



CÂMARA DOS DEPUTADOS

PROJETO DE LEI N.º 1.328-A, DE 2019 **(Do Sr. Otto Alencar Filho)**

Modifica os arts. 9º, 14 e 15 da Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989, alterada pela lei nº 10.177, de 12 de janeiro de 2001, para estabelecer repasse anual mínimo dos recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento para as agências estaduais de fomento; tendo parecer da Comissão de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia, pela aprovação (relator: DEP. SIDNEY LEITE).

DESPACHO:

ÀS COMISSÕES DE:

INTEGRAÇÃO NACIONAL, DESENVOLVIMENTO REGIONAL E DA AMAZÔNIA;

FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO (MÉRITO E ART. 54, RICD); E

CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA (ART. 54 RICD).

APRECIÇÃO:

Proposição Sujeita à Apreciação Conclusiva pelas Comissões - Art. 24 II

SUMÁRIO

I - Projeto inicial

II - Na Comissão de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia:

- Parecer do relator

- Parecer da Comissão

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei modifica dispositivos da Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989, para definir repasses anuais mínimos de recursos dos Fundos Constitucionais para as agências de fomento sob controle acionário de Unidade da Federação e autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil.

Art. 2º A Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 9º

§ 5º À agência de fomento sob controle acionário de Unidade da Federação e autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil, no seu conjunto, sob seu risco exclusivo, fica assegurado o repasse de 10% (dez por cento) dos recursos previstos para cada exercício ou o valor efetivamente demandado por essas instituições, o que for menor.” (NR)

“Art. 15.

IV – formalizar contratos de repasses de recursos na forma prevista no art. 9º, respeitados os limites previstos em seus § 3º e 5º.” (NR)

Art. 3º Esta lei entra em vigor na data da sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

A Constituição Federal consagra a redução das desigualdades regionais como um dos objetivos fundamentais da República (art. 3º, III) e um dos princípios da ordem econômica (art. 170, VII). Assinala ainda à União a competência exclusiva de elaborar e executar planos regionais de ordenação do território e do desenvolvimento econômico e social (art. 21, IX) e prevê instrumentos institucionais, creditícios e fiscais (arts. 43 e 159, I, c) para implantá-los.

Entre esses instrumentos, destacam-se os Fundos Constitucionais, que visam a financiar os agentes produtivos, especialmente de menor porte, das Regiões beneficiárias (Norte, Nordeste e Centro Oeste, atendidas, respectivamente, pelo FNO, FNE e FCO). Passadas quase três décadas, os Fundos Constitucionais de Financiamento ainda são o principal instrumento de atuação das Políticas de Desenvolvimento Regional, tendo alcançado, em 2018, o montante de R\$ 27,3 bilhões de operações contratadas¹.

¹ Vide “Acompanhamento dos Fundos Regionais”, da Secretaria dos Fundos Regionais e Incentivos Fiscais. Disponível em: <http://mi.gov.br/documents/10157/4327550/Acompanhamento+dos+Fundos+-+Dezembro-2018.pdf/699550f4-859a-4c17-8a28-1b1f4aa621fd>. Acesso em 08 de março de 2019.

O legislador constituinte, no art. 34, §10 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, dispôs que a aplicação desses recursos se daria por meio do Banco da Amazônia (para o FNO), do Banco do Nordeste (para o FNE) e do Banco do Brasil (para o FCO) – ditos “administradores” dos recursos.

As regras para a constituição e o funcionamento dos Fundos Constitucionais foram dadas na Lei nº 7.827, de 1989, ainda vigente. Conforme a Lei, aqueles Bancos administradores poderão repassar recursos dos Fundos Constitucionais a outras instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil, com capacidade técnica comprovada e com estrutura operacional e administrativa aptas aos programas de crédito (art. 9º).

Entre essas instituições financeiras, ditas “operadoras”, encontram-se as agências de fomento, cuja constituição e funcionamento são regulamentados pela Resolução nº2.828 de 2001, do Banco Central². Conforme essa Resolução, as agências de fomento caracterizam-se por ter, como objeto social, o financiamento de capital fixo e de giro associado a projetos na Unidade da Federação onde tenham sede.

A definição do montante a ser repassado às operadoras cabe aos Conselhos Deliberativos das Superintendências Regionais de Desenvolvimento. A Portaria nº23, de 2017, do Ministério da Integração dispõe textualmente que os Conselhos Deliberativos das Superintendências **devem** especificar, nas metas de aplicação dos recursos, metas específicas de repasse às instituições operadoras (art. 9º).

Entretanto, esses recursos podem acabar não sendo repassados às instituições operadoras na escala em que deveriam – não sem graves consequências para a efetividade dos Fundos Constitucionais.

Com efeito, avaliações recentes da efetividade dos Fundos – realizadas por diversos órgãos do Ministério da Economia, como o Ipea e a STN, em conjunto com o Ministério da Integração – concluíram que as operações dos fundos tiveram efeito desprezível sobre uma série de indicadores avaliados, como empregos, salários, PIB e produtividade³.

² Desde então atualizada por diversas outras Resoluções do Conselho Monetário Nacional. O texto vigente encontra-se disponível em: <https://www.bcb.gov.br/acessoinformacao/legado?url=https:%2F%2Fwww.bcb.gov.br%2Fpre%2Fnormativos%2Fbusca%2Fnormativo.asp%3Ftipo%3Dres%26ano%3D2001%26numero%3D2828>. Acesso em: 18/02/2019.

³ V. “Relatório de Avaliação dos Fundos Constitucionais de Financiamento”, do Ministério da Fazenda, de dezembro de 2018. Disponível em: [http://www.fazenda.gov.br/centrais-de-](http://www.fazenda.gov.br/centrais-de)

As causas desse fenômeno são complexas, mas uma razão importante pode ser facilmente encontrada nos próprios relatórios de Acompanhamento dos Fundos Regionais: embora as metas de valor total contratado possam ser atingidas, as metas de aplicação para negócios de menor porte, ou em municípios de baixa renda ou estagnados, são sistematicamente frustradas, chegando a menos de 50% do planejado.

Uma das explicações, apontadas por diversos pesquisadores⁴, é que a concentração bancária reforça a concentração econômica e regional e é retroalimentada por elas. É essencial, segundo esses pesquisadores, a ação por agentes locais do Estado – como o são, precisamente, as agências de fomento estaduais.

As agências de fomento têm relação muito mais imediata com os seus respectivos estados, identificando vocações específicas de cada região que não são tão facilmente detectadas à distância pelos grandes bancos administradores. Naturalmente, as diretrizes de aplicação dos recursos das agências também são mais alinhadas às políticas de desenvolvimento estaduais, legitimadas e reavaliadas democraticamente nas urnas, a cada eleição. A avaliação de risco e concessão de crédito in loco das agências também pode levar em conta informações pessoais e locais preciosas, desconsideradas pelos algoritmos elaborados na distante Av. Faria Lima.

Corroborando esse prognóstico, o acórdão nº1271/2018 do TCU sobre a efetividade das ações do Banco do Nordeste do Brasil recomendou expressamente a oitiva das agências de fomento estaduais para a elaboração, pela Sudene, do Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste.

Em consonância com essas recomendações, para que não se desperdice o potencial de dinamização socioeconômica de pequenos negócios e municípios periféricos que só a capilaridade das agências de fomento poderia oferecer, propomos, aqui, a destinação mínima de 10% dos recursos dos Fundos Constitucionais a esses operadores, sempre que houver demanda.

[conteudos/publicacoes/boletim-de-avaliacao-de-politicas-publicas/arquivos/2018/relatorio-de-avaliacao-dos-fundos-constitucionais-de-financiamento/view](https://www.congresso.gov.br/pt-br/legislacao/publicacoes/boletim-de-avaliacao-de-politicas-publicas/arquivos/2018/relatorio-de-avaliacao-dos-fundos-constitucionais-de-financiamento/view)

⁴ Veja-se, p.ex., Ferreira, Ester. Fundos Constitucionais e o Financiamento do Desenvolvimento via Bancos Públicos: uma Análise da Distribuição de Recursos do FNE (tese de doutorado). Universidade Federal de Uberlândia. 2013. (p. 74).

Estamos certos, assim, de contribuir decisivamente para enfim alcançarmos o nobre objetivo constitucional fundamental de reduzir as desigualdades regionais – para o que solicito encarecidamente o apoio dos nobres pares.

Sala das Sessões, em 12 de março de 2019.

Deputado OTTO ALENCAR FILHO
PSD – BA

LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA
Coordenação de Organização da Informação Legislativa - CELEG
Serviço de Tratamento da Informação Legislativa - SETIL
Seção de Legislação Citada - SELEC

CONSTITUIÇÃO
DA
REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
1988

PREÂMBULO

Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para instituir um Estado democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte Constituição da República Federativa do Brasil.

TÍTULO I
DOS PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS

.....

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

- I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;
- II - garantir o desenvolvimento nacional;
- III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;
- IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Art. 4º A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios:

- I - independência nacional;
- II - prevalência dos direitos humanos;
- III - autodeterminação dos povos;
- IV - não-intervenção;
- V - igualdade entre os Estados;
- VI - defesa da paz;
- VII - solução pacífica dos conflitos;
- VIII - repúdio ao terrorismo e ao racismo;
- IX - cooperação entre os povos para o progresso da humanidade;
- X - concessão de asilo político.

Parágrafo único. A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações.

.....

TÍTULO III DA ORGANIZAÇÃO DO ESTADO

.....

CAPÍTULO II DA UNIÃO

.....

Art. 21. Compete à União:

I - manter relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais;

II - declarar a guerra e celebrar a paz;

III - assegurar a defesa nacional;

IV - permitir, nos casos previstos em lei complementar, que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente;

V - decretar o estado de sítio, o estado de defesa e a intervenção federal;

VI - autorizar e fiscalizar a produção e o comércio de material bélico;

VII - emitir moeda;

VIII - administrar as reservas cambiais do País e fiscalizar as operações de natureza financeira, especialmente as de crédito, câmbio e capitalização, bem como as de seguros e de previdência privada;

IX - elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social;

X - manter o serviço postal e o correio aéreo nacional;

XI - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os serviços de telecomunicações, nos termos da lei, que disporá sobre a organização dos serviços, a criação de um órgão regulador e outros aspectos institucionais; (Inciso com redação dada pela Emenda Constitucional nº 8, de 1995)

XII - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão:

a) os serviços de radiodifusão sonora e de sons e imagens; (Alínea com redação dada pela Emenda Constitucional nº 8, de 1995)

b) os serviços e instalações de energia elétrica e o aproveitamento energético dos cursos de água, em articulação com os Estados onde se situam os potenciais hidroenergéticos;

c) a navegação aérea, aeroespacial e a infra-estrutura aeroportuária;

d) os serviços de transporte ferroviário e aquaviário entre portos brasileiros e fronteiras nacionais, ou que transponham os limites de Estado ou Território;

e) os serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros;

f) os portos marítimos, fluviais e lacustres;

XIII - organizar e manter o Poder Judiciário, o Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios e a Defensoria Pública dos Territórios; (Inciso com redação dada pela Emenda Constitucional nº 69, de 2012, publicada no DOU de 30/3/2012, produzindo efeitos 120 dias após a publicação)

XIV - organizar e manter a polícia civil, a polícia militar e o corpo de bombeiros militar do Distrito Federal, bem como prestar assistência financeira ao Distrito Federal para execução de serviços públicos, por meio de fundo próprio; (Inciso com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

XV - organizar e manter os serviços oficiais de estatística, geografia, geologia e cartografia de âmbito nacional;

XVI - exercer a classificação, para efeito indicativo, de diversões públicas e de programas de rádio e televisão;

XVII - conceder anistia;

XVIII - planejar e promover a defesa permanente contra as calamidades públicas, especialmente as secas e as inundações;

XIX - instituir sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e definir critérios de outorga de direitos de seu uso;

XX - instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos;

XXI - estabelecer princípios e diretrizes para o sistema nacional de viação;

XXII - executar os serviços de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras;

(Inciso com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

XXIII - explorar os serviços e instalações nucleares de qualquer natureza e exercer monopólio estatal sobre a pesquisa, a lavra, o enriquecimento e reprocessamento, a industrialização e o comércio de minérios nucleares e seus derivados, atendidos os seguintes princípios e condições:

a) toda atividade nuclear em território nacional somente será admitida para fins pacíficos e mediante aprovação do Congresso Nacional;

b) sob regime de permissão, são autorizadas a comercialização e a utilização de radioisótopos para a pesquisa e usos medicinais, agrícolas e industriais; (Alínea com redação dada pela Emenda Constitucional nº 49, de 2006)

c) sob regime de permissão, são autorizadas a produção, comercialização e utilização de radioisótopos de meia-vida igual ou inferior a duas horas; (Alínea acrescida pela Emenda Constitucional nº 49, de 2006)

d) a responsabilidade civil por danos nucleares independe da existência de culpa; (Primitiva alínea c renomeada pela Emenda Constitucional nº 49, de 2006)

XXIV - organizar, manter e executar a inspeção do trabalho;

XXV - estabelecer as áreas e as condições para o exercício da atividade de garimpagem, em forma associativa.

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;

II - desapropriação;

III - requisições civis e militares, em caso de iminente perigo e em tempo de guerra;

IV - águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão;

V - serviço postal;

VI - sistema monetário e de medidas, títulos e garantias dos metais;

VII - política de crédito, câmbio, seguros e transferência de valores;

VIII - comércio exterior e interestadual;

IX - diretrizes da política nacional de transportes;

X - regime dos portos, navegação lacustre, fluvial, marítima, aérea e aeroespacial;

XI - trânsito e transporte;

XII - jazidas, minas, outros recursos minerais e metalurgia;

XIII - nacionalidade, cidadania e naturalização;

XIV - populações indígenas;

XV - emigração e imigração, entrada, extradição e expulsão de estrangeiros;

XVI - organização do sistema nacional de emprego e condições para o exercício de profissões;

XVII - organização judiciária, do Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios e da Defensoria Pública dos Territórios, bem como organização administrativa destes; (Inciso com redação dada pela Emenda Constitucional nº 69, de 2012, publicada no DOU de 30/3/2012, produzindo efeitos 120 dias após a publicação)

XVIII - sistema estatístico, sistema cartográfico e de geologia nacionais;

XIX - sistemas de poupança, captação e garantia da poupança popular;

XX - sistemas de consórcios e sorteios;

XXI - normas gerais de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação e mobilização das polícias militares e corpos de bombeiros militares;

XXII - competência da polícia federal e das polícias rodoviária e ferroviária federais;

XXIII - seguridade social;

XXIV - diretrizes e bases da educação nacional;

XXV - registros públicos;

XXVI - atividades nucleares de qualquer natureza;

XXVII - normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III; [\(Inciso com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

XXVIII - defesa territorial, defesa aeroespacial, defesa marítima, defesa civil e mobilização nacional;

XXIX - propaganda comercial.

Parágrafo único. Lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo.

CAPÍTULO VII DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Seção IV Das Regiões

Art. 43. Para efeitos administrativos, a União poderá articular sua ação em um mesmo complexo geoeconômico e social, visando a seu desenvolvimento e à redução das desigualdades regionais.

§ 1º Lei complementar disporá sobre:

I - as condições para integração de regiões em desenvolvimento;

II - a composição dos organismos regionais que executarão, na forma da lei, os planos regionais, integrantes dos planos nacionais de desenvolvimento econômico e social, aprovados juntamente com estes.

§ 2º Os incentivos regionais compreenderão, além de outros, na forma da lei:

I - igualdade de tarifas, fretes, seguros e outros itens de custos e preços de responsabilidade do poder público;

II - juros favorecidos para financiamento de atividades prioritárias;

III - isenções, reduções ou diferimento temporário de tributos federais devidos por pessoas físicas ou jurídicas;

IV - prioridade para o aproveitamento econômico e social dos rios e das massas de água represadas ou represáveis nas regiões de baixa renda, sujeitas a secas periódicas.

§ 3º Nas áreas a que se refere o § 2º, IV, a União incentivará a recuperação de terras áridas e cooperará com os pequenos e médios proprietários rurais para o estabelecimento, em suas glebas, de fontes de água e de pequena irrigação.

TÍTULO IV DA ORGANIZAÇÃO DOS PODERES

CAPÍTULO I DO PODER LEGISLATIVO

Seção I Do Congresso Nacional

Art. 44. O Poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional, que se compõe da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Parágrafo único. Cada legislatura terá a duração de quatro anos.

TÍTULO VI DA TRIBUTAÇÃO E DO ORÇAMENTO

CAPÍTULO I

DO SISTEMA TRIBUTÁRIO NACIONAL

Seção VI
Da Repartição das Receitas Tributárias

Art. 159. A União entregará:

I - do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados, 49% (quarenta e nove por cento), na seguinte forma: (“Caput” do inciso com redação dada pela Emenda Constitucional nº 84, de 2014, publicada no DOU de 3/12/2014, em vigor na data de sua publicação, com efeitos financeiros a partir de 1º de janeiro do exercício subsequente)

a) vinte e um inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal;

b) vinte e dois inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Municípios;

c) três por cento, para aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, através de suas instituições financeiras de caráter regional, de acordo com os planos regionais de desenvolvimento, ficando assegurada ao semi-árido do Nordeste a metade dos recursos destinados à região, na forma que a lei estabelecer;

d) um por cento ao Fundo de Participação dos Municípios, que será entregue no primeiro decêndio do mês de dezembro de cada ano; (Alínea acrescida pela Emenda Constitucional nº 55, de 2007)

e) 1% (um por cento) ao Fundo de Participação dos Municípios, que será entregue no primeiro decêndio do mês de julho de cada ano; (Alínea acrescida pela Emenda Constitucional nº 84, de 2014, publicada no DOU de 3/12/2014, em vigor na data de sua publicação, com efeitos financeiros a partir de 1º de janeiro do exercício subsequente)

II - do produto da arrecadação do imposto sobre produtos industrializados, dez por cento aos Estados e ao Distrito Federal, proporcionalmente ao valor das respectivas exportações de produtos industrializados;

III - do produto da arrecadação da contribuição de intervenção no domínio econômico prevista no art. 177, § 4º, 29% (vinte e nove por cento) para os Estados e o Distrito Federal, distribuídos na forma da lei, observada a destinação a que refere o inciso II, c, do referido parágrafo. (Inciso com redação dada pela Emenda Constitucional nº 44, de 2004)

§ 1º Para efeito de cálculo da entrega a ser efetuada de acordo com o previsto no inciso I, excluir-se-á a parcela da arrecadação do imposto de renda e proventos de qualquer natureza pertencente aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, nos termos do disposto nos arts. 157, I, e 158, I.

§ 2º A nenhuma unidade federada poderá ser destinada parcela superior a vinte por cento do montante a que se refere o inciso II, devendo o eventual excedente ser distribuído entre os demais participantes, mantido, em relação a esses, o critério de partilha nele estabelecido.

§ 3º Os Estados entregarão aos respectivos Municípios vinte e cinco por cento dos recursos que receberem nos termos do inciso II, observados os critérios estabelecidos no art. 158, parágrafo único, I e II.

§ 4º Do montante de recursos de que trata o inciso III que cabe a cada Estado, vinte e cinco por cento serão destinados aos seus Municípios, na forma da lei a que se refere o mencionado inciso. (Parágrafo acrescido pela Emenda Constitucional nº 42, de 2003)

Art. 160. É vedada a retenção ou qualquer restrição à entrega e ao emprego dos recursos atribuídos, nesta Seção, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, neles compreendidos adicionais e acréscimos relativos a impostos.

Parágrafo único. A vedação prevista neste artigo não impede a União e os Estados de condicionarem a entrega de recursos: (Parágrafo único com redação dada pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)

I – ao pagamento de seus créditos, inclusive de suas autarquias; (Inciso acrescido pela Emenda Constitucional nº 29, de 13/09/00)

II – ao cumprimento do disposto no art. 198, § 2º, incisos II e III. [*\(Inciso acrescido pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000\)*](#)

.....

TÍTULO VII DA ORDEM ECONÔMICA E FINANCEIRA

CAPÍTULO I DOS PRINCÍPIOS GERAIS DA ATIVIDADE ECONÔMICA

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

- I - soberania nacional;
- II - propriedade privada;
- III - função social da propriedade;
- IV - livre concorrência;
- V - defesa do consumidor;

VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação; [*\(Inciso com redação dada pela Emenda Constitucional nº 42, de 2003\)*](#)

VII - redução das desigualdades regionais e sociais;

VIII - busca do pleno emprego;

IX - tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País. [*\(Inciso com redação dada pela Emenda Constitucional nº 6, de 1995\)*](#)

Parágrafo único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei.

Art. 171. [*\(Revogado pela Emenda Constitucional nº 6, de 1995\)*](#)

.....

ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS

.....

Art. 34. O sistema tributário nacional entrará em vigor a partir do primeiro dia do quinto mês seguinte ao da promulgação da Constituição, mantido, até então, o da Constituição de 1967, com a redação dada pela Emenda n.º 1, de 1969, e pelas posteriores.

§ 1º Entrarão em vigor com a promulgação da Constituição os arts. 148, 149, 150, 154, I, 156, III, e 159, I, c, revogadas as disposições em contrário da Constituição de 1967 e das Emendas que a modificaram, especialmente de seu art. 25, III.

§ 2º O Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal e o Fundo de Participação dos Municípios obedecerão às seguintes determinações:

I - a partir da promulgação da Constituição, os percentuais serão, respectivamente, de dezoito por cento e de vinte por cento, calculados sobre o produto da arrecadação dos impostos referidos no art. 153, III e IV, mantidos os atuais critérios de rateio até a entrada em vigor da lei complementar a que se refere o art. 161, II;

II - o percentual relativo ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal será acrescido de um ponto percentual no exercício financeiro de 1989 e, a partir de 1990, inclusive, à razão de meio ponto por exercício, até 1992, inclusive, atingindo em 1993 o percentual estabelecido no art. 159, I, a ;

III - o percentual relativo ao Fundo de Participação dos Municípios, a partir de 1989, inclusive, será elevado à razão de meio ponto percentual por exercício financeiro, até atingir o estabelecido no art. 159, I, b .

§ 3º Promulgada a Constituição, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão editar as leis necessárias à aplicação do sistema tributário nacional nela previsto.

§ 4º As leis editadas nos termos do parágrafo anterior produzirão efeitos a partir da entrada em vigor do sistema tributário nacional previsto na Constituição.

§ 5º Vigente o novo sistema tributário nacional, fica assegurada a aplicação da legislação anterior, no que não seja incompatível com ele e com a legislação referida nos §§ 3º e 4º.

§ 6º Até 31 de dezembro de 1989, o disposto no art. 150, III, *b*, não se aplica aos impostos de que tratam os arts. 155, I, *a* e *b*, e 156, II e III, que podem ser cobrados trinta dias após a publicação da lei que os tenha instituído ou aumentado.

