fator de Programa (FP). Uma vez que os referidos fatores integram o cálculo da taxa de juros do financiamento (TFC), as inconsistências em qualquer um dos fatores, seja no FL ou no FP, implica uma não conformidade na TFC adotada na operação de crédito. No quadro 1, apresenta-se, de forma consolidada, os resultados das duas análises de dados realizadas.

52. Com base nas informações contidas no referido quadro, constata-se que, na análise inicial, foram identificadas inconsistências nos dados de 376 operações de crédito. Enquanto isso, na análise complementar, foram apontadas inconsistências em 505 operações. Ressalte-se que algumas operações se enquadram em mais de um critério de avaliação, de forma que, eliminando-se as operações repetidas, restam 461 operações distintas com apontamentos de inconsistências na análise complementar.

53. Tomando-se a análise complementar como referência, uma vez que a análise inicial sofreu uma série de limitações que impactaram os resultados obtidos, constata-se que as inconsistências identificadas nos dados das operações atingiram 1,7% do total de aproximadamente 26 mil operações não rurais avaliadas, cujas taxas de juros seguiam a sistemática de cálculo estabelecida no art. 1º-A da Lei 10.177, de 12 de janeiro de 2001, e no art. 1º, incisos IV e VI, da Resolução CMN 4.622, de 2 de janeiro de 2018.

Quadro 1 – Resultados das Análises de Dados – Operações Contratadas – FNE/2020

Descrição da Análise	Análise Inicial ⁽¹⁾	Análise Complementar ⁽²⁾
----------------------	--------------------------------	-------------------------------------

Crêterios de Avalia�o (Fator de Localiza�o - FL)	Quantidade de opera�es com dados inconsistentes	Quantidade de opera�es com dados inconsistentes
1) Avaliar se as opera�es contratadas em municípios polo das regiões intermediárias, com exce�o das capitais estaduais, adotaram o FL = 0,9.	18	24
2) Avaliar se as opera�es contratadas em municípios polo das regiões intermediárias, que sejam capitais estaduais, adotaram o FL = 1,1.	33	37
3) Avaliar se as opera�es contratadas em municípios classificados como de baixa renda, independentemente do dinamismo, adotaram o FL = 0,9.	8	5
4) Avaliar se as opera�es contratadas em municípios localizados no semiárido e que, concomitantemente, estejam em microrregiões de média renda e baixo dinamismo ou média renda e médio dinamismo, adotaram o FL = 0,9.	12	14
5) Avaliar se as opera�es contratadas em municípios classificados como de alta renda e todos os dinamismos ou média renda e alto dinamismo, excluindo-se os municípios polo de regiões intermediárias que não sejam capitais estaduais, adotaram o FL = 1,1.	270	353
Crêterios de Avalia�o (Fator de Programa - FP)	Quantidade de opera�es com dados inconsistentes	Quantidade de opera�es com dados inconsistentes
1) Avaliar se o FP = 0,7 foi aplicado às opera�es de investimento para pessoas físicas com rendimento bruto anual de até R\$ 50 mil e para empreendedores classificados como microempresa ou empresa de pequeno porte.	Análise Prejudicada ⁽³⁾ ⁽⁴⁾	Análise não realizada
1-A) Avaliar se o FP = 0,7 foi aplicado exclusivamente para opera�es de investimento.	6	2
1-B) Avaliar se o FP = 1,0 foi aplicado exclusivamente para opera�es de investimento.	Análise não realizada	1
2) Avaliar se o FP = 1,2 foi aplicado para opera�es de capital de giro para empreendedores classificados como microempresa ou empresa de pequeno porte.	Análise Prejudicada ⁽³⁾	Análise não realizada
2-A) Avaliar se o FP = 1,2 foi aplicado exclusivamente para opera�es de capital de giro.	29	2
Crêterios de Avalia�o (Componentes prefixados da TFC)	Quantidade de opera�es com dados inconsistentes	Quantidade de opera�es com dados inconsistentes
1) Avaliar se o componente prefixado da TFC adotado constava dos comunicados expedidos pelo BCB no período de análise.	Análise não realizada	51
2) Avaliar se o componente prefixado da TFC adotado correspondia ao valor divulgado pelo BCB para o mês de contrata�o da opera�o de crédito.	Análise não realizada	16
Notas		
(1) A análise inicial utilizou dados individualizados para os valores de FL e FP. De um total de 120.193 opera�es classificadas por natureza 'não rural', 26.718 possuíam detalhamento dos valores adotados para os componentes FL e FP e foram efetivamente utilizadas nas análises relativas ao FL. Nas análises relativas ao FP, a base de dados avaliada continha 25.863 opera�es, uma vez eliminadas opera�es relativas ao crédito emergencial (Res. CMN 4.798/2020) e ao Fies, cujas taxas de juros não eram calculadas com base nos valores do FL e do FP, nos termos da Resolu�o CMN 4.622, de 2 de janeiro de 2018.		
(2) A análise complementar utilizou dados relativos aos componentes prefixados da TFC. De um total de 120.193 opera�es classificadas por natureza 'não rural', aplicaram-se filtros para selecionar as opera�es efetivamente contratadas entre dez/2019 e dez/2020, excluindo-se as opera�es relativas ao crédito emergencial (Res. CMN 4.798/2020) e ao Fies. Dessa forma, restaram 26.684 opera�es que foram efetivamente utilizadas nas avalia�es de conformidade.		
(3) A análise sofreu limita�es em fun�o da dificuldade na identifica�o, com base nas informa�es cadastrais dos clientes, dos valores relativos ao rendimento das pessoas físicas e � receita bruta das empresas utilizados para fins de enquadramento das opera�es de crédito em rela�o ao FP aplicável.		
(4) Ainda que tenha havido limita�es na análise relativa ao FP, o BNB identificou 27 opera�es com indícios de falha operacional que precisariam ser avaliadas e corrigidas, se for o caso. Os gestores informaram que evidências das a�es corretivas adotadas seriam encaminhadas posteriormente ao TCU.		

Elabora o: Equipe de fiscaliza o. Dados relativos  s opera es de cr dito contratadas/FNE-2020 fornecidos pelo BNB.

54. Ademais, cabe destacar que os apontamentos em rela o ao FL, ao FP e aos componentes prefixados da TFC adotados para algumas opera es basearam-se nos dados armazenados nos sistemas de informa o do BNB. Em decorr ncia das limita es inerentes aos sistemas e aos procedimentos de extra o, cruzamento e an lise de dados, mostra-se importante que haja uma confronta o dos resultados das an lises com a documenta o que deu suporte ao enquadramento e   defini o da taxa de juros aplic vel  s opera es identificadas como inconsistentes, de forma a ratificar os apontamentos.

55. Conforme j  comentado, o BNB, no decorrer do processo de auditoria, j  vem adotando medidas para avaliar os apontamentos feitos como resultado das an lises de dados. Embora ainda haja opera es a serem avaliadas, algumas das inconsist ncias identificadas nas taxas de juros j  foram ratificadas pelo banco, restando a evidencia o das medidas corretivas a serem adotadas.

II.1.2. Causas

56. *As causas para a ocorrência do achado não foram completamente identificadas, diante da multiplicidade de situações encontradas. Em relação às falhas identificadas em operações firmadas por meio do Cartão BNB, os gestores relataram que, antes da fiscalização em curso, já haviam identificado problemas na categorização dos municípios de acordo com a tipologia sub-regional, realizada por meio do sistema que controla as operações de cartão (S652). Tais problemas resultaram na atribuição de Fatores de Localização (FL) incorretos para algumas operações.*
57. *Para solucionar o problema, o BNB informou que foi feita a integração do sistema de cartão com o sistema de cadastro (S400), que contém a base de dados atualizada relativa à tipologia municipal. Ademais, foram adotadas medidas para corrigir as taxas atribuídas às operações impactadas pela falha.*
58. *As falhas nas operações de cartão vão além das inconsistências apontadas nas análises de dados realizadas durante a fiscalização. O banco informou que foi feita uma varredura na base integral de operações de cartão BNB. Assim, foram verificadas 32.042 operações realizadas desde 2016 (início da operação com Cartão BNB), tendo sido identificadas inconsistências em 2.445 operações, que equivale a 7,63% do total.*
59. *De acordo com os gestores, o ajuste das taxas já foi concluído em maio de 2022 e encontra-se em andamento a etapa de recálculo do valor das operações impactadas. Segundo informado, a execução das medidas corretivas consta de plano de providências que foi apresentado para a auditoria interna da instituição e, uma vez finalizado o recálculo, seriam, a princípio, adotadas as seguintes providências:*
- Nas operações em que haja saldo credor em favor do cliente: o valor será abatido do saldo devedor da operação; b) nas operações em que haja saldo credor em favor do Banco: o valor será acrescido ao saldo devedor da operação. Para os casos em que não seja possível a adoção de tais medidas, estes serão analisados pontualmente e submetidos à tomada de decisão por parte da alçada competente.*
60. *Em relação às operações que não foram celebradas por meio do cartão BNB, a identificação das causas para as inconsistências apontadas, resultantes da análise de dados realizada durante a fiscalização, requer uma avaliação por parte dos gestores dos fluxos dos processos de análise e concessão de crédito, bem como da documentação que deu suporte ao enquadramento das operações.*
61. *Além dos aspectos já comentados, um ponto que precisa ser mencionado e que representa uma causa potencial para a ocorrência de inconsistências na definição do Fator de Programa (FP) aplicável às operações contratadas no âmbito do FNE, refere-se à interpretação das resoluções expedidas pelo Conselho Monetário Nacional, seguida pela regulamentação dos procedimentos operacionais internos por parte do BNB.*
62. *No curso da análise documental realizada em algumas operações, identificou-se que o banco, ao quantificar o rendimento bruto anual das pessoas físicas, para fins de definição do FP aplicável a operações não rurais no âmbito do Programa FNE-Sol, não adiciona o valor da receita bruta constante do demonstrativo de atividade rural da Declaração do Imposto sobre a Renda das Pessoas Físicas (DIRPF).*
63. *De acordo com informações prestadas pelos gestores, tendo por base o conteúdo do Manual de Procedimentos para registros cadastrais do banco (3027), versão 082, de 29/6/2021, o rendimento bruto anual do cliente seria computado por meio da soma do valor total dos rendimentos tributáveis, dos rendimentos isentos e não tributáveis, sujeitos à tributação exclusiva/definitiva e tributáveis com exigibilidade suspensa, todos constantes da DIRPF. Dessa forma, em relação à atividade rural, há a adição apenas da parcela que integra os rendimentos tributáveis, denominada 'Resultado tributável da Atividade Rural'.*
64. *Tal metodologia de cálculo enfrenta controvérsia dadas as possíveis interpretações que podem ser dadas ao termo 'rendimento bruto anual', constante da Resolução CMN 4.622, de 2 de janeiro de 2018, em vigor no exercício de 2020, que estabelece os valores do FP para as diversas faixas de rendimento dos agentes econômicos.*

65. *Com a finalidade de exemplificar a questão, cabe mencionar as discussões travadas na justiça eleitoral acerca da abrangência do referido termo, que figura no art. 23, § 1º, da Lei 9.504/1997 (estabelece normas para as eleições), limitando as doações de pessoas físicas para campanhas eleitorais a '10% (dez por cento) dos rendimentos brutos auferidos pelo doador no ano anterior à eleição'.*

66. *Ao enfrentar a questão relativa ao cômputo do rendimento bruto dos produtores rurais para fins de cálculo do limite de doação, o Tribunal Superior Eleitoral possui julgados no sentido de que a receita bruta decorrente da atividade rural, e não apenas os rendimentos tributáveis do produtor, integrariam a base de cálculo para fins de aferição do valor limite de doações (TSE. Agravo Regimental no Recurso Especial Eleitoral 46-45.2015.6.09.0019/GO, sessão de 22/2/2018; Agravo Regimental no Agravo de Instrumento 80-56.2017.6.09.0018/GO, sessão de 20/2/2020).*

67. *Ainda que a interpretação dada pela justiça eleitoral não se aplique aos financiamentos concedidos por meio dos fundos constitucionais, os julgados ilustram possíveis contradições e interpretações divergentes no cálculo do rendimento bruto da pessoa física, em especial nos casos dos produtores rurais. Durante a fiscalização, consultas realizadas pelo Ambiente de Políticas de Desenvolvimento Sustentável do BNB junto ao Basa e ao BB, administradores do FNO e FCO, respectivamente, sinalizaram para a possibilidade de haver interpretações divergentes de como seria o cômputo do rendimento bruto da pessoa física.*

68. *A complexidade da questão ganha relevo em virtude de os fundos constitucionais serem administrados por múltiplos atores, nos termos do art. 13 da Lei 7.827/1989. Nesse contexto, as competências regulamentares são compartilhadas por diversas instituições. Especificamente em relação aos encargos financeiros das operações, o Conselho Monetário Nacional possui competência regulamentar, mediante proposta do MDR, nos termos do art. 1º-A da Lei 10.177/2001. Quanto à regulamentação dos procedimentos operacionais próprios da atividade bancária, o art. 15, inciso II, da Lei 7.827/1989 atribui competência aos bancos administradores BNB, Basa e BB, respeitadas as diretrizes constantes dos programas de financiamento aprovados pelos Conselhos Deliberativos da Sudene, Sudam e Sudeco, respectivamente.*

69. *Dessa forma, considerando as competências e o papel atribuído ao MDR nos termos do art. 14-A da Lei 7.827/1989 e do art. 1º-A da Lei 10.177/2001, assim como sua atuação enquanto presidente dos mencionados conselhos deliberativos, nos termos das Leis Complementares 124/2007, 125/2007 e 129/2009, mostra-se importante que haja a adoção de ações por parte da instituição no intuito de coordenar e centralizar discussões com a participação de todos os atores, visando a uniformizar possíveis divergências de entendimento em relação aos regulamentos aplicáveis aos fundos constitucionais. No caso em discussão, quanto à interpretação e à aplicação das regras estabelecidas nas resoluções do CMN que definem a metodologia de cálculo dos encargos financeiros aplicáveis às operações.*

70. *Outro aspecto que foi identificado nas análises documentais relativas aos financiamentos concedidos no âmbito do FNE e que também pode suscitar divergências de entendimento refere-se à apuração da receita bruta anual das pessoas jurídicas, para fins de classificação de porte e definição do FP adequado à operação, consoante estabelecido na Resolução CMN 4.622, de 2 de janeiro de 2018, vigente no exercício de 2020.*

71. *Ao apurar a receita bruta da pessoa jurídica, o BNB incorporou as suas normas o conceito de grupo econômico. Com base no referido conceito, se a empresa que almeja firmar operação de crédito com recursos do FNE integrar um grupo econômico, cujos critérios de caracterização seguem normas próprias do BNB, a definição da receita bruta anual para fins de enquadramento e definição do FP aplicável deve considerar, a depender de algumas situações específicas detalhadas na norma bancária, o faturamento do grupo econômico em sua totalidade e não apenas o faturamento isolado da empresa que almeja o financiamento.*

72. *O BNB informa que o conceito de grupo econômico também é utilizado como critério para apuração da receita bruta e classificação de porte dos clientes que buscam linhas de financiamento*

junto ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Mais uma vez, consultas realizadas durante a fiscalização pelo Ambiente de Políticas de Desenvolvimento Sustentável do BNB junto ao Basa e ao BB, administradores do FNO e FCO, respectivamente, sinalizaram para a possibilidade de haver interpretações divergentes acerca da aplicabilidade do conceito de grupo econômico na apuração da receita bruta da empresa.

73. O fato é que o conceito de grupo econômico não figura nas resoluções do CMN que definem a metodologia de cálculo dos encargos financeiros incidentes sobre os financiamentos de operações de crédito não rural com recursos dos FCFs. Em especial, na Resolução 4.622/2018, em vigor no período de análise abrangido pela fiscalização, bem como na recente Resolução CMN 5.013, de 28 de abril de 2022.

74. Assim, como já comentado anteriormente em relação à apuração do rendimento bruto das pessoas físicas que exercem atividades rurais para fins de enquadramento das operações de crédito não rural, mostra-se importante que haja uma atuação dos diversos atores envolvidos, sob a coordenação do MDR, de forma a tratar a questão da aplicabilidade do conceito de grupo econômico na apuração da receita bruta das empresas para fins de definição do FP, uniformizando entendimentos e delimitando a abrangência da competência dos bancos administradores na definição de 'normas, procedimentos e condições operacionais próprias da atividade bancária', nos termos do art. 15, inciso II, da Lei 7.827/1989.

II.1.3. Efeitos

75. Os efeitos do achado abrangem os beneficiários dos recursos do FNE, na medida em que a adoção de encargos financeiros nas operações de crédito em desacordo com as disposições legais e regulamentares provocam, a depender da situação, a majoração ou a redução dos custos de financiamento.

76. Ademais, há impactos na disponibilidade financeira do FNE, uma vez que 'os retornos e resultados de suas aplicações' integram suas fontes de recursos, na forma do art. 6º, inciso II, da Lei 7.827/1989.

II.1.4. Conclusão

77. Com base em procedimentos de análise e cruzamento de dados, complementados com a análise documental de uma amostra de operações, foi constatada a adoção de Taxa de Juros (TFC) em desacordo com o disposto na Lei 10.177, de 12 de janeiro de 2001, e na Resolução CMN 4.622, de 2 de janeiro de 2018, em operações de crédito não rural firmadas com recursos do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE) no exercício de 2020.

78. Exceto para as operações firmadas com o uso do Cartão BNB, para as quais o banco informa que já houve a identificação de problemas de desatualização na base de dados de um dos sistemas utilizados e que já foram adotadas medidas corretivas, as causas para as falhas identificadas nas taxas de juros aplicáveis às operações ainda não foram completamente identificadas.

79. Ademais, destacou-se a existência de causas potenciais para a adoção de fatores de programa (FP) inadequados no enquadramento de operações de crédito não rural, em virtude de possíveis divergências de interpretação em relação à metodologia de cálculo do rendimento bruto das pessoas físicas que exercem atividades rurais, assim como acerca da utilização do conceito de grupo econômico na apuração da receita bruta das empresas.

80. Por fim, apontaram-se, entre as consequências do achado, o aumento ou a redução dos custos de financiamento para os agentes econômicos beneficiários e das disponibilidades financeiras do FNE.

81. Nesse contexto, cabe proposta de determinação ao BNB, para que adote medidas para avaliar os apontamentos das análises realizadas e adotar as medidas corretivas que se façam necessárias para a regularização das operações de crédito impactadas. Adicionalmente, propõe-se que seja feita recomendação ao MDR para que coordene ação, com a participação dos diversos atores envolvidos na administração e regulamentação dos FCFs, com a finalidade de uniformizar entendimentos e dirimir possíveis divergências de interpretação acerca de conceitos que afetam a

definição do fator de programa (FP) e, conseqüentemente, o cálculo dos encargos financeiros aplicáveis às operações de crédito não rural.

II.1.5. Propostas

82. Determinar ao Banco do Nordeste do Brasil S.A. (BNB), com fundamento no art. 250, inciso II, do RI/TCU, tendo em vista as competências que lhe são atribuídas por meio do art. 13, inciso III, e art. 15 da Lei 7.827/1989, que apresente, no prazo de sessenta dias, plano de ação, contendo atividades, responsáveis e prazos de implementação, tendo por objetivo: a) avaliar a documentação relativa às operações de crédito celebradas com recursos do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE) nas quais foram identificadas inconsistências nas taxas de juros aplicáveis, como resultado dos procedimentos de análise de dados realizados; b) adotar as medidas corretivas que se façam necessárias para regularizar às taxas de juros aplicáveis às referidas operações, quando for o caso.

83. Recomendar ao Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), com fundamento no art. 250, inciso III, do RI/TCU, que coordene discussões com a participação das instituições envolvidas na administração dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte, do Nordeste e do Centro-Oeste e na regulamentação do cálculo dos encargos financeiros incidentes sobre os financiamentos das operações de crédito não rural, conforme arts. 13, incisos II e III, 14-A, e 15 da Lei 7.827/1989, e art. 1º-A da Lei 10.177/2001, tendo por objetivo uniformizar entendimentos e propor ajustes na regulamentação, se necessário, acerca dos aspectos a seguir indicados, que afetam a definição do Fator de Programa (FP) e o cálculo da TFC: a) metodologia de cálculo do rendimento bruto das pessoas físicas que exercem atividades rurais, tendo por base a Declaração do Imposto sobre a Renda das Pessoas Físicas (DIRPF); e b) aplicabilidade da utilização do conceito de grupo econômico na apuração da receita bruta dos empreendedores.

II.1.6. Benefícios Esperados

84. Correção das taxas de juros aplicáveis às operações de crédito não rural contratadas com recursos do FNE nas quais houve a adoção de encargos financeiros em desacordo com as disposições legais e regulamentares aplicáveis; regularização do valor das disponibilidades financeiras do FNE; melhorias na regulamentação e uniformização no entendimento de conceitos aplicáveis ao cálculo dos encargos financeiros incidentes sobre os financiamentos de operações de crédito não rural com recursos dos FCFs.

II.2. Achado de Auditoria 2

Reduzido volume de repasses de recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento (FNE e FNO) pelo Banco do Nordeste do Brasil S/A e Banco da Amazônia S/A a outras instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil, nos termos do art. 9º da Lei 7.827/1989, apesar da existência de previsão legal para os repasses há mais de vinte anos.

II.2.1. Situação Encontrada

85. O art. 9º da Lei 7.827/1989 prevê que os bancos administradores dos FCFs podem repassar recursos destes fundos a outras Instituições Financeiras (IFs) autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil, com capacidade técnica comprovada e com estrutura operacional e administrativa aptas a realizar, em segurança e no estrito cumprimento das diretrizes e normas estabelecidas, programas de crédito especificamente criados com essa finalidade.

86. O incremento no repasse de recursos dos FCFs a outras IFs, como bancos cooperativos e confederações de cooperativas de crédito, teria como objetivos a maior disponibilização de financiamentos, principalmente entre micro e pequenos produtores, e a maior universalização da política entre os entes federativos, contribuindo para o atendimento aos objetivos da PNDR, por meio da promoção da 'convergência dos níveis de desenvolvimento e de qualidade de vida inter e intra regiões brasileiras e a equidade no acesso a oportunidades de desenvolvimento em regiões que apresentem baixos indicadores socioeconômicos' (art. 3º, inciso I, do Decreto 9.810/2019).

87. *Ocorre que recente Levantamento de Auditoria realizado em 2020 por este Tribunal com objetivo de avaliar os riscos na concessão de financiamentos pelo Basa com recursos do FNO (TC 022.621/2020-2) indicou como relevante a possível ‘não pulverização dos financiamentos, principalmente entre os micros e pequenos tomadores, bem como a não universalização da política entre os entes federativos’.*

88. *Naquela oportunidade, verificou-se participação ainda incipiente de IFs operando na área de atuação da Sudam com a utilização de recursos repassados pelo FNO. O valor repassado no exercício de 2020, R\$ 2 milhões, teria representado apenas cerca de 0,026% do valor total de recursos disponibilizados para a contratação naquele exercício.*

89. *Tal situação também foi observada no FNE, pois, em que pese terem sido estimados repasses no montante de R\$ 711 milhões para aplicações por outras IFs em 2019, apenas R\$ 54,1 milhões foram contratados dessa forma, segundo Relatório de Resultados e Impactos FNE 2019 (peça 39, p. 11, e 41, p. 54, do TC 022.621/2020-2).*

90. *Em consulta aos relatórios de auditorias já realizadas pelo Tribunal e por outras entidades, identificaram-se poucas referências diretas aos processos adotados pelos bancos administradores quanto ao atendimento ao art. 9º da Lei 7.827/1989.*

91. *Dessa forma, mostrou-se relevante adotar procedimentos que abordassem o tema e pudessem identificar causas que eventualmente comprometam a evolução deste aspecto da política, estendendo a análise ao âmbito dos três FCFs.*

92. *Para a obtenção de resposta, foram executados os seguintes procedimentos: revisão legal sobre o tema; solicitação de informações aos órgãos jurisdicionados; realização de reuniões com gestores das entidades envolvidas na administração do FNE; e análise documental e descritiva de informações relativas aos repasses promovidos pelos bancos administradores a outras IFs, nos termos do art. 9º da Lei 7.827/1989.*

93. *Da aplicação dos procedimentos, buscou-se identificar e analisar, dentre outras, as seguintes informações:*

a) Os valores dos recursos dos FCFs repassados pelos bancos administradores (BNB, Basa e BB), entre os exercícios de 2019 e 2021, a outras instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central, com base no art. 9º da Lei 7.827/1989;

b) Os montantes de recursos dos FCFs definidos pelo Conselhos Deliberativos das Superintendências entre 2019 e 2021 a serem repassados a outras IFs, conforme previsto no art. 9º, §1º, da Lei 7.827/1989;

c) os percentuais dos recursos repassados pelos bancos administradores a outras instituições em relação aos totais previstos para cada exercício;

d) as medidas adotadas pelos bancos administradores para promover os repasses de recursos dos FCFs para outras IFs;

e) os dispositivos legais ou normativos considerados como entraves ou que favoreçam os repasses de recursos a outras instituições;

f) as ações adotadas pelos Bancos do Brasil, Basa, MDR, Sudeco e Sudam para o atendimento ao art. 3º da Lei 14.227/2021, que alterou o §3º do art. 9º da Lei 7.827/1989, o qual assegura aos bancos cooperativos e às confederações de cooperativas de crédito, nos casos do FCO e do FNO, o repasse de 10% (dez por cento) dos recursos previstos para cada exercício ou do valor efetivamente demandado por essas instituições, o que for menor;

g) as razões para a não inclusão do FNE no dispositivo supracitado.

94. *As avaliações empreendidas permitiram identificar causas e ocorrências relacionadas com o risco, dentre os quais a administração centralizada de recursos do FNO e do FNE nos bancos administradores (Basa e BNB), com baixíssimo volume de repasse para outras IFs. A situação encontrada vem contrariando recorrentemente os planos de aplicações de recursos dos FNO e FNE (programações) ao longo dos anos, os quais preveem volumes de repasses superiores aos efetivamente executados (respostas aos Ofícios de Requisição TCU 1 e 3-Fisc12-2022).*

95. *Das informações fornecidas e da análise dos documentos, verificou-se que o Basa sequer repassou recursos a outras instituições em 2019, em que pese a estimativa em programação de cerca de '32% do valor total para atendimento do dispositivo legal'. Para 2020 e 2021, os percentuais não atingiram 2% dos recursos programados (R\$ 37,5 milhões/R\$ 2 bilhões e R\$ 13,7 milhões/R\$ 750 milhões respectivamente).*

96. *Já no BNB, os repasses em relação à programação atingiram o percentual de apenas 8,9% em 2019, 1,8% em 2020 e 3,2% em 2021 (Ofício BNB 2022/1683-024). Para 2022, a previsão do valor a ser repassado pelo banco a outras instituições foi de R\$ 133 milhões. Todavia, o BNB admitiu ser impraticável alcançar a meta. Convém destacar que a programação de 2022 incluiu como meta o repasse de 100% dos recursos programados (Índice de Repasse de Recursos a outras instituições).*

97. *Em contrapartida, verificou-se que o BB tem evoluído a ponto de repassar recursos do FCO a outras instituições em patamares esperados pela legislação.*

98. *Entre as causas que justificariam a discrepância entre os bancos, foi apontada a previsão legal de reserva na programação de 10% dos recursos disponíveis do FCO às cooperativas desde 2018, pela Lei 13.682/2018. Para o FNO, a previsão legal da reserva foi incluída apenas em 2021 (Lei 14.227/2021). Para o FNE, não existe tal previsão até então. Segundo o BB, a inserção do dispositivo na norma desde 2018 proporcionou maior tempo para a construção dos relacionamentos entre o BB e as IFs.*

99. *As entidades não apresentaram razões ou indicaram a existência de estudos que justifiquem a não inclusão do FNE no mencionado dispositivo legal.*

100. *Alterações normativas recorrentes também têm sido mencionadas como obstáculos para a sistematização dos repasses. Em 2018, a inserção do §2º ao art. 9º da Lei 7.827/1989 (Lei 13.682/2018), prevendo que a aprovação de todas as operações de repasse a outras instituições deveria ser realizada pelos Conselhos Deliberativos da Superintendências de cada região, também impossibilitou grande parte dos repasses durante os exercícios de 2018 e 2019. Segundo os gestores, os conselhos não possuiriam corpo técnico qualificado e suficiente para realizar tais avaliações. Ademais, o colegiado não costuma realizar reuniões com a frequência necessária para o exame de todas as demandas relacionadas aos contratos de repasse (MDR, BB, Sudam e Basa). A alteração do dispositivo pela Lei 13.986/2020 solucionou a questão, devolvendo a atribuição aos bancos.*

101. *Em razão dos insucessos na implementação da sistemática, como forma de estimular os repasses e a maior pulverização dos recursos, nova regulamentação foi disciplinada por meio da Lei 14.227/2021 e da Portaria MDR 3.025/2021. Nela, segundo o MDR, as superintendências regionais e os bancos operadores, foram fornecidas condições mais atrativas para as IFs (destinação de todo o del credere da operação para as instituições), conforme trecho da portaria destacado abaixo:*

Art. 5º Na formalização dos contratos de repasses de que trata esta Portaria deverão ser observadas as seguintes diretrizes: (...)