§ 7º Até que sejam fixadas em lei complementar, as alíquotas máximas do imposto municipal sobre vendas a varejo de combustíveis líquidos e gasosos não excederão a três por cento.

§ 8º Se, no prazo de sessenta dias contados da promulgação da Constituição, não for editada a lei complementar necessária à instituição do imposto de que trata o art. 155, I, *b*, os Estados e o Distrito Federal, mediante convênio celebrado nos termos da Lei Complementar n.º 24, de 7 de janeiro de 1975, fixarão normas para regular provisoriamente a matéria.

§ 9º Até que lei complementar disponha sobre a matéria, as empresas distribuidoras de energia elétrica, na condição de contribuintes ou de substitutos tributários, serão as responsáveis, por ocasião da saída do produto de seus estabelecimentos, ainda que destinado a outra unidade da Federação, pelo pagamento do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias incidente sobre energia elétrica, desde a produção ou importação até a última operação, calculado o imposto sobre o preço então praticado na operação final e assegurado seu recolhimento ao Estado ou ao Distrito Federal, conforme o local onde deva ocorrer essa operação.

§ 10. Enquanto não entrar em vigor a lei prevista no art. 159, I, *c*, cuja promulgação se fará até 31 de dezembro de 1989, é assegurada a aplicação dos recursos previstos naquele dispositivo da seguinte maneira:

I - seis décimos por cento na Região Norte, através do Banco da Amazônia S.A.;

II - um inteiro e oito décimos por cento na Região Nordeste, através do Banco do Nordeste do Brasil S.A.;

III - seis décimos por cento na Região Centro-Oeste, através do Banco do Brasil S.A.

§ 11. Fica criado, nos termos da lei, o Banco de Desenvolvimento do Centro-Oeste, para dar cumprimento, na referida região, ao que determinam os arts. 159, I, *c*, e 192, § 2º, da Constituição.

§ 12. A urgência prevista no art. 148, II, não prejudica a cobrança do empréstimo compulsório instituído, em benefício das Centrais Elétricas Brasileiras S.A. (Eletrobrás), pela Lei n.º 4.156, de 28 de novembro de 1962, com as alterações posteriores.

Art. 35. O disposto no art. 165, § 7º, será cumprido de forma progressiva, no prazo de até dez anos, distribuindo-se os recursos entre as regiões macroeconômicas em razão proporcional à população, a partir da situação verificada no biênio 1986-87.

§ 1º Para aplicação dos critérios de que trata este artigo, excluem-se das despesas totais as relativas:

I - aos projetos considerados prioritários no plano plurianual;

II - à segurança e defesa nacional;

III - à manutenção dos órgãos federais no Distrito Federal;

IV - ao Congresso Nacional, ao Tribunal de Contas da União e ao Poder Judiciário;

V - ao serviço da dívida da administração direta e indireta da União, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público federal.

§ 2º Até a entrada em vigor da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º, I e II, serão obedecidas as seguintes normas:

I - o projeto do plano plurianual, para vigência até o final do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial subsequente, será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa;

II - o projeto de lei de diretrizes orçamentárias será encaminhado até oito meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa;

III - o projeto de lei orçamentária da União será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa.

LEI Nº 7.827, DE 27 DE SETEMBRO DE 1989

Regulamenta o art. 159, inciso I, alínea c, da Constituição Federal, institui o Fundo Constitucional de Financiamento do Norte - FNO, o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste - FNE e o Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste - FCO, e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, no exercício do cargo de **PRESIDENTE DA REPÚBLICA**,

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

III - Dos Recursos e Aplicações

Art. 9º Observadas as diretrizes estabelecidas pelo Ministério da Integração Nacional, os bancos administradores poderão repassar recursos dos Fundos Constitucionais a outras instituições 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. *(Artigo com redação dada pela Lei nº 10.177, de 12/1/2001)*

§ 1º Respeitado o disposto no *caput* deste artigo, caberá aos Conselhos Deliberativos das Superintendências Regionais de Desenvolvimento definir o montante de recursos dos respectivos Fundos Constitucionais de Financiamento a serem repassados a outras instituições financeiras autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil. *(Parágrafo acrescido pela Lei nº 13.682, de 19/6/2018)*

§ 2º As instituições financeiras beneficiárias dos repasses deverão devolver aos bancos administradores, de acordo com o cronograma de reembolso das operações aprovadas pelo respectivo Conselho Deliberativo da Superintendência de Desenvolvimento de cada região, os valores relativos às prestações vencidas, independentemente do pagamento pelo tomador final. *(Parágrafo acrescido pela Lei nº 13.682, de 19/6/2018)*

§ 3º Aos bancos cooperativos e às confederações de cooperativas de crédito, em conformidade com o § 5º do art. 2º da Lei Complementar nº 130, de 17 de abril de 2009, no seu conjunto, sob seu risco exclusivo, fica assegurado, tão somente no caso do FCO, o repasse de 10% (dez por cento) dos recursos previstos para cada exercício ou o valor efetivamente demandado por essas instituições, o que for menor. *(Parágrafo acrescido pela Lei nº 13.682, de 19/6/2018)*

§ 4º O montante do repasse de que trata este artigo terá como teto o limite de crédito da instituição beneficiária do repasse perante o banco administrador dos recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento, observadas as boas práticas bancárias. *(Parágrafo acrescido pela Lei nº 13.682, de 19/6/2018)*

Art. 9º-A Os recursos dos Fundos Constitucionais poderão ser repassados aos próprios bancos administradores, para que estes, em nome próprio e com seu risco exclusivo, realizem as operações de crédito autorizadas por esta Lei e pela Lei nº 10.177, de 12 de janeiro de 2001. *(“Caput” do artigo acrescido pela Medida Provisória nº 2.196-3, de 24/8/2001)*

§ 1º O montante dos repasses a que se referem o *caput* estará limitado a proporção do patrimônio líquido da instituição financeira, fixada pelo Conselho Monetário Nacional. [*\(Parágrafo acrescido pela Medida Provisória nº 2.196-3, de 24/8/2001\)*](#)

§ 2º O retorno dos recursos aos Fundos Constitucionais se subordina à manutenção da proporção a que se refere o § 3º e independe do adimplemento, pelos mutuários, das obrigações contratadas pelas instituições financeiras com tais recursos. [*\(Parágrafo acrescido pela Medida Provisória nº 2.196-3, de 24/8/2001\)*](#)

§ 3º O retorno dos recursos aos Fundos Constitucionais, em decorrência de redução do patrimônio líquido das instituições financeiras, será regulamentado pelo Conselho Monetário Nacional. [*\(Parágrafo acrescido pela Medida Provisória nº 2.196-3, de 24/8/2001\)*](#)

§ 4º Nas operações realizadas nos termos deste artigo: [*\(“Caput” do parágrafo acrescido pela Medida Provisória nº 2.196-3, de 24/8/2001\)*](#)

I - serão observados os encargos estabelecidos na Lei nº 10.177, de 12 de janeiro de 2001; e [*\(Inciso acrescido pela Medida Provisória nº 2.196-3, de 24/8/2001, com redação dada pela Medida Provisória nº 812, de 26/12/2017, em vigor em 1/1/2018, convertida na Lei nº 13.682, de 19/6/2018\)*](#)

II - o “*del credere*” das instituições financeiras: [*\(“Caput” do inciso acrescido pela Medida Provisória nº 2.196-3, de 24/8/2001\)*](#)

a) [*\(VETADO na Lei nº 12.793, de 2/4/2013\)*](#)

b) está contido nos encargos a que se refere o inciso I; e [*\(Alínea acrescida pela Medida Provisória nº 2.196-3, de 24/8/2001\)*](#)

c) será reduzido em percentual idêntico ao percentual garantido por fundos de aval. [*\(Alínea acrescida pela Medida Provisória nº 2.196-3, de 24/8/2001\)*](#)

§ 5º Os saldos diários das disponibilidades relativas aos recursos transferidos nos termos do *caput* serão remunerados pelas instituições financeiras com base na taxa extra-mercado divulgada pelo Banco Central do Brasil. [*\(Parágrafo acrescido pela Medida Provisória nº 2.196-3, de 24/8/2001\)*](#)

§ 6º Os recursos transferidos e utilizados em operações de crédito serão remunerados pelos encargos pactuados com os mutuários, deduzido o “*del credere*” a que se refere o § 4º, inciso II; [*\(Parágrafo acrescido pela Medida Provisória nº 2.196-3, de 24/8/2001\)*](#)

§ 7º Os bancos administradores deverão manter sistema que permita consolidar as disponibilidades e aplicações dos recursos, independentemente de estarem em nome do Fundo Constitucional ou da instituição financeira. [*\(Parágrafo acrescido pela Medida Provisória nº 2.196-3, de 24/8/2001\)*](#)

§ 8º As instituições financeiras, nas operações de financiamento realizadas nos termos deste artigo, gozam da isenção tributária a que se refere o art. 8º desta Lei. [*\(Parágrafo acrescido pela Medida Provisória nº 2.196-3, de 24/8/2001\)*](#)

§ 9º Poderão ser considerados, para os efeitos deste artigo, os valores que já tenham sido repassados às instituições financeiras e as operações de crédito respectivas. [*\(Parágrafo acrescido pela Medida Provisória nº 2.196-3, de 24/8/2001\)*](#)

§ 10. Na hipótese do § 9º:

I - não haverá risco de crédito para as instituições financeiras nas operações contratadas até 30 de novembro de 1998;

II - nas operações contratadas de 1º de dezembro de 1998 a 30 de junho de 2001, o risco de crédito das instituições financeiras fica limitado a cinquenta por cento; e

III - o *del credere* das instituições financeiras, mantendo-se inalterados os encargos pactuados com os mutuários:

a) fica reduzido a zero para as operações a que se refere o inciso I; e

b) fica limitado a três por cento para as operações a que se refere o inciso II. [*\(Parágrafo acrescido pela Medida Provisória nº 2.196-3, de 24/8/2001\)*](#)

§ 11. Para efeito do cálculo da taxa de administração a que fazem jus os bancos administradores, serão deduzidos do patrimônio líquido dos Fundos Constitucionais os valores repassados às instituições financeiras, nos termos deste artigo. [*\(Parágrafo acrescido pela Medida Provisória nº 2.196-3, de 24/8/2001\)*](#)

IV - Dos Encargos Financeiros

Art. 10. [*\(Revogado pela Lei nº 9.126, de 10/11/1995\)*](#)

V - Da Administração

Art. 15. São atribuições de cada uma das instituições financeiras federais de caráter regional e do Banco do Brasil S.A., nos termos da lei: [“Caput” do artigo com redação dada pela Lei nº 10.177, de 12/1/2001](#)

I - aplicar os recursos e implementar a política de concessão de crédito de acordo com os programas aprovados pelos respectivos Conselhos Deliberativos; [\(Inciso com redação dada pela Lei nº 10.177, de 12/1/2001\)](#)

II - definir normas, procedimentos e condições operacionais próprias da atividade bancária, respeitadas, dentre outras, as diretrizes constantes dos programas de financiamento aprovados pelos Conselhos Deliberativos de cada Fundo; [\(Inciso com redação dada pela Lei nº 10.177, de 12/1/2001\)](#)

III - analisar as propostas em seus múltiplos aspectos, inclusive quanto à viabilidade econômica e financeira do empreendimento, mediante exame da correlação custo/benefício, e quanto à capacidade futura de reembolso do financiamento almejado, para, com base no resultado dessa análise, enquadrar as propostas nas faixas de encargos e deferir créditos; [\(Inciso com redação dada pela Lei Complementar nº 125, de 3/1/2007\)](#)

IV - formalizar contratos de repasses de recursos na forma prevista no art. 9º desta Lei, respeitadas os limites previstos no § 3º do referido dispositivo; [\(Inciso com redação dada pela Lei nº 13.682, de 19/6/2018\)](#)

V - prestar contas sobre os resultados alcançados, desempenho e estado dos recursos e aplicações ao Ministério da Integração Nacional e aos respectivos conselhos deliberativos; [\(Inciso com redação dada pela Lei Complementar nº 125, de 3/1/2007\)](#)

VI - exercer outras atividades inerentes à aplicação dos recursos, à recuperação dos créditos, inclusive nos termos definidos nos arts. 15-B, 15-C e 15-D, e à renegociação de dívidas, de acordo com as condições estabelecidas pelo Conselho Monetário Nacional. [\(Inciso com redação dada pela Medida Provisória nº 581, de 20/9/2012, convertida na Lei nº 12.793, de 2/4/2013\)](#)

§ 1º O Conselho Monetário Nacional, por meio de proposta do Ministério da Integração Nacional, definirá as condições em que os bancos administradores poderão renegociar dívidas, limitando os encargos financeiros de renegociação aos estabelecidos no contrato de origem da operação inadimplida. [\(Parágrafo acrescido pela Medida Provisória nº 581, de 20/9/2012, convertida na Lei nº 12.793, de 2/4/2013\)](#)

§ 2º Até o dia 30 de setembro de cada ano, as instituições financeiras de que trata o *caput* encaminharão ao Ministério da Integração Nacional e às respectivas superintendências regionais de desenvolvimento, para análise, a proposta dos programas de financiamento para o exercício seguinte. [\(Primitivo parágrafo único acrescido pela Lei nº 10.177, de 12/1/2001, renumerado e com nova redação dada pela Medida Provisória nº 581, de 20/9/2012, convertida na Lei nº 12.793, de 2/4/2013\)](#)

Art. 15-A. [\(Artigo acrescido pela Lei nº 10.177, de 12/1/2001 e revogado pela Lei Complementar nº 125, de 3/1/2007\)](#)

Art. 15-B. Ficam convalidadas as liquidações de dívida efetuadas pelas instituições financeiras federais administradoras dos Fundos Constitucionais, que tenham sido realizadas em conformidade com as práticas e regulamentações bancárias das respectivas instituições e que tenham sido objeto de demanda judicial, recebidas pelo equivalente financeiro do valor dos bens passíveis de penhora dos devedores diretos e respectivos garantes, relativamente a operações concedidas com recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento, de que trata esta Lei.

§ 1º Para os efeitos desta Lei, considera-se liquidada a dívida pelo equivalente financeiro do valor dos bens passíveis de penhora quando obtida mediante o desconto a uma taxa real que corresponda ao custo de oportunidade do Fundo que tenha provido os recursos financiadores da dívida liquidada, pelo tempo estimado para o desfecho da ação judicial, aplicada sobre o valor de avaliação dos referidos bens.

§ 2º A convalidação referida no *caput* deste dispositivo resultará na anotação de restrição que impossibilitará a contratação de novas operações nas instituições financeiras federais, ressalvada a hipótese de o devedor inadimplente recolher ao respectivo Fundo financiador da operação o valor atualizado equivalente à diferença havida entre o que pagou na renegociação e o que deveria ter sido pago caso incidissem no cálculo os encargos de normalidade em sua totalidade, quando então poderá ser baixada a aludida anotação.

§ 3º As instituições financeiras federais administradoras dos Fundos Constitucionais deverão apresentar relatório ao Ministério da Integração Nacional, com a indicação dos quantitativos renegociados sob a metodologia referida no *caput*.

§ 4º O disposto neste artigo somente se aplica aos devedores que tenham investido corretamente os valores financiados, conforme previsto nos respectivos instrumentos de crédito. [\(Artigo acrescido pela Lei nº 11.945, de 4/6/2009\)](#)

Art. 15-C. As instituições financeiras federais poderão, nos termos do art. 15-B e parágrafos, proceder à liquidação de dívidas em relação às propostas cujas tramitações tenham sido iniciadas em conformidade com as práticas e regulamentações bancárias de cada instituição financeira federal. [\(Artigo acrescido pela Lei nº 11.945, de 4/6/2009\)](#)

Art. 15-D. Os administradores dos Fundos Constitucionais ficam autorizados a liquidar dívidas pelo equivalente financeiro do valor atual dos bens passíveis de penhora, observando regulamentação específica dos respectivos Conselhos Deliberativos, a qual deverá respeitar, no que couber, os critérios estabelecidos no art. 15-B. [\(Artigo acrescido pela Lei nº 11.945, de 4/6/2009\)](#)

Art. 16. O Banco da Amazônia S.A. - BASA, o Banco do Nordeste do Brasil S.A. - BNB e o Banco do Brasil S.A. - BB são os administradores do Fundo Constitucional de Financiamento do Norte - FNO, do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste - FNE e do Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste - FCO, respectivamente.

§ 1º O Banco do Brasil S.A. transferirá a administração, patrimônio, operações e recursos do Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste - FCO para o Banco de Desenvolvimento do Centro-Oeste, após sua instalação e entrada em funcionamento, conforme estabelece o art. 34, § 11, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

§ 2º [\(Revogado pela Lei nº 10.177, de 12/1/2001\)](#)

RESOLUÇÃO Nº 2828, DE 30 DE MARÇO DE 2001

Dispõe sobre a constituição e o funcionamento de agências de fomento.

O BANCO CENTRAL DO BRASIL, na forma do art. 9º da Lei nº. 4.595, de 31 de dezembro de 1964, torna público que o CONSELHO MONETÁRIO NACIONAL, em sessão realizada em 29 de março de 2001, com base no art. 4º, inciso VIII, da referida lei e no art. 1º, parágrafo 2º, da Medida Provisória nº. 2.139-64, de 27 de março de 2001,

R E S O L V E U :

Art. 1º Estabelecer que dependem de autorização do Banco Central do Brasil a constituição e o funcionamento de agências de fomento sob controle acionário de Unidade da Federação, cujo objeto social é financiar capital fixo e de giro associado a projetos na Unidade da Federação onde tenham sede.

§ 1º Para efeito do disposto nesta Resolução:

I - Unidades da Federação são os Estados e o Distrito Federal;

II - projetos são empreendimentos que visem à ampliação ou à manutenção da capacidade produtiva de bens e serviços, previstos em programas de desenvolvimento econômico e social da Unidade da Federação onde tenham sede.

(§ 1º com redação dada pela Resolução 3.757, de 1º/7/2009).

§ 2º As agências de fomento devem ser constituídas sob a forma de sociedade anônima de capital fechado, nos termos da Lei nº. 6.404, de 15 de dezembro de 1976.

§ 3º A expressão Agência de Fomento, acrescida da indicação da Unidade da Federação controladora, deve constar obrigatoriamente da denominação social da instituição de que trata este artigo.

§ 4º A concessão, por parte do Banco Central do Brasil, de autorização para o funcionamento de agência de fomento está condicionada ao atendimento das disposições constantes do Regulamento Anexo I à Resolução nº. 2.099, de 17 de agosto de 1994, e regulamentação complementar.

§ 5º As agências de fomento integram o Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR) na condição de órgãos vinculados auxiliares.

§ 6º As agências de fomento não podem ser transformadas em qualquer outro tipo de instituição autorizada a funcionar pelo Banco Central do Brasil.

§ 7º O Banco Central do Brasil autorizará a constituição de uma única agência de fomento por Unidade da Federação.

Art. 2º As agências de fomento podem empregar em suas atividades, além de recursos próprios, os provenientes de:

- I - fundos e programas oficiais;
- II - orçamentos federal, estaduais e municipais;
- III - organismos e instituições financeiras nacionais e internacionais de desenvolvimento;
- IV - captação de depósito interfinanceiro vinculado a operações de microfinanças (DIM).

Parágrafo único. A agência de fomento, para captar recursos provenientes de organismos e instituições financeiras internacionais de desenvolvimento, nos termos do inciso III, deve deter, em pelo menos uma agência internacional avaliadora de risco, dentre aquelas de maior projeção, classificação de risco correspondente a grau de investimento ou, ao menos, igual àquela obtida pela União, nessa mesma agência.

(Artigo 2º com redação dada pela Resolução 3.757, de 1º/7/2009).

PORTARIA Nº 23, DE 13 DE JANEIRO DE 2017
(Revogada pela Portaria nº 147, de 5 de abril de 2018)

Estabelece normas para o repasse de recursos dos bancos administradores dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte - FNO, do Nordeste - FNE, e do Centro-Oeste - FCO, para as instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil.

O MINISTRO DE ESTADO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, no uso da atribuição que lhe confere o art. 87, parágrafo único, incisos I e II da Constituição, e tendo em vista o disposto no art. 9º da Lei n. 7.827, de 27 de setembro de 1989, com a redação que lhe foi dada pela Lei n. 10.177, de 12 de janeiro de 2001, resolve:

Art. 1º Estabelecer normas para o repasse de recursos dos bancos administradores dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte (FNO), do Nordeste (FNE), e do Centro-Oeste (FCO), para as instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil.

Parágrafo único. Para os efeitos desta Portaria, são administradores o Banco da Amazônia S/A, o Banco do Nordeste do Brasil S/A e o Banco do Brasil S/A e instituições operadoras as instituições que receberão os repasses dos bancos administradores.

Art. 2º Os bancos administradores dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte (FNO), do Nordeste (FNE), e do Centro-Oeste (FCO), poderão repassar recursos dos

Fundos Constitucionais a outras instituições 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, nos termos do art. 9º da Lei nº 7.827, de 1989.

Art. 3º Os contratos de repasse a serem celebrados entre os bancos administradores e as instituições operadoras de que tratam o caput e o parágrafo único do art. 1º, submeter-se-ão:

I - à Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), estabelecida pelo Decreto n. 6.047, de 22 de fevereiro de 2007;

II - aos Planos Regionais de Desenvolvimento;

III - às diretrizes e orientações gerais anualmente estabelecidas pelo Ministério da Integração Nacional para a aplicação dos recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento, conforme disposto no artigo 14-A da Lei n. 7.827, de 27 de setembro de 1989;

IV - às diretrizes e prioridades anualmente aprovadas pelos Conselhos Deliberativos das Superintendências de Desenvolvimento do Centro-Oeste (FCO), do Nordeste (FNE) e da Amazônia (FNO) para aplicação dos recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento, conforme disposto no inciso I, do artigo 14 da Lei n. 7.827, de 27 de setembro de 1989;

V - aos Programas de Financiamento aprovados pelos Conselhos Deliberativos das Superintendências de Desenvolvimento do Centro-Oeste (SUDECO), do Nordeste (SUDENE) e da Amazônia (SUDAM);

VI - às diretrizes contidas nesta Portaria, conforme o disposto no art. 9º da Lei n. 7.827, de 1989.

Art. 4º Na relação entre os bancos administradores e os Fundos Constitucionais de Financiamento, quanto aos recursos repassados às instituições operadoras, deverão ser observadas as seguintes condições:

I - os bancos administradores detém o risco operacional dos recursos repassados, fazendo jus ao del credere negociado com as instituições operadoras, respeitado o limite estabelecido na legislação;

II - o retorno dos recursos aos Fundos Constitucionais de Financiamento dar-se-á de acordo com o cronograma de reembolso das operações realizadas pelas instituições operadoras e independe do pagamento pelo tomador final;

III - os balanços e balancetes dos Fundos Constitucionais de Financiamento, elaborados pelos bancos administradores, incorporarão as operações realizadas pelas instituições operadoras.