VII - a remuneração das instituições beneficiárias dos repasses corresponderá ao del credere definido para a respectiva operação, respeitado o limite estabelecido na legislação dos Fundos Constitucionais de Financiamento, e estará contigo nos encargos financeiros cobrados pelo FNO, pelo FNE e pelo FCO;

VIII - os bancos administradores não farão jus ao del credere cobrado nas operações de repasses com recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento; (grifos nossos)

102. *Além disso, há previsão de que o banco administrador não precise mais assumir o risco da operação. As medidas objetivaram atrair maior interesse de instituições em receber recursos dos FCFs. O aumento do número de instituições operacionalizando os fundos traria melhores condições de crédito ao agente econômico.*

103. *Por outro lado, as modificações trouxeram incertezas sobre a nova operacionalização, além de maiores responsabilidades às IFs beneficiárias dos repasses, dentre as quais a assunção integral sobre o risco da operação por estas (§5º do art. 9º da Lei 7.827/1989) e a necessidade de adaptações em sistemas, rotinas e informações contábeis, layouts de troca de arquivos, além da reformulação de cláusulas contratuais, a fim de garantir o armazenamento e a disponibilização das*

informações introduzidas pelo art. 7º da Portaria MDR 3.025/2021, sobretudo em relação ao dever de ‘observar e contribuir para o atingimento de metas previstas para a aplicação dos recursos dos FCFs’ pelos bancos administradores e à necessidade de incorporar e detalhar as operações realizadas pelas IFs nas demonstrações financeiras, contábeis e nos relatórios dos FCFs elaborados pelos bancos administradores (art. 7º, incisos II e IV, e 12 da Portaria MDR 3.025/2021).

104. *As incertezas mencionadas provocaram a suspensão de contratação de novas instituições pelos bancos administradores para a realização de repasses, interferindo no montante de repasses programados em 2021 e 2022.*

105. *Além disso, a previsão da destinação da integralidade do del credere da operação para as IFs (incisos VII e VIII do art. 5º da Portaria MDR 3.025/2021) trouxe como consequência provável aumento dos custos dos FCFs, visto que a partir de então caberá aos bancos administradores o recebimento de remuneração por meio de taxa de administração. O próprio MDR confirmou a informação.*

106. *Segundo o ministério, até então os bancos concretizavam os repasses em operações próprias, em nome próprio e com seu risco exclusivo, seguindo a sistemática estabelecida no art. 9-A da Lei 7.827/1989. A sistemática implicava no não recebimento de taxa de administração pelos bancos administradores, visto que, para efeitos de cálculo desta remuneração, eram deduzidos do patrimônio líquido apurado os valores repassados ao banco administrador nos termos do art. 9º-A da Lei 7.827/1989, conforme esclarece o art. 17-A, inciso II, c/c §11 do art. 9-A da mesma lei. Em contrapartida, os bancos faziam jus a parte do del credere (Nota Técnica 43/2022/CGFC/DEIFI/SFPP-MDR).*

107. *Com o novo modelo de repasses, estabelecido pela Lei 14.227/2021 (alterando o art. 9º da Lei 7.827), as IFs beneficiárias dos repasses devem assumir integralmente o risco da operação perante o respectivo fundo, fazendo com que os bancos administradores tenham que repassar os recursos sem assumir o risco, conforme previsto no art. 9, caput e §5º, da Lei 7.827/1989.*

108. *Ocorre que o art. 17-A, inciso II, da Lei 7.827/1989 não prevê, para fins de cálculo da taxa de administração, o desconto dos repasses com base no art. 9º. Isto faz com que os bancos, naturalmente, passem a ter direito a receber a taxa de administração sobre o volume de repasses.*

109. *Assim, além de arcar com o del credere (integralmente para as instituições beneficiárias), os FCFs passariam a arcar com a taxa de administração (para os bancos administradores). O entendimento foi ratificado por Consultoria Jurídica junto ao MDR (Parecer 55/2022/CONJUR-MDR/CGU/AGU).*

110. *O incipiente estágio de amadurecimento do cooperativismo e a menor demanda por parte de outras IFs nas regiões Norte e Nordeste para a utilização de recursos do FNE e do FNO também foram apontados como entraves ao desenvolvimento da política de repasse de recursos a outras IFs. Sobre a hipótese, no entanto, não foram apresentados estudos ou avaliações que a confirmassem.*

111. *Por outro lado, concebe-se que o sistema de cooperativismo é maduro na região Centro-Oeste, em virtude de atividade rural pujante, formada por cadeias produtivas reconhecidas, favorecendo o surgimento de um número maior de IFs capacitadas a receber recursos do FCO.*

112. *Não obstante as dificuldades enfrentadas, verificou-se haver consenso entre as entidades de que o mecanismo de repasse a outras instituições, nos moldes do art. 9º da Lei 7.827/1989, é de fato um importante instrumento capaz de promover uma maior pulverização de recursos. A disponibilização de recursos dos fundos a um maior número de instituições facilitaria a procura e o acesso pelos tomadores de crédito.*

113. *O BNB e o Basa ressaltam, no entanto, que têm procurado enquadrar a aplicação de recursos em conformidade com as diretrizes e prioridades estabelecidas nas programações, sobretudo em relação ao porte do tomador e à localidade. Indicam que, apesar de importante, os repasses não seriam essenciais à capilarização, pois os bancos possuíam grande presença nas regiões. Todavia, pareceres de avaliação dos Relatórios Circunstanciados do FNE e do FNO (MDR/Sudene e*

MDR/Sudam) referentes aos exercícios de 2019 e 2020 indicam que ainda há concentração de recursos dos respectivos fundos em empreendimentos de maior porte.

114. Avaliação realizada em 2021 pelo Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas (CMAP) também concluiu que as alocações dos recursos do FCFs no período 2007-2017 favoreceram as microrregiões classificadas como alta renda e estagnadas, em detrimento das áreas dinâmicas e de baixa renda. Dentro de cada uma das categorias, observou-se ainda a concentração de volumes elevados de financiamento em poucas microrregiões.

115. Por fim, constatou-se que, até 2021, os planos de aplicação de recursos do FNE e do FNO (programações financeiras) não possuíam indicadores e definição de metas relacionadas ao valor repassado a outras instituições operadoras com base no art. 9º da Lei 7.827/1989.

116. Ante todo o exposto, verifica-se, em que pese as medidas adotadas pelas entidades envolvidas com a gestão dos recursos do FNE e do FNO no sentido de promover o repasse de recursos, que ainda persiste a administração centralizada de recursos do FNO e do FNE nos bancos administradores (Basa e BNB).

117. Alterações legislativas recentes, em especial a nova regulamentação dada pela Portaria MDR 3.025/2021, apesar de poderem estimular o maior interesse das IFs e conseqüentemente o maior número de repasses, pressupõem a necessidade de adaptações em sistemas, rotinas e informações contábeis, layouts de troca de arquivos e a reformulação de cláusulas contratuais que possam garantir o armazenamento e a disponibilização das informações, e exigências introduzidas pela Portaria MDR 3.025/2021 (art.7º).

118. Passados mais de vinte anos desde a previsão legal do repasse de recursos dos FCFs a outras instituições (Lei 10.177/2001), os frágeis resultados alcançados até então, somados às recorrentes modificações normativas, indicam que a sistematização de repasses merece ser melhor implementada pelos bancos administradores e mais bem acompanhada e incentivada pelo MDR e pelas superintendências regionais, sobretudo pela Sudam e pela Sudene.

119. Mostra-se importante comentar que muitas das situações acima apontadas podem ter seus efeitos significativamente minorados, favorecendo a realização dos repasses e da conseqüente pulverização dos recursos dos FCFs, a depender da operacionalização das disposições constantes da Portaria MDR 3.025/2021, publicada recentemente.

II.2.2. Causas

120. Dos procedimentos de auditoria adotados, foi possível identificar diversas causas para a ocorrência relatada.

121. A necessidade de adaptações operacionais (atualizações de sistemas, rotinas e informações contábeis, layouts de troca de arquivos e reformulação de cláusulas contratuais) após a edição da Lei 14.227/2021 (altera o art. 9º da Lei 7.827/1989) e a definição de novas diretrizes para o repasse de recursos pela Portaria MDR 3.025/2021 provocaram a suspensão da contratação de novas instituições pelos bancos administradores, tendo sido apontadas como duas das principais razões para o insucesso recente dos repasses.

122. A atribuição pela Lei 14.227/2021 e pela Portaria MDR 3.025/2021 de maiores responsabilidades às IFs beneficiárias dos repasses, como a assunção integral do risco da operação perante o respectivo FCF (art. 9º, §5º, da Lei 7.827/1989), o dever de observar e contribuir para o atingimento de metas previstas para a aplicação dos recursos dos FCFs e a necessidade de segregar e encaminhar informações detalhadas das operações realizadas para que os bancos administradores incorporem os dados nas demonstrações financeiras e contábeis e nos relatórios dos FCFs (art. 7º, incisos II e IV, e 12 da Portaria MDR 3.025/2021), também foram tratados como entraves.

123. Outra razão identificada está relacionada com a imprecisão da definição da nova remuneração devida pelos bancos administradores após a edição da Lei 14.227/2021 (altera o art. 9º da Lei 7.827/1989) e da regulamentação pela Portaria MDR 3.025/2021, os quais preveem a destinação integral do del credere nas operações de repasse às IFs e pressupõem o possível aumento de custos, por meio do pagamento de taxa de administração aos bancos administradores, provocando

a necessidade de esclarecimentos pelo MDR e pela consultoria jurídica da AGU junto ao ministério e a suspensão temporária da contratação de novas instituições financeiras.

124. A previsão legal de reserva na programação de 10% dos recursos disponíveis do FNO às cooperativas apenas a partir de 2021 (Lei 14.227/2021) e a não inclusão do FNE no dispositivo legal até então também foram mencionadas. Diferentemente do que ocorreu nas regiões Norte e Nordeste, tal previsão foi estabelecida para o FCO desde 2018 (Lei 13.682/2018), tendo havido maior tempo para a construção dos relacionamentos entre o BB e as IFs interessadas.

125. Outro fator considerado importante para o baixo volume de repasses está relacionado à inexistência de obrigatoriedade aos bancos operadores. Apesar da previsão legal de os bancos administradores repassarem os recursos dos FCFs a outras instituições, o dispositivo faculta, não obriga, a adoção da medida (art. 9º da Lei 7.827/1989).

126. A ausência, até 2021, nos planos de aplicação de recursos do FNE e do FNO (programações financeiras), do estabelecimento de indicadores e metas relacionadas ao valor repassado a outras instituições financeiras com base no art. 9º da Lei 7.827/1989, da mesma forma, não estimulou adequadamente o instrumento da política. Convém ressaltar, no entanto, que, finalmente, as programações do FNO e do FNE referentes ao exercício de 2022 estabeleceram indicadores e metas referentes ao montante de recursos a serem repassados a outras instituições, remediando em parte a questão.

127. Questão também dirimida, diz respeito à previsão, pela Lei 13.682/2018 (inserção do §2º ao art. 9º da Lei 7.827/1989), de que a aprovação das operações de repasse a outras instituições deveria ser realizada pelo Conselho Deliberativo da Superintendência de cada região. A exigência impossibilitou grande parte dos repasses durante os exercícios de 2018 e 2019, visto que os conselhos, entidades de natureza decisória, não possuíam capacidade operacional e/ou competência técnica para avocar tal atribuição. A Lei 13.986/2020 corrigiu a imperfeição, devolvendo aos bancos a responsabilidade.

128. Por fim, o incipiente estágio de amadurecimento do cooperativismo e a reduzida demanda por recursos dos FCFs por outras instituições financeiras nas regiões Norte e Nordeste foram indicados como razões para os reduzidos volumes de repasses. Diferentemente, concebe-se que o sistema de cooperativismo é maduro na região Centro-Oeste, favorecendo o surgimento de um número maior de instituições financeiras capacitadas a receber recursos do FCO. A situação explicaria em parte a discrepância no volume de repasses entre as regiões. Todavia, não foram indicados ou identificados estudos conclusivos que confirmassem a hipótese.

II.2.3. Efeitos

129. Os efeitos potenciais da ocorrência referem-se à insuficiente pulverização dos financiamentos, principalmente entre os micros e pequenos tomadores, bem como prejuízos à não universalização da política entre os entes federativos, impactando negativamente os objetivos da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), sobretudo a 'convergência dos níveis de desenvolvimento e de qualidade de vida inter e intra regiões brasileiras e a equidade no acesso a oportunidades de desenvolvimento em regiões que apresentem baixos indicadores socioeconômicos' (art. 3º, inciso I, do Decreto 9.810/2019).

II.2.4. Conclusão

130. Com base nos procedimentos adotados foi possível constatar a administração centralizada de recursos do FNO e do FNE nos bancos administradores (Basa e BNB), caracterizada pelo reduzido repasse para outras IFs, contrariando recorrentemente os planos de aplicações de recursos do FNO e do FNE (programações) ao longo dos anos, os quais preveem volumes de repasses superiores aos efetivamente executados.

131. Foram identificadas diversas causas para a constatação, dentre as quais a definição de novas diretrizes para o repasse de recursos pela Portaria MDR 3.025/2021 e a consequente necessidade de adaptações operacionais a serem implementadas pelos bancos operadores e pelas

instituições beneficiárias (atualizações de sistemas, rotinas e informações contábeis, layouts de troca de arquivos e reformulação de cláusulas contratuais).

132. *Como potenciais consequências do achado, pôde-se presumir a baixa pulverização dos financiamentos com recursos dos FCFs, principalmente entre os micros e pequenos tomadores, e prejuízos à não universalização da política entre os entes federativos, impactando negativamente os objetivos das políticas regionais de desenvolvimento.*

133. *Nesse contexto, convém propor recomendação para que os bancos administradores dos recursos dos FCFs adotem as medidas necessárias às adaptações operacionais advindas da nova regulamentação da sistemática de repasse de recursos dos FCFs a outras IFs. Adicionalmente, propõe-se recomendar ao MDR e às Superintendências de Desenvolvimento do Nordeste, do Norte e do Centro-Oeste que realizem estudos conforme detalhado na proposta a seguir.*

II.2.5. Propostas

134. *Recomendar ao Banco do Nordeste do Brasil S.A. (BNB), ao Banco da Amazonia S.A. (Basa) e ao Banco do Brasil S/A, com fundamento no art. 250, inciso III, do RI/TCU, que promovam as adaptações operacionais necessárias, tais como atualizações de sistemas, rotinas e informações contábeis, layouts de troca de arquivos, e reformulação de cláusulas contratuais, decorrentes da edição da Lei 14.227/2021 (altera o art. 9º da Lei 7.827/1989) e da definição de novas diretrizes pela Portaria MDR 3.025/2021, de modo a viabilizar o repasse de recursos dos FCFs às instituições financeiras habilitadas, com base no art. 9º da Lei 7.827/1989;*

135. *Recomendar às Superintendências do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), da Amazônia (Sudam) e do Centro-Oeste (Sudeco), com fundamento no art. 250, inciso III, do RI/TCU, que realizem estudos técnicos, que podem ser contemplados nos projetos de avaliação previstos no § 6º do art. 20 da Lei 7.827/1989, c/c Portaria Interministerial ME/MDR 4.905/2022, de forma a avaliar os seguintes aspectos relacionados ao mecanismo de repasse de recursos dos FCFs para as instituições financeiras habilitadas:*

a) a efetividade do mecanismo na promoção da maior pulverização dos financiamentos entre os micros e pequenos tomadores, bem como na sua universalização entre os entes federativos;

b) o impacto do provável incremento dos custos para os FCFs, em decorrência da implementação da sistematização dos repasses com base na Portaria MDR 3.025/2021, visto que caberia aos bancos administradores o recebimento de remuneração por meio de taxa de administração;

c) o custo-benefício de eventual proposição de inclusão do FNE no §3º do art. 9º da Lei 7.827/1989, o qual assegura aos bancos cooperativos e às confederações de cooperativas de crédito o repasse de 10% (dez por cento) dos recursos previstos do FNO e do FCO para cada exercício ou do valor efetivamente demandado por essas instituições, o que for menor.

II.2.6. Benefícios Esperados

136. *As propostas sugeridas têm como principal objetivo mitigar as principais causas para o reduzido volume de repasses de recursos dos FCFs pelos bancos administradores a outras instituições financeiras, com base no art. 9º da Lei 7.827/1989, e evidenciar, por meio de estudos técnicos conclusivos, a efetividade do mecanismo de repasse na promoção da maior pulverização dos financiamentos entre os micros e pequenos tomadores, bem como na sua universalização entre os entes federativos.*

II.3. Achado de Auditoria 3

Ausência de avaliação dos impactos econômicos e sociais decorrentes da aplicação dos recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento de que trata o § 6º do art. 20 da Lei 7.827/1989.

II.3.1. Situação Encontrada

137. *A ausência de avaliações sistemáticas dos resultados e dos impactos econômicos e sociais decorrentes da aplicação dos recursos dos Fundos Constitucionais, de forma a permitir a aferição da eficiência, da eficácia e da efetividade das políticas de desenvolvimento financiadas pelos recursos*

dos FCFs, tem sido apontada como relevante causa para riscos de auditoria apontados por este Tribunal, podendo-se destacar o 'estabelecimento de diretrizes, orientações e prioridades para a concessão de financiamentos, sem considerar de que forma os fundos constitucionais podem contribuir de maneira mais efetiva para o atingimento dos objetivos de desenvolvimento regional' (Levantamentos realizados pelo TCU na PNDR e no Basa, TC 025.768/2020-4 e TC 022.621/2020-2).

138. Assim, considerando a inclusão do §6º ao art. 20 da Lei 7.827/1989 pela Lei 13.682/2018 (alterada pela Lei 14.227/2021), passando a prever a destinação anual de até 0,01% dos retornos e resultados das aplicações dos FCFs para a contratação de atividades de avaliação dos impactos econômicos e sociais decorrentes da aplicação dos recursos dos Fundos, o escopo da presente fiscalização incorporou procedimentos de auditoria voltados ao exame das medidas adotadas pelos gestores para a sistematização de tais atividades.

139. Nessa linha, foram executados os seguintes procedimentos: revisão legal sobre o tema; solicitação de informações aos órgãos jurisdicionados; análise documental e realização de reuniões com as entidades envolvidas na administração dos FCFs (MDR, Sudam, Sudene, Sudeco, Basa, BNB e BB). Da aplicação dos procedimentos, buscou-se identificar e analisar, dentre outras, as seguintes informações:

a) Legislação pertinente e estudos técnicos que balizaram a elaboração da Portaria Interministerial MDR/ME 7, de 20 de julho de 2020 e a consequente sistematização das atividades de avaliação;

b) Ações adotadas pelo MDR e pelas Superintendências do Desenvolvimento do Norte, Nordeste e Centro-Oeste para a sistematização das atividades de avaliação dos impactos econômicos e sociais decorrentes da aplicação dos recursos dos FCFs, nos termos do art. 20, §6º, da Lei 7.827/1989, c/c a Portaria Interministerial MDR/ME 7, de 20 de julho de 2020;

c) Dispositivos legais ou normativos considerados entraves e dificuldades enfrentadas pelo MDR, superintendências e bancos operadores para sistematizar as atividades de avaliação dos FCFs, sobretudo em relação à elaboração de propostas de plano de ação, contratação de avaliadores (superintendências), apreciação das propostas de plano de trabalho (MDR e ME) e disponibilização de dados históricos (bancos);

d) Eventuais necessidades e lacunas que possam contribuir com a viabilização da sistematização das avaliações de impacto dos FCFs;

e) Atribuições concorrentes de avaliação dos FCFs, estabelecidas em diversos normativos;

f) Planos de Trabalho com os projetos de avaliação contratados e submetidos e/ou aprovados pelo MDR e pelo ME no exercício de 2021, conforme previsto no art. 3º, I, da Portaria Interministerial 7, de 20 de julho de 2020;

g) Evidências da destinação das parcelas previstas no § 6º do art. 20 da Lei 7.827/1989, referente aos exercícios de 2020 e 2021, em favor das Superintendências, necessárias à contratação e ao pagamento das atividades de avaliação dos impactos econômicos e sociais decorrentes da aplicação dos recursos dos FCFs (art. 4º da Portaria Interministerial 7, de 20 de julho de 2020);

h) Termos firmados pelas Superintendências Regionais para a elaboração de projetos de avaliação específicos, conforme previsto nos artigos 1º e 2º da Portaria Interministerial 7, de 20 de julho de 2020.

140. As análises empreendidas permitiram constatar que a Sudam e a Sudeco não conseguiram implementar até o momento da aplicação dos procedimentos de auditoria a sistematização das atividades de avaliação de impactos econômicos e sociais decorrentes da aplicação dos recursos dos FCFs nos termos do art. 20, §6º, da Lei 7.827/1989, c/c a Portaria Interministerial MDR/ME 7, de 20 de julho de 2020, em que pese já transcorridos mais de quatro anos da previsão legal para a realização das referidas avaliações.

141. A Sudene, apesar de também ter enfrentado dificuldades, conseguiu contratar, apenas no final de 2021, as atividades de avaliação referentes ao plano de trabalho do exercício de 2020. Ainda

assim, na data de resposta à indagação feita por esta equipe de auditoria, dos doze produtos pactuados, três encontravam-se em andamento e os demais a iniciar, indicando que até aquele momento ainda não haviam sido entregues produtos da contratação (Resposta ao Ofício de Requisição TCU 4-12/2022).

142. Dentre as principais causas apontadas para o insucesso nas contratações está a concepção da sistematização das atividades de avaliação pelo art. 20, §6º, da Lei 7.827/1989, c/c Portaria Interministerial 7/2020, sem a participação ativa das Superintendências de Desenvolvimento Regional e dos Bancos Operadores, ocasionando fragilidades no estabelecimento dos trâmites processuais e de atribuições dos agentes envolvidos.

143. Além disso, convém destacar que, apesar de haver previsão legal da destinação anual de recursos para a contratação de atividades de avaliação desde 2018 (Lei 13.682/2018), a regulamentação do dispositivo somente foi efetivada dois anos depois, com a edição da Portaria Interministerial 7/2020.

144. Ademais, a previsão de prazos iniciais curtos pela Portaria Interministerial MDR/ME 7/2020, por exemplo, sobretudo para a elaboração pelas superintendências regionais de planos de trabalho contendo os projetos de avaliação a serem contratados, foi considerada relevante entrave, já que o normativo entrou em vigor apenas no fim de julho de 2020. Os planos deveriam estar prontos já em 31/8/2020.

145. A definição de conjunto de informações a serem disponibilizadas pelos bancos operadores, conforme previsto no art. 5º da Portaria Interministerial 7/2020 e detalhadas nos anexos I e II da norma, sem a verificação prévia da viabilidade de fornecimento de todos os dados junto aos bancos administradores, da mesma forma, também figurou como possível obstáculo.

146. As superintendências demonstraram certa preocupação ainda em relação à periodicidade anual (ciclo avaliativo) definida como intervalo para a realização das contratações dos planos de trabalho com os projetos de avaliação (art. 3º da Portaria Interministerial 7/2020). Considerando que para que todo o processo seja sistematizado é preciso que haja o desenvolvimento de projetos de avaliação, a disponibilização de informações pelos bancos, a apreciação conjunta do MDR e do ME, a ratificação das propostas, a divulgação dos projetos em sítio eletrônico ou sistema, a seleção dos avaliadores, a execução das avaliações e a publicação dos resultados, dentre outras atividades, o período de um ano foi considerado insuficiente.

147. Segundo as entidades consultadas (MDR, Sudam, Sudeco e Sudene), os ciclos avaliativos poderiam ser mais extensos, com pelo menos dois anos de intervalo.

148. Outrossim, a necessidade de apreciação e de ratificação conjunta do MDR e ME de todas as propostas de planos de trabalho com os projetos de avaliação a serem contratados a cada ano, resultando em necessidades de ajustes e sucessivas prorrogações nas aprovações e contratações, segundo as superintendências regionais e o próprio MDR, estaria burocratizado o processo desnecessariamente (art. 3º, inciso II, da Portaria interministerial 7/2020).

149. Por fim, a Sudam e a Sudeco acrescentaram que, em razão de a Portaria Interministerial MDR/ME 7/2020 ter sido publicada apenas em julho de 2020 e a estimativa de receitas para o PLOA ser realizada até junho do exercício anterior à sua execução, a ausência de previsão nos orçamentos de 2020 e 2021 daquelas entidades dos gastos necessários às atividades de avaliação impediram a utilização dos recursos previstos, ainda que tenham sido disponibilizados pelo Basa e pelo BB, respectivamente. Convém ressaltar que a Sudene não relatou dificuldades para a inclusão nos seus orçamentos dos recursos previstos para as avaliações.

150. Além das razões acima expostas, que resultaram no retardamento da implementação da sistemática de avaliações prevista na Lei 7.827/1989, foi possível identificar algumas limitações relacionadas com a regulamentação das diretrizes para as atividades de avaliação que merecem ser comentadas.

151. Além de não terem sido apontados estudos que tenham balizado a suficiência ou não do percentual de 0,01% do total de recursos a que se refere o inciso II do caput do art. 6º da Lei

7.827/1989 para a contratação anual e o pagamento das atividades, não havia, na Portaria Interministerial 7/2020, a previsão de retorno das sobras aos cofres do fundo, em caso de não utilização dos recursos nas atividades de avaliação.

152. Ademais, a referida portaria não previu a participação da Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional na apreciação, ainda que a referida instância estratégica de governança da PNDR detenha competência para aprovar indicadores de monitoramento e de avaliação da política e de seus instrumentos, nos termos do art. 8º, inciso XIV, do Decreto 9.810/2019). Sobre o assunto, o MDR e as Superintendências se pronunciaram afirmando que tal previsão poderia prejudicar ainda mais o processo de contratação das avaliações dos FCFs, visto que a referida câmara enfrenta dificuldades operacionais para reunir seus integrantes e apreciar as matérias de sua competência.

153. Não obstante as limitações na norma regulamentadora, verificou-se que paralelamente à execução dos procedimentos desta auditoria, estava em curso o desenvolvimento de nova portaria dispendo sobre as novas diretrizes para as atividades de avaliação dos impactos econômicos e sociais decorrentes da aplicação dos recursos FCFs.

154. O novo normativo (Portaria Interministerial 4.905, de 22 de junho de 2022), finalizado na fase final de execução desta fiscalização, entrou em vigor em 1º/7/2022, revogando a Portaria Interministerial MDR/ME 7, de 20 de julho de 2020, e tratou de diversas situações encontradas no decorrer desta fiscalização, comentadas adiante.

155. De início, cabe destacar que o novo regulamento contou com a maior participação das entidades envolvidas com as atividades de avaliação (superintendências e bancos operadores), proporcionando oportunidade ao atendimento de demandas e reduzindo divergências a respeito da sistemática adotada, conforme mencionado pelo MDR.

156. O conjunto de informações a serem disponibilizadas pelos bancos operadores (art. 5º e anexos à Portaria Interministerial 7/2020) foi revisado, deixando mais claro quais os dados e indicadores que devem constar dos relatórios circunstanciados de atividades desenvolvidas e resultados obtidos dos Fundos Constitucionais (art. 5º e anexos à Portaria Interministerial 4.905/2022).

157. A portaria passou a prever que os recursos recolhidos via GRU pelos bancos administradores em favor das Superintendências, nos termos do disposto no § 1º do art. 4º da Portaria Interministerial 7/2020, que não tenham sido utilizados nas despesas com as atividades de avaliação relativas aos exercícios de 2020 e de 2021, e não utilizados até 31 de dezembro de 2022, deverão ser restituídos pelas superintendências ao respectivo banco administrador, e reintegrados às disponibilidades do Fundo para aplicação nos programas de financiamento (Portaria Interministerial 4.905/2022, art. 4º, §14).

158. Além disso, a partir de 2022, os saldos dos recursos financeiros contabilizados para pagamento dos serviços decorrentes das contratações das atividades de avaliação e não utilizados, deverão ser reintegrados às disponibilidades dos respectivos fundos no final de cada ciclo avaliativo (Portaria Interministerial 4.905/2022, art. 4º, §12).

159. Visando desburocratizar parte do processo, a norma previu que as contratações pelas superintendências dos serviços de avaliação independem da ocorrência de proposição de adequações nas propostas de plano de trabalho. A mudança deve trazer maior dinâmica ao processo sem deixar de lado o controle exercido pelos MDR e ME, visto que estes continuam possuindo a atribuição de apreciar as propostas e propor individualmente adequações (Portaria Interministerial 4.905/2022, art. 3º, I e II, c/c art. 4º, I).

160. Outra inovação diz respeito ao estabelecimento de Ciclo Avaliativo (intervalo de tempo em que será desenvolvido as atividades de avaliação) com duração igual a dois anos, anteriormente anual (art. 1º, Inciso V). A alteração garantiu às entidades maior tempo para que todo o processo seja sistematizado (desenvolvimento de projetos de avaliação, disponibilização de informações pelos bancos, apreciação conjunta do MDR e do ME, ratificação das propostas, divulgação dos projetos em

sítio eletrônico ou sistema, seleção dos avaliadores, execução das avaliações, publicação dos resultados etc.).