Art. 5º Na formalização dos contratos de repasses entre os bancos administradores e as instituições operadoras deverão ser observadas as seguintes diretrizes:

I - aplicam-se às operações realizadas pelas instituições operadoras as mesmas normas estabelecidas para as operações realizadas diretamente pelos bancos administradores, no que não dispuser em contrário esta Portaria;

II - as instituições operadoras são responsáveis perante os bancos administradores pelo retorno dos recursos emprestados ao tomador final;

III - a remuneração e o del credere das instituições operadoras será negociado com os bancos administradores, respeitado o limite estabelecido na legislação;

IV - os bancos administradores repassarão os recursos às instituições operadoras com base nos cronogramas de desembolso das operações por estas contratadas ou em periodicidade preestabelecidas entre as partes;

V - os saldos diários dos recursos, nas instituições operadoras, enquanto não desembolsados, serão remunerados junto aos bancos administradores com base na taxa extramercado divulgada pelo Banco Central do Brasil e por estes transferidos aos Fundos Constitucionais de Financiamento;

VI - os recursos desembolsados pelas instituições operadoras serão remunerados pelos encargos pactuados com os devedores, deduzido o del credere dos bancos administradores e das instituições operadoras;

VII - o limite de repasses será definido pelos bancos administradores, com base em análise da capacidade operacional das instituições operadoras, de acordo com as normas estabelecidas pelo Conselho Monetário Nacional e/ou pelo Banco Central do Brasil;

VIII - as operações realizadas com recursos de repasses efetuados às instituições operadoras ficarão sujeitas às fiscalizações do Tribunal de Contas da União, do Banco Central do Brasil, do Ministério da Integração Nacional, da Secretaria Federal de Controle Interno da Controladoria-Geral da União, da empresa de auditoria independente e do banco administrador;

IX - as instituições operadoras se limitarão a aplicarem os recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento com mutuários que apresentem faturamento bruto anual de no máximo R\$ 16.000.000,00 (dezesesseis milhões de reais).

Art. 6º Cabe aos bancos administradores:

I - informar trimestralmente à Secretaria de Fundos Regionais e Incentivos Fiscais do Ministério da Integração Nacional (SFRI/MI) e as Superintendências de Desenvolvimento Regional as instituições que solicitaram o repasse dos recursos dos Fundos Constitucionais, o resultado da análise do pleito apresentado pela instituição, o prazo decorrido para a conclusão da análise e o limite de crédito para contratação de operações com recursos dos Fundos Constitucionais em caso de aprovação do pleito;

II - informar às instituições operadoras, até 15 de dezembro de cada ano, considerando também as projeções de aplicações por elas enviadas, os limites para contratação de operações de crédito com recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento;

III - informar mensalmente à SFRI/MI, na forma que vier a ser por esta determinada, as informações necessárias à supervisão, ao acompanhamento e ao controle da aplicação dos recursos e à avaliação de desempenho desses Fundos referente às operações contratadas pelas instituições operadoras;

IV - nos relatórios semestrais os bancos administradores consolidarão as informações sobre as atividades e resultados obtidos com as aplicações realizadas pelas instituições operadoras;

V - os bancos administradores informarão em suas demonstrações financeiras, contábeis e relatórios os valores dos repasses efetuados às instituições operadoras.

Parágrafo único. Na eventual revisão da análise que define o limite de crédito de cada instituição operadora, os bancos administradores poderão considerar as projeções de aplicações de recursos anualmente encaminhadas pelas instituições.

Art. 7º Cabe às instituições operadoras:

I - apresentar, mensalmente, aos Bancos administradores, relação das operações contratadas em cada mês contemplando, no mínimo, as informações definidas pela SFRI/MI necessárias à sua supervisão, ao acompanhamento e ao controle da aplicação dos recursos e à avaliação de desempenho desses Fundos;

II - apresentar aos bancos administradores, semestralmente, relatório circunstanciado sobre as atividades desenvolvidas e os resultados obtidos com a aplicação dos recursos contemplando as informações solicitadas pela SFRI/MI e os prazos por esta estabelecida;

III - encaminhar ao Banco administrador até o dia 30 de setembro de cada ano, projeções de aplicações com os recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento para o exercício seguinte, observado o limite de crédito disponível para aplicação desses recursos e sua área de atuação.

Art.8º No caso dos Conselhos Deliberativos das Superintendências de Desenvolvimento Regionais definirão indicadores para monitoramento das aplicações realizadas com recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento e metas de aplicação desses recursos, estes deverão estabelecer metas específicas para as instituições operadoras.

Art. 9º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação, ficando revogada a Portaria de n. 616, de 26 de maio de 2003.

HELDER BARBALHO

PORTARIA Nº 147, DE 5 DE ABRIL DE 2018

Estabelece normas para o repasse de recursos dos bancos administradores dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte - FNO, do Nordeste - FNE, e do Centro-Oeste - FCO, para as instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil.

O MINISTRO DE ESTADO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, no uso da atribuição que lhe confere o art. 87, parágrafo único, incisos I e II da Constituição, e tendo em vista o disposto no art. 9º da Lei n. 7.827, de 27 de setembro de 1989, com a redação que lhe foi dada pela Lei n. 10.177, de 12 de janeiro de 2001, resolve:

Art. 1º Estabelecer normas para o repasse de recursos dos bancos administradores dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte (FNO), do Nordeste (FNE), e do Centro-Oeste (FCO), para as instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil.

Parágrafo único. Para os efeitos desta Portaria, são bancos administradores o Banco da Amazônia S/A, o Banco do Nordeste do Brasil S/A e o Banco do Brasil S/A e instituições operadoras as instituições que receberão os repasses dos bancos administradores.

Art. 2º Os bancos administradores dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte (FNO), do Nordeste (FNE), e do Centro-Oeste (FCO), poderão repassar recursos dos Fundos Constitucionais a outras instituições 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, nos termos do art. 9º da Lei nº 7.827, de 1989.

Art. 3º Os contratos de repasse a serem celebrados entre os bancos administradores e as instituições operadoras de que tratam o caput e o parágrafo único do art. 1º, submeter-se-ão:

I - à Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), estabelecida pelo Decreto n. 6.047, de 22 de fevereiro de 2007;

II - aos Planos Regionais de Desenvolvimento;

III - às diretrizes e orientações gerais anualmente estabelecidas pelo Ministério da Integração Nacional para a aplicação dos recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento, conforme disposto no artigo 14-A da Lei n. 7.827, de 27 de setembro de 1989;

IV - às diretrizes e prioridades anualmente aprovadas pelos Conselhos Deliberativos das Superintendências de Desenvolvimento do Centro-Oeste (SUDECO), do Nordeste (SUDENE) e da Amazônia (SUDAM) para aplicação dos recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento, conforme disposto no inciso I, do artigo 14 da Lei n. 7.827, de 27 de setembro de 1989;

V - aos Programas de Financiamento aprovados pelos Conselhos Deliberativos das Superintendências de Desenvolvimento do Centro-Oeste (SUDECO), do Nordeste (SUDENE) e da Amazônia (SUDAM);

VI - às diretrizes contidas nesta Portaria, conforme o disposto no art. 9º da Lei n. 7.827, de 1989.

Art. 4º Na relação entre os bancos administradores e os Fundos Constitucionais de Financiamento, quanto aos recursos repassados às instituições operadoras, deverão ser observadas as seguintes condições:

I - os bancos administradores detém o risco operacional dos recursos repassados, fazendo jus ao del credere negociado com as instituições operadoras, respeitado o limite estabelecido na legislação;

II - o retorno dos recursos aos Fundos Constitucionais de Financiamento dar-se-á de acordo com o cronograma de reembolso das operações realizadas pelas instituições operadoras e independe do pagamento pelo tomador final. **(Redação dada pela Portaria 555/2018/MIN)**

III - os balanços e balancetes dos Fundos Constitucionais de Financiamento, elaborados pelos bancos administradores, incorporarão as operações realizadas pelas instituições operadoras.

Parágrafo único. Decorrido o período de processamento de compensação e liquidação de pagamentos e constatada a não quitação tempestiva da parcela de retorno, pelo tomador final, a que se refere o inciso II, a instituição operadora obriga-se a repassar, imediatamente, ao banco administrador correspondente, em decorrência da constatação do inadimplemento no vencimento, o Bônus de Adimplência para transferência ao respectivo fundo. **(Acréscitado pela Portaria 555/2018/MIN)**

Art. 5º Na formalização dos contratos de repasses entre os bancos administradores e as instituições operadoras deverão ser observadas as seguintes diretrizes:

I - aplicam-se às operações realizadas pelas instituições operadoras as mesmas diretrizes e normas dos programas de crédito estabelecidas para as operações realizadas diretamente pelos bancos administradores, no que não dispuser em contrário a esta Portaria;

II - as instituições operadoras são responsáveis perante os bancos administradores pelo retorno dos recursos emprestados ao tomador final;

III - a remuneração das instituições operadoras será uma parte do del credere, negociado com os bancos administradores, respeitado o limite estabelecido na legislação; IV - os bancos administradores repassarão os recursos às instituições operadoras com base nos cronogramas de desembolso das operações por estas contratadas ou em periodicidade preestabelecidas entre as partes;

V - os saldos diários dos recursos enquanto não desembolsados pelas instituições operadoras, serão remunerados com base na taxa extramercado divulgada pelo Banco Central do Brasil e transferidos pelos bancos administradores aos Fundos Constitucionais de Financiamento;

VI - os recursos dos Fundos Constitucionais, desembolsados pelas instituições operadoras, serão remunerados pelos encargos pactuados com o tomador final, deduzido o del credere dos bancos administradores e das instituições operadoras;

VII - o limite de repasses será definido pelos bancos administradores, com base em análise da capacidade operacional das instituições operadoras, de acordo com seus modelos, observadas as normas estabelecidas pelo Conselho Monetário Nacional e/ou pelo Banco Central do Brasil;

VIII - as operações realizadas com recursos dos Fundos Constitucionais repassados às instituições operadoras ficarão sujeitas às auditorias e fiscalizações do Tribunal de Contas da União, do Banco Central do Brasil, do Ministério da Integração Nacional da Secretaria Federal de Controle Interno da Controladoria-Geral da União, de empresa de auditoria independente e do banco administrador;

IX - as instituições operadoras deverão incluir no planejamento anual de auditoria interna as operações de crédito contratadas com recursos de repasse dos fundos constitucionais, fornecendo aos Bancos administradores no ano subsequente o resultado dos trabalhos de auditoria realizados no ano anterior bem como as ações mitigadoras e as regularizações adotadas para corrigir eventuais constatações.

X - para fins de repasse do FIES - Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior, as instituições operadoras deverão demonstrar ao banco administrador, o regular vínculo do mutuário em Instituição de ensino superior, de educação profissional, técnica e tecnológica não gratuitos.

Art. 6º Cabe aos bancos administradores:

I - informar trimestralmente à Secretaria de Fundos Regionais e Incentivos Fiscais do Ministério da Integração Nacional (SFRI/MI) e às Superintendências de Desenvolvimento Regional as instituições que solicitaram o repasses dos Fundos Constitucionais, o resultado da análise dos pleitos, o prazo decorrido para a conclusão da análise e o limite disponibilizado para contratação de operações com recursos dos Fundos Constitucionais em caso de aprovação do pleito;

II - informar às instituições operadoras, até 15 de dezembro de cada ano, considerando também as projeções de aplicação anualmente por elas enviadas, os limites

disponibilizados para contratação de operações de crédito com recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento no exercício seguinte;

III - informar mensalmente à SFRI/MI e às Superintendências, na forma que vier a ser por estas determinadas, as informações necessárias à supervisão, ao acompanhamento e ao controle da aplicação dos recursos e à avaliação de desempenho desses Fundos referente às operações contratadas pelas instituições operadoras;

IV - nos relatórios semestrais os bancos administradores consolidarão as informações sobre as atividades e resultados obtidos com as aplicações realizadas pelas instituições operadoras;

V - os bancos administradores informarão em suas demonstrações financeiras, contábeis e relatórios os valores dos repasses efetuados às instituições operadoras.

Parágrafo único. Na eventual revisão da análise que define o limite de crédito de cada instituição operadora, os bancos administradores poderão considerar as projeções de aplicações de recursos anualmente encaminhadas pelas instituições.

Art. 7º Cabe às instituições operadoras:

I - apresentar, mensalmente, aos bancos administradores, relação das operações contratadas em cada mês contemplando, no mínimo, as informações definidas pela SFRI/MI conjuntamente com as Superintendências, necessárias à sua supervisão, ao acompanhamento e ao controle da aplicação dos recursos e à avaliação de desempenho desses Fundos;

II - apresentar aos bancos administradores, semestralmente, relatório circunstanciado sobre as atividades desenvolvidas e os resultados obtidos com a aplicação dos recursos contemplando as informações solicitadas pela SFRI/MI conjuntamente com as Superintendências e os prazos por estas estabelecidos;

III - encaminhar ao banco administrador até o dia 30 de setembro de cada ano, projeções de aplicações com os recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento para o exercício seguinte, observado o limite de crédito disponível para aplicação desses recursos e sua área de atuação.

Art. 8º No caso dos Conselhos Deliberativos das Superintendências de Desenvolvimento Regionais definirem indicadores para monitoramento das aplicações realizadas com recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento e metas de aplicação desses recursos, deverão também estabelecer metas específicas para as instituições operadoras.

Art. 9º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação, ficando revogada a Portaria de n 23, de 13 de janeiro de 2017.

HELDER BARBALHO

Número do Acórdão
ACÓRDÃO 1271/2018 - PLENÁRIO

Relator
JOSÉ MUCIO MONTEIRO

Processo
021.629/2017-0
Tipo de processo
RELATÓRIO DE AUDITORIA (RA)

Data da sessão
06/06/2018

Número da ata
20/2018

Interessado / Resposável / Recorrente

3. Responsável: Romildo Carneiro Rolim (CPF 264.904.043-20)

Entidade

Banco do Nordeste do Brasil (BNB)

Representante do Ministério Público
não atuou

Unidade Técnica

Secretaria de Controle Externo no Estado do Ceará (Secex/CE)

Representante Legal
não há

Assunto

Relatório de auditoria de natureza operacional realizada com o objetivo de avaliar a efetividade das ações do Banco do Nordeste do Brasil na execução das políticas e ações financiadas pelo Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste.

Sumário

AUDITORIA DE NATUREZA OPERACIONAL. EFETIVIDADE DAS AÇÕES DO BNB NA EXECUÇÃO DAS POLÍTICAS E AÇÕES DE APOIO AOS PROJETOS LIGADOS AO FUNDO CONSTITUCIONAL DE FINANCIAMENTO DO NORDESTE. RECOMENDAÇÕES E DETERMINAÇÕES. ARQUIVAMENTO.

Acórdão

VISTO, relatado e discutido este relatório de auditoria de natureza operacional realizada com o objetivo de avaliar a efetividade das ações do Banco do Nordeste do Brasil (BNB) na execução das políticas e ações financiadas pelo Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE) .

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. 1º, inciso II, e 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 239, inciso II, e 250, incisos II e III, do Regimento Interno, em:

9.1. recomendar ao Ministério da Integração Nacional que preveja, nas Diretrizes e Orientações Gerais do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste, mecanismos que permitam maior participação da Sudene na elaboração da proposta de Programação Anual a cargo do Banco do Nordeste do Brasil, a exemplo de reuniões formais em determinados marcos do processo, com o objetivo de identificar, tempestivamente, eventuais desvios da proposta em relação às prioridades regionais fixadas pelo Conselho Deliberativo da Sudene;

9.2. recomendar à Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste que:

9.2.1. tão logo conclua a elaboração da minuta de Projeto de Lei contendo o Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste, utilize-o como fonte interna de informação para edição das Diretrizes e Prioridades do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste, considerando a importância da existência de um direcionamento estratégico para balizar os financiamentos concedidos com recursos do FNE;

9.2.2. elabore, em parceria com o Banco do Nordeste do Brasil e outras instituições nacionais ou internacionais, ouvidas as agências de desenvolvimento estaduais, estudo específico que identifique as vocações e potencialidades econômicas locais, bem como os arranjos produtivos potenciais e existentes, em todos os Estados da sua área de atuação, e, após concluído, formule estratégia para incluir os resultados nas Diretrizes e Prioridades do FNE, visando direcionar a concessão de seus financiamentos;

9.2.3. estude a conveniência e oportunidade de instituir um Comitê Técnico de Acompanhamento do FNE no âmbito da estrutura do seu Conselho Deliberativo, que possua, entre outras, as atribuições de:

9.2.3.1. aumentar o diálogo e integração entre os atores governamentais e não-governamentais que tenham interesse na aplicação dos recursos do FNE;

9.2.3.2. monitorar as ações do FNE, desde o momento da programação até a posterior avaliação de resultados;

9.2.3.3. gerar subsídios para as atividades de articulação com os Estados da área de atuação da Sudene;

9.2.3.4. aumentar a divulgação dos resultados efetivamente obtidos com a aplicação dos recursos do FNE; e

9.2.3.5. dispor de outros assuntos e objetivos julgados pertinentes, que devem constar em um plano de trabalho a ser apresentado após a constituição do Comitê.

9.2.4. realize, com o apoio do Ministério da Integração Nacional, inventário das políticas públicas em andamento em sua área de atuação e insira, nas Diretrizes e Prioridades do FNE, aquelas com potencial de serem alavancadas com a concessão de crédito por parte do BNB;

9.2.5. adote providências administrativas, incluindo possíveis alterações regimentais, para dotar a Coordenação-Geral de Estudos e Pesquisas, Avaliação, Tecnologia e Inovação da competência específica de avaliar os resultados dos programas de financiamento do FNE, alocando na unidade os recursos humanos e financeiros necessários para coordenar pesquisas, realizadas diretamente e/ou mediante parceria com pesquisadores e entidades sem vínculos com os executores das ações, além de participar da formulação da metodologia de avaliação a ser seguida pelos bancos administradores, monitorando a condução dos trabalhos, de forma a assegurar isenção no tratamento do tema;

9.2.6. crie sistemática de acompanhamento das recomendações expedidas no âmbito da avaliação dos Relatórios de Resultados e Impactos do FNE encaminhados pelo BNB, até o seu efetivo cumprimento por parte do Banco, ou exija justificativas formais para a não adoção de alguma medida, com fundamento no art. 14, inciso III da Lei 7.827/1989;

9.3. recomendar ao Banco do Nordeste do Brasil que:

9.3.1. inclua nas propostas de Programação Anual do FNE previsão de aplicação mínima de recursos em setores e arranjos produtivos identificados como prioritários dentro de cada Estado, e, após a aplicação dos recursos, informe no Relatório de Resultados e Impactos do FNE os resultados alcançados, de forma detalhada e por Estado da federação;

9.3.2. crie indicadores para o FNE visando medir o nível de dinamização da economia nordestina e também o grau de instalação de novos polos econômicos em municípios interioranos, calculando e informando, de forma detalhada e por Estado, os resultados alcançados no Relatório de Resultados e Impactos do FNE;

9.3.3. solicite dos tomadores de empréstimo, no momento de negociação das propostas que envolvam recursos do FNE, informações a respeito de sua condição como beneficiário de alguma política pública federal ou estadual, inserindo os dados nos sistemas de crédito e priorizando, na medida do possível, a concessão desses financiamentos;

9.3.4. direcione os esforços do Escritório Técnico de Estudos Econômicos do Nordeste - Etene no sentido de produzir informações mais relevantes, fidedignas e atualizadas acerca dos resultados do FNE nos relatórios de impacto regularmente encaminhados ao Ministério da Integração Nacional e à Sudene, alocando na unidade os recursos financeiros e humanos

necessários à realização de estudos anuais especializados que tragam informações mais aprofundadas não só sobre os impactos do FNE, mas também sobre os principais obstáculos que impedem ou prejudicam o alcance das metas e objetivos do fundo;

9.3.5. aperfeiçoe o processo de elaboração dos relatórios semestrais e anuais de impacto do FNE, encaminhados regularmente à Sudene e ao Ministério da Integração Nacional, de modo que:

9.3.5.1. evite a descrição genérica do desempenho de cada setor, destacando explicitamente os empreendimentos ou projetos especiais ou estruturantes ou, ainda, resultantes da atuação conjugada com outras instituições, como as universidades ou organismos estaduais de fomento ou promoção do desenvolvimento;

9.3.5.2. destaque os projetos resultantes da ação de prospecção dos escritórios do BNB em São Paulo e no Rio de Janeiro;

9.3.5.3. passe a agregar informações sobre refinanciamentos de empresas, renegociações de contratos e outros dados sobre as operações em si, em cada setor, como indicadores sobre a duração média dos contratos, valores médios e número de refinanciamentos por mutuário;

9.3.5.4. calcule e informe dados referentes aos Indicadores de Resultado e de Impacto, já previstos na metodologia de avaliação adotada pelo Etene, tais como o número de estabelecimentos em implantação ou outras informações que passem a ideia do impacto setorial dos empréstimos;

9.3.5.5. desagregue os dados referentes ao Pronaf daqueles relativos ao FNE Rural, tanto no que diz respeito às informações operacionais dos itens e culturas financiados, quanto no que se refere a indicadores de eficiência financeiros, especialmente os relativos à adimplência e volume renegociado e rebates concedidos sobre as dívidas;

9.3.6. reavalie a adequabilidade de se utilizar o Sistema Intermunicipal de Insumo-Produto do Nordeste como instrumento de avaliação, inclusive retirando-o da metodologia de avaliações como fonte de obtenção de dados avaliativos, tendo em vista a natureza predominantemente preditiva desse instrumento, adotando métodos de aferição real dos resultados alcançados, com base em dados a serem obtidos junto às fontes primárias previstas na metodologia em vigor no Etene, tais como o IBGE, a Rais, o Caged, além dos sistemas internos do próprio BNB;

9.3.7. promova a participação da Sudene, estendendo o convite ao Ministério da Integração Nacional, na formulação da metodologia de avaliação do FNE adotada pelo Etene, discutindo a programação dos trabalhos a serem realizados a cada ano, permitindo o alinhamento das expectativas em relação à avaliação do fundo;

9.3.8. forneça anualmente à Sudene os dados das operações de crédito firmadas com recursos do FNE, retirando a identificação dos beneficiários dos empréstimos, de maneira a propiciar àquela entidade a realização de suas próprias avaliações a respeito das aplicações do fundo;

9.3.9. divulgue, em item específico do Relatório de Gestão do FNE, a situação do cumprimento das recomendações expedidas pela Sudene no âmbito da avaliação dos Relatórios de Resultados e Impactos do FNE, acompanhada das devidas justificativas quanto ao estado de implementação de cada uma delas ou aos motivos que levaram à não adoção das medidas;

9.3.10. crie e formalize plano de comunicação interna para divulgação do resultado das avaliações do Etene para os demais setores do Banco que lidam com o planejamento do FNE, especialmente aquele responsável por consolidar a proposta de Programação Anual do fundo, que envolva, dentre outros, a realização de reuniões entre as equipes técnicas durante as discussões da referida proposta;

9.4. determinar ao Ministério da Integração Nacional, à Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste e ao Banco do Nordeste do Brasil que encaminhem ao Tribunal, no prazo de noventa dias, Plano de Ação que contenha o cronograma de adoção das medidas necessárias à implementação das deliberações constantes deste acórdão, com definição dos responsáveis, prazos e atividades acerca das medidas a serem tomadas;

9.5. dar ciência desta deliberação:

9.5.1. à Casa Civil da Presidência da República;

9.5.2. ao Ministério de Estado da Integração Nacional;

9.5.3. à Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste;

9.5.4. ao Banco do Nordeste do Brasil;

9.5.5. à Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo do Senado Federal;

9.5.6. à Comissão de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia da Câmara dos Deputados;

9.5.7. ao Ministério de Estado da Transparência e Controladoria-Geral da União;

9.6. determinar à Secretaria de Controle Externo no Estado do Ceará que efetue o monitoramento destas deliberações;

9.7. arquivar os presentes autos.