II.3.2. Causas

161. *Dos procedimentos de auditoria adotados, foi possível identificar diversas causas para a ausência de avaliação dos impactos econômicos e sociais decorrentes da aplicação dos recursos dos FCFs.*

162. *De início, convém destacar que, apesar de haver previsão legal da destinação anual de recursos para a contratação de atividades de avaliação desde 2018 (Lei 13.682/2018), a regulamentação do dispositivo somente foi efetivada dois anos depois, com a edição da Portaria Interministerial 7/2020.*

163. *A concepção da sistematização das atividades de avaliação pelo art. 20, §6º, da Lei 7.827/1989, c/c Portaria Interministerial 7/2020, sem a participação ativa das Superintendências do Desenvolvimento Regional e dos Bancos Operadores, ocasionou fragilidades no estabelecimento dos trâmites processuais e de atribuições dos agentes envolvidos.*

164. *A previsão de prazos iniciais curtos para a elaboração de plano de trabalho contendo os projetos de avaliação a serem contratados referentes ao exercício de 2020 (31/8/2020), considerando que a Portaria Interministerial MDR/ME 7/2020 apenas entrou em vigor no fim de julho de 2020, dificultou o cumprimento das medidas iniciais pelas entidades envolvidas.*

165. *A necessidade de apreciação e de ratificação conjunta do MDR e ME de todas as propostas de planos de trabalho com os projetos de avaliação a serem contratados a cada ano, resultando em necessidades de ajustes e sucessivas prorrogações nas aprovações e contratações, segundo as superintendências regionais e o próprio MDR, foi considerada etapa que burocratizou e causou atrasos no processo (art. 3º, inciso II, da Portaria interministerial 7/2020).*

166. *A definição de conjunto de informações a serem disponibilizadas pelos bancos administradores, conforme previsto no art. 5º da Portaria Interministerial 7/2020 e detalhadas nos anexos I e II da norma, sem a verificação prévia da viabilidade de fornecimento de todos os dados junto aos referidos bancos, da mesma forma, também figurou como possível obstáculo.*

167. *A periodicidade anual (ciclo avaliativo) definida como intervalo para a realização das contratações dos planos de trabalho com os projetos de avaliação (art. 3º da Portaria Interministerial 7/2020) foi considerado insuficiente para que todo o processo fosse sistematizado.*

168. *Finalmente, segundo a Sudam e à Sudeco, a publicação da Portaria Interministerial MDR/ME 7/2020, em julho de 2020, prevendo a implementação das atividades de avaliação já em relação ao exercício de 2020, dificultou a realização de seus planejamentos orçamentários e, conseqüentemente, a utilização dos recursos repassados pelos respectivos bancos operadores com base no §6º do art. 20 da Lei 7.827/1989. Convém ressaltar que a Sudene não relatou dificuldades para a inclusão nos seus orçamentos dos recursos previstos para as avaliações.*

II.3.3. Efeitos

169. *A ausência de avaliações periódicas impossibilita que se tenha um claro entendimento acerca dos resultados dos programas de aplicação de recursos dos FCFs, bem como do papel exercido pelos referidos fundos no atingimento dos objetivos da PNDR. Ademais, a ausência de mensuração de resultados compromete a geração de informações para subsidiar a adoção de medidas corretivas que porventura se façam necessárias na implementação da política de financiamento do desenvolvimento regional.*

II.3.4. Conclusão

170. *As análises empreendidas permitiram confirmar que as ações adotadas pelo MDR e pelas Superintendências do Desenvolvimento da Amazônia, Nordeste e Centro-Oeste não foram suficientes para sistematizar de maneira adequada as atividades de avaliação dos impactos econômicos e sociais decorrentes da aplicação dos recursos dos FCFs em conformidade com o previsto no art. 20, §6º, da Lei 7.827/1989, c/c a Portaria Interministerial MDR/ME 7, de 20 de julho de 2020.*

171. *Constatou-se que, de fato, as entidades administradores dos FCFs enfrentam dificuldades para sistematizar as atividades de avaliação dos resultados e dos impactos econômicos e sociais decorrentes da aplicação dos recursos dos FCFs, em que pese a disponibilização de recursos financeiros específicos para tais atividades, a partir da promulgação da Lei 13.682/2018, alterada pela Lei 14.227/2021, e da regulamentação estabelecida pela Portaria Interministerial 7/2020, dispondo sobre as diretrizes para as atividades de avaliação.*

172. *Dentre as principais causas identificadas para a constatação está a concepção da sistematização das atividades de avaliação sem a participação ativa das Superintendências de Desenvolvimento Regional e dos Bancos Operadores, ocasionando fragilidades no estabelecimento dos tramites processuais e de atribuições dos agentes envolvidos.*

173. *Cumpra informar, todavia, que, paralelamente à execução dos procedimentos desta auditoria, estava em curso o desenvolvimento de nova portaria dispondo sobre as novas diretrizes para as atividades de avaliação dos impactos econômicos e sociais decorrentes da aplicação dos recursos dos FCFs. O novo normativo (Portaria Interministerial 4.905/2022) entrou em vigor em 1º/7/2022, revogando a Portaria Interministerial MDR/ME 7, de 20 de julho de 2020.*

174. *A nova regulamentação contou com maior participação das entidades envolvidas no processo e tratou de diversas fragilidades evidenciadas no decorrer desta fiscalização, favorecendo a sistematização das avaliações.*

175. *Dessa forma, considerando que o MDR editou recente regulamento contendo novas diretrizes para as avaliações, não serão propostas medidas corretivas, ressaltando-se que, ações futuras de controle podem ser planejadas pelo TCU para acompanhar a implementação das medidas previstas na Portaria Interministerial 4.905/2022, de forma a avaliar se os principais entraves observados na sistematização das atividades de avaliação foram sanados e se as avaliações, de fato, serão realizadas.*

II.3.5. Propostas

176. *Não foram propostas medidas corretivas para tratar as causas do achado, em virtude da recente edição da Portaria Interministerial 4.905/2022.*

II.3.6. Benefícios Esperados

177. *Não há benefícios a registrar, diante da ausência de formalização de proposta de encaminhamento. Em havendo o planejamento de ação futura de acompanhamento, espera-se que haja um aprimoramento no processo de avaliação dos impactos econômicos e sociais decorrentes da aplicação dos recursos dos FCFs e a produção de informações úteis para a melhoria contínua da política de financiamento do desenvolvimento regional.*

II.4. Achado de Auditoria 4

Aumento da participação de municípios não enquadrados na ‘Prioridade 3.6 (Nordeste turístico)’, constante das Diretrizes e Prioridades para a aplicação dos recursos do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE), na distribuição geográfica das operações de crédito contratadas no setor de turismo em 2021.

II.4.1. Situação Encontrada

178. *Nas Diretrizes e Prioridades para aplicação dos recursos do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE) relativas aos exercícios de 2020 e 2021, definidas mediante as Resoluções Condell/Sudene 131, de 15/8/2019, e 135, de 19/8/2020, tendo por base as Proposições 128/2019 e 134/2020, da Diretoria Colegiada da Sudene, estabeleceu-se a **Prioridade 3.6 (Nordeste turístico)**, associada ao setor de ‘Turismo e serviços associados’, com o detalhamento da seguinte prioridade espacial: ‘Conforme Programa do Ministério do Turismo 30 Rotas Turísticas Estratégicas do Brasil’.*

179. *As Rotas Turísticas Estratégicas fazem parte do programa Investe Turismo, que representa um ‘programa de articulação e fomento do turismo que promove a convergência de ações e investimentos para acelerar o desenvolvimento, gerar empregos e aumentar a qualidade e competitividade de 30 Rotas Turísticas Estratégicas do Brasil’, conforme descrito na cartilha*

informativa 'Investe Turismo: Parcerias para transformar destinos', disponível no site do Ministério do Turismo (MTur). A iniciativa resultou de uma união de esforços entre o MTur, a Embratur e o Sebrae.

180. De forma a avaliar em que medida a Prioridade 3.6 (Nordeste turístico) foi atendida, especificamente em relação ao direcionamento espacial dos financiamentos, foram realizados os seguintes procedimentos de auditoria: solicitação de informações e realização de reuniões com os gestores do FNE; análise documental e análise descritiva dos dados relativos aos financiamentos concedidos com recursos do FNE no setor de turismo, em 2019, 2020 e 2021.

181. Por meio do Ofício de Requisição 03-12/2022, de 24/3/2022, solicitou-se ao BNB que apresentasse informações acerca das medidas que foram adotadas para atender à Prioridade 3.6 (Nordeste turístico). Em resposta, o banco, mediante o Ofício 2022/493-03, de 30/3/2022, informou que as medidas adotadas envolveram a participação da instituição em eventos oficiais de divulgação de linhas de crédito voltadas ao turismo, oferta de condições de financiamento vantajosas, acompanhamentos internos em 'programas de performance', além de ações estratégicas e inovadoras em apoio aos segmentos turísticos. O BNB destacou em sua resposta as ações abaixo transcritas:

- a) Participação em eventos de divulgação das linhas do FNE, a exemplo de momentos oficiais promovidos pela Coordenação-Geral de Planejamento Territorial do Turismo, do Ministério do Turismo, em 2019 (Evento 'Investe Turismo' nos Estados da Bahia, Piauí, Pernambuco e Maranhão).
- b) Inclusão, em programa de performance interno (Programa de Ação), de Indicadores referentes às diretrizes e prioridades definidas pelo CONDEL/SUDENE, dentre os quais a prioridade 3.6, por meio das Variáveis 'Políticas de Desenvolvimento' e 'Cumprimento da Programação FNE', gerando pontuação ou penalidade às Superintendências Estaduais de acordo com as suas performances relacionadas ao cumprimento das metas, respectivamente, de setores e atividades priorizadas pelo CONDEL/SUDENE.
- c) Concessão de maior alavancagem (limites de financiamento) a projetos do setor turístico que esteja localizado nos municípios pertencentes às Rotas Estratégicas do Turismo.
- d) Concessão de condições de financiamento específicas a projetos localizados em municípios pertencentes às Rotas Estratégicas do Turismo, a exemplo de maior prazo de financiamento a operações enquadradas na linha FNE Proatur que envolvam a implantação, reforma e modernização de shoppings e outlets em comparação ao enquadramento anterior, então efetuado na linha FNE Comércio e Serviços.
- e) Na Estratégia Programa de Desenvolvimento Territorial do BNB, o PRODETER, foram inclusos territórios priorizando especificamente o desenvolvimento da cadeia produtiva da atividade do turismo.

182. Os pontos elencados foram objeto de discussão com os gestores do BNB, em reunião realizada em 7/4/2022, de forma a se obter um melhor entendimento acerca de cada uma das medidas adotadas pela instituição. Da análise das ações elencadas pelo BNB, constatou-se que a participação em eventos, a fixação de indicadores em 'programas de performance' para as Superintendências Estaduais do banco e a atuação estratégica por meio do Programa de Desenvolvimento Territorial (Prodeter), ainda que tenham englobado o setor de turismo, não contemplaram medidas específicas para o atingimento da prioridade espacial relacionada ao direcionamento de recursos para as rotas turísticas estratégicas.

183. Por outro lado, as medidas relacionadas à concessão de limites de financiamento diferenciados e de maior prazo de financiamento a operações enquadradas na linha FNE Proatur que envolvam a implantação, reforma e modernização de shoppings e outlets foram direcionadas para projetos localizados em municípios pertencentes às Rotas Estratégicas do Turismo, localizados na área de atuação da Sudene.

184. As referidas medidas foram incorporadas à programação de aplicação dos recursos do FNE para o exercício de 2020, aprovada pelo Condel/Sudene mediante a Resolução 133/2019, tendo por base a Proposição 130/2019, da Diretoria Colegiada da Sudene, o Parecer Técnico Conjunto 2/2019 - MDR/SUDENE, seguindo proposta do BNB (Ofício DIRET-2019/114, de 27/9/2019). Cabe

destacar que as medidas foram mantidas na programação de aplicação dos recursos do FNE referentes ao exercício de 2021.

185. *No caso da concessão de limites de financiamento, as condições diferenciadas englobaram operações de investimento para empresas de porte pequeno-médio (receita operacional/renda agropecuária bruta anual acima de R\$ 4,8 milhões até R\$ 16 milhões), médio I (receita operacional/renda agropecuária bruta anual acima de R\$ 16 milhões até R\$ 90 milhões) e médio II (receita operacional/renda agropecuária bruta anual acima de R\$ 90 milhões até R\$ 300 milhões). Para fazer jus a limites de financiamento maiores, as empresas precisariam estar localizadas em municípios pertencentes às rotas estratégicas, excetuando-se as capitais (Programação Regional FNE 2020 e 2021, tabelas: 7A – definição de porte e 9 – limites de financiamento).*

186. *Em relação ao FNE Proatur, foram contempladas, entre as finalidades do referido programa de apoio ao turismo, a ‘construção, reforma e modernização de Shoppings e Outlets nas cidades pertencentes às Rotas Turísticas Estratégicas do Brasil’. Conforme destacado pelo BNB, operações de crédito com tais finalidades, uma vez enquadradas nos requisitos do programa, poderiam obter prazos de pagamento superiores (15 anos) aos praticados para projetos enquadrados no programa FNE Comércio e Serviços (12 anos), por exemplo. (Programação Regional FNE 2020 e 2021, tabelas: 23 – prazos máximos FNE Proatur e 24 – prazos máximos FNE Comércio e Serviços).*

187. *Diante das medidas adotadas pelos administradores do FNE e, de forma a avaliar em que medida a Prioridade 3.6 (Nordeste turístico) foi atendida, especificamente em relação à distribuição geográfica das operações de crédito relativas ao setor de turismo, buscaram-se informações no Relatório de Resultados e Impactos do FNE relativo ao exercício de 2020 (RRI/FNE-2020). O referido relatório tem a finalidade de apresentar as atividades desenvolvidas e os resultados obtidos pelo BNB na administração do FNE. O documento é elaborado anualmente em atendimento ao art. 20 da Lei 7.827/1989 e encaminhado ao MDR e à Sudene.*

188. *Acerca do atendimento à prioridade 3.6, o RRI/FNE-2020 limitou-se a publicar, em seu item 4.12, quadro 2: Atendimento às diretrizes e prioridades do Fundo, o valor programado para ser alocado no setor de turismo no exercício (R\$ 604 milhões); o valor efetivamente contratado (R\$ 532,7 milhões) e o indicador que representa a razão entre o valor contratado e o programado (88,2%). Ao final, o RRI/FNE-2020 traz a informação de que a meta foi satisfatoriamente atingida. Não há no referido documento avaliação acerca do atendimento às prioridades espaciais de alocação de recursos nos municípios integrantes das Rotas Turísticas Estratégicas.*

189. *O conteúdo do RRI/FNE-2020 foi analisado por meio do Parecer Técnico 2/2021 – MDR/Sudene. O referido parecer subsidiou a Proposição 147/2021 da Diretoria Colegiada da autarquia, aprovada mediante a Resolução Condel/Sudene 146, de 9/8/2021. Os referidos documentos visam a dar cumprimento ao disposto no art. 14, inciso III, da Lei 7.827/1989, que estabelece a competência do Condel/Sudene para avaliar os resultados obtidos com a aplicação dos recursos do FNE e ‘determinar as medidas de ajustes necessárias ao cumprimento das diretrizes estabelecidas e à adequação das atividades de financiamento às prioridades regionais’.*

190. *Da análise do Parecer Técnico 2/2021, constatou-se que não há referência expressa ao atendimento à prioridade 3.6. O referido parecer, ao avaliar o atendimento às diretrizes e prioridades do FNE (item XI), limita-se a referenciar o conteúdo do item 4.12, quadro 2, do RRI/FNE-2020, destacando os setores prioritários para os quais as metas de contratação (indicador: realizado/programado) não foram atingidas.*

191. *Em função da ausência de avaliações acerca do atendimento à prioridade 3.6 nos documentos institucionais publicados pelos administradores do FNE, realizou-se uma análise descritiva dos dados relativos às contratações do FNE para os exercícios de 2019, 2020 e 2021, no setor de turismo, fornecidos pelo BNB. A análise foi planejada de forma a possibilitar uma comparação entre as contratações realizadas pelo fundo antes da definição da prioridade 3.6: ‘Nordeste Turístico’ (em 2019) e nos dois exercícios subsequentes (em 2020 e 2021), quando a*

destinação espacial dos recursos para as rotas turísticas estratégicas passou a integrar as Diretrizes e Prioridades para aplicação dos recursos do FNE.

192. *Conforme já destacado nas análises documentais realizadas, entre as medidas operacionais adotadas pelos administradores do FNE de forma a atender à prioridade 3.6 (Nordeste turístico), destaca-se o estabelecimento de limites de financiamento maiores para **projetos de investimento localizados nos municípios pertencentes às Rotas do Turismo, excetuando-se as capitais**, em consonância com a estratégia do Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste (PRDNE) (Programação Regional FNE 2020 e 2021, tabela 9 – limites de financiamento, nota 7).*

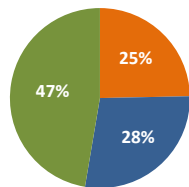
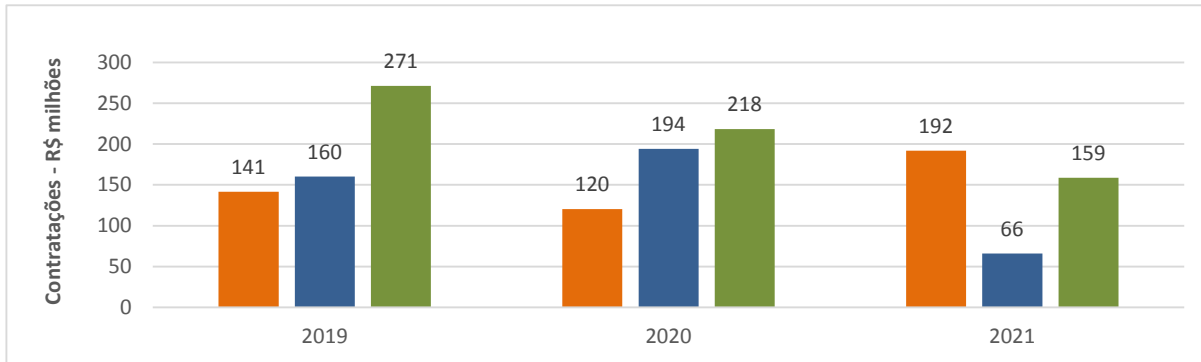
193. *Dessa forma, na análise das contratações no setor de turismo, foram feitos recortes diferenciados na apresentação dos dados, de forma a caracterizar o total de contratações em municípios localizados nas Rotas Estratégicas, com destaque para o montante destinado às capitais dos estados e para projetos de investimento.*

194. *As capitais estaduais cujas contratações FNE foram tratadas de forma segregada na análise de dados foram as seguintes: Salvador, Aracaju, Maceió, Recife, João Pessoa, Natal, Fortaleza, Teresina e São Luís. Os projetos de investimento foram diferenciados dos demais, tendo por base as informações relativas à descrição da finalidade da operação, que integram a base de dados encaminhada ao TCU, bem como as orientações repassadas pelos gestores do BNB.*

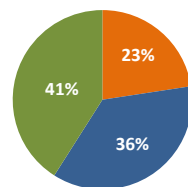
Quadro 2 – Contratações FNE – Setor de Turismo – 2019 a 2021

- Rotas Turísticas Estratégicas - Área de Atuação da Sudene (exceto capitais)
- Rotas Turísticas Estratégicas - Área de Atuação da Sudene (capitais)
- Outras Localidades - Fora das Rotas

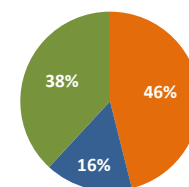
A – Todas as Operações



2019 - Participação %

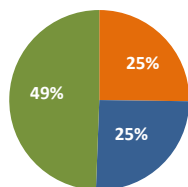
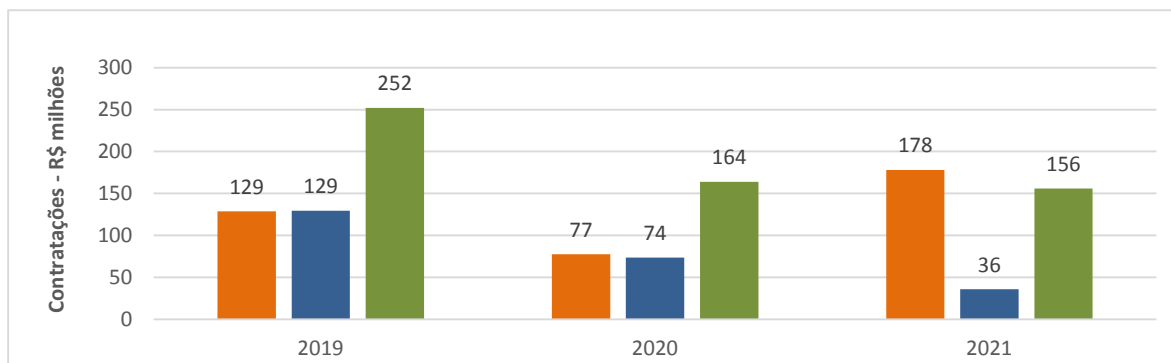


2020 - Participação %

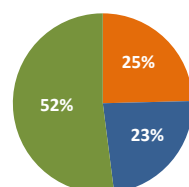


2021 - Participação %

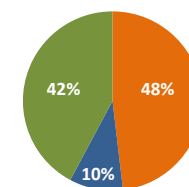
B – Operações de Investimento



2019 - Participação %



2020 - Participação %



2021 - Participação %

Elaboração Equipe de fiscalização. Dados fornecidos pelo BNB em resposta aos Ofícios de Requisição 08-12/2022, de 11/4/2022, e 03-12/2022, de 24/3/2022

195. No Quadro 2, apresentam-se os valores das contratações do FNE nos exercícios de 2019, 2020 e 2021 para o setor de turismo, identificando-se os montantes destinados às Rotas Estratégicas,

com recortes específicos para destacar os recursos destinados às capitais dos estados da Região Nordeste, bem como para projetos de investimento.

196. O quadro é dividido em duas seções: 'A – Todas as Operações' e 'B – Operações de Investimento'. A seção A engloba a totalidade das contratações firmadas no setor de turismo, sejam destinadas a investimento ou a prover capital de giro para os agentes econômicos. Enquanto isso, a seção B engloba apenas as operações de crédito enquadradas como investimento, analisadas de forma segregada pelo fato de terem sido objeto de incentivo na programação de aplicação dos recursos do FNE em 2020 e 2021, por meio da concessão de maiores limites de financiamento.

197. Atentando para os dados da seção A, percebe-se que, em 2020 e em 2021, quando o programa 'Nordeste Turístico' foi incluído nas Diretrizes e Prioridades do FNE, houve uma redução, em relação ao exercício de 2019, no percentual de recursos destinados aos municípios prioritários, que seriam aqueles pertencentes às rotas turísticas estratégicas, excetuando-se as capitais, conforme estabelecido na programação de financiamento aprovada nos termos do art. 14, inciso II, da Lei 7.827/1989 (Programação Regional FNE 2020 e 2021, tabela 9 – limites de financiamento, nota 7).

198. Enquanto, em 2019, houve a alocação de 47% dos recursos relativos a contratações no setor de turismo para municípios prioritários, em 2020, esse percentual alcançou 41% e, em 2021, apenas 38%. Cabe ressaltar que, em 2021, houve um aumento no percentual de recursos destinados a municípios não prioritários, localizados fora das rotas estratégicas, atingindo 46% do valor total das contratações no setor, enquanto em 2019 e em 2020 esse percentual alcançou 25% e 23%, respectivamente.

199. Concentrando a atenção na seção B do quadro, que engloba apenas as operações de investimento no setor de turismo, constata-se que, em 2020, foi alocado um percentual de 52% dos valores contratados em municípios prioritários, representando um aumento de 3 pontos percentuais em relação a 2019, quando esse percentual atingiu 49%. No entanto, em 2021, tal percentual foi reduzido para 42%.

200. Ainda em relação às operações de investimento, de forma similar ao observado na análise realizada para todas as operações no setor de turismo, destaca-se o aumento no percentual de recursos para operações destinadas a municípios não prioritários, localizados fora das rotas estratégicas. Tal percentual passou de 25%, em 2019 e 2020, para 48%, em 2021.

II.4.2. Causas

201. Os resultados da análise descritiva dos dados relativos às contratações do FNE no setor de turismo para os exercícios de 2019, 2020 e 2021 foram compartilhados com gestores das instituições envolvidas na administração do FNE (MDR, Sudene e BNB). Em seguida, realizou-se reunião com representantes das referidas instituições, para que pudessem apresentar comentários acerca do atendimento à prioridade 3.6.

202. Os gestores da Coordenação-Geral de Fundos de Desenvolvimento e de Financiamento da Sudene comentaram que o Investe Turismo é um projeto de médio a longo prazo e que procura fortalecer vários aspectos. Aduziram que os municípios prioritários foram atendidos (rotas turísticas) e que, apesar de ter havido uma redução no direcionamento para os municípios integrantes das rotas, outros municípios prioritários do ponto de vista territorial no FNE foram atendidos.

203. Os gestores do Ambiente de Políticas de Desenvolvimento Sustentável do BNB, entre outros aspectos, ressaltaram o impacto da pandemia no setor de turismo nos anos de 2020 e 2021. Representantes do Escritório Técnico de Estudos Econômicos do Nordeste, vinculado ao BNB, reforçaram que os dados estatísticos comprovam a redução drástica vivenciada nas atividades associadas ao setor de turismo no período da pandemia. Finalmente, os gestores do Ambiente de Gestão Orçamentária e de Capital do banco pontuaram que a crise vivenciada e a inadimplência alteraram a demanda do setor, o que pode ter comprometido o direcionamento dos recursos.

204. Uma vez que se busca avaliar se os critérios de priorização de um programa de financiamento foram atendidos, bem como as possíveis causas que possam ter afetado os resultados alcançados, cabe salientar que, em se tratando de políticas públicas, o Guia Prático de Avaliação ex

ante do governo federal (capítulo 3, tópico 4; e capítulo 4, tópico 3) destaca a importância do estabelecimento de indicadores e da definição de metas que possibilitem acompanhar o andamento e mensurar o atingimento dos objetivos das intervenções governamentais.

205. Nesse contexto, um ponto a considerar é que as Diretrizes e Prioridades para aplicação dos recursos do FNE nos exercícios de 2020 e 2021, estabelecidas mediante as Resoluções Condel/Sudene 131, de 15/8/2019, e 135, de 19/8/2020, tendo por base as Proposições 128/2019 e 134/2020, da Diretoria Colegiada da Sudene, não definiram indicadores e metas para serem alcançadas em relação ao atendimento da Prioridade 3.6 (Nordeste turístico), especificamente no tocante ao direcionamento espacial dos financiamentos, conforme Programa do Ministério do Turismo '30 Rotas Turísticas Estratégicas do Brasil'.

206. Sobre esse aspecto, os gestores da Coordenação-Geral de Gestão dos Fundos Constitucionais de Financiamento do MDR pontuaram que não há o estabelecimento de indicadores para cada uma das prioridades na aplicação de recursos do FNE. De fato, há indicadores em um nível mais 'macro', que são estabelecidos pelo MDR (Portaria de Diretrizes e Orientações Gerais), a partir de 2022. Ressaltaram a preocupação de que não haja um excesso de indicadores e metas para os fundos constitucionais, pois tal prática poderia dificultar a atuação do banco administrador.

207. De fato, o excesso de indicadores e metas para as Diretrizes e Prioridades não seria uma prática desejável. No entanto, a avaliação do cumprimento das diretrizes do FNE deve ser realizada, em cumprimento ao disposto no art. 14, inciso III, da Lei 7.827/1989, que atribui ao Condel a competência para 'avaliar os resultados obtidos e determinar as medidas de ajustes necessárias ao cumprimento das diretrizes estabelecidas e à adequação das atividades de financiamento às prioridades regionais'.

208. Em cumprimento ao referido diploma legal, o Condel/Sudene emitiu a Resolução 146, de 9/8/2021, tendo como subsídios a Proposição 147/2021, emitida pela Diretoria Colegiada da autarquia, e o Parecer Técnico Conjunto 2/2021 – MDR/Sudene, de 28/7/2021. Ocorre que no referido parecer técnico não há referência expressa acerca do atendimento à dimensão espacial da prioridade 3.6, cabendo a cientificação dos órgãos envolvidos na sua elaboração.

209. A avaliação da política pública é um instrumento que permite identificar a necessidade de adoção de medidas de ajuste, de forma que os resultados planejados sejam alcançados. Nesse sentido, a ausência de avaliação compromete a identificação de fatores que podem ocasionar o não atingimento das prioridades estabelecidas para os financiamentos contratados com recursos do FNE, bem como a proposição de medidas corretivas.

II.4.3. Efeitos

210. Ainda que não tenha havido uma mensuração dos efeitos reais do achado, cabe comentar que o direcionamento de recursos para municípios não prioritários no âmbito do setor de turismo compromete o atingimento das prioridades estabelecidas pelo Condel/Sudene para a aplicação dos recursos do FNE.

211. Ademais, o direcionamento de recursos para áreas não prioritárias pode impactar negativamente a observância das diretrizes estabelecidas no Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste (PRDNE), que é o documento de planejamento utilizado como referência na implementação da agenda de desenvolvimento regional.

II.4.4. Conclusão

212. Realizou-se análise descritiva dos dados relativos às contratações do FNE para os exercícios de 2019, 2020 e 2021, no setor de turismo, tendo por objetivo avaliar o atendimento à prioridade 3.6 (Nordeste turístico), constante das Diretrizes e Prioridades para aplicação dos recursos do FNE nos exercícios de 2020 e 2021, estabelecidas pelo Condel/Sudene. A dimensão espacial da referida prioridade direcionava a aplicação dos recursos conforme o Programa do Ministério do Turismo '30 Rotas Turísticas Estratégicas do Brasil'.

213. Considerando as duas perspectivas adotadas na análise dos dados das contratações do FNE no setor de turismo, uma delas considerando a totalidade das operações de crédito e a outra

apenas as operações de investimento, constatou-se que o exercício de 2021 apresentou um aumento no percentual de recursos alocados para contratações em municípios localizados fora das Rotas Turísticas Estratégicas, em relação aos exercícios anteriores, 2019 e 2020.

214. Ademais, apontou-se que o Parecer Técnico Conjunto 2/2021 – MDR/Sudene, que subsidiou a Resolução Condel/Sudene 146, de 9/8/2021, relativa à avaliação do Relatório de Resultados e Impactos do FNE no exercício de 2020, não trouxe referências expressas acerca do atendimento à dimensão espacial da prioridade 3.6, comprometendo a identificação de causas, a proposição de medidas corretivas, e o pleno cumprimento ao art. 14, inciso III, da Lei 7.827/1989. Nesse sentido, propõe-se a cientificação dos órgãos técnicos envolvidos.

II.4.5. Propostas

215. Dar ciência ao Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR) e à Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), com amparo no art. 9º, inciso I, da Resolução/TCU 315/2020, que a ausência de avaliação acerca do cumprimento da ‘Prioridade 3.6 (Nordeste turístico)’, constante das Diretrizes e Prioridades para a aplicação dos recursos do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE) para o exercício de 2020, compromete o atendimento às disposições contidas no art. 14, inciso III, da Lei 7.827/1989.