Quórum

13.1. Ministros presentes: Raimundo Carreiro (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, José Múcio Monteiro (Relator), Ana Arraes, Bruno Dantas e Vital do Rêgo.

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

Relatório

Transcrevo, com ajustes de forma, excertos do relatório de auditoria elaborada pela Secretaria de Controle Externo no Estado do Ceará (Secex/CE) , cujas conclusões foram acolhidas pelos dirigentes da unidade:

“I. Introdução

1. Trata-se de auditoria de natureza operacional, decorrente de deliberação constante em Despacho de 2/9/2016 do Ministro Raimundo Carreiro (TC 024.547/2016-6) , cujo objetivo era avaliar a efetividade das ações do Banco do Nordeste do Brasil nas políticas e no apoio a projetos que contam com a aplicação de recursos financeiros oriundos do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste, bem como a sustentabilidade das políticas e financiamento do banco no desenvolvimento da região.

(...)

4. O Relatório Sistêmico de Fiscalização do Tema Desenvolvimento, com recorte Nordeste (FiscNordeste, TC 020.126/2015-8) , em capítulo dedicado à governança em prol do desenvolvimento do Nordeste, destacou a baixa articulação e sinergia das políticas públicas que cuidam do desenvolvimento da região. Destacou também como a atuação precária do Conselho Deliberativo da Sudene (Condel) impacta a articulação federativa e setorial em prol do desenvolvimento da Região Nordeste.

5. Quanto ao financiamento dos programas e das políticas públicas, o FiscNordeste alertou para o fato de que discrepâncias notáveis na distribuição das operações de crédito que se utilizam de recursos públicos, principalmente os do FNE, no período de 2000 a 2014, poderiam até mesmo acentuar as desigualdades regionais existentes dentro da própria região.

6. Diante das conclusões expostas nesses dois trabalhos, a Secex/CE propôs a realização de fiscalização operacional sobre a efetividade da aplicação dos recursos do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste. A escolha do FNE como objeto da auditoria se deve à sua materialidade, mas também porque nunca havia sido realizada uma auditoria sobre o FNE enquanto instrumento da política de desenvolvimento para a Região Nordeste. (...)

(...)

II. Visão Geral

7. O objeto da presente auditoria é composto pelos sistemas de planejamento e avaliação da aplicação dos recursos federais destinados ao Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE) . O arcabouço legal subjacente a esses dois sistemas tem raiz na própria Constituição Federal, que, ao tratar da repartição das receitas tributárias da União, destina 3% da arrecadação dos impostos sobre a renda (IR) e sobre produtos industrializados (IPI) para aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, através de suas instituições financeiras de caráter regional, de acordo com os planos regionais de desenvolvimento.

8. Para regulamentar esse dispositivo constitucional, foi editada a Lei 7.827/1989, que, entre outras medidas, instituiu os fundos constitucionais de financiamento das regiões beneficiárias, FNO, FNE e FCO, e a administração conjunta desses fundos por parte de três atores distintos. No caso do FNE, essa competência pertence ao Ministério da Integração Nacional, ao Conselho Deliberativo da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste – Sudene e ao Banco do Nordeste do Brasil S. A (BNB) .

9. O FNE representa, atualmente, o principal instrumento de combate às desigualdades e de estímulo ao desenvolvimento econômico e social da região no âmbito da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) , instituída pelo Decreto 6.047/2007. O fundo cumpre esse objetivo mediante a oferta de programas de financiamento produtivo de longo prazo, direcionados a todos os setores da economia, nos nove estados do Nordeste e no norte de Minas Gerais e do Espírito Santo, que guardam características climáticas semelhantes aos dos estados nordestinos, totalizando 1.990 municípios de abrangência. (...)

10. Podem solicitar empréstimos os produtores rurais, as firmas individuais, as pessoas jurídicas, as associações e cooperativas de produção que desenvolvam atividades nos setores agropecuários, mineral, industrial, agroindustrial, turístico, de infraestrutura, comercial e de serviços, além de projetos de infraestrutura, inclusive com participação de empresas estatais, desde que sejam classificados como prioritários pela Sudene. Cada setor passível de receber verbas do fundo se insere em linhas dos programas de financiamento, existindo atualmente nove programas setoriais e quatro multissetoriais, (...) .

11. Em termos de volume de empréstimos, o FNE obteve crescimento expressivo a partir de 2008, quando os fundos constitucionais passaram por reformulações que permitiram expandir as contratações. A Lei 11.775/2008, por exemplo, excluiu o limite anual máximo de financiamento aos empreendimentos de infraestrutura econômica, enquanto a Lei 12.716/2012 retirou o limite até então existente de financiamento para atividades comerciais e de prestação de serviços.

12. Outra alteração relevante foi a edição da Lei 12.793/2013, decorrente de conversão da Medida Provisória 581/2012, que atribuiu ao Conselho Monetário Nacional, por proposta do Ministério da Integração Nacional, definir as taxas de juros e o bônus de adimplência das operações efetuadas com recursos dos fundos constitucionais, observadas as orientações da

Política Nacional de Desenvolvimento Regional e de acordo com os respectivos planos regionais de desenvolvimento.

Processo de planejamento

13. O planejamento do FNE é tarefa complexa, que envolve a interação em diversas etapas entre todas as entidades governamentais responsáveis pela administração do fundo, as quais devem atuar para que os programas de financiamento formulados contribuam para o desenvolvimento econômico e social da Região Nordeste.

14. A Lei 7.827/89, instituidora dos fundos constitucionais, traz as macro diretrizes que devem ser seguidas na elaboração dos programas de financiamento, como a ação integrada com instituições federais sediadas na região, a conjugação do crédito com a assistência técnica, o uso criterioso dos recursos e adequada política de garantias, a proibição de aplicação de recursos a fundo perdido, dentre outras.

15. Recentemente, a Lei 13.530/2017 incluiu diretriz que permite ao FNE financiar o programa referente ao Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (Fies) , concedendo financiamento a estudantes regularmente matriculados em cursos superiores não gratuitos. Esse tópico será mais explorado adiante no relatório.

16. Outra diretriz a ser destacada é a que exige tratamento preferencial aos produtores rurais e pequenas e microempresas em geral, e, ainda, à agricultura e pecuária irrigadas. Essas diretrizes se expressam no planejamento e nas operações do FNE por meio de percentuais estimativos de aplicação no setor rural e por porte das empresas, conferindo, juntamente com a exigência de aplicação mínima no semiárido e de democratização das aplicações entre os estados da região de abrangência, a caracterização do público-alvo prioritário do FNE, com margem reduzida para projetos concentrados e de maior porte.

17. Todo ano, a Programação Anual do FNE é elaborada de forma conjunta pelos órgãos administradores do fundo obedecendo às diretrizes legais. Essa programação contém o plano de aplicação de recursos segregados por diversos critérios, como porte, setor e Estado da Federação dos beneficiários.

(...)

18. O processo [de planejamento do FNE] tem início com a publicação de Portaria por parte do Ministério da Integração Nacional, que define as diretrizes e orientações gerais para aplicação dos recursos do FNE referente ao exercício seguinte.

19. Um objetivo relevante dessa tarefa é incorporar ao processo de planejamento do fundo os objetivos da política macroeconômica do governo, das políticas setoriais e da política de desenvolvimento regional. Outro objetivo básico é ordenar as atribuições a cargo de cada participante do sistema. É nessa norma que costuma estar prevista, por exemplo, a necessidade de o Banco do Nordeste promover reuniões com técnicos e representantes dos Governos Estaduais e das classes produtoras e trabalhadoras de cada Unidade Federativa, com intuito de adequar os programas de financiamento a serem propostos às necessidades das economias de cada Estado.

20. Logo após, as áreas técnicas da Sudene, com fundamento no Decreto 8.276/2014, elaboram Notas Técnicas para subsidiar a construção de Proposição da entidade contendo as diretrizes e prioridades que deverão nortear a proposta de aplicação dos recursos do FNE, também para o próximo exercício, a qual é apreciada pelo seu Conselho Deliberativo até 15 de agosto.

21. As diretrizes emitidas pelo Conselho Deliberativo da Sudene contém prioridades espaciais, como empreendimentos situados no semiárido ou nas microrregiões preferenciais da PNDR, além de prioridades setoriais, incluindo, por exemplo, a agropecuária irrigada e segmentos industriais específicos.

22. De posse da Portaria do MI e da Resolução do Condel/Sudene, o Banco do Nordeste, agente operador do fundo, prepara a Programação Anual de Aplicação dos Recursos, composta por dois documentos.

23. O primeiro é formado pelos programas ou linhas de financiamento em que serão aplicados os recursos, contendo detalhamento referente às condições para a concessão dos financiamentos. A proposta deve ser encaminhada ao MI e à Sudene para análise até o dia 30 de setembro.

24. O segundo contém o plano de aplicação dos recursos, incluindo a previsão das receitas, despesas e disponibilidades, com indicação dos percentuais previstos de aplicação por programa, setor, porte, espaço, dentre outros. Nesse caso, a proposta também deve ser submetida para análise do MI e da Sudene, até o dia 30 de outubro.

25. A partir das propostas elaboradas pelo BNB, as áreas técnicas do MI e da Sudene emitem Parecer acerca da adequabilidade dos documentos produzidos com as diretrizes expedidas no início do processo.

26. Por fim, a Sudene prepara Proposição e envia para apreciação do Conselho Deliberativo a Programação Anual do FNE, que deve ser aprovada até 15 de dezembro. Com a publicação da Resolução do Condel, o BNB executa a programação do fundo, devendo o MI e a Sudene monitorarem o seu cumprimento.

27. No decorrer do exercício, o Banco do Nordeste ainda realiza as chamadas reprogramações da aplicação dos recursos, que consiste na revisão dos valores disponíveis para empréstimo, bem como da previsão de aplicação por porte, setor, programa, prioridades da PNDR, dentre outros. Essa atividade normalmente ocorre até o final de outubro do ano respectivo, momento em que o BNB pode reconfigurar a Programação Anual baseado em alguns critérios, como o volume de financiamentos já concedidos ao longo do exercício, a distribuição histórica das aplicações, a expectativa de demanda por crédito na região, as operações em fase final de contratação e os reembolsos obtidos com as operações contratadas. Via de regra, o banco só poderia alterar a programação uma única vez por ano.

28. Importante ressaltar que as reprogramações não passam pelo ciclo de planejamento apresentado acima, ou seja, não há análise, apreciação e aprovação por parte do Conselho Deliberativo da Sudene, o que não exclui a necessidade de o banco justificar perante o MI e a Sudene as alterações efetuadas. Apenas na situação em que a reprogramação não estiver de acordo com as condicionantes estabelecidas pelo Condel/Sudene é que será necessário passar por um novo ciclo de análise. Ainda, foi somente a partir da edição da Portaria 271/2016, do MI, que trata das diretrizes e orientações gerais para aplicação dos recursos do FNE referente ao exercício de 2017, que as regras para que o BNB realize alterações na programação inicialmente aprovada foram normatizadas.

Processo de avaliação

29. A atividade de avaliação é realizada usualmente após a conclusão de uma tarefa, diferindo do monitoramento, que é conduzido ao longo de determinado processo. Em políticas públicas, sua importância está no fato de que serve como um dos principais insumos para novos ciclos de planejamento, permitindo corrigir eventuais distorções verificadas na implementação e nos resultados de uma política.

30. No caso do FNE, a avaliação dos resultados dos financiamentos concedidos com recursos do fundo é atividade que compete ao Conselho Deliberativo da Sudene, conforme determina a Lei 7.827/89, que prescreve ainda que o colegiado deve determinar as medidas de ajustes necessárias ao cumprimento das diretrizes estabelecidas durante o planejamento e à adequação das atividades de financiamento às prioridades regionais.

31. Ainda de acordo com aquele diploma legal, o BNB é responsável por elaborar relatório circunstanciado sobre as atividades desenvolvidas e os resultados obtidos com a aplicação dos recursos do FNE.

(...)

32. Semestralmente, o Banco do Nordeste, por meio do seu Escritório Técnico de Estudos Econômicos do Nordeste (Etene) , produz e envia para a Sudene e para o Ministério da Integração Nacional o Relatório de Avaliação de Resultados e Impactos do FNE, documento que contém síntese das atividades desenvolvidas pelo banco administrador e análises de indicadores relativos à aplicação dos recursos do fundo. Ainda nesse relatório são apresentados os impactos em variáveis como geração de emprego e renda decorrentes dos financiamentos concedidos, com utilização de uma Matriz Insumo-Produto.

33. A Sudene, com base no Decreto 8.276/2014, emite Notas Técnicas com avaliações a respeito do relatório enviado pelo BNB, as quais servem de base para elaboração de Proposição da entidade contendo o resultado da análise efetuada, que, por sua vez, é encaminhado para apreciação do Conselho Deliberativo.

34. A avaliação da Sudene busca verificar se o BNB atingiu as metas estipuladas para os indicadores constantes da Programação Anual do FNE, dando destaque a eventuais desvios para correção nas futuras programações, de maneira a adequar os financiamentos às prioridades da região.

35. Após apreciação conclusiva do relatório, o Conselho Deliberativo autoriza a Sudene a encaminhar a Resolução aprovada para as Comissões da Câmara dos Deputados e do Senado Federal que tratam da questão das desigualdades inter-regionais de desenvolvimento, bem como para a Comissão Mista Permanente do Congresso Nacional, para efeito de fiscalização e controle.

36. Ressalta-se que, apesar de haver previsão expressa na lei a respeito de avaliações específicas da Sudene em relação ao FNE, a entidade se limita a analisar as informações encaminhadas pelo BNB, e não realiza avaliações de impacto próprias, ficando essa atribuição a cargo do Banco.

III. Planejamento dos financiamentos concedidos com recursos do FNE

37. A atuação predominante do Banco do Nordeste como formulador da política de desenvolvimento regional, no que se refere ao FNE, em detrimento dos demais órgãos e entidades responsáveis por essa atividade, MI e principalmente Conselho Deliberativo da Sudene, vem prejudicando o cumprimento dos objetivos traçados na Lei 7.827/89.

38. Por conta da ausência do estabelecimento de metas, objetivos e indicadores estratégicos para a Região Nordeste, bem como de outros direcionadores táticos, o planejamento do FNE vem sendo conduzido principalmente pelo BNB, agente operador do fundo, provocando ineficiências na alocação dos recursos disponíveis e limitando os resultados alcançados.

39. A Constituição Federal de 1988, bem como a Lei 7.827/89, dão destaque aos planos regionais de desenvolvimento, que devem nortear o planejamento dos financiamentos dos fundos constitucionais na busca do desenvolvimento econômico e social das regiões às quais são destinados. No caso do Nordeste, apesar de todos os normativos mencionarem que a Programação Anual do FNE deve obedecer ao Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste (PRDNE) , referido documento, de responsabilidade do Condel, ainda não foi publicado em forma de lei. Assim, a elaboração da programação do fundo segue apenas as diretrizes emanadas pelo MI e pela Sudene anualmente, respeitando a Política Nacional de Desenvolvimento Regional.

40. No período de 2015 a 2018, tanto as Orientações Gerais do Ministério da Integração Nacional quanto as Diretrizes e Prioridades do Condell apresentaram poucas mudanças, sem impacto significativo para o planejamento da alocação dos recursos do FNE, e em parte aconteceram para atender pleitos do Banco do Nordeste. Assim, as propostas de Programação Anual elaboradas pelo BNB sofrem ajustes mínimos, e continuam perpetuando as mesmas fragilidades ano após ano.

41. De acordo com as atribuições dispostas no art. 14 da Lei 7.827/89, caberia ao Condell ser o responsável maior pelas decisões políticas relacionadas ao FNE, tendo em vista que sua composição permite reunir os principais atores responsáveis pela política pública de desenvolvimento regional, (...) . No entanto, diversas informações colhidas durante a auditoria revelam que essa atribuição não está sendo exercida a contento.

(...)

42. Observa-se, primeiramente, que as prioridades setoriais estabelecidas pelo colegiado no período analisado (2015-2018) são aplicáveis a todos os Estados indistintamente, não sendo possível identificar e priorizar vocações estaduais específicas e arranjos produtivos locais, fato que impede o BNB de direcionar melhor seus esforços de concessão de crédito. Para realizar essa atividade, seria necessário a Sudene possuir estudo que contivesse a definição de prioridades setoriais locais. No entanto, conforme afirmado por gestores da entidade, até hoje não existe iniciativa nesse sentido. A consequência dessa situação, mais uma vez, é o deslocamento da competência pela definição dessas prioridades, que passa a ser realizada pelo BNB, e não pela Sudene, no momento da elaboração da Programação Anual.

43. Além disso, tanto as Diretrizes e Prioridades quanto as Programações Anuais têm sido aprovadas de maneira ‘ad referendum’ do Condell, sem passar por discussão entre seus membros, motivado, principalmente, pelo baixo número de reuniões ocorridas nos últimos anos (...) Destaca-se que as reuniões do colegiado deveriam ser trimestrais, de acordo com seu Regimento Interno.

44. De acordo com os gestores da Sudene, os Governadores demonstram baixo interesse em participar das reuniões do Condell, fazendo-o apenas quando há matérias de interesse do respectivo Estado a serem decididas.

45. Ademais, a ausência de reuniões do colegiado fortaleceu a iniciativa já existente do Fórum de Governadores do Nordeste, que visa discutir ações de desenvolvimento para cada Estado da região, apresentando bastante sobreposição com as atribuições do Condell e dividindo espaço na agenda. No entanto, as decisões do mencionado fórum não têm a mesma força daquelas oriundas do Condell, já que estas são publicadas em forma de Resolução e geram efeitos vinculantes, contribuindo diretamente para o desenvolvimento da política financiada pelo FNE.

46. Assim, com o espaço deixado em aberto pelo Condell, e diante da ausência do estabelecimento de objetivos, metas e indicadores estratégicos para o Nordeste, o BNB tem conduzido a formulação da política pública de desenvolvimento regional no tocante à alocação dos recursos do FNE. Observa-se, no período analisado, que todas as propostas de alteração nos programas de financiamento do FNE, bem como a única proposta de criação de um novo (FNE Semente) , partiram do Banco. Apesar de ser um banco de desenvolvimento, este também é guiado pela lógica bancária e de mercado, portanto é natural que os projetos selecionados para concessão de crédito sejam aqueles de menor risco e maior retorno financeiro, e não necessariamente aqueles que poderiam maximizar o desenvolvimento regional.

Reprogramações do FNE

47. Um exemplo da consequência desse quadro foi a situação inaugurada na 1ª Reprogramação do FNE em 2016. Diante da quantia de R\$ 4,8 bilhões que estava ociosa no decorrer do ano, segundo o BNB, por conta da crise econômica pela qual atravessava o país naquele momento, solicitou-se permissão excepcional para destinar esses recursos a uma Programação Específica,

voltada ao financiamento de projetos de grande porte, sendo que este recurso adicional deveria ser excluído das projeções de destinação de recursos por porte de beneficiário determinada pela legislação do fundo. Isso porque o MI estabelece que a maior parte dos recursos dos fundos constitucionais deve ser direcionada às atividades produtivas de pequenos e miniprodutores rurais e pequenas e microempresas.

48. Apesar dos gestores do BNB considerarem a separação das programações um grande avanço para o FNE, ressalta-se que a solicitação do Banco de excluir os valores do cálculo das metas do fundo não encontra respaldo legal.

49. Mesmo assim, tanto o MI quanto a Sudene aprovaram a mudança proposta pelo BNB, sendo que a Sudene ainda ressaltou o corte orçamentário ocorrido no Fundo de Desenvolvimento do Nordeste (FDNE) em 2016, fundo destinado aos projetos de maior porte. Destaca-se que o Banco ainda solicitou a ampliação dos valores da Programação Específica durante a 2ª Reprogramação de 2016, tendo seu pleito sido devidamente acatado.

50. Essa situação, que deveria ser excepcional, permaneceu na proposta da Programação de 2017 e de 2018, com valores projetados para empréstimo de R\$ 13,15 bilhões e R\$ 14,5 bilhões, respectivamente, que correspondem a 47% e 48% da disponibilidade de cada ano. (...)

51. A Sudene alertou, na análise da proposta de 2017, que a Programação Específica promovia, na prática, um rearranjo da distribuição dos recursos por porte, com direcionamento da maior parte dos recursos do FNE para as grandes empresas. Assim, apesar de sugerir sua aprovação, solicitou ao Banco que evitasse este tipo de proposta nas próximas programações e reprogramações. Embora tenha feito a crítica, em 2018 tanto a Sudene quanto o MI aprovaram a mesma proposta sem ressalvas.

52. Outra proposta do BNB realizada na 1ª Reprogramação de 2016 e que permaneceu nas edições seguintes envolveu a permissão para financiar capital de giro isolado de empresas de médio e grande porte dos setores de Serviços e Turismo. Destaca-se que, até então, a Programação do FNE autorizava apenas o financiamento de giro isolado para empresas até o porte pequeno-médio. Ademais, na 1ª Reprogramação de 2017, o Banco solicitou duplicação dos limites de financiamento permitido para esse fim. A despeito da aprovação dessas medidas por parte do MI e da Sudene, o Ministério lembrou que os recursos dos fundos constitucionais devem ser empregados preferencialmente em operações de investimentos, visando à Formação Bruta de Capital Fixo, para que seja possível alcançar os objetivos para os quais foram criados.

53. Os gestores da Sudene alegaram que em momentos de crise econômica, vivenciadas naquela época, o financiamento de capital de giro isolado é importante para pelo menos manter o nível de atividade econômica já existente. No entanto, afirmaram que esta também deveria ser uma situação excepcional para o FNE, temporária, o que não ocorreu.

54. De todas as propostas para o FNE feitas pelo Banco durante a elaboração das Programações Anuais e das Reprogramações no período 2015-2018, a única rejeitada foi a solicitação para financiar compra de aeronaves, na qual o MI e a Sudene destacaram que ainda havia necessidade de maiores estudos sobre a oportunidade e conveniência da proposta, com vistas a garantir que o fundo cumprisse sua finalidade maior, qual seja, o desenvolvimento e redução das desigualdades econômicas e sociais do Nordeste.

O FNE e o financiamento estudantil

55. Recentemente, outra mudança significativa foi introduzida no regramento dos fundos constitucionais, desta vez oriunda de fatores externos, não demandada pelos administradores desses fundos. A Lei 13.530/2017 – resultado de conversão da Medida Provisória 785/2017 – introduziu a possibilidade de financiamento para estudantes regularmente matriculados em cursos superiores não gratuitos, em complemento ao Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (Fies) .

56. Trata-se de modificação relevante, com potencial de impactar profundamente a gestão e as disponibilidades do FNE para os programas destinados aos setores produtivos. Uma estimativa produzida em auditoria realizada pelo TCU no Fies em 2016 aponta para a necessidade de aporte de R\$ 55,4 bilhões no horizonte aproximado de dez anos apenas para honrar os financiamentos concedidos entre o primeiro semestre de 2010 e o primeiro semestre de 2016.

57. Os dados são para todo o Brasil, mas sinalizam para a necessidade de modular o impacto do programa sobre as disponibilidades do FNE. De acordo com informações do MI, prevê-se, em 2018, a concessão de 120 mil financiamentos estudantis com recursos dos fundos constitucionais e de desenvolvimento regional, que também participarão do novo Fies. Registre-se que a contribuição do FNE prevista para 2018, a maior entre todos os fundos constitucionais e de desenvolvimento, é de R\$ 700 milhões.

58. Utilizando a estimativa citada acima, pode-se dizer que só esses 120.000 empréstimos demandarão recursos da ordem de R\$ 5,55 bilhões no período de oito anos. Se esse nível de esforço se repetir nos semestres e anos letivos seguintes, pode-se esperar uma transformação na destinação total dos recursos dos fundos constitucionais, em prejuízo aos setores produtivos das regiões.

59. Sobre o assunto, os gestores da Sudene afirmaram que a entidade, responsável pela coordenação da política de desenvolvimento regional do Nordeste, não foi procurada para discutir a mudança, e reconheceram que essa não seria uma prioridade do FNE. Todavia, asseguraram que fixarão diretrizes para fornecer tratamento preferencial para estudantes que busquem financiamento em cursos nos quais a Região Nordeste está mais necessitada de profissionais qualificados.

Análises da Sudene sobre a alocação dos recursos do FNE

60. Todas as medidas elencadas acima, sejam de origem interna ou externa à política pública, revelam que o planejamento dos financiamentos do FNE não é guiado por um plano estratégico que dê segurança quanto ao caminho que está sendo percorrido para alcançar a desejada diminuição das desigualdades inter-regionais e também intrarregionais de renda.

61. A própria Sudene, ao realizar a análise sobre os Relatórios de Resultados e Impactos do FNE do período em estudo, produzidos pelo BNB semestralmente, constata uma série de consequências provocadas pelas ineficiências na alocação dos recursos do FNE (...)

62. Quanto à concentração dos financiamentos nos Estados da Bahia, Ceará e Pernambuco, professores da Universidade Federal do Ceará ouvidos pela equipe de auditoria afirmaram que a Região Nordeste está fragmentada por conta da ausência de uma política pública de desenvolvimento regional clara e efetiva, levando à disputa e preponderância de alguns Estados, o que tem agravado a concentração de renda intrarregional, (...) , revelando que os Estados citados acima são beneficiados com 54% de todas as contratações do FNE acumuladas no período de 1989 a 2015

Conclusão

63. Diante do quadro apresentado, entende-se que as causas para a situação encontrada são a (1) ausência de plano regional de desenvolvimento da região, que estabeleça objetivos, metas, prioridades e diretrizes estratégicas de médio e longo prazo; (2) ausência de estabelecimento de setores e arranjos produtivos prioritários a nível local no âmbito das Diretrizes e Prioridades do FNE, não permitindo a identificação de potencialidades estaduais e prejudicando o direcionamento dos financiamentos por parte do BNB; e (3) baixa articulação e participação efetiva da Sudene e do Condel no planejamento do FNE.

64. Em relação ao plano regional, destaca-se que o TCU já editou duas determinações a respeito, sendo a última realizada no âmbito do Relatório Sistemático da Região Nordeste, que previa a apresentação de plano de ação para a elaboração do documento.

65. No que se refere à baixa atuação do Condel, o FiscNordeste também possui determinação no sentido de prover funcionamento adequado ao colegiado, com especial atenção para a realização das reuniões no prazo máximo estabelecido na legislação.

66. Ainda nesse tópico, a Sudene emitiu recomendação para que fosse criado um Comitê Técnico de Acompanhamento do FNE no âmbito do Condel, com o objetivo de aumentar o diálogo e integração entre os atores governamentais e não-governamentais, além de monitorar as ações do fundo, desde o momento da programação até a posterior avaliação de resultados. Entende-se que essa proposta tende a mitigar alguns dos problemas levantados pela própria Sudene, e está de acordo com o Regimento Interno do Condel, que permite a criação de comitês técnicos em sua estrutura. No entanto, até hoje o referido comitê não foi oficializado.

67. Em última análise, a prevalência da agenda do BNB sobre a dos agentes políticos guarda muita semelhança com o fenômeno do insulamento burocrático, bastante comum na administração pública brasileira. Esse fenômeno ocorre exatamente pela existência de déficits na formulação de políticas e diretrizes, e também pela incapacidade de as instâncias políticas demandarem a correspondente prestação de contas das agências executivas. Ou seja, é um caso de falha na relação agente e principal.

68. Em busca de mostrar-se como uma ilha de eficiência entre as instituições governamentais, o BNB, como instância executora da política de desenvolvimento regional em relação à alocação dos recursos do FNE, tende a reduzir a situação de baixo desenvolvimento, de mercados incompletos e de regiões de economia estagnadas a uma falha de mercado, decorrente do déficit de crédito na região mais pobre do país. Para resolver essa questão, sob a ótica da agência executora, a eficiência manda que se levem a cabo o máximo de operações com o melhor retorno financeiro possível. Esse papel é condizente com a lógica bancária que o BNB deve seguir. Não seria possível exigir que o Banco, por si só, tivesse um pensamento voltado para a otimização geral, para a maximização do desenvolvimento.

69. Ocorre que o conjunto de políticas que é impulsionado pela aplicação dos recursos do FNE é extremamente complexo. Os problemas a serem enfrentados na Região Nordeste são também transversais, dinâmicos e incertos, e requerem escolhas políticas que contemplem essa realidade. Se as falhas no planejamento e na cobrança de resultados se verificam, os resultados obtidos pelo FNE não poderiam ser outros senão o aumento da desigualdade intrarregional de renda, a continuidade de regiões deprimidas e estagnadas economicamente e a possível concentração de operações em clientes que não sejam público-alvo prioritário do fundo, mesmo com o eventual aumento no volume de recursos disponíveis.

70. Finalmente, deve-se lembrar que a solução igualmente clássica para mitigar a ocorrência de insulamento burocrático num processo complexo como o das aplicações dos recursos do FNE é se apoiar no conceito de governança. É preciso, portanto, fazer um rearranjo no FNE, fortalecendo o papel dos órgãos e entidades responsáveis pelo planejamento da política pública de desenvolvimento regional por meio de uma definição clara das responsabilidades de cada um dentro do processo relativo ao referido fundo constitucional.

(...)

IV. Sinergia e articulação entre o FNE e outras políticas públicas em execução na Região Nordeste

71. Como já mencionado, de acordo com o BNB, o FNE foi criado para mitigar uma falha de mercado, consistente na baixa oferta de crédito para a Região Nordeste. Esse problema seria agravado em espaços como o semiárido nordestino. De fato, tem razão o BNB quando faz tal afirmação. Entretanto deve-se sempre destacar que a oferta de crédito via FNE não se presta tão-somente a resolver esse problema de alocação de recursos. Um banco de desenvolvimento deve sempre se preocupar com os impactos e externalidades que pode trazer para a sua área de

atuação. Logo, o trabalho de um banco dessa natureza vai para além da pura concessão de um empréstimo, do fechamento de uma operação.

72. Os impactos e externalidades antes mencionados são decorrentes, por exemplo, dos resultados da ação do banco de desenvolvimento em conjunto com outras políticas públicas em execução na região de domínio desse banco.

73. Nessa esteira, como mencionado na etapa de introdução deste relatório, o Tribunal afirma que haveria baixa articulação e sinergia das diversas políticas públicas que cuidam do desenvolvimento da Região Nordeste. A confirmação da hipótese aventada pelo TCU em seu diagnóstico sistêmico da Região Nordeste seria a repetição de um problema recorrente quando se fala em execução de políticas públicas no Brasil: a falta de articulação e fragmentação na formulação e na gestão das diversas políticas em andamento.

(...)

74. A própria Sudene, em diversas ocasiões, relatou a falta de interação do BNB com outras entidades atuantes na Região Nordeste, já identificando situações de baixa articulação. A ideia é que essa interação poderia contribuir para uma aplicação mais efetiva dos recursos do FNE.

75. Por exemplo, na análise do Relatório de Resultados e Impactos do FNE – 1º Semestre de 2016, a Sudene concluiu, dentre outros aspectos, que não haviam sido identificadas ações sistemáticas de assistência técnica para a produção. Ainda nessa oportunidade, a Sudene indicava que a ‘articulação com as Agências Estaduais de Desenvolvimento é uma alternativa para descentralizar o crédito e aumentar a capilaridade de atuação do banco’.

76. Quando se fala em políticas públicas no Brasil e se espera uma interação entre esferas de governo diferentes, é muito mais comum haver a desarticulação do que uma situação construtiva. Logo, não é incomum a situação que a Sudene identificou.

77. De antemão reiterando o caráter exploratório da presente auditoria, a equipe foi além das notórias dificuldades de articulação entre diferentes esferas de governo. Ao revés, buscou investigar exemplos de ocorrência de situações em que haveria baixa articulação e sinergia entre políticas públicas na própria esfera federal.

78. Para atingir esse objetivo, examinou-se a interação entre o Pronaf B, que no âmbito do BNB é levado a cabo, de forma bastante meritória, pelo Programa Agroamigo, e duas políticas públicas no âmbito federal: os Perímetros Públicos de Irrigação e o Programa Nacional de Alimentação Escolar, o Pnae.

O Programa Agroamigo do Banco do Nordeste

79. Provavelmente um dos maiores feitos do BNB seja o Crediamigo, o programa de oferta de microcrédito do Banco, e o seu derivado, o Agroamigo, programa de oferta de crédito à agricultura familiar de baixa renda, que atendem às condições do Pronaf B, exatamente os mais humildes e com maior vulnerabilidade social. Para esta auditoria, interessa o exemplo do Agroamigo. Esse programa surgiu em decorrência de diversos fatores, dentre eles, a elevada inadimplência do Pronaf Grupo B, justamente o grupo do Pronaf que trabalha com recursos do FNE.

80. Dentre os objetivos do programa, a maioria atingida em sua plenitude, estão a concessão de crédito orientado e acompanhado; o aumento da renda familiar do participante; a promoção de educação financeira para uma população de escolaridade muito baixa; a criação de empregos e ocupações no meio rural; e o aumento da oferta de alimentos.

81. O tema Pronaf é bem familiar ao Tribunal. O TCU, por ocasião da prolação do Acórdão 2280/2008, do Plenário, fez determinações ao Banco Central e ao Ministério do Desenvolvimento Agrário no sentido de aprimorar os controles do Pronaf, principalmente o

Pronaf B, dado o seu caráter eminentemente social, a baixa exigência de garantias para a concessão dos empréstimos, agravada pela vulnerabilidade financeira das famílias participantes. Naquela ocasião, era bastante alta a inadimplência do Pronaf como um todo, principalmente o Pronaf B.

82. O BNB conseguiu um grande feito em relação ao Pronaf B. Os números do Programa Agroamigo do BNB são superlativos: 1.980 municípios atendidos em onze estados, mais de 1000 agentes de microcrédito, pertencentes a uma Oscip, coordenados por 58 funcionários do Banco. No ano de 2016, o programa terminou com 1.117.224 clientes ativos, com um notável incremento de 156.107 clientes novos em relação ao ano anterior. A carteira de empréstimos total chegou a 3,7 bilhões de reais, com inadimplência de 3.97%, mais baixa, na média, do que a inadimplência geral do BNB e do que a inadimplência de outros segmentos do Pronaf operados pelo BNB. Não sem surpresa, o Agroamigo é um programa premiado nacional e internacionalmente. (...).

O Agroamigo e os Perímetros Públicos de Irrigação

83. Os perímetros públicos de irrigação (PPI), que no âmbito da Região Nordeste são de responsabilidade do Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (Dnocs) e da Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco (Codevasf), têm significativa relevância, seja, inicialmente, como política de assentamento de pequenos agricultores, seja como experiência de convivência de perfis diferentes de irrigantes, seja, ultimamente, como instrumento de fomento à exploração da agricultura irrigada a título de agronegócio.

84. Não se pode afirmar que os PPIs tenham sido um caso de sucesso de política pública no Brasil. As auditorias levadas a cabo pelo TCU, mais precisamente o Levantamento realizado pela Secex/CE (TC 011.721/2016-2, Registro Fiscalis 170/2016) e o Levantamento realizado pela Secretaria do Meio Ambiente (TC 020.561/2015-6), dão conta de que nunca um PPI foi emancipado no país. Por emancipação entenda-se a passagem do título de propriedade do lote ao irrigante e a saída do Dnocs ou da Codevasf, de acordo com o caso, da administração e da manutenção das instalações do equipamento.

85. Tanto é assim que, segundo a Agência Nacional de Águas - ANA, em seu Relatório de Recursos Hídricos, em 2014, o Brasil dispunha de 29 milhões de hectares com potencial para irrigação, atingindo nesta década a marca de 5 milhões de hectares com a prática de agricultura irrigada. Atualmente, os projetos públicos de irrigação ocupam apenas 5% desta área. Além disso, esse baixo percentual decresce rapidamente, mercê da maior popularização das tecnologias de agricultura irrigada e da não execução de novos projetos de PPIs.

86. Como mencionado, o modelo dos PPIs foi sofrendo profundas modificações ao longo do tempo. Inicialmente a política voltava-se para o assentamento de irrigantes individuais, mas já no fim dos anos 90, passou a prevalecer o sistema misto, com empresas e irrigantes com lotes individuais. Mesmo com essa mudança de perfil, dada a decadência dos PPIs, são muito poucos os perímetros mistos. A grande maioria dos lotes dos PPIs é ocupada por agricultura familiar.

87. Com o advento da Política Nacional de Irrigação, Lei 12.787, de 11/1/2013, o foco das políticas de irrigação passou a ser a irrigação privada. De acordo com a nova lei de irrigação, empresas instaladas nos PPIs ficariam de fora de programas de financiamento públicos de agricultura, pois não poderiam oferecer o título de propriedade da terra e não haveria um fiador, capaz de garantir as operações de crédito. Nem a Codevasf, que possui natureza jurídica de empresa pública, entidade de direito privado, portanto, poderia interceder nessa situação. A nova lei, na prática, decreta o fim dos PPIs, mesmo aqueles que contem com perfil mais empresarial, pois as garantias para qualquer financiamento devem ser externas à operação da empresa no perímetro. Pouquíssimas empresas se enquadram nesse perfil.

88. Ocorre que a grande maioria dos ocupantes de lotes de PPIs são irrigantes individuais. Para se ter ideia da ordem de grandeza, segundo dados do Dnocs (...) há quase 8000 famílias instaladas em PPIs. Os números dos PPIs operados pela Codevasf são semelhantes. Além disso,

praticamente todas essas famílias possuem o perfil do participante do Pronaf B, exatamente aquele atendido pelo Agroamigo do BNB.

89. Mas o Agroamigo não atende aos irrigantes dos PPIs, apesar de o Pronaf B não exigir garantia alguma de título de propriedade da terra, pois o foco do programa é a unidade familiar do agricultor. A falta de acesso ao Pronaf B por parte dos irrigantes os coloca em situação de extrema vulnerabilidade, mercê da falta de recursos para cultivar seu lote e dele obter um rendimento ao menos razoável. Desse modo, e curiosamente, passa a ser um ônus ao irrigante agricultor familiar ocupar um lote em um PPI.

90. Também acaba sendo curioso que tanto o FNE quanto o Dnocs e a Codevasf estejam na esfera de atuação do Ministério da Integração. Isso demonstra a pouca articulação entre as diversas políticas públicas para a Região Nordeste, como havia afirmado o Tribunal.

91. Deve-se, portanto, recomendar ao BNB que inclua entre os seus potenciais clientes do Agroamigo os irrigantes dos perímetros públicos de irrigação operados por Dnocs e Codevasf.

O Agroamigo e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae)

92. A Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, determina que no mínimo 30% do valor repassado a estados, municípios e Distrito Federal pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) para o Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae) devem ser utilizados obrigatoriamente na compra de gêneros alimentícios provenientes da agricultura familiar.

93. O programa incorpora, assim, elementos relacionados à produção, acesso e consumo, com o objetivo de, simultaneamente, oferecer alimentação saudável aos alunos de escolas públicas de educação básica do Brasil, ao mesmo tempo em que procura estimular a agricultura familiar nacional.

94. Nesse contexto, o Pnae induz e potencializa a afirmação da identidade, a redução da pobreza e da insegurança alimentar no campo, a organização de comunidades, o incentivo à organização e associação das famílias agricultoras e o fortalecimento do tecido social, a dinamização das economias locais, a ampliação da oferta de alimentos de qualidade e a valorização da produção familiar.

95. Para o agricultor familiar, representa um canal importante de comercialização e geração de renda com regularidade, contribuindo para a inclusão produtiva, a geração de emprego no meio rural e o estímulo ao cooperativismo e ao associativismo.

96. Para os alunos da rede pública de ensino, é o acesso regular e permanente a produtos de melhor qualidade nas escolas: um passo adiante para a garantia de alimentos e hábitos saudáveis, com respeito à cultura e às práticas alimentares regionais.

97. A compra da agricultura familiar para a alimentação escolar está regulamentada pela Resolução CD/FNDE nº 26, de 17 de junho de 2013, atualizada pela Resolução CD/FNDE nº 04, de 2 de abril de 2015, que dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do Pnae.

98. Todas as etapas da aquisição dos produtos, desde o orçamento para a aquisição dos alimentos até a assinatura do consequente contrato de compras foi detalhado pelo FNDE na descrição dessa política.

99. Como no caso dos PPIs, o perfil do agricultor familiar é praticamente aquele perfil atendido pelo Programa Agroamigo, operado pelo BNB. Aqui ocorre que o Programa Agroamigo se limita a fazer os empréstimos para os agricultores, sem aproveitar a oportunidade de explorar a evidente sinergia entre o programa de crédito e a política de aproveitamento da agricultura familiar na merenda escolar.

100. A constatação é de que existe a oportunidade, existem os meios, mas o Banco enxerga sua atividade como estanque, sem qualquer relação com outras políticas públicas. Sendo assim, acaba por cumprir o seu papel de forma parcial, sem aproveitar toda a possibilidade de que dispõe para proporcionar melhorias na condição de vida de uma população eminentemente vulnerável.

(...)

V. Aspectos metodológicos das avaliações do FNE

Avaliações avulsas e produções avaliativas publicadas pelo Etene

101. De acordo com apresentação institucional preparada pelo Etene e exibida para a equipe de auditoria, o processo avaliativo do BNB segue três estratégias básicas, que são a geral, voltada para a política do FNE como um todo, a específica, com foco em programas individuais vinculados a determinados setores da economia, e os estudos de caso, abordando projetos individuais ou aspectos com características pontuais em relação ao programa.

102. Os produtos principais resultantes dessas linhas estratégicas são de dois tipos, a saber, (i) as publicações da série Avaliação de Políticas e Programas do BNB, que reúne as pesquisas encetadas em programas específicos ou sobre temas relacionados à prática e metodologia de avaliações de políticas, e (ii) os relatórios semestrais e anuais de impacto do FNE, encaminhados ao Ministério da Integração Nacional e à Sudene e que também são anexados aos relatórios de gestão que integram as contas anuais do FNE.

103. No que se refere às publicações da série de Avaliação de Políticas e Programas do BNB, a escolha dos temas obedece a critérios administrativos próprios do Etene na programação de suas atividades. Nas entrevistas mantidas com os técnicos do BNB e da Sudene a equipe de auditoria não obteve notícias da participação da Sudene ou do MI na definição dessa programação. Não há também obrigatoriedade de temas ou de periodicidade na produção desses estudos. (...)

104. Não há informação sobre a conclusão desses estudos e nenhum deles foi encaminhado à equipe de auditoria. Não se sabe também se tais trabalhos irão compor novas publicações da série, com algum impacto no processo de retroalimentação do planejamento do FNE, mas o fato é que, no momento da auditoria, a página do BNB na internet contava com apenas 12 publicações (<https://www.bnb.gov.br/projweb/en/Exec/livro.aspx>) . A maior parte delas é dos exercícios de 2009 e 2010, com as respectivas pesquisas se referindo a período ainda mais recuado (2000 a 2008) .

105. O único trabalho de 2013 trata de Avaliações de Impacto e Eficiência das Empresas Beneficiadas, investigando, além do impacto do FNE em termos de geração de emprego, de massa salarial induzida e de salário médio prevalecente no período de 2000 a 2008, uma análise da eficiência das aplicações do FNE em termos de empregos efetivamente criados em relação ao número esperado.

106. A ficha catalográfica desse trabalho informa o seguinte: Avaliações de impacto e eficiência das empresas beneficiadas pelo FNE: geração de emprego, massa salarial e salário médio 2000-2008 / Ricardo Brito Soares et al; Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2014 (trata-se do volume 13 da Série Avaliação de Políticas e Programas do BNB) . Pela sua importância singular no contexto da avaliação do FNE, as principais conclusões relatadas nesse trabalho, bem como a metodologia utilizada será objeto de análise mais detalhada no tópico a seguir deste relatório, quando se tratará do resultado do esforço avaliativo do FNE desenvolvido pelo Etene e outros pesquisadores independentes.

107. Além desse trabalho, foram encaminhados à equipe quatro outros estudos realizados em 2012 enfocando os beneficiários do Pronaf B, que são também o público do Programa Agroamigo. Tais estudos são também apresentados e analisados no tópico a seguir, acerca do

conteúdo das avaliações. Três desses trabalhos sobre o Pronaf B descrevem o perfil dos produtores, procurando compará-lo com o de um grupo de beneficiários iniciantes no programa. Apenas um dos trabalhos contém uma avaliação do impacto do Agroamigo no PIB dos municípios de residência dos produtores.

108. Já é o segundo grande levantamento sobre os beneficiários do Agroamigo. O primeiro estudo foi realizado em parceria do Etene e da equipe do Agroamigo do BNB com a Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (Fipe), vinculada à Universidade de São Paulo (USP). O resultado do trabalho, com o título Cinco Anos de Agroamigo: Retrato do Público e Efeitos do Programa, foi publicado em 2012 em volume avulso, editado pelo BNB. As principais conclusões foram as seguintes: (i) grande parte dos beneficiados é composta por famílias de baixa renda; (ii) reuniram-se indícios de que a produção agropecuária teve crescimento (o que o estudo mais recente não confirma) e, especialmente, (iii) que o acesso ao crédito permite que as famílias organizem melhor os meios de atender as suas necessidades de consumo, melhorando a qualidade de vida.

109. Tudo indica que, de fato, a criação do Agroamigo foi uma ação acertada no âmbito do FNE. As pesquisas confirmam que o programa de microcrédito orientado e repetitivo voltado às populações rurais de baixa renda do Nordeste vem proporcionando meios para a melhoria do bem-estar das famílias. É, assim, do interesse institucional do BNB manter acompanhamento mais estrito sobre o programa, de modo a chamar a atenção para a iniciativa, divulgando os bons retornos sociais eventualmente alcançados.

110. Entretanto, a mesma atenção não é, a olhos vistos, conferida aos demais programas do FNE (85,3% do total). Basta ver que o trabalho acima citado, sobre a avaliação de impacto e eficiência do FNE, sintetiza a produção avaliativa realizada pelo Etene até o presente momento, não só por ser o último volume da série de publicações sobre avaliação, mas também porque não há efetivamente nenhum outro trabalho publicado pelo BNB contendo avaliação do FNE ou de algum aspecto do programa que represente a posição atual e oficial do escritório.

Conteúdo avaliativo dos relatórios de impacto

111. Anote-se que os relatórios semestrais e anuais de impacto encaminhados à Sudene também não agregam maiores informações para essa produção. Na verdade, fazem pouco mais que computar indicadores meramente contábeis e financeiros de execução do fundo, mesmo assim com baixa correspondência com os indicadores previstos na metodologia divulgada pelo Etene.

112. Quanto à descrição do desempenho de cada setor, contida nos relatórios, é forçoso registrar que ela é puramente descritiva. Não há qualquer destaque dentre os empreendimentos financiados, nem informações sobre refinanciamentos, renegociações, empregos gerados, número de estabelecimentos em implantação ou outras que passem a ideia do impacto setorial dos empréstimos. Não há qualquer informação sobre os projetos oriundos da prospecção de negócios que deveria ser atribuição dos onerosos escritórios do BNB nos Estados de São Paulo e do Rio de Janeiro. Também não há menção a estudos de caráter avaliativo eventualmente realizados, para a maioria dos programas. A exceção é, novamente, o Pronaf B/Agroamigo. Por fim, não há referência à possível existência de projetos compartilhados ou acompanhados por agências de desenvolvimento estaduais, universidades, etc. Descreve-se, tão somente, o somatório das atividades desenvolvidas pelas agências responsáveis pelos créditos.

113. Além desse apanhado consolidado, os relatórios contêm uma projeção da contribuição do FNE para determinados agregados que fazem parte das contas nacionais (produção, valor adicionado, empregos, salários e tributos). Tal projeção, no entanto, é baseada na já mencionada metodologia da Matriz do Insumo-Produto, cuja utilização para fins de avaliação tem merecido críticas da Sudene e da CGU, que são órgãos interessados na qualidade e acurácia das avaliações produzidas no âmbito do FNE. De fato, por esse modelo, as projeções são baseadas em coeficientes médios dos setores ou zonas que compõem a matriz, quando o que se deseja é justamente situar o microimpacto do FNE na média do setor ou zona considerada.

114. Tendo em vista todas essas deficiências no processo avaliativo em curso, a equipe de auditoria entende que tal esforço poderia ser intensificado, ampliado e direcionado para fornecer informações relevantes, fidedignas e atualizadas para a sociedade e para os órgãos de controle, no que diz respeito ao efetivo impacto do FNE. Transcende o escopo da presente auditoria a análise da alocação dos recursos pagos ao BNB a título de taxa de administração do FNE (R\$ 1,3 bilhão em 2015) e do Pronaf (R\$ 321 milhões), que são utilizados livremente pelo BNB, sem qualquer informação nas contas do FNE sobre os gastos com eles realizados. No entanto, é de se exigir da entidade a alocação de recursos à unidade encarregada da avaliação e crítica do programa em volume compatível com a importância de suas funções e a necessidade de manter a sociedade convenientemente informada sobre o retorno social dos vultosos recursos dos impostos investidos no FNE.

Agroamigo x FNE Rural

115. O FNE Rural, especialmente, não tem merecido o mesmo acompanhamento dado ao Agroamigo/Pronaf, apesar do maior volume de recursos e dos altos custos extraordinários associados a esse programa. O FNE Rural é, de longe, o principal programa setorial do FNE, mesmo no contexto atual de uma das mais prolongadas secas do período recente. Conforme dados da execução do programa em 2015, o FNE Rural demandou cerca de 25% dos recursos do fundo, o que representou o valor total de R\$ 2,96 bilhões. Corresponde quase à soma dos dois setores seguintes, que são o Agroamigo (14,7%) e o de Comércio e Serviços (14,5%). No entanto, beneficiou, naquele mesmo exercício, apenas 24.434 pessoas, ou 1,9% do contingente de 1.304.472 pessoas alcançadas pelo Agroamigo.

116. Em sentido mais amplo, o setor rural do FNE compreende o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), em que desponta o Programa Agroamigo, e o Programa de Apoio ao Desenvolvimento Rural do Nordeste, que recebe o nome de FNE Rural, este mais voltado para a agricultura empresarial. Apesar das características visivelmente distintas desses dois programas, inclusive no que diz respeito ao volume de recursos e abrangência de público, conforme já destacado acima, o BNB não costuma separar o desempenho de cada um em seus documentos de avaliação. Mesmo o único trabalho da série de avaliações de programas e políticas sobre o FNE Rural, analisado abaixo, traz dados referentes ao Pronaf. Já nos relatórios semestrais e anuais de impacto, os dados sobre os itens financiados são apresentados sem qualquer distinção entre os dois subprogramas, juntando, por exemplo, os empreendimentos do agronegócio com as iniciativas da agricultura familiar, prejudicando a correta visualização dos resultados nas duas áreas.

117. Por exemplo, os dois maiores itens financiados em 2015 foram a bovinocultura (R\$ 1,9 bilhão) e grãos e fibras, ou soja e algodão (R\$ 1,8 bilhão). Não se sabe, porém, quanto dos dois programas rurais, Pronaf e FNE Rural, são aplicados nesses itens. Por presunção e sabendo-se da enorme preferência dos produtores familiares pela criação de bovinos, admite-se que o Pronaf seja dominante no primeiro item e o FNE Rural prevaleça na soja e no algodão, que são dois itens exportáveis conhecidos do moderno agronegócio, o primeiro deles em franca expansão nos estados da Bahia, do Maranhão e do Piauí, os quais, por isso mesmo, são os estados líderes nos financiamentos rurais do FNE.

118. No que se refere à adimplência, ainda como ilustração, dados de 2015 informam que a inadimplência total do setor rural foi de 5%. Ocorre que o Programa Agroamigo, do Pronaf B, tem como um dos pontos fortes a baixíssima inadimplência dos mutuários (1,3% no período 2005 a 2017, conforme apresentação do programa feita à equipe). Quanto às renegociações com remissão de dívidas, do mesmo modo, o FNE apresentou naquele ano um total R\$ 816 milhões em descontos sobre as dívidas, com base na Lei 12.844/2013, voltada para o crédito rural. É previsível que as duas áreas do setor rural atendidas pelo FNE tenham desempenho completamente diferente, tanto no indicador de inadimplência, como nos custos extraordinários com renegociações e remissões, cabendo à unidade avaliadora explicitar as diferenças existentes ao público interessado, para fins de análise crítica e planejamento futuro.

119. Há, no entanto, diferenças de tratamento no que diz respeito à avaliação de ambos os subprogramas. Como já explicado, o Agroamigo merece superexposição ao público, contando já com dois levantamentos de longo alcance. Já o FNE Rural, menos massificado, e atendendo, além do agronegócio, à agropecuária mais tradicional do Nordeste brasileiro, foi objeto de apenas um estudo patrocinado pelo BNB, apesar do maior volume de recursos direcionado a este último e dos custos extraordinários com renegociações e remissão de dívidas também maior. Trata-se de pesquisa realizada entre 2009 e 2010 e publicada em 2012 (Avaliação do FNE Rural/Coordenadores, Marcos Falcão Gonçalves et al., Fortaleza, Banco do Nordeste do Brasil) .

120. O estudo traça um painel relevante das principais culturas financiadas pelo FNE, com descrição das perspectivas mercadológicas presentes e futuras de cada uma, fazendo um resumo da participação do FNE no seu desenvolvimento. No caso da soja, por exemplo, o estudo relata que o FNE teve participação relevante no início da cultura da soja em áreas específicas da Região Nordeste, localizadas principalmente nos Estados da Bahia, Piauí e Maranhão. Segundo o estudo, a produção teve início na região de Barreiras, na Bahia, na década de 1980. Com a criação do FNE teve início a concessão de financiamentos em apoio a essa atividade. Os valores foram aumentando ano a ano até que, em 2008, cerca de 9,4% e 3,5% do FNE Rural e do FNE Total, respectivamente, foram aplicados na expansão do cultivo, correspondendo a cerca de R\$ 1,8 bilhão em valores históricos.

121. É de fato indiscutível a importância do FNE, como componente relevante do Sistema Nacional de Crédito Rural, no desenvolvimento de culturas fortemente presentes na economia internacional e que apresentam boa adaptabilidade a subsistemas climáticos do Nordeste, como é o caso da soja. O estudo tem o mérito de mostrar esse apoio ao desenvolvimento do agronegócio na região, nas áreas propícias às culturas exportáveis existentes na Bahia e em outros dois estados do Nordeste que figuram entre os menos desenvolvidos da Federação – Piauí e Maranhão.

122. Peca, no entanto, ao deixar de confrontar essas áreas de maior dinamismo no setor rural com aquelas mais atrasadas, voltadas para a agricultura tradicional, de forma a mostrar para os órgãos setoriais as áreas e atividades do setor rural nordestino que acarretam o puro desperdício de recursos do FNE ou mesmo o desvio de suas finalidades produtivas, dando vezo à inadimplência das obrigações contratuais e aos famigerados projetos legislativos de renegociação das dívidas com alargados descontos sobre o principal e encargos da dívida. Em vez disso, o estudo persiste em apontar como resultado das aplicações as projeções da MIP, baseadas em coeficientes técnicos gerais da economia, sem qualquer relação com os específicos recursos do FNE aplicados.

Avaliação com base na Matriz Insumo-Produto (MIP)

123. Entre as razões para o emprego disseminado da MIP como instrumento de avaliação do FNE podem estar o baixo custo do método, uma vez desenvolvida a matriz, e a segurança de seus resultados, sempre positivos. Além disso, não se pode dizer que o método é totalmente dissociado da realidade, pois a matriz dos coeficientes técnicos é construída com dados reais das contas nacionais, fornecidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) .

124. Porém, são argumentos insuficientes para o uso exaustivo que o BNB faz do instrumento na área de avaliação. Primeiro, seu poder é apenas preditivo, o que faz a ferramenta própria para a etapa de planejamento, e não para a de avaliação, em que devem prevalecer os instrumentos de medição. E mesmo quanto à força preditiva, há a necessidade de a matriz ser permanentemente atualizada, para incorporar os fatores cíclicos e conjunturais. Quanto mais antiga a matriz, menos críveis são suas previsões. Essas dificuldades fazem com que, mesmo no específico âmbito do planejamento, o sistema sofra a concorrência cada vez mais forte de outras modelagens teóricas mais sofisticadas e menos trabalhosas, baseadas na análise fundamentalista das variáveis econômicas relevantes para o planejamento.

125. Essa característica predominantemente preditiva da MIP é, aliás, do conhecimento do BNB. Tanto é que, no Painel de Referência da auditoria, o próprio representante do Etene justificou-se, acerca da utilização sistemática da MIP para fins de avaliação, destacando que as informações geradas pela Matriz do Insumo-Produto desenvolvida no BNB, que ali recebeu a denominação de Sistema Intermunicipal de Insumo-Produto do Nordeste (Siipne) em documentos de avaliação de programas do FNE, são dadas como projeções, valores esperados ou expectativas de realização, não podendo ser entendidas como os dados da realidade efetiva. Mesmo assim, o contrassenso de apresentar projeções em documento destinado a informar resultados é evidente.

126. Um dos problemas da MIP como instrumento de avaliação é a suposição de que os coeficientes técnicos que descrevem o relacionamento entre os diversos setores da economia, por maior que seja a setorização, são fixos e dependentes da produção total de cada um desses setores. Ou seja, o produto que um setor destina a todos os outros setores e ao consumo final das famílias representa uma proporção fixa da produção setorial total. É escassa a base teórica ou empírica para tal suposição, de modo que a probabilidade dessas proporções se repetirem ano a ano são pequenas e maiores apenas no curtíssimo prazo.

127. Mas os atrativos continuam superando essas ressalvas de forma que a MIP continua sendo um instrumento comum nos órgãos de planejamento regional, facilitado ainda pela maior capacidade de processamento dos computadores atuais, permitindo maior detalhamento em setores econômicos e zonas geográficas (o Siipne do BNB abrange 60 zonas geográficas e 82 setores econômicos). Esse detalhamento maior mitiga o problema da baixa preditibilidade, pois os coeficientes médios passam a ser calculados para agregados cada vez menores. Mas, note-se, isso não legitima a utilização do modelo para fins avaliativos do FNE, pois nada garante que os recursos sigam o mesmo conjunto de coeficientes de produtividade válidos para as microrregiões e setores em que são aplicados. Afinal de contas, isso é justamente o que se quer saber com a avaliação.

128. Apesar de todas essas restrições, surpreende que o BNB faça uso tão extensivo do sistema, aplicando-o não só em seus levantamentos específicos sobre os programas de financiamento, mas também nos relatórios semestrais e anuais sobre os impactos do FNE, mesmo que faça ressalvas sobre a validade das conclusões geradas pelo modelo. Note-se que a metodologia de avaliação adotada pelo Etene fala em diversas outras fontes de obtenção de dados, tais como o IBGE, o relatório Rais, o banco de dados do Caged e os sistemas internos do Banco. Não há razão para que se privilegie a mais desacreditada e criticada das fontes previstas na referida metodologia.

129. De fato, essa preferência tem custado ao BNB algumas fortes críticas dos órgãos de controle e da própria Sudene, a quem cabe dar a palavra final sobre as avaliações do FNE. A CGU, por exemplo, entende que o sistema talvez não seja capaz de medir os impactos provocados pelo FNE de maneira isolada, descontando adequadamente todos os efeitos produzidos pelas demais fontes de incentivo à geração de empregos. Textualmente, o alerta da CGU, expressado no Relatório de Auditoria de Gestão das contas do FNE relativas ao exercício de 2015 (TC-036.840/2017-3) é o seguinte:

‘Em que pese a estimativa mostrar um efeito bastante significativo com relação à geração de empregos/ocupações, há muito se alerta que essas estimativas da MIP para as ocupações geradas devem ser vistas com muita cautela, pois o FNE é apenas uma das diversas fontes incentivadoras da geração e manutenção de empregos, à luz dos efeitos diretos, indiretos e induzidos de suas aplicações’.

130. Já a Sudene tem feito as seguintes críticas ou recomendações nos relatórios de impacto do FNE que lhe são submetidos, acerca da utilização de projeções retiradas da Siipne como se tais projeções pudessem ser relevantes para avaliação das ações do FNE:

‘i) Buscar desenvolver outros estudos, além da Matriz de Insumo-Produto, para uma efetiva avaliação econômica, além de pesquisas de campo, de forma a mensurar a efetiva contribuição do FNE para o desenvolvimento regional e sua aderência à PNDR.

ii) Para avaliação econômica dos impactos e resultados do FNE, devem ser contemplados acompanhamentos e técnicas, além da Matriz Insumo-Produto, para uma avaliação econômica mais robusta, de modo a expressar a efetiva contribuição do FNE para o desenvolvimento regional e sua aderência à PNDR.’

Indicadores utilizados no processo avaliativo

131. Além da Matriz do Insumo-Produto, os relatórios semestrais e anuais de impacto do FNE costumam trazer também os indicadores utilizados para a avaliação do fundo em um dado ano. Eles se subdividem em indicadores de eficiência, de eficácia e de efetividade. Os dois primeiros voltam-se primordialmente para a gestão interna dos recursos, medindo o impacto em termos de alcance das metas espaciais, setoriais, porte das empresas, etc., caso dos indicadores de eficácia, ou de variáveis operacionais financeiras, como a inadimplência, no caso da eficiência operacional, como já discutido acima.

132. Já os indicadores de efetividade deveriam se voltar para os resultados externos das aplicações, procurando medir o impacto no público beneficiado ou na sociedade em geral e nos aspectos da realidade em que se busca influir positivamente com os diversos programas. É o que se depreende da leitura dos diversos relatórios de impacto disponibilizados no sítio do BNB na internet.

133. É preciso registrar que essa estrutura de indicadores guarda apenas relação aproximada com a descrita na Metodologia de Avaliação do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste, de 2012, que constitui o Volume 9 da Série Avaliação de Políticas e Programas do BNB. Esse trabalho, conforme dito na sua apresentação, deveria conter uma revisão da metodologia até então prevalecente com base na experiência prática acumulada no período 2006 a 2008. O objetivo era definir ‘as bases conceituais e metodológicas para orientar a avaliação do Fundo’.

134. Na descrição dos indicadores constantes dessa revisão, estes são divididos em três classes: indicadores de execução, de resultados e de impactos, nomenclatura que, portanto, não é a mesma utilizada nos relatórios anuais e semestrais de impacto. Os primeiros aproximam-se mais dos que, nos relatórios, são chamados indicadores de eficácia, mas vão além nas informações disponibilizadas, chegando, por exemplo, ao número de empreendimentos implantados, ampliados, modernizados, mantidos e expandidos, por porte, região e estado.

135. Por sua vez, os indicadores de resultado referem-se aos objetivos atingidos no nível das firmas ou dos empreendimentos beneficiados, medindo, por exemplo, o aumento da produção verificada, dos empregos, do faturamento e outros. No caso dos programas setoriais, o detalhamento é dirigido para os produtos específicos do setor. No FNE Rural, por exemplo, é previsto um indicador para o aumento do tamanho dos rebanhos. Para o setor de turismo, a metodologia chega a pedir a medição dos leitos de hospedagem ofertados ou o número de locadoras de veículos financiadas.

136. O terceiro tipo de indicadores são os de impacto. Estes procuram avaliar o resultado final das ações do FNE para a sociedade, principalmente no aspecto macroeconômico. O crescimento do PIB regional e o aumento do estoque de empregos são, por exemplo, dois dos indicadores solicitados. É necessário que tais indicadores observem a relação de causa e efeito entre o FNE e a evolução do indicador, o que pode não ser tarefa de fácil execução.

137. Para o crescimento econômico, é bem mais problemático medir a contribuição do FNE a cada ano. Pode ser necessário substituir esses indicadores por estudos econométricos, pesquisa de campo, estudos de caso, que, mesmo de forma periódica, passem para o público o papel do fundo na eventual melhoria do ambiente econômico nos municípios. Importa observar que o

FNE tem como característica positiva chegar à quase totalidade dos municípios do Nordeste. Chega a ser um campo convidativo à pesquisa econométrica para estimação do impacto de diferentes tipos de gastos públicos nos municípios e o PIB, PIB per capita ou IDH municipal, na linha da teoria do economista americano Robert Barro sobre o papel dos gastos públicos para o desenvolvimento.

138. O que realmente não se justifica e não se admite é o recurso quase exclusivo à Matriz do Insumo-Produto, inclusive para supostamente mensurar o impacto do FNE na criação de empregos. Na verdade, pelo seu baixíssimo valor elucidativo em termos de avaliação do FNE, seria até preferível que a metodologia de avaliação em voga no Etene deixasse de mencionar o instrumento como fonte para obtenção de dados para os indicadores de avaliação.

139. Como conclusão, tem-se que os relatórios semestrais e anuais de impacto não vêm observando a metodologia desenvolvida pelo Etene e oficialmente divulgada para o público em sua página na Internet. As diferenças começam na terminologia das classes dos indicadores e se estendem ao conteúdo das informações, que, na metodologia estabelecida, referem-se concretamente ao objeto e finalidade dos financiamentos concedidos e aos impactos gerados no ambiente macroeconômico. Além disso, os indicadores previstos na metodologia são numerosos e, na sua maioria, difíceis de serem acompanhados rigorosamente.

Impactos na geração de emprego, massa salarial e salário médio ao nível das firmas

140. Neste tópico, cabe analisar, inicialmente, o estudo mencionado anteriormente, qual seja, o trabalho ‘Avaliações de impacto e eficiência das empresas beneficiadas pelo FNE: geração de emprego, massa salarial e salário médio 2000-2008 / Ricardo Brito Soares et al; Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2014’ (Volume 13 da Série Avaliação de Políticas e Programas do BNB) . Como já explicado, esse estudo sintetiza a produção avaliativa sobre o FNE mais relevante realizada pelo Etene até a presente data, com possível exceção do Agroamigo/Pronaf B, que vem sendo objeto de estudos abrangentes especialmente sobre o perfil característico dos beneficiados.

141. O trabalho em questão procura aplicar de forma mais completa a metodologia denominada matching com propensity score, utilizada pela primeira vez no BNB no trabalho pioneiro de Avaliação de Impactos do FNE - Emprego, Massa Salarial e Salário Médio, de 2009, vários autores, que constitui o volume 6 da série de avaliações do Banco. Até então, o BNB vinha persistindo na análise do impacto do programa no emprego e em outras variáveis econômicas de relevo, sempre com base nos dados da Rais e dos financiamentos concedidos com recursos do fundo. Mas a análise restringia-se à simples comparação ou análise comparativa do desempenho das empresas financiadas com aquelas não financiadas, sem emprego, contudo, de modelo estatístico ou econométrico mais sofisticado, que conferisse maior confiabilidade às conclusões.

142. Desta vez, o Etene aplicou a metodologia sobre base empírica consideravelmente maior, decompondo os resultados setorialmente e geograficamente, e medindo o impacto após um a cinco anos da concessão do financiamento. O universo pesquisado para o teste de desempenho após um ano do financiamento engloba 25.075 empresas beneficiadas com empréstimos do FNE e 103.150 empresas não beneficiadas. O trabalho agregou também uma interessante análise de eficiência dos dispêndios realizados no FNE em termos de empregos esperados e empregos diretos efetivamente criados. A hipótese subjacente básica às duas análises realizadas é a de que as condições diferenciadas dos financiamentos do FNE, como juros menores em relação ao mercado e a existência de descontos pela pontualidade dos pagamentos, permitiriam às empresas beneficiadas contratarem mais empregados.

142. O matching com propensity score, utilizado inicialmente no trabalho de 2009, procura, em um primeiro estágio, separar as empresas do universo pesquisado em grupos homogêneos, segundo características definidoras da tipologia das empresas, como o total dos empregados, a média de idade desses empregados e sua escolaridade, tempo de operação da empresa, etc. Trata-se de atribuir a cada empresa um escore de crédito (o propensity score do nome do

método) , para então separar as empresas em faixas de escores. O passo seguinte, o matching, consiste na comparação do desempenho médio das empresas beneficiadas com empréstimos do FNE com aquele apresentado pelas empresas não financiadas em alguma variável de interesse, como o número médio de empregados, o total dos salários ou o salário médio. Como já adiantado, os dados são provenientes dos sistemas internos do BNB e das informações dos sistemas federais Rais e Caged, ambos do Ministério do Trabalho e Emprego.

(...)

143. Os resultados são todos significantes à taxa de 5%. A taxa diferencial de crescimento do emprego, nos estratos, é inicialmente baixa, começando com 3,65%, mas aumenta linearmente de acordo com o tempo decorrido depois do financiamento, chegando a 37,57 na média dos estratos. Essa diferença na geração de empregos também se verifica no diferencial da massa salarial, em razão, principalmente, do crescimento do emprego, uma vez que, no tocante ao salário médio, o diferencial entre as empresas beneficiadas e não beneficiadas não se mostra tão expressivo.

144. Com relação à geração de empregos, a pesquisa evidencia um impacto relevante do FNE ao nível das empresas beneficiadas. Elas conseguem gerar mais empregos do que as não financiadas pelo programa, como decorrência, segundo os pesquisadores, das condições financeiras mais benéficas de financiamento em relação ao padrão de mercado. Segundo o estudo, as empresas financiadas conseguem criar, em média, 3,65% mais empregos que as não financiadas já no primeiro ano dos projetos. Essa diferença cresce de forma praticamente linear ao longo do tempo chegando a 37,57% a mais de empregos, no quinto ano, sempre na comparação com empresas com características semelhantes.

145. Tal resultado é relevante, mas não se pode negar a previsibilidade do achado, e não só em razão das condições financeiras mais favoráveis dos empréstimos. Deve-se levar em consideração que o FNE é uma das poucas fontes de financiamento de longo prazo existentes no Nordeste, quiçá no Brasil. Pesquisa do Ipea de 2013 revela que 67% do crédito de longo prazo de todo o país é provido pelo BNDES. A CEF, principal financiadora de empréstimos habitacionais de longo prazo, responde por mais 11,6% de participação no crédito total. O BNB é o sétimo maior provedor de crédito de longo prazo no Brasil, praticamente monopolizando esse tipo de crédito na sua região de atuação (Ipea, Texto para Discussão 1843, p. 30) .

146. Portanto, pode ser que as empresas do grupo de controle, aquelas que não receberam quaisquer financiamentos pelo FNE, não se distingam das empresas financiadas apenas pela falta de acesso a empréstimos a juros subsidiados. Elas podem também não ter acesso a qualquer tipo de empréstimo de longo prazo, que leve em conta o período de maturação do empreendimento, mesmo que a juros maiores dos que os praticados no FNE.

147. O que seria pouco previsível é a manutenção dessa característica no longo prazo, ou até depois de cinco anos após o financiamento. Os autores não oferecem uma explicação para o crescimento expressivo da diferença na empregabilidade entre as firmas financiadas e não financiadas ao longo do tempo, nem para a quase linearidade desse crescimento. Ambos os resultados são relevantes e surpreendentes. Aos cinco anos de financiamento, por exemplo, as empresas beneficiárias têm taxa anual de contratação quase dobrada em relação às firmas não financiadas, e empregam a uma taxa quase cinco vezes superior à do primeiro ano do financiamento. Tal comportamento dificilmente pode ser atribuído exclusivamente ao diferencial da taxa de juros dos empréstimos. Pelo contrário, o previsível seria que, com a maturação e consolidação dos empreendimentos, houvesse a diminuição ou estabilização do ritmo de contratações.

148. Provavelmente, também para esta variável, não estejam sendo considerados outros fatores de diferenciação entre as empresas financiadas e não financiadas, além dos juros menores oferecidos pelo FNE. É possível que parte considerável das empresas do primeiro grupo tenham recebido mais de um empréstimo do FNE no período considerado, duplicando as condições mais vantajosas em relação às empresas não financiadas. Importante observar que o setor

industrial, em que o número de operações por beneficiário, a duração média e o valor dos contratos costumam ser maiores do que nos outros setores, a empregabilidade aos cinco anos é também muito maior, chegando a muito mais do que o dobro do crescimento do emprego apresentado pelas firmas não beneficiadas (105,17% de aumento anual do emprego contra 48,12%) .

149. Por fim, a pesquisa revela outro dado interessante, e desta vez desabonador para o FNE. Apesar das empresas financiadas gerarem mais empregos nos cinco anos após o financiamento, não há o mesmo progresso no salário médio na comparação com as empresas não financiadas. Mesmo na indústria, para onde são destinados os investimentos de maior valor do FNE, o ganho salarial nas empresas financiadas é até menor do que o observado nas empresas não financiadas em alguns dos cinco anos do horizonte da pesquisa. Lícito concluir que os investimentos não alcançam as áreas mais dinâmicas e de maior absorção de tecnologia de cada setor, beneficiando apenas as atividades mais tradicionais e de baixa produtividade, conforme observou, aliás, o representante da Controladoria-Geral da União no Painel de Referência da auditoria.

150. A Lei 7.827/1989 estabelece como diretriz o ‘tratamento preferencial às atividades produtivas de pequenos e miniprodutores rurais e pequenas e microempresas, às de uso intensivo de matérias-primas e mão-de-obra locais e as que produzam alimentos básicos para consumo da população (...)’ (art. 3º, inciso III) , mas traz também como diretrizes a ‘conjugação do crédito com a assistência técnica, no caso de setores tecnologicamente carentes’ (inciso VI) e o ‘apoio à criação de novos centros, atividades e polos dinâmicos (...)’ .

151. Esse importante achado coloca para o sistema de planejamento do FNE e para os setores responsáveis pela execução do programa o desafio de obter melhores resultados nos ganhos salariais das pessoas empregadas nos projetos apoiados, como exigem as normas de regência do FNE. Para tanto, há que se desenvolver um maior esforço para atrair e selecionar melhores projetos, mais produtivos e com tecnologia incorporada, o que pode ser facilitado com uma maior integração, por exemplo, com a universidade e com as entidades estaduais de planejamento e desenvolvimento da região.

Avaliações recentes do Agroamigo encaminhadas à equipe

152. Analisou-se também neste tópico os trabalhos produzidos ou apoiados pelo Etene que não foram integrados à série Avaliação de Programas e Políticas do FNE. Trata-se de estudos recentes que abordam primordialmente os programas de agricultura familiar (Pronaf) . (...) .

153. De maneira geral, esses trabalhos detectaram melhoras na qualidade de vida dos beneficiários, principalmente mediante acesso a serviços públicos fundamentais e a bens de consumo, mas sem aumento evidente na produção agropecuária. O modelo econométrico utilizado em um dos trabalhos, para avaliação do impacto nos PIBs municipais, indicou aumento na produção dos setores industrial e de serviços, mas curiosamente não encontrou qualquer impacto na produção agropecuária. O crescimento naqueles setores é atribuído simplesmente ao multiplicador de gastos keynesiano, sem relação, portanto, com o específico objeto dos contratos de empréstimo.

154. Esse trabalho utilizou como variáveis independentes apenas dois tipos de transferências aos municípios, as do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e as do próprio Agroamigo. A título de sugestão para ampliação dessa linha de pesquisa, e sabendo-se que há diversas outras transferências com igual ou maior influência nas economias municipais, tais como as do Programa Bolsa Família, do Fundeb, da alimentação e transporte escolar, das aposentadorias do INSS, as dos outros programas do FNE, etc., seria altamente desejável que o Etene investisse em estudos que levassem em conta, senão todas, pelo menos a maior parte dessas transferências, procurando dessa forma conferir maior acurácia aos resultados.

Avaliações independentes do FNE

155. Essa linha de pesquisa enfocando o impacto dos fundos constitucionais nos indicadores macroeconômicos municipais tem sido seguida por pesquisadores independentes diversos, mostrando-se relativamente inconclusiva quanto ao veredito final. O trabalho ‘Measuring micro and macro-impacts of regional development policies: the case of the FNE-Industrial loans in Brazil, 2000-2006’ (Resende, G. M., *Regional studies*, v. 48, n. 4, p. 646-664, 2014) , por exemplo, utilizando um método de primeiras diferenças das séries, não encontra qualquer impacto positivo do FNE no crescimento do PIB per capita na Região Nordeste, para o período 2000-2006.

156. Entretanto, outro estudo conduzido pelo mesmo autor do trabalho citado acima (Avaliação dos impactos econômicos do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste entre 2004 e 2010. Brasília: Ipea, 2014, Texto para Discussão 1918) , desta feita utilizando dados em painel com efeitos fixos para o período 2004 a 2010, concluiu, de modo diverso em relação ao trabalho anterior, que o FNE impacta positivamente o PIB municipal e microrregional, com efeito positivo para os empréstimos ao setor rural. (...) .

157. De modo geral, a revisão confirma o impacto do FNE no nível das firmas beneficiadas com os empréstimos, no crescimento do emprego e da massa salarial (mas sem impacto no salário médio) , havendo ainda indecisão quanto ao impacto no nível macroeconômico. Reforça-se assim a sugestão de que o Etene apoie a investigação no nível macro, preferencialmente mediante modelos econométricos de regressão abrangendo o máximo possível de estímulos ao crescimento municipal, a fim de que se possa comparar o impacto conjunto de todos os fatores.

158. Especial ênfase deve ser dada às transferências ao FNE Rural, cujo impacto sobre os PIBs municipais urge seja cotejado com o do Agroamigo/Pronaf e o das demais transferências, tais são os custos extraordinários imputáveis a esse programa específico. O FNE Rural é, de longe, o principal programa setorial do FNE, mesmo no atual período em que a região passa por uma das mais prolongadas secas dos anos recentes. Conforme dados da execução do programa em 2015, o FNE Rural demandou cerca de 25% dos recursos do fundo, o que representou o valor total de R\$ 2,96 bilhões. Corresponde quase à soma dos dois setores seguintes, que são o Agroamigo (14,7%) e o de Comércio e Serviços (14,5%) . No entanto, beneficiou, naquele mesmo exercício, apenas 24.434 pessoas, ou 1,9% do contingente de 1.304.472 pessoas alcançadas pelo Agroamigo.

(...)

VI. Responsabilidade pela avaliação do FNE e repercussão no planejamento

Competências do processo de avaliação do FNE

159. A atividade principal de avaliação dos resultados do FNE, com poder de determinar os ajustes necessários em sua condução, é exclusiva da Sudene, ou mais especificamente, do seu Conselho Deliberativo. É o que determina a Lei 7.827/1989, em seu art. 14, inciso III. Esse papel da Sudene como avaliador natural da política pública do FNE foi reiterado pela Lei Complementar 125/2007, que reestruturou a autarquia.

160. A Sudene, no entanto, não realiza diretamente essa atividade avaliativa. Historicamente, seu papel tem sido apenas o de se manifestar sobre os documentos técnicos de conteúdo avaliativo que lhes são submetidos, principalmente, ou quase exclusivamente, pelo BNB. De acordo com o art. 7º da Lei 10.177/2001, o BNB está obrigado apenas ao fornecimento das informações necessárias à supervisão, acompanhamento, controle e avaliação das ações do FNE, embora o art. 15, inciso V, da Lei 7.827/1989 defina como atribuição dos bancos administradores dos fundos constitucionais ‘prestar contas sobre os resultados alcançados, desempenho e estado dos recursos e aplicações ao Ministério da Integração Nacional e aos respectivos conselhos deliberativos’.

161. Ademais, o art. 20 do mesmo diploma legal determina que os bancos administradores dos fundos constitucionais devem apresentar ao Ministério da Integração Nacional e às superintendências regionais de desenvolvimento, semestralmente, relatório circunstanciado sobre as atividades desenvolvidas e os resultados obtidos com os financiamentos concedidos.

162. Provavelmente em razão desses comandos e diferentemente do que se verifica na etapa de planejamento, em que a Sudene efetivamente participa de forma mais explícita do processo, manifestando-se e cancelando as programações anuais de gastos, o envolvimento daquela autarquia é sensivelmente menor na etapa de avaliação, levando o próprio BNB a assumir quase por inteiro a tarefa da avaliação do FNE, restando à Sudene basear-se nas conclusões oferecidas nesses trabalhos para determinar os ajustes necessários no programa e realimentar o processo de planejamento. Configura-se, assim, verdadeira autoavaliação do BNB.

163. Os gestores da Sudene afirmaram que uma das dificuldades enfrentadas para a ausência de avaliações próprias do FNE consiste na não disponibilização para a autarquia, por parte do BNB, dos dados das operações de crédito contratadas com recursos do FNE. Por ser titular da política de desenvolvimento regional do Nordeste, e, ainda, por existir comando legal expresso que determina a realização de avaliações do FNE, entende-se que a obtenção desses dados pela Sudene é indispensável para a realização de suas atribuições, devendo o Banco apenas tomar os devidos cuidados no repasse das informações, a exemplo de retirar a identificação dos beneficiários dos empréstimos.

164. Pela maior autonomia financeira e administrativa de que dispõe e também por possuir em sua estrutura unidade técnica de renome dedicada ao estudo da problemática geral do desenvolvimento regional, ao BNB restou, portanto, a responsabilidade de realizar a maior parte da tarefa de avaliação, o que não deixa de acarretar evidente prejuízo para a independência do processo. A unidade responsável pela realização do processo avaliativo do FNE é o Etene, originalmente destinado aos estudos, pesquisas e análises voltados para a problemática do desenvolvimento econômico da região Nordeste, cuja reputação de excelência de seus quadros é reconhecida e disseminada no Nordeste. (...)

165. Ao prever a realização da avaliação do FNE por entidade distinta daquela responsável pela execução do programa, o legislador demonstrou preocupação com a independência, compreendendo que o investimento no programa, envolvendo vultosos recursos originados de impostos cobrados da sociedade, demanda verificação rigorosa e isenta do alcance dos objetivos previstos em grau aceitável, especialmente o do desenvolvimento econômico e social das regiões beneficiadas. Apesar do alto conceito da instituição do BNB encarregada da avaliação, os trabalhos nesse sentido sempre se ressentirão de natural suspeição, em face do conflito de interesses envolvido nas avaliações mais críticas. Cabe lembrar que o Banco é remunerado pelo FNE.

166. Acresce que a Sudene também não interfere na metodologia de avaliação nem muito menos na escolha das áreas a serem avaliadas pelo Etene. É certo que a autarquia tem se manifestado contrariamente à utilização do instrumento da Matriz do Insumo-Produto (MIP) para avaliação, fadado a quase sempre mostrar resultados positivos das aplicações na geração de renda, emprego e tributos. Mas tais reclamações têm sido ignoradas pelo BNB, que permanece utilizando-a em seus relatórios de impacto.

167. O Etene informou à equipe de auditoria que usualmente são contratados pesquisadores ou consultorias externas para a execução dos trabalhos de avaliação, normalmente conduzidos por equipes mistas, compostas por técnicos do próprio escritório e por pesquisadores contratados. Nada obstante este e outros esforços do Etene para assegurar a isenção dos procedimentos de avaliação sob sua responsabilidade, permanece a observação relativa à suspeição do processo.

Repercussão das avaliações do FNE nos novos ciclos de planejamento

168. Outra questão avaliada foi a retroalimentação do processo de planejamento do FNE com os resultados encontrados durante o processo de avaliação, tendo em vista que esse é um dos

objetivos principais de qualquer atividade avaliativa. Para esse ponto, considerou-se tanto as avaliações produzidas pelo Etene quanto as análises feitas pela Sudene sobre os Relatórios de Resultados e Impactos encaminhados pelo BNB.

169. É função do Banco do Nordeste, de acordo com o disposto no art. 15 da Lei 7.827/89, definir normas, procedimentos e condições operacionais próprias da atividade bancária, respeitadas as diretrizes constantes dos programas de financiamento do FNE aprovados pelo Condel. Portanto, a atividade dos bancos administradores dos fundos constitucionais deve se coadunar com a dos formuladores dos planos de desenvolvimento.

170. De fato, o casamento entre o conservadorismo típico da atividade bancária com os componentes de originalidade e risco que devem estar presentes em qualquer plano de desenvolvimento é crucial para o sucesso desse mesmo plano. No entanto, tem sido difícil alcançar o equilíbrio dessas duas visões em relação ao FNE, a julgar pelo histórico de avaliações feitas pela Sudene sobre os relatórios semestrais e anuais de impactos encaminhados para apreciação da autarquia.

171. No período de 2015 a 2017, o Condel aprovou todas as análises feitas pela Sudene, tendo sido realizadas diversas recomendações para corrigir o direcionamento do crédito no aspecto espacial e também no setorial. (...).

172. Algumas das críticas elencadas acima decorrem do fato de que as Programações Anuais do FNE carecem de direcionamento estratégico e tático, conforme discutido na primeira questão desta auditoria, o que ocasiona, por exemplo, a concentração dos empréstimos em alguns Estados e o baixo nível de informações a respeito dos arranjos produtivos locais.

173. No entanto, a distribuição do crédito em termos espaciais e setoriais deveria sofrer ajustes após as avaliações do Condel, visto que este tem a prerrogativa legal de determinar medidas de ajustes. No entanto, ao se comparar as mudanças realizadas no período 2016-2018 nas Programações Anuais do FNE, percebe-se que as críticas da Sudene não são incorporadas pelo BNB nos anos seguintes, levando à perpetuação dos problemas apresentados.

174. Nesse ponto, deve-se fazer ressalva quanto ao processo de acompanhamento da Sudene sobre as recomendações expedidas ao BNB. Os gestores da autarquia afirmaram que a participação da entidade na avaliação do FNE se encerra ao emitir parecer sobre o relatório do Banco, não havendo qualquer monitoramento das medidas aventadas.

175. Por outro lado, os gestores da Sudene também ressaltaram que as recomendações da autarquia não teriam força vinculante, ou seja, não seriam de cumprimento obrigatório por parte do agente executor do FNE, no caso o BNB. Sobre esse aspecto, além do Condel ser indubitavelmente a entidade responsável por conduzir a política de desenvolvimento regional do Nordeste, entende-se que o comando contido na Lei 7.827/89 é explícito, dando poderes para o Conselho Deliberativo da Sudene determinar as medidas corretivas necessárias para adequação dos financiamentos às prioridades regionais.

176. Sobre as avaliações do Etene, percebe-se que também estas não são levadas em consideração pelo próprio Banco. No Painel de Referência da auditoria, os representantes do BNB reconheceram que é quase nulo o processo de retroalimentação do planejamento do FNE que deveria advir da fase antecedente de avaliação, de modo a aperfeiçoar todo o sistema. Portanto, as propostas de Programação Anual do FNE, elaboradas pelo Banco, não se utilizam dos esforços realizados pelo Etene para avaliar os programas de financiamento do fundo.

177. O mesmo fenômeno acontece com as Diretrizes e Prioridades do próprio Condel. Poucas foram as alterações verificadas no período 2015-2018, embora o colegiado tenha competência para definir prioridades espaciais e setoriais para os créditos a serem concedidos com uso do FNE, inclusive discriminando percentuais mínimos e máximos para alocação dos recursos. Nesse período, as mudanças ficaram concentradas na inclusão de algumas prioridades setoriais em relação a anos anteriores, na inserção de diretrizes que já constavam da Lei 7.827/89 e na

exclusão de vedações para concessão de financiamentos, além de alterações na organização do texto.

178. Mesmo essas poucas mudanças e também as alterações nos programas de financiamento do FNE não partiram do Condel, mas sim dos outros gestores do fundo, principalmente o BNB. Conforme já afirmado anteriormente, todas as propostas de alteração nos programas de financiamento do FNE, bem como a única proposta de criação de um novo (FNE Semente), partiram do Banco.

179. Ou seja, o Condel realiza análises importantes sobre os relatórios encaminhados pelo BNB, alcança conclusões que poderiam alterar a realidade dos financiamentos do FNE, mas não provoca mudanças derivadas dessas análises, apesar de ter competência legal para tal. Além disso, não acompanha as próprias recomendações feitas ao BNB.

(...)

VIII. Conclusão

180. O Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste constitui-se em um dos instrumentos principais para o desenvolvimento econômico e social da região mais pobre do Brasil. Com o crescimento expressivo das disponibilidades do fundo nos últimos anos, tendo chegado a quase R\$ 80 bilhões somente no período 2016-2018, tornou-se ainda mais essencial planejar corretamente a alocação dos recursos, bem como avaliar se as aplicações estão gerando resultados efetivos.

181. As informações coletadas pela auditoria revelam falhas estruturais no processo de planejamento do FNE, na medida em que o agente executor do fundo, o BNB, tem atuado como verdadeiro formulador da política de desenvolvimento regional em relação à alocação dos recursos do FNE, o que tem provocado ineficiências na sua distribuição, em prejuízo ao público-alvo prioritário do fundo. A ausência do Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste, já apontada no Relatório Sistemático de Desenvolvimento – Recorte Nordeste (FiscNordeste), contribui para a ocorrência identificada.

182. O Conselho Deliberativo da Sudene, órgão máximo responsável pelo desenvolvimento regional do Nordeste, pouco se reuniu nos últimos anos e não tem atuado no sentido de prover direcionamento adequado para a concessão de crédito por parte do BNB, o que tem levado ao fenômeno do insulamento burocrático, em que o Banco assume o controle da agenda da política.

183. Outra situação que compromete a efetividade do FNE é a falta de sinergia e articulação entre os programas de financiamento do fundo e outras políticas públicas federais em execução na Região Nordeste. O Agroamigo, programa do BNB voltado para o Pronaf B e que conta com resultados mais bem-sucedidos, não se comunica com outras importantes políticas, como os Perímetros Públicos de Irrigação e o Programa Nacional de Alimentação Escolar, mesmo possuindo diversas interseções e público-alvo semelhantes. Uma maior integração entre as políticas públicas e as aplicações do FNE poderia acelerar o processo de diminuição das desigualdades regionais.

184. Em parte, essa situação ocorre pela falta de conhecimento, por parte da Sudene, das políticas públicas que estão em andamento no Nordeste, fato que impede de planejar a sua articulação com os programas do FNE. Ademais, o BNB também não coleta informações essenciais durante a negociação dos financiamentos, as quais permitiriam identificar os beneficiários de outras políticas que buscam empréstimo no Banco.

185. Por fim, o processo de avaliação de resultados do FNE também carece de falhas que prejudicam o conhecimento do real benefício provocado por suas aplicações. A falta de avaliações próprias ou diretamente coordenadas pela Sudene, conforme determina a legislação, os resultados e os problemas metodológicos verificados nas avaliações do BNB/Etene e a falta de alguns indicadores de resultado relacionados aos empreendimentos financiados pelo FNE

revelam bastante espaço para aprimoramento, sendo necessário dedicar especial atenção ao tema devido à importância que a etapa de avaliação representa no ciclo de uma política pública.

186. Em decorrência das situações relatadas, entendeu-se pertinente propor aos gestores a adoção de um conjunto de medidas com o objetivo de sanar os problemas identificados, as quais constam das propostas de encaminhamento, detalhadas no capítulo seguinte.

IX. Propostas de Encaminhamento

187. Diante do exposto, e visando contribuir com a efetividade do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste, submete-se este relatório à consideração superior, com as seguintes propostas:

I) Recomendar ao Ministério da Integração Nacional, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, combinado com art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que:

a) preveja, nas Diretrizes e Orientações Gerais do FNE, mecanismos que permitam maior participação da Sudene na elaboração da proposta de Programação Anual a cargo do Banco do Nordeste, a exemplo de reuniões formais em determinados marcos do processo, com o objetivo de identificar tempestivamente eventuais desvios da proposta em relação às prioridades regionais fixadas pelo Conselho Deliberativo da Sudene (capítulo 3) ;

II) Recomendar à Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, combinado com art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que:

a) tão logo conclua a elaboração da Minuta de Projeto de Lei contendo o Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste, utilize-o desde já como fonte interna de informação para edição das Diretrizes e Prioridades do FNE, considerando a importância da existência de um direcionamento estratégico para balizar os financiamentos concedidos com recursos do FNE (capítulo 3) ;

b) elabore, em parceria com o Banco do Nordeste e outras instituições nacionais ou internacionais, ouvidas as agências de desenvolvimento estaduais, estudo específico que identifique as vocações e potencialidades econômicas locais, bem como os arranjos produtivos potenciais e existentes, em todos os Estados da sua área de atuação, e, após concluído, formule estratégia para incluir os resultados nas Diretrizes e Prioridades do FNE, visando direcionar a concessão dos financiamentos por parte do Banco do Nordeste (capítulo 3) ;

c) estude a conveniência e oportunidade de instituir um Comitê Técnico de Acompanhamento do FNE no âmbito da estrutura do seu Conselho Deliberativo, enviando, caso assim decida, Proposição ao colegiado contendo os integrantes e as atribuições do referido comitê, incluindo (capítulo 3) :

i. aumentar o diálogo e integração entre os atores governamentais e não-governamentais que tenham interesse na aplicação dos recursos do FNE;

ii. monitorar as ações do FNE, desde o momento da Programação até a posterior avaliação de resultados;

iii. gerar subsídios para as atividades de articulação com os Estados da área de atuação da Sudene;

iv. aumentar a divulgação dos resultados efetivamente obtidos com a aplicação dos recursos do FNE; e

v. dispor de outros assuntos e objetivos julgados pertinentes, que devem constar em um Plano de Trabalho a ser apresentado após a constituição do Comitê.

d) realize, com o apoio do Ministério da Integração Nacional, inventário das políticas públicas em andamento na sua área de atuação e insira, nas Diretrizes e Prioridades do FNE, aquelas com potencial de serem alavancadas com a concessão de crédito por parte do BNB (capítulo 4) ;

e) adote providências administrativas, incluindo possíveis alterações regimentais, para dotar a Coordenação-Geral de Estudos e Pesquisas, Avaliação, Tecnologia e Inovação da competência específica de avaliar os resultados dos programas de financiamento do FNE, alocando na unidade os recursos humanos e financeiros necessários para coordenar pesquisas diretamente e/ou mediante parceria com pesquisadores e entidades sem vínculos com os executores das ações, além de participar da formulação da metodologia de avaliação a ser seguida pelos bancos administradores, monitorando a condução dos trabalhos de forma a assegurar isenção no tratamento do tema (capítulo 6) ;

f) crie sistemática de acompanhamento das recomendações expedidas no âmbito da avaliação dos Relatórios de Resultados e Impactos do FNE encaminhados pelo BNB, até o seu efetivo cumprimento por parte do Banco, ou exija justificativas formais para a não adoção de alguma medida, com fundamento no art. 14, inc. III da Lei 7.827/89 (capítulo 6) .

III) Recomendar ao Banco do Nordeste do Brasil, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, combinado com art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que:

a) desde já, inclua nas propostas de Programação Anual do FNE previsão de aplicação mínima de recursos em setores e arranjos produtivos identificados como prioritários dentro de cada Estado, e, após a aplicação dos recursos, informe os resultados alcançados de forma detalhada por Estado dentro do Relatório de Resultados e Impactos do FNE (capítulo 3) ;

b) crie indicadores para o FNE visando medir o nível de dinamização da economia nordestina e também o grau de instalação de novos polos econômicos em municípios interioranos, calculando e informando de forma detalhada por Estado os resultados alcançados no Relatório de Resultados e Impactos do FNE (capítulo 3) ;

c) solicite dos tomadores de empréstimo, no momento de negociação das propostas que envolvam recursos do FNE, informações a respeito das suas condições como beneficiário de alguma política pública federal ou estadual, inserindo os dados nos sistemas de crédito e priorizando, na medida do possível, a concessão desses financiamentos (capítulo 4) ;

d) direcione os esforços do Etene no sentido de produzir informações mais relevantes, fidedignas e atualizadas acerca dos resultados do FNE nos relatórios de impacto regularmente encaminhados ao MI e à Sudene, alocando na unidade os recursos financeiros e humanos necessários à realização de estudos anuais especializados que tragam informações mais aprofundadas não só sobre os impactos do FNE, mas também sobre os principais obstáculos que impedem ou prejudicam o alcance das metas e objetivos do fundo (capítulo 5) ;

e) aperfeiçoe o processo de elaboração dos relatórios semestrais e anuais de impacto do FNE, encaminhados regularmente à Sudene e ao Ministério da Integração Nacional, de modo que (capítulo 5) :

i. evite a descrição genérica do desempenho de cada setor, destacando explicitamente os empreendimentos ou projetos especiais ou estruturantes ou, ainda, resultantes da atuação conjugada com outras instituições, como as universidades ou organismos estaduais de fomento ou promoção do desenvolvimento;

ii. destaque os projetos resultantes da ação de prospecção dos escritórios do BNB em São Paulo e no Rio de Janeiro;

iii. passe a agregar informações sobre refinanciamentos de empresas, renegociações de contratos e outros dados sobre as operações em si, em cada setor, como indicadores sobre a duração média dos contratos, valores médios e número de refinanciamentos por mutuário;

iv. sejam calculados e informados dados referentes aos Indicadores de Resultado e de Impacto, já previstos na metodologia de avaliação adotada pelo Etene, tais como o número de estabelecimentos em implantação ou outras informações que passem a ideia do impacto setorial dos empréstimos;

v. desagregue os dados referentes ao Pronaf daqueles relativos ao FNE Rural, tanto no que diz respeito às informações operacionais dos itens e culturas financiados, quanto no que se refere a indicadores de eficiência financeiros, especialmente os relativos à adimplência e volume renegociado e rebates concedidos sobre as dívidas;

f) reavalie a adequabilidade de se utilizar o Sistema Intermunicipal de Insumo-Produto do Nordeste como instrumento de avaliação, inclusive retirando-o da metodologia de avaliações como fonte de obtenção de dados avaliativos, tendo em vista a natureza predominantemente preditiva desse instrumento, adotando métodos de aferição real dos resultados alcançados, com base em dados a serem obtidos junto às fontes primárias previstas na metodologia em vigor no Etene, tais como o IBGE, a Rais, o Caged, além dos sistemas internos do próprio BNB (capítulo 5) ;

g) promova a participação da Sudene, estendendo o convite ao Ministério da Integração Nacional, na formulação da metodologia de avaliação do FNE adotada pelo Etene, discutindo a programação dos trabalhos a serem realizados a cada ano e permitindo alinhar as expectativas em relação à avaliação do fundo (capítulo 6) ;

h) forneça anualmente à Sudene os dados das operações de crédito firmadas com recursos do FNE, retirando a identificação dos beneficiários dos empréstimos, de maneira a propiciar àquela entidade a realização de suas próprias avaliações a respeito das aplicações do fundo (capítulo 6) ;

i) divulgue, em item específico do Relatório de Gestão do FNE, a situação do cumprimento das recomendações expedidas pela Sudene no âmbito da avaliação dos Relatórios de Resultados e Impactos do FNE, acompanhada das devidas justificativas quanto ao estado de implementação de cada uma delas ou aos motivos que levaram à não adoção das medidas (capítulo 6) ;

j) crie e formalize plano de comunicação interna para divulgação do resultado das avaliações do Etene para os demais setores do Banco que lidam com o planejamento do FNE, especialmente aquele responsável por consolidar a proposta de Programação Anual do fundo, que envolva, dentre outros, a realização de reuniões entre as equipes técnicas durante as discussões da referida proposta (capítulo 6) .

IV) Determinar ao Ministério da Integração Nacional, à Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste e ao Banco do Nordeste, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, combinado com o art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que encaminhem ao Tribunal, no prazo de 90 dias a contar da ciência do Acórdão que vier a ser proferido neste processo, Plano de Ação que contenha o cronograma de adoção das medidas necessárias à implementação das deliberações que vierem a ser prolatadas pelo TCU, com definição dos responsáveis, prazos e atividades acerca das medidas a serem tomadas;

V) Determinar à Segecex que, em conjunto com a Secretaria de Soluções de Tecnologia da Informação – STI –, disponibilize o Relatório, Voto e Acórdão, bem como o Relatório da Unidade Técnica que integra os autos, na página do Tribunal na Internet, com acesso público;

VI) Encaminhar cópia do Acórdão que vier a ser adotado pelo Tribunal, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentarem, e do inteiro teor do Relatório da Unidade Técnica que compõe o documento, para os seguintes destinatários: a) Ministro-Chefe da Casa Civil da Presidência

da República; b) Ministro de Estado da Integração Nacional; c) Superintendente de Desenvolvimento do Nordeste; d) Presidente do Banco do Nordeste do Brasil; e) Presidente da Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo do Senado Federal; f) Presidente da Comissão de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia da Câmara dos Deputados; g) Ministro de Estado da Transparência e Controladoria-Geral da União;

VII) Autorizar a Secretaria de Controle Externo no Estado do Ceará a proceder ao monitoramento das deliberações que vierem a ser prolatadas, nos termos do art. 243 do Regimento Interno do TCU;

VIII) Arquivar os autos, com fundamento no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.”

É o relatório.

Voto

Trata-se de auditoria de natureza operacional realizada com o objetivo de avaliar a efetividade das ações do Banco do Nordeste do Brasil (BNB) na execução das políticas e ações financiadas pelo Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE) .

2. Os apontamentos da equipe de fiscalização vão ao encontro das conclusões a que chegou este Tribunal quando da apreciação do TC 020.126/2015-8 (Relatório Sistêmico de Fiscalização do Tema Desenvolvimento, com ênfase no Nordeste brasileiro (FiscNordeste) , em especial da ausência de integração entre as ferramentas governamentais utilizadas para direcionar o desenvolvimento da Região Nordeste, inclusive com o descumprimento de preceitos legais aplicáveis à espécie (Acórdão 1827/2017 – Plenário) .

3. A exemplo do que se destacou naqueles autos, vê-se que o processo de aplicação dos recursos do FNE é pouco sinérgico desde seu nascedouro, uma vez que a destinação das verbas não se ancora em um planejamento integrado e detalhado, com o estabelecimento de metas, objetivos e indicadores estratégicos para a Região Nordeste. Nesse sentido, ressaia-se a ausência de maior legitimidade do Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste (PRDNE) , que, nos termos da Lei Complementar 125/2007, deveria ser aprovado pelo Congresso Nacional, a partir de tramitação conjunta com o Plano Plurianual, de forma a assegurar o alinhamento das diretrizes, objetivos e metas a serem alcançados. Destaque-se que o ordenamento jurídico vigente expressamente consigna que a programação anual do FNE deve obedecer ao PRDNE. Esse Plano, no entanto, além de não estar sendo submetido ao Poder Legislativo, como é exigido, vem expressando apenas diretrizes emanadas do Ministério da Integração Nacional e da Sudene, sem uma discussão e detalhamento mais amplo.

4. Como agravante, desponta a baixa atuação do Conselho Deliberativo da Sudene (Condel) , o qual, nos termos da Lei 7.827/1989, que instituiu o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste, seria o responsável pelo estabelecimento de diretrizes, prioridades e programas de financiamento, pela avaliação dos resultados obtidos e pela determinação de medidas de ajustes necessárias ao cumprimento das diretrizes estabelecidas e à adequação das atividades de financiamento às prioridades regionais. Todavia, no período de 2013 a 2017, o Conselho reuniu-se apenas seis vezes. Nenhuma reunião aconteceu no biênio 2014-2015.

5. Dessa déficit na formulação de diretrizes, resulta o que a literatura costuma denominar de “insulamento”, em que o BNB ultrapassa a condição de agente executor e assume o protagonismo na definição da agenda da formulação das políticas públicas no que se refere à alocação dos recursos do Fundo. Ocorre que, ao agir dessa forma, cria uma distorção, uma vez que atua sob a ótica bancária que lhe é inerente, privilegiando a execução de operações com o melhor retorno financeiro possível. Todavia, a lógica bancária não se compatibiliza, no mais das vezes, com a maximização do desenvolvimento, fim maior do FNE. Prova disso é a reprogramação da aplicação dos recursos do FNE efetuada em 2016, em que R\$ 4,8 bilhões foram destinados a projetos de grande porte, situação mantida nas programações para os anos de 2017 e 2018, acarretando o direcionamento da maior parte das verbas para as grandes

empresas, em detrimento do beneficiamento das atividades produtivas de pequenos e miniprodutores rurais e pequenas e microempresas.

6. Daí, a perpetuação e o agravamento de um círculo vicioso que se inicia com a concentração de operações em clientes e regiões que não seriam, em princípio, o público-alvo prioritário do fundo, gerando o aumento da desigualdade intrarregional de renda e a estagnação econômica de regiões.

7. A situação é acentuada pela existência de um déficit de articulação na busca de complementaridade de políticas públicas, quer federais, estaduais ou municipais, que dificultam a formação de arranjos otimizados capazes de potencializar os resultados de cada iniciativa, isoladamente. Aí se incluem, por exemplo, somente na esfera federal, a dissociação entre a oferta de crédito à agricultura familiar de baixa renda, o aproveitamento das potencialidades dos Perímetros Públicos de Irrigação e a aquisição de alimentos no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae) . No âmbito estadual, são ignoradas a prospecção e o acionamento das Agências Estaduais de Desenvolvimento.

8. Há oportunidade de melhoria, também, no que se refere ao cômputo dos resultados das ações levadas a efeito com os recursos do FNE. Praticamente inexistem avaliações de impacto e eficiência, preponderando indicadores contábeis e financeiros que retratam a execução do Fundo, bem assim trabalhos eminentemente descritivos do desempenho dos diversos setores envolvidos. Além disso, programas com características diferentes têm seus dados informados sem maiores distinções, a exemplo da fusão dos números relacionados aos empreendimentos do agronegócio e das iniciativas da agricultura familiar, nitidamente desiguais. Além disso, a metodologia usualmente adotada pelo BNB para efetuar as avaliações do FNE (Matriz Insumo-Produto) apresenta problemas, uma vez que possui maior poder preditivo, se amoldando com maior facilidade à etapa de planejamento do que à medição dos resultados.

9. De qualquer forma, existem algumas avaliações que se prestam à extração de efeitos interessantes. Por exemplo: (i) os financiamentos do FNE trazem um relevante impacto na geração de empregos das empresas beneficiadas, mas não geram progressos nos salários médios de seus empregados, quando comparados com os pagos pelas empresas que não contempladas pelo Fundo; e (ii) há melhorias na qualidade de vida dos beneficiários do programa de agricultura familiar Agroamigo/Pronaf B, principalmente no que se refere ao acesso a serviços públicos fundamentais e a bens de consumo. Todavia, em que pese tal melhoria, não existe aumento evidente na produção agropecuária.

10. O fato é que, independentemente da metodologia adotada, as avaliações do FNE, que competiriam ao Condell, nos termos da Lei 7.827/1989, têm sido elaboradas majoritariamente ou quase exclusivamente pelo BNB, sendo, apenas, submetidas à apreciação da Sudene. O BNB, então, que, na prática atua na formulação e na execução da política pública, finda por se autoavaliar. Mais grave, no entanto, é que o Condell, a partir de tais avaliações, faz ressalvas e efetua recomendações para correção do direcionamento do crédito, mas elas não vêm sendo incorporadas pelo BNB nas programações anuais dos anos subsequentes. O Condell, por seu turno, não acompanha a implementação de suas recomendações.

11. A respeito, ao longo da auditoria os próprios representantes do BNB reconheceram que o processo de retroalimentação do planejamento do FNE, a partir das avaliações pretéritas, é praticamente inexistente.

12. Sem me alongar mais no assunto, uma vez que as diversas questões se encontram detidamente explicitadas no relatório que apresentei, destaco a relevância do trabalho realizado pela Secex/CE, que representa mais um esforço deste Tribunal na apresentação de subsídios à redução das desigualdades regionais.

Ante o exposto, acolho, em sua maioria, as recomendações e determinações sugeridas pela unidade técnica e voto por que seja adotado o acórdão que submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 6 de junho de 2018.

JOSÉ MÚCIO MONTEIRO
Relator

COMISSÃO DE INTEGRAÇÃO NACIONAL, DESENVOLVIMENTO REGIONAL E DA AMAZÔNIA

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 1.328, de 2019, visa a estabelecer repasse anual mínimo dos recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento para as agências estaduais de fomento.

Para isso, acrescenta um §5º ao art. 9º da Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989, prevendo que esse repasse para as agências de fomento deverá ser de 10% dos recursos do exercício, ou a demanda das agências, caso não atinja aquele percentual. Para evitar ambiguidades, o texto prevê que a agência de fomento deve estar sob controle acionário de Unidade da Federação e ser autorizada a funcionar pelo Banco Central do Brasil. O risco da operação de crédito caberá à agência.

Além disso, a proposição dá nova redação ao inciso IV do art. 15, para que os contratos de repasse respeitem não apenas os limites de aplicação para as cooperativas (que já existiam, no §3º do art. 9º), mas também no novo §5º do art. 9º, aludido acima.

A proposição está sujeita à apreciação conclusiva pelas comissões. Foi distribuída às Comissões de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia; Finanças e Tributação (Mérito e Art. 54, RICD) e de Constituição e Justiça e de Cidadania (Art. 54 RICD).

No prazo regimental, não foram apresentadas emendas no âmbito desta Comissão.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Chega para análise desta Comissão o Projeto de Lei nº 1.328, de 2019, visa a estabelecer repasse anual mínimo de 10% dos recursos dos Fundos

Constitucionais de Financiamento para as agências estaduais de fomento, caso haja demanda.

Estamos de inteiro acordo com a análise exaustiva desenvolvida pelo Autor na justificação do Projeto, e não vamos, por isso, repetir os seus argumentos aqui. A descentralização dos recursos para as agências de fomento tem efeitos promissores para a efetividade na aplicação dos recursos dos Fundos Constitucionais, pelos ganhos que oferece no alinhamento com as políticas públicas estaduais e na ampliação de rede distribuidora.

É preciso reconhecer, com toda honestidade, que os ganhos potenciais da descentralização, em geral, não têm sido suficientes para sensibilizar as Superintendências regionais de desenvolvimento e os Bancos administradores a repassarem os recursos e as informações necessárias às instituições operadoras. Como bem recorda o nobre Autor da proposição, a possibilidade de repasse a instituições operadoras já está aberta desde a Lei nº10.177, de 2001, e foi reforçada pela edição da Portaria nº23, de 2017, do Ministério da Integração – mas isso vem surtindo pouco ou nenhum efeito. Portanto, fez-se necessário garantir por Lei um repasse mínimo a essas instituições.

Nesse sentido, devemos recordar aqui o precedente animador aberto pela Lei nº 13.682, de 2018, que trouxe a prerrogativa de repasse mínimo de 10% recursos do FCO às cooperativas de crédito na região Centro-Oeste. Constatamos que foi apenas na Programação Financeira do FCO para o ano de 2019 – a primeira depois da aprovação da Lei – que efetivamente se procedeu à reserva de 10% dos recursos do Fundo para esse repasse, embora uma “estimativa” nesse sentido tenha sido anunciada, sem efeitos práticos notáveis, nas programações anuais anteriores⁵.

Falando agora da minha Região de origem, é preciso registrar também que foi apenas em dezembro de 2017 que o Banco da Amazônia celebrou contrato com o Banco Cooperativo do Brasil S. A. - BANCOOB para o repasse de recursos do FNO para operações de crédito nos sete Estados da Região Norte. Entretanto, a despeito do FNO ter destinado R\$ 5,1 bilhões à Região em 2018, o limite concedido para as cooperativas de crédito no ano passado foi de apenas R\$ 40 milhões⁶. Vejam a falta que tem feito para a Região Norte a exigência de um repasse mínimo a outros tipos de operadores!

Esperamos, enfim, efeitos tão ou mais significativos para a atuação das agências estaduais de fomento do que aqueles trazidos pela Lei nº 13.682, de

⁵ Cf. <http://www.sudeco.gov.br/web/guest/programacao-anual-de-financiamento>

⁶ Cf. <http://paracooperativo.coop.br/noticias/277-banco-da-amazonia-libera-fno-para-cooperativas>

2018 para as cooperativas de crédito na Região Centro-Oeste – e, por esse meio, contribuirmos para a redução das desigualdades regionais, objetivo fundamental da República consagrado na nossa Constituição (art. 3º, III).

Por essas razões, votamos pela **aprovação** do Projeto de Lei nº 1.328, de 2019, no âmbito desta Comissão.

Sala da Comissão, em 12 de junho de 2019.

Deputado SIDNEY LEITE
Relator

III - PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia, em reunião ordinária realizada hoje, aprovou unanimemente o Projeto de Lei nº 1.328/2019, nos termos do Parecer do Relator, Deputado Sidney Leite.

Estiveram presentes os Senhores Deputados:

Átila Lins - Presidente, Jesus Sérgio e Sidney Leite - Vice-Presidentes, Airton Faleiro, Alan Rick, Capitão Alberto Neto, Charles Fernandes, Coronel Chrisóstomo, Danilo Cabral, Dra. Vanda Milani, Eduardo Costa, José Ricardo, Marcelo Ramos, Paulo Guedes, Cristiano Vale, Fernando Monteiro, Haroldo Cathedral, João Daniel e Otaci Nascimento.

Sala da Comissão, em 26 de junho de 2019.

Deputado ÁTILA LINS
Presidente

FIM DO DOCUMENTO