II.4.6. Benefícios Esperados

216. Aprimoramento do processo de avaliação do cumprimento das diretrizes e prioridades estabelecidas para aplicação dos recursos do FNE; e provimento de informações para subsidiar a atuação do Condel/Sudene.

III. ANÁLISE DOS COMENTÁRIOS DOS GESTORES

217. Uma versão preliminar da matriz de achados foi enviada para comentários dos gestores das entidades auditadas: MDR, Sudene, Sudam, Sudeco, BNB, Basa e BB, em cumprimento ao disposto nos parágrafos 144 a 148 das Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União e no art. 14, § 1º, da Resolução-TCU 315/2020 (peça 68).

218. O BNB não apresentou comentários a respeito da matriz encaminhada. As demais entidades não trouxeram elementos capazes de alterar o entendimento da equipe de fiscalização acerca dos achados e das conclusões constantes da matriz preliminar. No entanto, as considerações apresentadas ensejaram modificações pontuais na proposta de encaminhamento relativa ao achado de auditoria 2, já incorporadas ao presente relatório (peça 101).

IV. CONCLUSÃO

219. Como resultado do trabalho realizado, foram obtidas as seguintes respostas para as questões de auditoria formuladas (itens III.1 a III.4 do presente relatório):

Questão 1 Em que medida a Prioridade 3.6 (Nordeste turístico), constante das Diretrizes e Prioridades para as aplicações do FNE nos exercícios de 2020 e 2021, foi atendida em relação ao direcionamento espacial dos financiamentos, conforme Programa do Ministério do Turismo ‘30 Rotas Turísticas Estratégicas do Brasil’?

220. Constatou-se, ao se comparar o exercício de 2021 com os anteriores, 2019 e 2020, um aumento no percentual de recursos alocados para contratações de operações de crédito no setor de turismo em municípios localizados fora das Rotas Turísticas Estratégicas, e que, portanto, não se enquadravam no direcionamento espacial prioritário associado à ‘Prioridade 3.6 (Nordeste turístico)’, constante das Diretrizes e Prioridades para as aplicações do FNE nos exercícios de 2020 e 2021.

221. Ademais, apontou-se que o Parecer Técnico Conjunto 2/2021 – MDR/Sudene, que subsidiou a Resolução Condel/Sudene 146, de 9/8/2021, relativa à avaliação do Relatório de Resultados e Impactos do FNE no exercício de 2020, não trouxe referências expressas acerca do atendimento à dimensão espacial da prioridade 3.6, comprometendo a identificação de causas, a proposição de medidas corretivas, e o pleno cumprimento ao art. 14, inciso III, da Lei 7.827/1989.

Questão 2 Os valores aplicáveis ao Fator de Localização (FL) e ao Fator de Programa (FP) nas operações de crédito não rural firmadas com recursos do FNE no exercício de 2020 estão

em conformidade com o disposto na Lei 10.177/2001 e nas resoluções do Conselho Monetário Nacional (CMN)?

222. Com base em procedimentos de análise e cruzamento de dados, complementados com a análise documental de uma amostra de operações, foi constatada a adoção de Taxa de Juros (TFC) em desacordo com o disposto na Lei 10.177, de 12 de janeiro de 2001, e na Resolução CMN 4.622, de 2 de janeiro de 2018, em operações de crédito não rural firmadas com recursos do FNE no exercício de 2020.

223. Adicionalmente, pontuou-se que as causas para as falhas detectadas ainda não foram plenamente identificadas, destacando-se a existência de causas potenciais para a adoção de fatores de programa (FP) inadequados no enquadramento de operações de crédito não rural, em virtude de possíveis divergências de interpretação em relação à metodologia de cálculo do rendimento bruto das pessoas físicas que exercem atividades rurais, assim como acerca da utilização do conceito de grupo econômico na apuração da receita bruta das empresas.

Questão 3 Em que medida os bancos operadores têm promovido o repasse de recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento para outras instituições financeiras, nos termos do art. 9º da Lei 7.827/1989?

224. Constatou-se um reduzido volume de repasses de recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento (FNE e FNO) a outras instituições financeiras, nos termos do art. 9º da Lei 7.827/1989.

225. Foram identificadas diversas causas para a constatação, dentre as quais a definição de novas diretrizes para o repasse de recursos pela Portaria MDR 3.025/2021 e a consequente necessidade de adaptações operacionais a serem implementadas pelos bancos operadores e pelas instituições beneficiárias.

Questão 4 Quais as ações tomadas pelo MDR e pelas Superintendências do Desenvolvimento do Norte, Nordeste e Centro-Oeste para a sistematização das atividades de avaliação dos impactos econômicos e sociais decorrentes da aplicação dos recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento, nos termos do art. 20, § 6º, da Lei 7.827/1989, c/c a Portaria Interministerial MDR/ME 7, de 20 de julho de 2020?

226. As análises empreendidas permitiram confirmar que as ações adotadas pelo MDR e pelas Superintendências do Desenvolvimento do Norte, Nordeste e Centro-Oeste não foram suficientes para sistematizar de maneira adequada as atividades de avaliação dos impactos econômicos e sociais decorrentes da aplicação dos recursos dos fundos.

227. Constatou-se que as entidades administradoras dos Fundos Constitucionais enfrentam dificuldades para sistematizar as atividades de avaliação, em que pese a disponibilização de recursos financeiros específicos para tais atividades, a partir da promulgação da Lei 13.682/2018, alterada pela Lei 14.227/2021, e da regulamentação estabelecida pela Portaria Interministerial 7/2020.

228. Cabe ressaltar que os detalhes relativos à metodologia, às limitações e às informações utilizadas nas análises das questões de auditoria constam da descrição dos achados (itens III.1 a III.4 do presente relatório) e dos papéis de trabalho referenciados no apêndice III.

229. Entre os benefícios esperados desta auditoria, decorrentes da adoção das medidas sugeridas na proposta de encaminhamento deste relatório, destacam-se os seguintes:

a) correção das taxas de juros aplicáveis às operações de crédito não rural contratadas com recursos do FNE nas quais houve a adoção de encargos financeiros em desacordo com as disposições legais e regulamentares aplicáveis (III.1.6);

b) regularização do valor das disponibilidades financeiras do FNE (III.1.6);

c) promoção de melhorias na regulamentação e uniformização no entendimento de conceitos aplicáveis ao cálculo dos encargos financeiros incidentes sobre os financiamentos de operações de crédito não rural com recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento (III.1.6);

d) mitigação das principais causas para o reduzido volume de repasses de recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento pelos bancos administradores a outras instituições financeiras, com base no art. 9º da Lei 7.827/1989 (III.2.6);

e) evidenciação, por meio de estudos técnicos, da efetividade do mecanismo de repasse na promoção da maior pulverização dos financiamentos entre os micros e pequenos tomadores, bem como na sua universalização entre os entes federativos (III.2.6);

f) aprimoramento do processo de avaliação do cumprimento das diretrizes e prioridades estabelecidas para aplicação dos recursos do FNE e provisão de informações para subsidiar a atuação do Condel/Sudene (III.4.6).

230. A seguir, apresentam-se os encaminhamentos decorrentes dos achados de auditoria, juntamente com proposta de envio de cópia do presente relatório e do acórdão que o apreciar às entidades auditadas; à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados (CFFC), entidade do legislativo que demandou a presente fiscalização; à Comissão de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia da Câmara dos Deputados (Cindra) e à Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo do Senado Federal (CDR), por atuarem na temática da fiscalização.

V. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

231. Diante do exposto, submete-se à consideração superior a seguinte proposta de encaminhamento:

a) Determinar ao Banco do Nordeste do Brasil S.A. (BNB), com fundamento no art. 250, inciso II, do RI/TCU, c/c o art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, tendo em vista as competências que lhe são atribuídas por meio do art. 13, inciso III, e art. 15 da Lei 7.827/1989, que apresente, no prazo de sessenta dias, plano de ação, contendo atividades, responsáveis e prazos de implementação, tendo por objetivo:

- avaliar a documentação relativa às operações de crédito celebradas com recursos do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE) nas quais foram identificadas inconsistências nas taxas de juros aplicáveis, como resultado dos procedimentos de análise de dados realizados; e

- adotar as medidas corretivas que se façam necessárias para regularizar as taxas de juros aplicáveis às referidas operações, quando for o caso.

b) Recomendar ao Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), com fundamento no art. 250, inciso III, do RI/TCU, c/c o art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que coordene discussões com a participação das instituições envolvidas na administração dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte, do Nordeste e do Centro-Oeste e na regulamentação do cálculo dos encargos financeiros incidentes sobre os financiamentos das operações de crédito não rural, conforme arts. 13, incisos II e III, 14-A, e 15 da Lei 7.827/1989, e art. 1º-A da Lei 10.177/2001, tendo por objetivo uniformizar entendimentos e propor ajustes na regulamentação, se necessário, acerca dos aspectos a seguir indicados, que afetam a definição do Fator de Programa (FP) e o cálculo da TFC:

- metodologia de cálculo do rendimento bruto das pessoas físicas que exercem atividades rurais, tendo por base a Declaração do Imposto sobre a Renda das Pessoas Físicas (DIRPF); e

- aplicabilidade da utilização do conceito de grupo econômico na apuração da receita bruta dos empreendedores;

c) Recomendar ao Banco do Nordeste do Brasil S.A. (BNB), ao Banco da Amazonia S.A. (Basa) e ao Banco do Brasil S/A, com fundamento no art. 250, inciso III, do RI/TCU, c/c o art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que promovam as adaptações operacionais necessárias, tais como atualizações de sistemas, rotinas e informações contábeis, **layouts** de troca de arquivos, e reformulação de cláusulas contratuais, decorrentes da edição da Lei 14.227/2021 (alterou o art. 9º da Lei 7.827/1989) e da definição de novas diretrizes pela Portaria MDR 3.025/2021, de modo a viabilizar o repasse de recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento às instituições financeiras habilitadas, com base no art. 9º da Lei 7.827/1989;

d) Recomendar às Superintendências do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), da Amazônia (Sudam) e do Centro-Oeste (Sudeco), com fundamento no art. 250, inciso III, do RI/TCU, c/c o art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que realizem estudos técnicos, que podem ser

contemplados nos projetos de avaliação previstos no § 6º do art. 20 da Lei 7.827/1989, c/c a Portaria Interministerial ME/MDR 4.905/2022, de forma a avaliar os seguintes aspectos relacionados ao mecanismo de repasse de recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento para as instituições financeiras habilitadas:

- efetividade do mecanismo de repasse na promoção da maior pulverização dos financiamentos entre os micros e pequenos tomadores, bem como na sua universalização entre os entes federativos;

- impacto do provável incremento dos custos para os Fundos Constitucionais de Financiamento, em decorrência da implementação da sistematização dos repasses com base na Portaria MDR 3.025/2021, visto que caberia aos bancos administradores o recebimento de remuneração por meio de taxa de administração;

- custo-benefício de eventual proposição de inclusão do FNE no § 3º do art. 9º da Lei 7.827/1989, o qual assegura aos bancos cooperativos e às confederações de cooperativas de crédito o repasse de 10% (dez por cento) dos recursos previstos do FNO e do FCO para cada exercício ou do valor efetivamente demandado por essas instituições, o que for menor.

e) Fazer constar, nos termos do art. 8º da Resolução-TCU 315/2020, na ata da sessão em que estes autos forem apreciados, comunicação do relator ao colegiado no sentido de monitorar as recomendações e determinações contidas na presente proposta;

f) Dar ciência ao Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR) e à Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), com amparo no art. 9º, inciso I, da Resolução/TCU 315/2020, que a ausência de avaliação acerca do cumprimento da 'Prioridade 3.6 (Nordeste turístico)', constante das Diretrizes e Prioridades para a aplicação dos recursos do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE) para o exercício de 2020, compromete o atendimento às disposições contidas no art. 14, inciso III, da Lei 7.827/1989;

g) Encaminhar cópia do presente relatório e do acórdão que vier a ser proferido à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados (CFFC); à Comissão de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia da Câmara dos Deputados (Cindra); à Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo do Senado Federal (CDR); ao Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR); às Superintendências do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), da Amazônia (Sudam) e do Centro-Oeste (Sudeco); ao Banco do Nordeste do Brasil S.A. (BNB); ao Banco da Amazônia S.A. (Basa); e ao Banco do Brasil S.A. (BB), informando-lhes que o seu conteúdo pode ser consultado no endereço www.tcu.gov.br/acordaos e que o inteiro teor da deliberação, incluindo o relatório e o voto, pode ser obtido no dia seguinte ao de sua oficialização."

É o relatório.

VOTO

Em exame auditoria integrada tendo por objeto as operações de crédito realizadas com recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte – FNO, do Nordeste – FCE e do Centro-Oeste – FCO. O trabalho se originou de solicitação da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados – CFFC/CD, para cujo atendimento foi autuado o TC-045.471/2021-5.

2. Os referidos fundos constitucionais foram instituídos pela Lei 7.827/1989, que regulamentou o art. 159, inciso I, alínea “c”, da Constituição Federal de 1988, dispositivo que destinou um percentual do produto da arrecadação da União para aplicação em programas de investimento ao setor produtivo nas aludidas regiões do país.

3. Os Fundos Constitucionais de Financiamento – FCF integram o rol de instrumentos de financiamento previstos na Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR e sua administração compete conjuntamente ao Conselho Deliberativo das Superintendências do Desenvolvimento da Amazônia – Sudam, do Nordeste – Sudene e do Centro-Oeste – Sudeco; ao Ministério do Desenvolvimento Regional – MDR; ao Banco do Nordeste do Brasil S.A. – BNB; ao Banco da Amazônia S.A. – Basa e ao Banco do Brasil S.A. – BB, de acordo com o previsto na Lei 7.827/1989.

4. Na instrução que primeiramente avaliou a solicitação do Congresso Nacional, identificaram-se trabalhos feitos pelo TCU e pelo Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas – CMAP que abordavam o tema. As fiscalizações realizadas anteriormente pelo TCU destinaram-se a identificar objetos e instrumentos de fiscalização que pudessem contribuir para o aperfeiçoamento da governança e da gestão da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) e avaliar os riscos na concessão de financiamentos pelo Banco da Amazônia com recursos do FNO.

5. Por sua vez, a avaliação realizada pelo CMAP contemplou vários pontos constantes da solicitação formulada pela CFFC/CD. Desse modo, o escopo desta auditoria foi estabelecido de forma a abordar aspectos não contemplados nos trabalhos existentes.

6. Sendo assim, de acordo com o decidido no Acórdão 247/2022-TCU-Plenário, os objetivos foram assim definidos:

a) avaliar a legalidade e a legitimidade da aplicação dos recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento (FNE, FNO, FCO), especialmente quanto à aderência das operações aos requisitos previstos na Lei 7.827/1989 e aos normativos de regência das operações de crédito e à focalização da política pública;

b) avaliar a efetividade da política pública e a suficiência dos recursos federais para garantir a execução da política com vistas à redução das desigualdades inter-regionais de maneira eficaz, eficiente e econômica.

7. Para alcançar tais objetivos, foram formuladas as seguintes questões de auditoria:

Questão 1: Em que medida a Prioridade 3.6 (Nordeste turístico), constante das Diretrizes e Prioridades para as aplicações do FNE nos exercícios de 2020 e 2021, foi atendida em relação ao direcionamento espacial dos financiamentos, conforme Programa do Ministério do Turismo “30 Rotas Turísticas Estratégicas do Brasil”?

Questão 2: Os valores aplicáveis ao Fator de Localização – FL e ao Fator de Programa – FP nas operações de crédito não rural firmadas com recursos do FNE no exercício de 2020 estão em

conformidade com o disposto na Lei 10.177/2001 e nas resoluções do Conselho Monetário Nacional (CMN)?

Questão 3: Em que medida os bancos operadores têm promovido o repasse de recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento para outras instituições financeiras, nos termos do art. 9º da Lei 7.827/1989?

Questão 4: Quais as ações tomadas pelo MDR e pelas Superintendências do Desenvolvimento do Norte, Nordeste e Centro-Oeste para a sistematização das atividades de avaliação dos impactos econômicos e sociais decorrentes da aplicação dos recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento, nos termos do art. 20, § 6º, da Lei 7.827/1989, c/c a Portaria Interministerial MDR/ME 7, de 20 de julho de 2020?

8. O Volume de Recursos Fiscalizados – VRF da presente auditoria é estimado em R\$ 136,9 bilhões, correspondente à soma dos valores das operações de crédito contratadas com recursos do FNE, do FNO e do FCO nos exercícios abrangidos pelos trabalhos, de 2019 a 2021.

9. Feita esta contextualização, passo diretamente aos achados de auditoria, antecipando desde já minha concordância com as análises e conclusões da unidade técnica.

a) Achado de Auditoria 1: adoção de Taxa de Juros – TFC em desacordo com o disposto na Lei 10.177, de 12 de janeiro de 2001, e na Resolução CMN 4.622, de 2 de janeiro de 2018, em operações de crédito não rural firmadas com recursos do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste – FNE no exercício de 2020

10. Os componentes prefixados da TFC são o Fator de Localização – FL e o Fator de Programa – FP. O FL possuía valor reduzido para financiamento de empreendimentos localizados em municípios considerados prioritários pelos Conselhos Deliberativos das Superintendências de Desenvolvimento Regional. O FP assumia diferentes valores em função do tipo de operação ou da finalidade do projeto, possuindo valores reduzidos para pessoas físicas de menor rendimento, micro e pequenas empresas e para projetos de investimento.

11. De forma geral, foi encontrado maior número de inconsistências relacionadas ao Fator de Localização do que ao Fator de Programa. As inconsistências atingiram 1,7% do total de cerca de 26 mil operações não rurais avaliadas, sendo que as causas para as falhas nas taxas de juros ainda não foram completamente identificadas. Desse modo, será proposta determinação ao BNB para que apresente plano de ação visando avaliar a documentação com base na qual foram identificadas inconsistências na taxa de juros e adotar as medidas corretivas necessárias, além de recomendação ao Ministério do Desenvolvimento Regional para que coordene discussões com o objetivo de uniformizar entendimentos e propor ajustes na regulamentação de alguns aspectos que afetam a definição do Fator de Programa e o cálculo da TFC.

b) Achado de Auditoria 2: Reduzido volume de repasses de recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento (FNE e FNO) pelo Banco do Nordeste do Brasil S/A e Banco da Amazônia S/A a outras instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil, nos termos do art. 9º da Lei 7.827/1989, apesar da existência de previsão legal para os repasses há mais de vinte anos

12. O incremento no repasse de recursos dos FCFs a outras Instituições Financeiras – IFs, tais como bancos cooperativos e confederações de cooperativas de crédito, prevista na Lei 7.827/1989, teria como objetivos a maior disponibilização de financiamentos, especialmente entre micro e pequenos produtores, e a maior universalização dessa política entre os entes federativos, contribuindo para o alcance dos objetivos do PNDR. Em levantamento de auditoria realizado em 2020 por este Tribunal, constatou-se o repasse de recursos do FNO para outras IFs na área de atuação da Sudam, de ínfimos 0,026% do total. Em relação do FNE, dos repasses estimados de R\$ 711 milhões para outras IFs em 2019, somente 54,1 milhões foram contratados.

13. No BNB, os repasses em relação à programação atingiram 8,9% em 2019, 1,8% em 2020 e 3,2% em 2021. Por outro lado, verificou-se que o Banco do Brasil tem conseguido repassar recursos do FCO a outras instituições nos patamares esperados pela legislação.

14. Os procedimentos de auditoria adotados identificaram como principais causas para os baixos repasses a definição de novas diretrizes para a transferência de recursos estabelecida pela Portaria MDR 3.025/2021 e a necessidade de adaptações operacionais após a edição da Lei 14.227/2021, que alterou o art. 9º da Lei 7.827/1989. Nesse contexto, à luz das alterações promovidas pela Lei 14.227/2021 e pela Portaria MDR 3.025/2021, acolho sugestão do Eminentíssimo Ministro Weder de Oliveira para, em substituição à proposta da unidade técnica para expedição de recomendação, determinar que os bancos administradores de recursos dos FCFs (Banco do Nordeste do Brasil, Banco da Amazônia e Banco do Brasil) adotem as medidas operacionais necessárias diante da nova regulamentação de repasses de recursos dos FCFs a outras instituições financeiras.

15. Além disso, estou de acordo com a recomendação a ser dirigida às Superintendências do Desenvolvimento do Nordeste, da Amazônia e do Centro-Oeste para que realizem estudos técnicos de forma a avaliar, entre outros aspectos, a efetividade do repasse de recursos dos FCFs para outras instituições financeiras do ponto de vista da maior possibilidade de obtenção de financiamentos por parte dos micros e pequenos tomadores e da equidade no acesso a oportunidades de desenvolvimento em regiões que apresentem baixos indicadores socioeconômicos, bem como o provável aumento de custos para os FCFs decorrentes do pagamento de taxas de administração aos bancos administradores.

c) Achado de Auditoria 3: Ausência de avaliação dos impactos econômicos e sociais decorrentes da aplicação dos recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento de que trata o § 6º do art. 20 da Lei 7.827/1989

16. Em relação a esse tópico, verificou-se que as entidades administradoras dos FCF enfrentam dificuldades para sistematizar as atividades de avaliação dos impactos decorrentes da aplicação de recursos dos FCFs, não obstante a disponibilização de recursos com esta finalidade.

17. Essa deficiência na avaliação pode ter como resultado a concessão de financiamentos sem que se tenha uma avaliação precisa da contribuição dos FCFs para o atingimento dos objetivos de desenvolvimento regional.

18. No entanto, a recente edição da Portaria Interministerial 4.905/2022 trouxe algumas inovações ao processo, a começar pela maior participação em sua elaboração das entidades diretamente envolvidas na atividade de avaliação. Além disso, as informações que deverão constar dos relatórios de atividades desenvolvidas e de resultados obtidos foram revisadas e tornadas mais claras. Ademais, o ciclo avaliativo foi alterado de um para dois anos e foi conferida maior autonomia às superintendências regionais para realizar a contratação dos serviços de avaliação.

19. Desse modo, tendo em vista a recente alteração normativa mencionada, não serão propostas medidas corretivas nesse momento, sem prejuízo de futuras avaliações por parte deste Tribunal.

d) Achado de Auditoria 4: Aumento da participação de municípios não enquadrados na 'Prioridade 3.6 (Nordeste turístico)', constante das Diretrizes e Prioridades para a aplicação dos recursos do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste – FNE, na distribuição geográfica das operações de crédito contratadas no setor de turismo em 2021

20. Nas diretrizes e prioridades para aplicação dos recursos do FNE em 2020 e 2021, foi incluída a Prioridade 3.6 (Nordeste turístico), conforme programa do Ministério do Turismo “30 Rotas Turísticas Estratégicas do Brasil”. Entre as medidas adotadas pelo FNE para atender a essa prioridade, destaca-se a fixação de limites de financiamento maiores para projetos pertencentes às rotas do turismo, com exceção das capitais.

21. Constatou-se percentual decrescente de alocação de recursos relativos a contratações em geral, incluindo investimento e capital de giro, no setor de turismo de 2019 a 2021. Já em relação exclusivamente às operações de investimento neste setor, verificou-se que em 2020 foi alocado o percentual de 52% em municípios prioritários, 3% mais que em 2019, mas em 2021 o percentual foi reduzido para 42%.

22. A equipe de auditoria constatou, também, que o Parecer Técnico Conjunto 2/2021-MDR/Sudene, relativo à avaliação do Relatório de Resultados e Impactos do FNE em 2020, não trouxe referências expressas acerca do atendimento à dimensão espacial da Prioridade 3.6, o que compromete a identificação de causas e a concepção de medidas corretivas, em desacordo com o art. 14, inciso III, da Lei 7.827/1989. Nesse sentido, deve-se dar ciência desse apontamento ao MDR e à Sudene, para adoção das medidas necessárias.

23. Antes de concluir este voto, faço um registro elogioso à equipe da SecexDesenvolvimento pela qualidade, profundidade e abrangência do trabalho realizado, que certamente contribuirá para o aperfeiçoamento da aplicação dos recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento, tanto do ponto de vista da legalidade quanto da eficiência.

Ante o exposto, voto no sentido de que seja adotado o acórdão que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 5 de outubro de 2022.

JORGE OLIVEIRA

Relator

ACÓRDÃO Nº 2179/2022 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 002.138/2022-0
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Auditoria
3. Interessado: Tribunal de Contas da União
4. Unidades: Banco da Amazônia S.A.; Banco do Brasil S.A.; Banco do Nordeste do Brasil S.A.; Ministério do Desenvolvimento Regional; Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia; Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste e Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste
5. Relator: Ministro Jorge Oliveira
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo do Desenvolvimento Econômico (SecexDesen)
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de auditoria integrada tendo por objeto as operações de crédito realizadas com recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte – FNO, do Nordeste – FCE e do Centro-Oeste – FCO.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, e com fundamento nos arts. 230 e 250, incisos II e III, do Regimento Interno, e nos arts. 4º, inciso I, 9º, inciso I, e 11 da Resolução TCU 315/2020, em:

9.1. determinar ao Banco do Nordeste do Brasil – BNB, tendo em vista as competências que lhe são atribuídas pelos arts. 13, inciso III, e 15 da Lei 7.827/1989, que apresente, no prazo de sessenta dias, plano de ação, contendo atividades, responsáveis e prazos de implementação, tendo por objetivo:

9.1.1. avaliar a documentação relativa às operações de crédito celebradas com recursos do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste – FNE nas quais foram identificadas inconsistências nas taxas de juros aplicáveis, como resultado dos procedimentos de análise de dados realizados; e

9.1.2. adotar as medidas corretivas que se façam necessárias para regularizar as taxas de juros aplicáveis às referidas operações, quando for o caso;

9.2. recomendar ao Ministério do Desenvolvimento Regional – MDR que coordene discussões com a participação das instituições envolvidas na administração dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte, do Nordeste e do Centro-Oeste e na regulamentação do cálculo dos encargos financeiros incidentes sobre os financiamentos das operações de crédito não rural, conforme arts. 13, incisos II e III, 14-A, e 15 da Lei 7.827/1989, e art. 1º-A da Lei 10.177/2001, tendo por objetivo uniformizar entendimentos e propor ajustes na regulamentação, se necessário, acerca dos aspectos a seguir indicados, que afetam a definição do Fator de Programa – FP e o cálculo da TFC:

9.2.1. metodologia de cálculo do rendimento bruto das pessoas físicas que exercem atividades rurais, tendo por base a Declaração do Imposto sobre a Renda das Pessoas Físicas – DIRPF; e

9.2.2. aplicabilidade da utilização do conceito de grupo econômico na apuração da receita bruta dos empreendedores;

9.3. determinar ao Banco do Nordeste do Brasil S.A. (BNB), ao Banco da Amazonia S.A. – Basa e ao Banco do Brasil S/A, que promovam as adaptações operacionais necessárias, decorrentes da edição da Lei 14.227/2021 (alterou o art. 9º da Lei 7.827/1989) e da definição de novas diretrizes pela Portaria MDR 3.025/2021, de modo a viabilizar o repasse de recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento às instituições financeiras habilitadas, com base no art. 9º da Lei 7.827/1989;

9.4. recomendar às Superintendências do Desenvolvimento do Nordeste – Sudene, da Amazônia – Sudam e do Centro-Oeste – Sudeco, que realizem estudos técnicos, que podem ser contemplados nos projetos de avaliação previstos no § 6º do art. 20 da Lei 7.827/1989, c/c a Portaria Interministerial ME/MDR 4.905/2022, de forma a avaliar os seguintes aspectos relacionados ao mecanismo de repasse de recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento para as instituições financeiras habilitadas:

9.4.1. efetividade do mecanismo de repasse na promoção da maior pulverização dos financiamentos entre os micros e pequenos tomadores, bem como na sua universalização entre os entes federativos;

9.4.2. impacto do provável incremento dos custos para os Fundos Constitucionais de Financiamento, em decorrência da implementação da sistematização dos repasses com base na Portaria MDR 3.025/2021, visto que caberia aos bancos administradores o recebimento de remuneração por meio de taxa de administração;

9.4.3 custo-benefício de eventual proposição de inclusão do FNE no § 3º do art. 9º da Lei 7.827/1989, o qual assegura aos bancos cooperativos e às confederações de cooperativas de crédito o repasse de 10% (dez por cento) dos recursos previstos do FNO e do FCO para cada exercício ou do valor efetivamente demandado por essas instituições, o que for menor.

9.5. ordenar à unidade técnica que monitore as recomendações e determinações contidas no presente acórdão;

9.6. dar ciência ao Ministério do Desenvolvimento Regional – MDR e à Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste – Sudene, que a ausência de avaliação acerca do cumprimento da “Prioridade 3.6 (Nordeste turístico)”, constante das Diretrizes e Prioridades para a aplicação dos recursos do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste – FNE para o exercício de 2020, compromete o atendimento às disposições contidas no art. 14, inciso III, da Lei 7.827/1989;

9.7. encaminhar cópia deste acórdão à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados – CFFC; à Comissão de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia da Câmara dos Deputados – Cindra; à Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo do Senado Federal – CDR; ao Ministério do Desenvolvimento Regional – MDR; à Superintendências do Desenvolvimento do Nordeste, da Amazônia – Sudam e do Centro-Oeste – Sudeco; ao BNB; ao Basa; e ao Banco do Brasil S.A., informando-lhes que o relatório e o voto que o fundamentam podem ser consultados no endereço www.tcu.gov.br/acordaos.

10. Ata nº 38/2022 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/10/2022 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2179-38/22-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Aroldo Cedraz, Jorge Oliveira (Relator) e Antonio Anastasia.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)

BRUNO DANTAS

Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)

JORGE OLIVEIRA

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral