

GRUPO I – CLASSE V – Plenário
TC 020.743/2023-8
Natureza: Auditoria Operacional
Unidade: Banco do Nordeste do Brasil S.A.
Interessado: Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO: AUDITORIA OPERACIONAL. BNB. ESTUDO SOBRE A EFETIVIDADE DA ATUAÇÃO DO BNB NO DESENVOLVIMENTO DA REGIÃO DA SUDENE. ANÁLISE DAS ATIVIDADES DE AVALIAÇÃO, MONITORAMENTO E DIVULGAÇÃO DAS AÇÕES DESENVOLVIDAS PELO BANCO. FRAGILIDADES E OPORTUNIDADES DE MELHORIA. RECOMENDAÇÕES.

RELATÓRIO

Trata-se de auditoria operacional para avaliar a efetividade da atuação do Banco do Nordeste do Brasil S.A. (BNB) no desenvolvimento da região Nordeste e do norte dos estados de Minas Gerais e Espírito Santo, bem como dos mecanismos de monitoramento, avaliação e divulgação de suas ações.

2. Trancrevo, a seguir, trechos do relatório elaborado pela Unidade de Auditoria Especializada em Bancos Públicos e Reguladores Financeiros:

“[...]”

1.1. Antecedentes da auditoria

2. Todos os anos, bilhões de reais são destacados para os Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte (FNO), Nordeste (FNE) e Centro-Oeste (FCO), cujas fontes de recursos, conforme estabelecido no art. 6º da Lei 7.827, de 27 de setembro de 1989, que regulamentou o art. 159, inciso I, alínea ‘c’, da CF 88 e instituiu o FNO, o FNE e o FCO, são:

- ‘a) 3% do produto da arrecadação do imposto sobre renda e proventos de qualquer natureza e do IPI sobre produtos industrializados, entregues pela União, na forma do art. 159, inciso I, alínea ‘c’ da CF88,*
- b) retornos e resultados de suas aplicações,*
- c) o resultado da remuneração dos recursos momentaneamente não aplicados, calculado com base em indexador oficial,*
- d) contribuições, doações, financiamentos e recursos de outras origens, concedidos por entidades de direito público ou privado, nacionais ou estrangeiras;*
- e) dotações orçamentárias ou outros recursos previstos em lei.’*

3. Ademais, a EC 132/2023 incluiu nessa base de cálculo o imposto previsto no art. 153, inciso VIII, porém a Lei 7.827/1989 ainda mantém a redação original.

4. Ao FNE são destinados 1,8% do total dos 3% previstos no inciso I do art. 6º da referida Lei.

5. O Banco do Nordeste do Brasil S.A. (BNB) administra o FNE, cujos recursos correspondem a aproximadamente 91% dos valores geridos pelo banco, em operações de crédito, anualmente. Isso demonstra a grande importância desse fundo para a operação e existência do BNB.

6. Dentre os diversos processos sobre o FNE e o BNB instaurados neste Tribunal, destacamos, inicialmente, o processo TC 021.629/2017-0, da então Secex/CE, referente a auditoria operacional no BNB, 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.’

7. Mencionado processo foi apreciado no âmbito do Acórdão 1.271/2018 – Plenário, de relatoria do então Ministro José Múcio Monteiro, o qual gerou recomendações que introduziram melhorias no processo de definição da alocação dos recursos do FNE, a exemplo da recomendação dirigida ao Ministério da Integração Nacional (atual Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional), por meio do subitem 9.1 transcrito a seguir:

‘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;’ (destaques acrescidos)

8. Apesar da evolução da definição das prioridades de aplicação dos recursos do FNE entre os anos de 2018 e 2022, em consulta às páginas do BNB na internet, verificou-se que a entidade não divulga informações sobre os objetivos e os resultados de suas ações, em termos de eficácia e efetividade no desenvolvimento socioeconômico da sua região de atuação, a exemplo de: contribuições para a geração de empregos, inovação, produtividade, redução de desigualdades regionais etc.

9. Por sua vez, o item 9.2 do mencionado **decisum** endereçou recomendações à Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), conforme a seguir transcrito:

‘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;'

10. Já o item 9.3 de supracitado acórdão endereçou as seguintes recomendações ao Banco do Nordeste:

'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;’ (destaques acrescidos)

11. Esse acórdão foi monitorado no processo TC 008.347/2019-0 (Acórdão 421/2021 – Plenário), de Relatoria do então Ministro Raimundo Carreiro.

12. O processo TC 021.540/2022-5, da SecexDesenvolvimento, monitorou o Acórdão 2.179/2022 – Plenário (TC 002.138/2022-0), de relatoria do Eminentíssimo Ministro Jorge Oliveira, referente a auditoria nos Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Dentre as medidas previstas no referido acórdão, há determinações ao BNB relacionadas com ajustes na documentação de operações de crédito com recursos do FNE, adaptações operacionais a fim de tornar viável o repasse de recursos do FNE, Recomendações à Sudam, Sudene e Sudeco nos seguintes termos:

‘que realizem estudos técnicos, que podem ser contemplados nos projetos de avaliação previstos no § 6º do art. 20 da Lei 7.827/1989, c/c a Portaria Interministerial ME/MDR 4.905/2022, de forma a avaliar os seguintes aspectos relacionados ao mecanismo de repasse de recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento para as instituições financeiras habilitadas: efetividade do mecanismo de repasse na promoção da maior pulverização dos financiamentos entre os micros e pequenos tomadores, bem como na sua universalização entre os entes federativos; impacto do provável incremento dos custos para os Fundos Constitucionais de Financiamento, em decorrência da implementação da sistematização dos repasses com base na Portaria-MDR 3.025/2021, visto que caberia aos bancos administradores o recebimento de remuneração por meio de taxa de administração; custo-benefício de eventual proposição de inclusão do FNE no § 3º do art. 9º da Lei 7.827/1989, o qual assegura aos bancos cooperativos e às confederações de cooperativas de crédito o repasse de 10% (dez por cento) dos recursos previstos do FNO e do FCO para cada exercício ou do valor efetivamente demandado por essas instituições, o que for menor.’ (item 9.4. e subitens 9.4.1., 9.4.2. e 9.4.3. do Acórdão 2.179/2022 – TCU – Plenário).

13. O monitoramento está em andamento, tendo sido encaminhadas diligências adicionais ao BNB, Basa, BB, Sudam e Sudene.

14. Sobre o FNE, seus recursos devem ser aplicados em programas de financiamento no setor produtivo da região Nordeste, na região abrangida pelos Estados do Maranhão, Piauí, Ceará, Rio

Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe e Bahia, além das partes dos Estados de Minas Gerais e Espírito Santo incluídas na área de atuação da Sudene; (Redação dada pela Lei 9.808, de 20/7/1999 ao inciso II do art. 5º da Lei 7.827/1989).

15. Apesar da evolução da definição das prioridades de aplicação dos recursos do FNE entre os anos de 2018 e 2022, em consulta às páginas do BNB na internet, verificou-se que a entidade não divulga informações sobre os objetivos e os resultados de suas ações, em termos de eficácia e efetividade no desenvolvimento socioeconômico da sua região de atuação, a exemplo de: contribuições para a geração de empregos, inovação, produtividade, redução de desigualdades regionais etc.

16. A falta de informações sobre a efetividade da aplicação dos recursos do FNE aponta para a inexistência ou insuficiência de processos internos voltados para o fim de monitoramento e avaliação da efetividade do fundo.

17. Mostrou-se oportuna, assim, a realização dessa ação de controle, voltada a verificar a existência e o funcionamento dessas atividades no âmbito do Banco do Nordeste. Paralelamente, mostra-se necessário examinar os processos de definição dos objetivos, políticas e processos operacionais, no que diz respeito ao direcionamento da sua atuação para a máxima efetividade, e o atingimento do desenvolvimento socioeconômico da região de sua atuação, sem prejuízo de suas obrigações societárias.

18. Propôs-se, assim, a realização dessa auditoria operacional no Banco do Nordeste do Brasil S.A., a qual foi autorizada por Despacho de 28/6/2023 do Exmo. Min. Jorge Oliveira (TC 014.877/2023-6).

19. O trabalho autorizado tem escopo semelhante ao executado em fiscalização realizada no BNDES (TCs 007.481/2014-4 e 025.075/2017-9), que apresentou resultados elogiados pela própria entidade, a qual reconheceu a contribuição do TCU para a melhoria dos seus processos.

20. Dada a relevância dos valores destinados e a importância do esforço para a redução das desigualdades entre as regiões do país e o desenvolvimento da área atendida pelo BNB, o TCU autorizou a realização dessa auditoria, cujos objetivos e escopo serão delineados a seguir.

1.2. Objetivos e escopo da auditoria

21. Dada a relevância dos valores destinados e a importância do esforço para a redução das desigualdades entre as regiões do país e o desenvolvimento da área atendida pelo BNB, o TCU autorizou a realização dessa auditoria, cujos objetivos são: contribuir para a melhoria dos processos que possam afetar a efetividade de suas ações; contribuir para a adequada publicização de suas operações, em atendimento aos dispositivos normativos; bem como aprimorar os processos de monitoramento e avaliação (M&A) conduzidos pelo BNB para avaliar o impacto de suas ações no desenvolvimento socioeconômico da região atendida.

22. O escopo dessa auditoria compreende: os resultados dos apoios financeiros concedidos pelo BNB mediante política de juros subsidiados no período de 2013 a 2022, considerando os objetivos legais e estatutários do banco e oriundos de políticas públicas e de seu planejamento e políticas operacionais; a sistemática de enquadramento e análise dos financiamentos quanto à avaliação de eficácia e efetividade; e os indicadores e atividades contemplados no Sistema de Monitoramento e Avaliação.

23. Em um primeiro momento, não era parte do escopo desta fiscalização o processo de formulação, acompanhamento e monitoramento das políticas públicas no nível dos órgãos governamentais (ministérios, superintendências, etc.). Entretanto, dada a relevância dos recursos do FNE para a atuação do BNB, bem como as competências da Sudene, em especial relativas às diretrizes para alocação dos recursos do fundo e, ainda, as competências previstas na Portaria Interministerial ME/MIDR 4905, de 22 de junho de 2022, tornou-se necessário contemplar neste trabalho algumas competências da Sudene relacionadas com os impactos da atuação do BNB.

1.3. Critérios

24. Os objetivos legais e estatutários do BNB caracterizam os critérios de auditoria principais para as questões relacionadas ao direcionamento das ações do banco ao atingimento de suas finalidades precípua, servindo de parâmetro para a análise qualitativa de comparação com os objetivos previstos nos seus diferentes instrumentos de planejamento e orientação.

25. Para avaliação do processo de aprovação dos apoios financeiros, adotaram-se como critérios os objetivos estratégicos do BNB e os objetivos estabelecidos por políticas públicas e leis específicas, notadamente, o arcabouço normativo e orientativo referente ao FNE.

26. As boas práticas e orientações contidas em referenciais de governança e publicações especializadas sobre monitoramento e avaliação são os principais critérios para análise do processo de monitoramento e avaliação do BNB. Adicionalmente, esses critérios balizam a análise de todas as demais questões.

27. Utilizou-se, ainda, como referência o Sistema de Monitoramento e Avaliação implantado pelo BNDES, o qual foi objeto de análise anterior pelo TCU e serve como uma boa prática e até um exemplo para auxiliar nas atividades do BNB.

1.4. Metodologia utilizada

28. Os trabalhos foram realizados em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (Portaria-TCU 280, de 8 de dezembro de 2010, alterada pela Portaria-TCU 168, de 30 de junho de 2011), com o Manual de Auditoria Operacional do TCU (Portaria-Segecex 18, de 12 de novembro de 2020) e com observância aos Padrões de Auditoria de Conformidade estabelecidos pelo TCU (Portaria-Segecex 26, de 19 de outubro de 2009).

29. Para respondermos às perguntas de auditoria, foram feitas diligências junto ao BNB para obtermos informações sobre: i) seus processos de planejamento estratégico, tático e operacional, ii) seus objetivos, metas e indicadores estabelecidos, iii) fluxogramas de seus processos, iv) processo de monitoramento e avaliação, v) estudos de avaliações de impacto, vi) processo de divulgação de resultados operacionais e de impactos sociais e econômicos.

30. A partir da análise documental recebida do BNB, foram selecionadas operações por meio de amostragens não-probabilísticas e verificada a aderência das atividades descritas nos procedimentos. Para maior entendimento da organização e elucidação de dúvidas da equipe de auditoria, foram feitas entrevistas com os funcionários do BNB responsáveis pelos processos de interesse dos trabalhos (peça 23).

1.5. Questões de auditoria

31. A partir do objetivo do trabalho e a fim de avaliar em que medida os recursos estão sendo aplicados de acordo com a legislação pertinente, formularam-se as questões adiante indicadas:

Questão 1: Em que medida os instrumentos de planejamento e orientação do BNB direcionam suas ações finalísticas para o atingimento dos objetivos legais (Constituição Federal, lei de criação, leis orçamentárias e leis específicas) e estatutários?

Questão 2: Em que medida os instrumentos de planejamento e orientação do BNB consideram em sua formulação a atividade de avaliação e monitoramento de sua efetividade, valendo-se de indicadores que representem seus objetivos institucionais?

Questão 3: Em que medida os processos de aprovação dos créditos e financiamentos, bem como o processo de eventuais renegociações, avaliam a existência de impactos positivos e o alinhamento aos objetivos estabelecidos para o BNB?

*Questão 4: Existe processo instituído de monitoramento e avaliação, contemplando os métodos de avaliação **ex ante** e **ex post** e aferição dos indicadores, a atribuição de responsabilidades e periodicidade das avaliações e os critérios de seleção dos objetos a serem avaliados, entre outros requisitos?*

Questão 5: Em que medida os estudos existentes sobre os impactos da atuação do BNB apontam para a atuação positiva dos resultados gerados por seus créditos e financiamentos?

Questão 6: Em que medida os resultados de monitoramento e avaliação são utilizados para melhorar o processo de planejamento do BNB?

Questão 7: Em que medida as operações realizadas e os resultados de monitoramento e avaliação são divulgados pelo BNB às partes interessadas: população, órgãos dos governos, órgãos de controle?

I.6. Limitações inerentes à auditoria

32. Devido à necessidade de otimizar os recursos humanos e considerando o tempo disponível para os trabalhos, não foi incluída no escopo desta auditoria a atuação dos ministérios responsáveis pela definição das políticas públicas relacionadas com as atividades do BNB.

33. Observou-se, posteriormente, que isso limitou a análise de alguns pontos, em virtude da intensa participação do MIDR e da Sudene na definição do direcionamento dos recursos do FNE e da forte concentração da atuação do BNB em operações com recursos dessa fonte.

34. Tal limitação foi mitigada, no que concerne à Sudene, por meio da realização de reuniões com o corpo técnico daquela autarquia, em que foram apresentados os achados do relatório, bem como elucidadas algumas lacunas de informação acerca das avaliações de impacto do FNE, assim como quanto à utilização de tais avaliações como subsídio para a definição de diretrizes e prioridades para aplicação dos recursos do fundo.

35. Com relação ao MIDR, a equipe procurou obter, por meio das reuniões com os técnicos da Sudene, esclarecimentos quanto ao papel do ministério, no que se refere à apreciação e aprovação das propostas de projetos de avaliação de impactos econômicos e sociais, a serem contratados pela Sudene, em especial quanto à proposta de avaliação atinente ao ciclo avaliativo 2023-2024.

36. A par disso, foram analisados, ainda, os Planos de Ação apresentados pelo então Ministério da Integração Nacional (atual MIDR) e pela Sudene, em cumprimento ao item 9.4 do Acórdão 1.271/2018 – Plenário (TC 021.629/2017-0), planos esses destinados a sanear falhas verificadas em auditoria de natureza operacional realizada no Banco do Nordeste. Tal auditoria teve como objetivo avaliar a efetividade das ações do BNB ‘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’.

II. VISÃO GERAL DO OBJETO

37. O objeto da presente auditoria é composto pelos sistemas de planejamento, de análise e aprovação de operações, e pelas atividades de avaliação da efetividade da aplicação dos recursos públicos pelo BNB e de divulgação das operações e dos seus resultados.

38. O arcabouço legal subjacente a esses sistemas e atividades 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, por intermédio das respectivas instituições financeiras de caráter regional, de acordo com os planos regionais de desenvolvimento.

II.1. O Papel dos Bancos de Desenvolvimento

39. Com o intuito de contextualizar o papel dos bancos de desenvolvimento, sintetizamos parte do texto abordado no Relatório de Auditoria de Avaliação da Eficácia e Efetividade das Ações do BNDES, TC 025.075/2017-9.

40. Conforme exposto na referida auditoria, há posicionamentos favoráveis e contrários à existência dos bancos de desenvolvimento (BD). Em apertada síntese, pode-se considerar que a corrente contrária advoga que a intervenção do governo, por meio dos BD, oferecendo financiamentos com taxas de juros subsidiadas distorceria o ajuste eficiente do mercado, desestimulando o desenvolvimento de instituições privadas de crédito. Assim, a taxa de juros abaixo do nível de equilíbrio não seria capaz de estimular um nível de poupança suficiente para atender às necessidades de investimento da economia, não sendo, portanto, justificável a intervenção no livre funcionamento do mercado.

41. Esse pensamento é criticado por conta da dificuldade de se verificar na prática a presença de todas as premissas da lógica do livre mercado, uma vez que os governos acabariam por intervir na economia com o intuito de corrigir imperfeições da estrutura do mercado de crédito.

42. Por outro lado, os bancos financiadores não teriam interesse em atender a expansão de demanda por investimentos com altos riscos inerentes ao mercado, mesmo com a prática de taxas de juros mais atrativas. O setor financeiro privado não estaria disposto a atender a essa parcela da demanda por financiamento de longo prazo que envolva mais risco, criando uma lacuna para a oferta de créditos. Esse raciocínio justificaria a existência dos bancos de desenvolvimento.

43. Tal restrição da oferta de crédito é verificada, mesmo nas economias dotadas de sistema financeiro plenamente desenvolvido. Os bancos de desenvolvimento seriam justificáveis não pelo grau de evolução do sistema financeiro de um país, mas sim pela existência de demandas por créditos de longo prazo para o financiamento de projetos de alto risco, capazes de fomentar o crescimento e bem-estar social, financiamentos estes que não seriam encontrados no sistema de crédito privado.

44. Assim, cabe aos bancos de desenvolvimento, complementarmente ao mercado privado, o financiamento de projetos não interessantes às instituições privadas, mas que envolvam setores estratégicos da economia pelo potencial retorno econômico e social, benéficos a toda coletividade.

45. São exemplos desses setores estratégicos: a infraestrutura, a inovação tecnológica, o apoio às micro, pequenas e médias empresas, microcrédito e projetos econômicos ambiental e socialmente responsáveis a exemplo de fontes de energia alternativas e ações ambientalmente sustentáveis.

46. No caso do Brasil, há leis que estabelecem dispositivos para fomentar o desenvolvimento nacional, a exemplo da Constituição Federal de 1988, conforme prevê seu art. 3º, inciso II. Destaca-se ainda o teor do art. 170 da Constituição, especialmente os incisos a seguir, os quais devem ser perseguidos, ou ao menos observados pelo BNB em suas operações:

‘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;

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.

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.’

47. Desta forma e, conforme exposto no relatório de auditoria realizada no BNDES, e que também é aplicável no Banco do Nordeste, o papel e as finalidades do BNB devem ser interpretados, não apenas por meio de seu Estatuto Social e pelos direcionadores constitucionais supracitados, mas também por outros dispositivos, a exemplo do Título VIII da CF – Da Ordem Social, relativamente às seguintes áreas: saúde (art. 196); assistência social (art. 203); educação (art. 205); turismo (art. 180); cultura (art. 215); esporte (art. 217); ciência e tecnologia (art. 218); meio ambiente (art. 225).

II.2. Banco do Nordeste do Brasil S.A. - BNB – Finalidade e marcos legais

48. A Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946 (CF 46), estabeleceu em seu art. 198 a destinação de 3% de sua renda tributária para fins de assistência econômica e social:

'Art. 198 Na execução do plano de defesa contra os efeitos da denominada seca do Nordeste, a União 'dependerá', anualmente, com as obras e os serviços de assistência econômica e social, quantia nunca inferior a três por cento da sua renda tributária.'

49. O § 1º do art. 198 da CF 46, por sua vez, detalhava que um terço dessa quantia seria depositado em caixa especial, destinada ao socorro das populações atingidas pela calamidade, estabelecendo alguns princípios para a aplicação desses recursos:

'§ 1º - Um terço dessa quantia será depositado em caixa especial, destinada ao socorro das populações atingidas pela calamidade, podendo essa reserva, ou parte dela, ser aplicada a juro módico, consoante as determinações legais, empréstimos a agricultores e industriais estabelecidos na área abrangida pela seca.'

50. A Lei 1.004, de 24 de dezembro de 1949, em seu art. 1º e demais parágrafos, regulamentou o § 1º do art. 198 da CF 46 nos seguintes termos:

'Art. 1º A Lei orçamentária consignará, anualmente, uma dotação global correspondente a 1% (um por cento) da renda tributária prevista da União, para constituir o depósito especial de que trata o § 1º do art. 198 da Constituição Federal. (Redação dada pela Lei 1.649/1952)

§ 1º Vinte por cento, no máximo, da referida dotação constituirá reserva especial destinada ao socorro das populações atingidas pela seca.

§ 2º Oitenta por cento, no mínimo, da mesma importância serão aplicados anualmente em empréstimos a agricultores e industriais estabelecidos na área abrangida pela seca, consoante o disposto nesta Lei.

§ 3º Em nenhuma hipótese, a reserva especial, sem aplicação, destinada ao socorro às populações durante as calamidades, poderá ser inferior à quantia correspondente a 1% (um por cento) da renda tributária prevista. (Redação dada pela Lei 1.649/1952).' (destaques acrescidos)

51. Com o intuito de operacionalizar a execução do programa assistencial previsto no art. 198 da CF 46, foi constituído o Banco do Nordeste do Brasil (BNB) pela Lei 1.649, de 19 de julho de 1952, para assumir a atribuição de prestação de assistência às populações do então chamado Polígono das Secas – região do território brasileiro atingido periodicamente por prolongados períodos de estiagem. Destacam-se a seguir o art. 1º e o art. 2º dessa lei, que tratam da constituição do BNB:

'Art 1º É o Poder Executivo autorizado a promover todos os atos necessários à constituição do Banco do Nordeste do Brasil, como um dos órgãos de execução do programa assistencial previsto no art. 198 da Constituição.

Art 2º O Banco do Nordeste do Brasil será organizado sob a forma de sociedade por ações e os seus estatutos, que dependerão de prévia aprovação do Presidente da República, obedecerão às linhas gerais consubstanciadas na presente Lei, e aos dispositivos, por esta não derogados, da legislação bancária e do Decreto-lei 2.627, de 26 de setembro de 1940.' (destaques acrescidos)

52. A Lei 1.649/1952, no parágrafo único de seu art.18, previa também a criação do Escritório Técnico de Estudos Econômicos (Etene), mantido pelo BNB:

'Art 18. O Departamento Nacional de Obras Contra as Secas e outros órgãos públicos prestarão ao Banco a assistência técnica que estiver a seu alcance.

Parágrafo único. O Banco, por sua vez, colaborará, através do Escritório Técnico de Estudos Econômicos, que manterá, no exame dos problemas da região a cargo do Departamento Nacional de Obras Contra as Secas.' (destaques acrescidos)

53. Conforme informado no seu sítio eletrônico, o BNB mantém, desde 1954, o Etene, que possui as seguintes atribuições:

'(...) responsável pela elaboração e difusão de conhecimentos técnicos e científicos sobre o Nordeste, bem como pelo planejamento, formulação, coordenação e avaliação de políticas e programas, com vistas à promoção do desenvolvimento sustentável.'
(fonte:<https://www.bnb.gov.br/institucional/historia#:~:text=Para%20isso%2C%20o%20Banco%20mant%C3%A9m,com%20vistas%20%C3%A0%20promo%C3%A7%C3%A3o%20do,> acesso em 20/09/2023)

54. Ao longo dos anos, os programas de assistência sofreram evoluções com a criação do Finor e, mais recentemente, o FNE, sendo o BNB o órgão executor das diretrizes de aplicação desses recursos para a região atendida pelo banco, a qual também tem sido ampliada.

55. De acordo com o disposto no sítio eletrônico do BNB:

‘Em 70 anos, o Banco teve sua atuação ampliada: está presente em cerca de 2 mil municípios, abrangendo toda a área dos nove estados da Região Nordeste (Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe e Bahia), além de parte de Minas Gerais (incluindo os Vales do Mucuri e do Jequitinhonha) e o norte do Espírito Santo. (...)

O FNE é a principal fonte de recursos utilizada pelo Banco do Nordeste desde a criação dos fundos constitucionais federais, em 1989. Sua aplicação volta-se à redução da pobreza e das desigualdades inter e intrarregionais, por meio do financiamento de setores produtivos, em consonância com o plano regional de desenvolvimento, instrumento elaborado de forma conjunta por órgãos federais e estaduais.’

56. (...)

57. 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.

58. 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.

II.3. Estatuto Social do BNB

59. O Estatuto Social do BNB teve sua versão mais recente aprovada em Assembleia Geral Extraordinária de 3/7/2023. (peça 21). Estabelece os dispositivos que regem a estrutura administrativa e a atuação do Banco em conformidade às Leis 4.595/1964, 6.404/1976 e 13.303/2016, ao seu decreto regulamentador e às demais legislações aplicáveis.

60. Destaca-se do Estatuto Social do BNB o **caput** de seu art. 3º que estabelece seu objeto social e o **caput** do art. 6º, o qual define a abrangência de suas atividades a favor do interesse público:

‘Art. 3º. O Banco tem por objeto social a promoção do desenvolvimento e a circulação de bens por meio da prestação de assistência financeira, de serviços, técnica e de capacitação a empreendimentos de interesse econômico e social.’ (peça 1, p. 4)

‘Art. 6º. O Banco poderá ter suas atividades, sempre que consentâneas com seu objeto social, orientadas pela União de modo a contribuir para o interesse público que justificou a sua criação.’ (peça 1, p. 6).

61. (...)

II.4. Estrutura Organizacional do BNB

62. O Banco do Nordeste, por meio de seu Ofício 2023/1681-075 de 4/8/2023 (peça 1, p. 48), respondeu ao Ofício 01-120/2023 – AudBancos (peça 07), dispondo sobre a estrutura organizacional do banco. Foi informado que sua estrutura organizacional é definida de forma atender os diferentes tipos de clientes, considerando os produtos do banco, a área geográfica, os projetos e programas estabelecidos para a consecução de seu objetivo social estabelecido em seu Estatuto.

63. (...)

64. Observa-se no organograma do banco a constituição de instâncias colegiadas, a exemplo da Assembleia Geral, do Conselho Fiscal, do Conselho de Administração, dos Comitês de assessoramento e da Diretoria Executiva. As estratégias estabelecidas nessas instâncias colegiadas são executadas pela Presidência e Diretorias, que constituem a alta administração do Banco.

65. As instâncias colegiadas são responsáveis pelas decisões de mudança ou reforço da atuação do banco, deliberando e atuando consultivamente sobre as funções de gestão e governança com base nos dispositivos legais e Estatuto Social do banco.

66. As instâncias executivas são responsáveis pelo cumprimento da estratégia estabelecida pelas instâncias colegiadas, atuando de forma estratégica, tática e operacional. Essas instâncias executivas se dividem por áreas de atuação:

a) **Negócios:** atuam na operação do negócio finalístico do banco e focam no relacionamento e atendimento aos clientes e ao público externo (**front-office**) ou na retaguarda no atendimento, sendo responsáveis pelos serviços internos para a efetividades das operações (**back-office**);

b) **Coordenação:** atuam na gestão de parte das unidades de negócios, a partir do recorte geográfico e do tipo de negócio;

c) **Direção-Geral:** atuam em soluções que abrangem todo o banco e todas as unidades de negócios, com foco nos níveis estratégico e tático. Incluem: a alta administração do banco, constituída pela presidência e pelas unidades de diretoria; as unidades especialistas em segmentos de mercados; as unidades especialistas em famílias de produtos ou grupos de produtos; as unidades especialistas em ações de desenvolvimento da região nordeste; as unidades especializadas no desenvolvimento de soluções para processos, serviços ou funções organizacionais do banco; unidades de suporte funcional; unidades de suporte à gestão; unidades de serviços compartilhados.

67. Todas essas unidades são ainda classificadas quanto a suas características principais e nível de gestão como sendo:

a) **Componentes deliberativos e decisórios a saber:** i) **comitês:** colegiados existentes em todas as unidades do Banco, constituídas por administradores e gestores, e ii) **comissões:** colegiados temporários para tratar de assuntos específicos;

b) **Unidades de negócios:** i) **agências:** unidades que gerenciam o relacionamento com os clientes e oferecem produtos e serviços; ii) **escritórios:** unidades que atuam em atividades relacionadas a etapas que visem a realização de negócios com elevado grau de especificidade; iii) **centrais:** unidades que agrupam atividades operacionais específicas, padronizadas para atender serviços de alta demanda; iv) **outros componentes organizacionais tais como células de agências, células de escritórios, células de centrais, unidades de microfinanças, domicílios;** **Unidades de coordenação:** i) **superintendências estaduais:** dirigem e dão suporte às unidades de negócios sendo responsáveis pela coordenação nos estados em que atuam. Representam o banco em âmbito estratégico, tático e operacional; ii) **escritórios:** dirigem e dão suporte às unidades de negócios na área geográfica sob sua responsabilidade; iii) **gerências:** dirigem e dão suporte às unidades de negócios sob sua coordenação na área geográfica em que atuam; iv) **outros componentes organizacionais:** células estaduais agrupam atividades de coordenação e/ou representação nos estados;

c) **As Unidades de direção geral são:** i) **diretorias:** unidades da alta administração; ii) **superintendências:** dirigem e dão suporte às unidades de negócios, agrupam funções ou conjunto de funções organizacionais gerando uma ação mais eficiente; iii) **ambientes:** unidades com atividades homogêneas, de caráter tático, agrupadas por similaridade de processos, gerem segmentos de mercados, produtos, processos, normas e/ou sistemas informacionais; iv) **torres de soluções de negócios:** são unidades que promovem transformações e gerenciam mudanças organizacionais, incluindo sistemas da informação; v) **projetos estratégicos:** tem por finalidade a inovação em produtos, processos ou serviços como meta a viabilização dos objetivos do banco; vi) **centrais:** agrupam atividades operacionais específicas com nível de alta demanda de serviços de apoio aos processos do banco; vii) **outros componentes organizacionais:** células de direção geral tática que gerem segmentos de mercado, produtos, processos, normas e/ou sistemas informacionais. Células de direção geral centralizadoras que dão suporte à gestão de segmentos de mercado, produtos, processos, normas e/ou sistemas informacionais. Células de direção geral centros culturais que promovem ações de acesso à cultura, leitura e inclusão digital. Células de central que agrupam atividades operacionais de centrais.

68. Por meio da síntese da estrutura organizacional do BNB nota-se a complexidade de sua hierarquia. As responsabilidades da Direção-Geral foram informadas pelo banco na peça 21, p. 54 a 57.

II.5. Fundo de Investimentos do Nordeste (Finor) e marcos legais

69. O Decreto-lei 1.376, de 12 de dezembro de 1974, criou os Fundos de Investimentos do Nordeste (Finor), da Amazônia (Finam) e Setoriais (Fiset), estabelecendo que os recursos desses fundos fossem aplicados em empresas consideradas aptas para receber incentivos fiscais pelas agências de desenvolvimento regional. Em seu art. 5º, o DL estabeleceu que o BNB seria o operador do Finor:

'Art 5º O Fundo de investimentos do Nordeste (Finor) será operado pelo Banco do Nordeste do Brasil S.A. (BNB), sob a supervisão da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene). (Vide Decreto 93.607/1986)'

70. Esses fundos de investimento foram extintos pela Lei 14.165, de 10 de junho de 2021, que estabeleceu as condições para a renegociação e a quitação das dívidas relativas às empresas que receberam financiamentos.

II.6. FNE – Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE) e marcos legais

71. A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF 88), por sua vez, instituiu em seu art. 159, alínea 'c', os programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste nos seguintes termos:

'Art. 159. A União entregará:

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 semiárido do Nordeste a metade dos recursos destinados à Região, na forma que a lei estabelecer;' (destaques acrescidos)

72. Para regulamentar esse dispositivo constitucional, foi promulgada a Lei 7.827, em 27 de setembro de 1989, a qual, entre outras medidas, instituiu os fundos constitucionais de financiamento das regiões beneficiárias, FNO – região norte, FNE – região nordeste e FCO – região centro-oeste, e a administração conjunta desses fundos por parte de três atores distintos.

73. No caso do FNE, essa competência pertence ao Ministério da Integração e Desenvolvimento Regional (MIDR), ao Conselho Deliberativo da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) e ao Banco do Nordeste do Brasil S.A. (BNB).

74. A Lei 7.827/1989 estabeleceu os seguintes dispositivos para a operacionalização do FNE:

'Art. 1º Ficam criados 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, para fins de aplicação dos recursos de que trata a alínea c do inciso I do art. 159 da Constituição Federal, os quais se organizarão e funcionarão nos termos desta Lei.

Art. 2º Os Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte, Nordeste e Centro-Oeste têm por objetivo contribuir para o desenvolvimento econômico e social das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, através das instituições financeiras federais de caráter regional, mediante a execução de programas de financiamento aos setores produtivos, em consonância com os respectivos planos regionais de desenvolvimento.

§ 2º No caso da região Nordeste, o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste inclui a finalidade específica de financiar, em condições compatíveis com as peculiaridades da área, atividades econômicas do semiárido, às quais destinará metade dos recursos ingressados nos termos do art. 159, inciso I, alínea 'c', da Constituição Federal.

Art. 6º Constituem fontes de recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte, Nordeste e Centro-Oeste:

I - 3% (três por cento) do produto da arrecadação do imposto sobre renda e proventos de qualquer natureza e do imposto sobre produtos industrializados, entregues pela União, na forma do art. 159, inciso I, alínea 'c' da Constituição Federal;

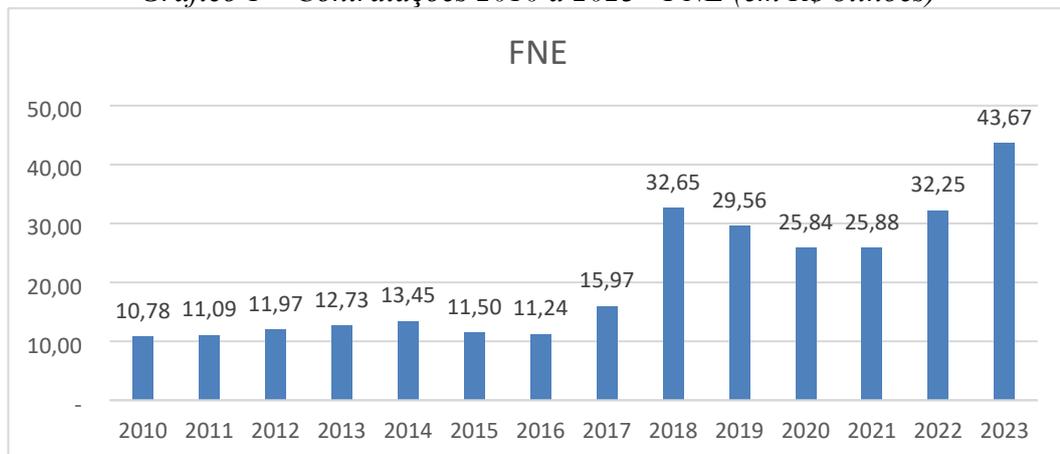
Parágrafo único. Nos casos dos recursos previstos no inciso I deste artigo, será observada a seguinte distribuição:

II - 1,8% (um inteiro e oito décimos por cento) para o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste;’ (destaques acrescidos)

75. O fundo cumpre esse objetivo mediante a oferta de programas de financiamento produtivo de longo prazo, por intermédio do BNB, 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, em cerca de 2 mil municípios de abrangência.

76. A respeito de mencionados financiamentos, cabe destacar que, no período de 2010 a 2023, o montante das contratações anuais com recursos do fundo saltou de R\$ 10,78 bilhões para R\$ 43,67 bilhões, correspondendo a expressivo crescimento da ordem de 305%, conforme demonstra o gráfico 1, abaixo.

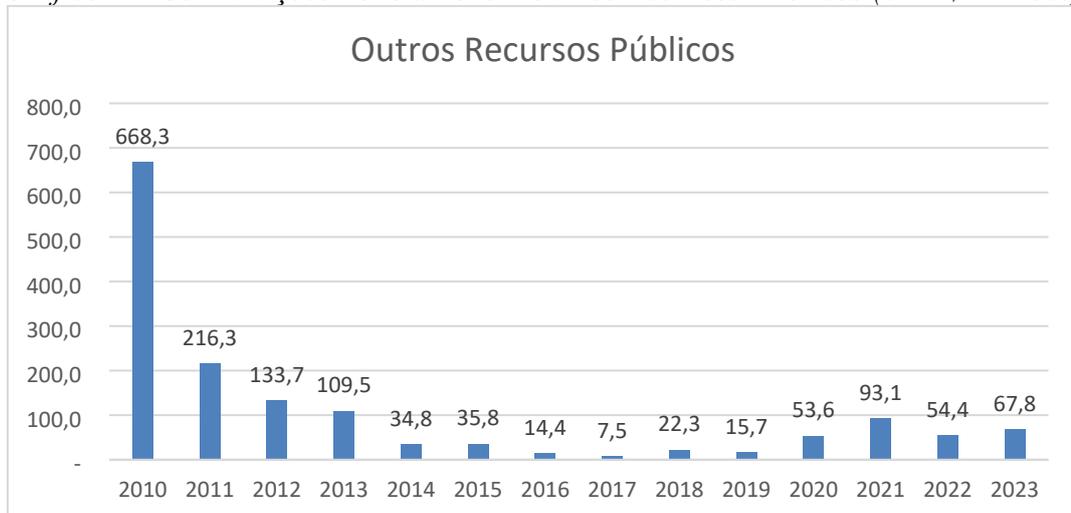
Gráfico 1 – Contratações 2010 a 2023 - FNE (em R\$ bilhões)



Fonte: elaborado pela equipe de auditoria com base em informações do sítio eletrônico do BNB.

*77. Nesse mesmo período, observou-se movimento inverso nas contratações com **funding** em outros recursos públicos, cujo montante passou de R\$ 668,3 milhões em 2010, para R\$ 67,8 milhões em 2023, correspondendo a um decréscimo da ordem de 90%, como se observa no gráfico 2, abaixo.*

Gráfico 2 – Contratações 2010 a 2023 - Outros Recursos Públicos (em R\$ milhões)



Fonte: elaborado pela equipe de auditoria com base em informações do sítio eletrônico do BNB.

78. Importante destacar que esse acentuado decréscimo, verificado sobretudo no período 2010 a 2014, deveu-se à queda das contratações com recursos do BNDES e do FAT, fontes essas não mais utilizadas a partir de 2016.

79. Dessa forma, a fonte FNE que já representava expressivos 94,2% dos financiamentos contratados em 2010 passou a corresponder a 99,8% do montante contratado tanto em 2022, como em 2023. O Ativo Total do FNE, sob gestão do BNB, era de R\$ 140.366.754.000,00 em dezembro de 2023.

80. Com relação ainda às contratações com **funding** do FNE efetivadas no período de 2010 a 2023, que perfizeram o montante da ordem de R\$ 228,57 bilhões, importa ressaltar que, das onze Unidades da Federação beneficiadas pelos financiamentos de referido fundo, os estados da Bahia, Ceará e Pernambuco concentraram 51% do volume de recursos contratados, como se observa no gráfico 3, abaixo.

Gráfico 3 – Contratações FNE por UF - 2010 a 2023 (em R\$ bilhões)



Fonte: elaborado pela equipe de auditoria com base em informações do sítio eletrônico do BNB.

81. Outros normativos infralegais que estabelecem regras para a operacionalização do FNE pelo BNB são editados e atualizados periodicamente. Os normativos vigentes durante esses trabalhos são:

- Resolução CMN 5.026/2022, que trata dos encargos financeiros do setor rural;
- Resolução CMN 5.013/2022, que trata dos encargos financeiros do setor não rural;
- Resolução Condel/Sudene 156/2022, alterada pelas Resoluções Condel/Sudene 165/2023, 166/2023 e 168/2023, que tratam das diretrizes e prioridades para aplicação dos recursos do FNE para o exercício de 2023;
- Portaria MIDR 1.533/2023, que traz orientações gerais do MIDR para a aplicação dos recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento e de Desenvolvimento Regional;
- Portaria Conjunta SFRI-Sudene 17/2013.

II.7. FDNE – Fundo de Desenvolvimento do Nordeste (FDNE) e marcos legais

82. A Medida Provisória 2.156-5, de 24 de agosto de 2001, criou a Agência de Desenvolvimento do Nordeste (Adene) e extinguiu a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene). Em seu Art. 3º, a MP criou o Fundo de Desenvolvimento do Nordeste (FDNE) nos seguintes termos, alterados pela Lei 13.530, de 7 de dezembro de 2017.

‘Art. 3º É criado o Fundo de Desenvolvimento do Nordeste (FDNE), de natureza contábil, a ser gerido pela Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), com a finalidade de assegurar recursos para a realização, em sua área de atuação, de investimentos: (Redação dada pela Lei 13.530/2017)’

83. Observe-se que a LC 125, de 3 de janeiro de 2007, reinstituíu a Sudene e extinguiu a Adene.

84. O Decreto 7.838, de 9 de novembro de 2012, aprovou o regulamento do FDNE, no qual foram estabelecidas a natureza e a finalidade do FDNE no seu Art. 1º:

'Art. 1º O Fundo de Desenvolvimento do Nordeste (FDNE), criado pela Medida Provisória 2.156-5, de 24 de agosto de 2001, tem por finalidade assegurar recursos para investimentos na área de atuação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), em infraestrutura e serviços públicos e em empreendimentos produtivos de grande capacidade germinativa de novos negócios e atividades produtivas.'

85. O Art. 10 do regulamento estabelece o BNB como o agente operador preferencial do FDNE nos termos:

'Art. 10. O FDNE terá como agentes operadores o Banco do Nordeste do Brasil S.A. - agente operador preferencial - e outras instituições financeiras oficiais federais, a que compete:

I - fiscalizar e atestar as informações apresentadas pelo proponente e, mediante proposta da Sudene, aquelas constantes do parecer de análise do projeto;

II - decidir se há interesse em atuar como agente operador e assumir o risco de crédito em cada operação;

III - fiscalizar e atestar a regularidade física, financeira, econômica e contábil das empresas e dos projetos durante sua implementação e execução; e

IV - solicitar a liberação de recursos financeiros para os projetos contemplados no Mapa de Previsão de Desembolso Financeiro (MDF) do FDNE, de acordo com o cronograma físico-financeiro e os desembolsos previstos nos projetos aprovados, desde que estejam em situação de regularidade e haja solicitação do interessado.'

86. Desta forma, o FDNE complementa os esforços previstos no FNE com foco no desenvolvimento da infraestrutura por meio de grandes projetos.

II.8. Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) e marcos legais

87. Atualmente o FNE representa o principal instrumento de combate às desigualdades e de estímulo ao desenvolvimento econômico e social da Região Nordeste no âmbito da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), instituída pelo Decreto 6.047/2007 e atualizada pelo Decreto 9.810/2019.

88. Com o intuito de monitorar e avaliar as aplicações dos recursos, o Decreto 9.810/2019 instituiu o Núcleo de Inteligência Regional (art. 15) e criou o Sistema Nacional de Informações do Desenvolvimento Regional (SNIDR), sob a coordenação do hoje denominado Ministério de Integração e Desenvolvimento Regional (art. 16). O SNIDR pode comportar bases de informações e dele devem constar os indicadores qualitativos e quantitativos que permitam a mensuração do desempenho dos fundos constitucionais constantes dos § 6º e 7º do art. 20 da Lei 7.827/1989:

'Art. 20. Os bancos administradores dos Fundos Constitucionais de Financiamento apresentarão, anualmente, ao Ministério da Integração Nacional e às respectivas Superintendências Regionais de Desenvolvimento relatório circunstanciado sobre as atividades desenvolvidas e os resultados obtidos pelos respectivos Fundos. (Redação dada pela Lei 13.682/2018)

(...)

*§ 6º Do montante de recursos a que se refere o inciso II do **caput** do art. 6º desta Lei, será destinada anualmente a parcela de até 0,01% (um centésimo por cento) para contratação pelas respectivas superintendências de desenvolvimento regional, e pagamento pelo banco administrador do respectivo Fundo, de atividades de avaliação dos impactos econômicos e sociais decorrentes da aplicação dos recursos dos Fundos, de forma a permitir a aferição da eficácia, da eficiência e da efetividade desses recursos, de acordo com as diretrizes definidas conjuntamente pelo Ministério da Economia e pelo Ministério do Desenvolvimento Regional, a ser descontada de cada Fundo Constitucional de Financiamento na proporção definida no parágrafo único do referido art. 6º. (Redação dada pela Lei nº 14.227, de 2021)*

*§ 7º O conjunto mínimo de informações que deve constar do relatório a que se refere o **caput** deste artigo e sua estrutura serão definidos em ato conjunto dos Ministros de Estado da Integração Nacional e da Fazenda, com indicadores qualitativos e quantitativos que permitam a mensuração*

do desempenho, consoante os propósitos e os resultados da política de aplicação dos recursos dos Fundos. (Incluído pela Lei 13.682/2018)’ (destaques acrescidos)

89. *Para a operacionalização da PNDR, os municípios são classificados segundo uma tipologia específica, a qual categoriza as microrregiões e, por conseguinte, os municípios, em distintos níveis de renda e dinamismos. Essa tipologia da PNDR foi alterada entre 2007 e 2018, cujas classificações originais (alta renda, baixa renda, dinâmica e estagnada) tornaram-se nove, com combinações em graus de renda per capita e de dinamismo (crescimento percentual per capita), de modo a melhor qualificar os municípios e direcionar políticas mais assertivas de acordo com o novo perfil municipal.*

II.9. Pronaf e marcos legais

90. *Criado pelo Decreto Presidencial 1.946, de 28/10/1996, o Pronaf tem a finalidade de:*

‘(...) promover o desenvolvimento sustentável do segmento rural constituído pelos agricultores familiares, de modo a propiciar-lhes o aumento da capacidade produtiva, a geração de empregos e a melhoria de renda.’

91. *O Manual Operacional do Crédito Rural do Banco Central do Brasil (Bacen), em seu Capítulo 10, Seção 1, define o objetivo do Pronaf:*

‘... destina-se a estimular a geração de renda e melhorar o uso da mão de obra familiar, por meio do financiamento de atividades e serviços rurais agropecuários e não agropecuários desenvolvidos em estabelecimento rural ou em áreas comunitárias próximas.’ (Manual Bacen, 2019, p. 117).

II.10. Principais produtos e beneficiários

92. *O BNB, por meio de seu Ofício 2023/1748-061 de 3/8/2023 (peça 21, p 72), respondeu ao Ofício 01-120/2023 – AudBancos (peça 07), item c, informando sobre os seus produtos e linhas de crédito. Produtos e linhas de crédito associados ao microcrédito (exceto rural)*

93. *O BNB indica os seguintes produtos e linhas de crédito oferecidos a partir dos recursos obtidos pelas fontes definidas no PNMPO (Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado), voltados para o microcrédito urbano:*

a) *Crediamigo Comunidade: microcrédito produtivo e orientado destinado a microempreendedores organizados em grupos de 11 a 30 pessoas. São financiados capital de giro produtivo e investimentos. Valores financiados entre R\$ 100,00 a R\$ 21.000,00. (peça 21, pp. 72 e 73).*

b) *Crediamigo Delas: microcrédito produtivo e orientado destinado a mulheres empreendedoras, organizadas em grupos de 3 a 10 pessoas. São financiados: capital de giro produtivo e investimentos. Valores financiados entre R\$ 500,00 a R\$ 12.000,00. (peça 21, p.73).*

c) *Crediamigo Mais: microcrédito produtivo e orientado destinado a microempreendedores inscritos no CNPJ, inclusive empreendedores individuais. São financiados investimento e capacitação (cursos, educação formal, consultoria gerencial) para o titular da empresa ou seus empregados. Valores financiados entre R\$ 1.000,00 a R\$ 21.000,00. (peça 21, p. 74).*

d) *Giro Individual: microcrédito produtivo e orientado, destinado a microempreendedores inscritos no CNPJ, inclusive empreendedores individuais. É financiado capital de giro. Valores financiados entre R\$ 300,00 a R\$ 21.000,00. (peça 21, pp. 74 e 75).*

e) *Giro Solidário: microcrédito produtivo e orientado destinado a microempreendedores inscritos no CNPJ, inclusive empreendedores individuais, organizados em grupos de 3 a 10 pessoas. É financiado o capital de giro. Valores financiados entre R\$ 100,00 a R\$ 21.000,00. (peça 21, p. 75).*

f) *Investimento Fixo: microcrédito produtivo e orientado destinado a microempreendedores inscritos no CNPJ, inclusive empreendedores individuais. São financiados: investimento para aquisição ou reforma de móveis, utensílios, máquinas e equipamentos, reformas e assistência técnica de instalações físicas, ou aquisição de veículos automotores e motocicletas, dentre outros. Valores financiados entre R\$ 300,00 a R\$ 21.000,00. (peça 21, pp. 75 e 76).*

94. *Ainda em relação ao microcrédito urbano, o BNB indica os seguintes produtos e linhas de crédito oferecidos a partir dos recursos do FNE:*

a) FNE PNMPO: microcrédito produtivo e orientado destinado a microempreendedores, inclusive os inscritos no CNPJ e empreendedores individuais. São financiados: investimentos, a exemplo da aquisição de móveis e utensílios, de máquinas e equipamentos, de veículos automotores relacionados à atividade do empreendedor, de reformas e assistência técnica de instalações físicas, de equipamentos de tecnologia para inovação do empreendimento, dentre outros necessários aos empreendimentos enquadrados no PNMPO; custos com pagamento de cursos de capacitação, educação formal e/ou consultoria gerencial para o titular da empresa ou seus empregados; capital de giro isolado e associado ao investimento, este último limitado a um terço do total financiado. Valores financiados entre R\$ 1.000,00 a R\$ 21.000,00. (peça 21, p. 76).

95. Para cada produto/linha de crédito, são estabelecidos os critérios para a concessão do financiamento/crédito, carências, garantias, prazos de financiamento, valores financiados, taxas de juros, contrapartidas do tomador do financiamento e os prazos para análise e concessão.

96. O atendimento aos interessados na obtenção do crédito/financiamento é presencial nas agências do BNB e nos postos de atendimento do Crediamigo. Uma vez concedido o financiamento, os usuários dispõem de serviços por meio dos canais de internet.

Programas de Apoio ao Desenvolvimento financiados pelo FNE

97. O BNB, por meio de seu Ofício 2023/1071-0002, de 01/08/2023 (peça 21, pp. 487 a 499), respondeu ao Ofício 01-120/2023 – AudBancos, informando sobre os seus Programas de Apoio financiados pelo FNE:

a) Programa de Apoio ao Desenvolvimento Rural do Nordeste: destinado ao financiamento de investimentos fixos e semifixos para produtores rurais PJ e PF, associações formais e cooperativas. Valores financiados variam entre 50% e 100% do total financiado, de acordo com o porte e a classificação do município na PNDR. A norma interna que detalha os procedimentos desse programa é o Manual 1101-03-01.

b) Programa de Financiamento à Agropecuária Irrigada: destinado ao financiamento: de projetos básicos e executivos de irrigação, drenagem e estudos ambientais, de investimentos para viabilização de projetos de irrigação e drenagem, de capacitação tecnológica. Atende a produtores rurais, PF e PJ, SPE (Sociedade de Propósito Específico), associações formais e cooperativas de produtores rurais. Valores financiados variam entre 50% e 100% do total financiado, de acordo com o porte e a classificação do município na PNDR. A norma interna que detalha os procedimentos desse programa é o Manual 1101-03-03.

c) Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Aquicultura e Pesca: destinado ao financiamento: da implantação, ampliação, modernização e reforma de empreendimentos de aquicultura e pesca, incluindo o beneficiamento preparação, comercialização, armazenamento da produção e embarcações oceânicas. Atende a PF e PJ, cooperativas de produtores e associações de produtores. Valores financiados variam entre 50% e 100% do total financiado, de acordo com o porte e a classificação do município na PNDR. A norma interna que detalha os procedimentos desse programa é o Manual 1101-03-11.

d) Cartão BNB Agro: destinado ao financiamento de equipamentos e máquinas, peças de reposição, serviços de manutenção. Atende a PF e PJ, cooperativas de produtores e associações de produtores. Valores financiados variam entre 50% e 100% do total financiado, de acordo com o porte e a classificação do município na PNDR. A norma interna que detalha os procedimentos desse programa é o Manual 1101-03-44.

e) Programa de Financiamento à Sustentabilidade Ambiental: destinado ao financiamento do uso sustentável de recursos florestais, recuperação ambiental, produção agroecológica, dentre vários outros projetos associados ao manejo sustentável e ecológico de recursos naturais. Atende a PF e PJ, cooperativas de produtores e associações de produtores. Valores financiados variam entre 50% e 100% do total financiado, de acordo com o porte e a classificação do município na PNDR. A norma interna que detalha os procedimentos desse programa é o Manual 1101-03-48.

- f) *Programa de Financiamento à Inovação: destinado ao financiamento de projetos para a inovação tecnológica em agropecuária. Atende a PF e PJ, cooperativas de produtores e associações de produtores. Valores financiados variam entre 50% e 100% do total financiado, de acordo com o porte e a classificação do município na PNDR. A norma interna que detalha os procedimentos desse programa é o Manual 1101-03-49.*
- g) *FNE SOL: destinado ao financiamento de componentes dos sistemas de micro e minigeração de energia fotovoltaica, eólica, de biomassa ou pequenas centrais hidroelétricas e respectivas instalações. Atende a PF e PJ, cooperativas de produtores e associações de produtores. Valores financiados até 100% do investimento, dependendo do porte do cliente, localização e garantias, com limite máximo de R\$ 100.000,00 para micro e minigeradores de energia elétrica pessoa física. A norma interna que detalha os procedimentos desse programa é o Manual 1101-03-50.*
- h) *Créditos para Pré-Comercialização: destinado ao financiamento de despesas inerentes à fase imediata à colheita da produção própria de cooperados, a exemplo de armazenagem, manipulação, preservação, acondicionamento, fretes, carretos. Atende a produtores rurais PF e PJ, cooperativas de produtores bem como produtores de sementes e mudas. Valores financiados: O crédito de pré-comercialização ficará limitado ao valor do orçamento da proposta quando se tratar de recursos diferentes do FNE. Para operações com recursos do FNE varia de 70% a 100%, de acordo com o Porte e a classificação do município na PNDR. A norma interna que detalha os procedimentos desse programa é o Manual 1101-04-02.*
- i) *Custeio Agrícola e Pecuário: destinado aos gastos do ciclo produtivo de lavouras periódicas, com insumos, assessoria, gastos do ciclo produtivo com a exploração pecuária, recria e engorda. Atende a produtores rurais PF e PJ, cooperativas de produtores, bem como produtores de sementes e mudas. Valores financiados variam entre 70% e 100% do total financiado, de acordo com o porte e a classificação do município na PNDR. As normas internas que detalham os procedimentos desse programa são os Manuais 1101-04-41 e 1101-04-42.*
- j) *Créditos para Comercialização – Financiamento Especial para Estocagem de Produtos Agropecuários: destinado ao financiamento de despesas inerentes à fase imediata à colheita da produção própria ou de cooperados, a exemplo de armazenagem, manipulação, preservação, acondicionamento, fretes, carretos etc. Atende a produtores rurais PF e PJ, cooperativas de produtores bem como produtores de sementes e mudas. Valores financiados: Para recursos do FNE varia de 70% a 100%, de acordo com o porte e a classificação do município na PNDR; no caso de Recursos Controlados: limitado a R\$ 4.500.000,00 (Quatro milhões e quinhentos mil reais), cumulativamente, para as operações de FEE e de desconto de DR e NPR, em cada ano agrícola e em todo o Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), não incluídos os créditos de comercialização concedidos com recursos dos fundos constitucionais de financiamento regional. A norma interna que detalha os procedimentos desse programa é o Manual 1101-04-45.*
- k) *Pronaf Grupo A: destinado ao financiamento da implantação, ampliação e modernização da infraestrutura de produção e serviços agropecuários e não agropecuários no estabelecimento rural ou em áreas comunitárias rurais próximas por meio de projetos específicos. Atende a agricultores familiares. Valores financiados: limite de até R\$ 41.500,00 por produtor, podendo ser dividido em até 3 operações. A norma interna que detalha os procedimentos desse programa é o Manual 1101-08-02.*
- l) *Pronaf Grupo A/C: destinado a propiciar crédito de custeio, isolado ou vinculado, a agricultores familiares. Valores financiados: limite de até R\$ 12.000,00 por operação, podendo cada mutuário contratar no máximo, 3 operações de custeio. A norma interna que detalha os procedimentos desse programa é o Manual 1101-08-03.*
- m) *Pronaf Mais Alimentos: destinado a financiar itens diretamente relacionados com a implantação, ampliação ou modernização da estrutura das atividades de produção, de armazenagem, de transporte ou de serviços agropecuários ou não agropecuários, no estabelecimento rural ou em áreas comunitárias rurais próximas. Atende a agricultores familiares. Valores financiados: Para o plano*

safra 2023/2024 os limites são de R\$ 420.000,00 para atividades prioritárias e R\$ 210.000,00 para demais atividades. A norma interna que detalha os procedimentos desse programa é o Manual 1101-08-06.

n) *Pronaf Comum*: destinado a propiciar crédito de custeio, isolado ou vinculado, a agricultores familiares. Valores financiados de no máximo R\$ 250.000,00 por mutuário, em uma ou mais operações em cada safra (ano-agrícola). A norma interna que detalha os procedimentos desse programa é o Manual 1101-08-07.

o) *Pronaf Jovem*: destinado a financiar investimentos para a implantação, ampliação e modernização da infraestrutura de produção e serviços agropecuários e não agropecuários no estabelecimento rural ou em áreas comunitárias rurais próximas de acordo com o projeto específico. Atende a agricultores familiares. Valores financiados de no máximo R\$ 25.000,00 independentemente dos limites definidos para outros investimentos ao ampara das demais linhas de crédito do Pronaf. A norma interna que detalha os procedimentos desse programa é o Manual 1101-08-10.

p) *Pronaf Mulher*: destinado a financiar investimentos para a implantação, ampliação e modernização da infraestrutura de produção e serviços agropecuários e não agropecuários no estabelecimento rural ou em áreas comunitárias rurais próximas de acordo com o projeto específico. Atende a agricultoras familiares. Valores financiados para o plano safra 2023/2024 de no máximo R\$ 420.000,00 para atividades prioritárias e de R\$ 210.000,00 para as demais atividades. A norma interna que detalha os procedimentos desse programa é o Manual 1101-08-08.

q) *Pronaf ABC+ Agroecologia*: destinado a financiar sistemas de produção de base agroecológica ou sistemas orgânicos de produção. Atende a agricultores familiares. A norma interna que detalha os procedimentos desse programa é o Manual 1101-08-13.

r) *Pronaf Agroindústria*: destinado a financiar atividades que agreguem renda à produção e aos serviços desenvolvidos por agricultores familiares para infraestrutura, beneficiamento, armazenagem, processamento e comercialização da produção agropecuária, produtos florestais, extrativismo, produtos artesanais e de turismo rural. Atende a agricultores familiares, Cooperativas e empreendimento familiar rural, PJ. Valores financiados para o plano safra 2023/2024 de no máximo R\$ 210.000,00 para pessoas físicas, R\$ 420.000,00 para empreendimento familiar rural, e R\$ 45.000.000,00 para cooperativa singular. A norma interna que detalha os procedimentos desse programa é o Manual 1101-08-12.

s) *Pronaf ABC+ Bioeconomia*: destinado a financiar implantação, utilização e/ou recuperação de pequenos aproveitamentos hidroenergéticos e tecnologias de energia renovável, investimento para implantação das culturas do dendê ou da seringueira, dentre outros. Atende a agricultores familiares. Valores financiados de no máximo R\$ 210.000,00 por produtor, por ano safra. A norma interna que detalha os procedimentos desse programa é o Manual 1101-08-15.

t) *Pronaf ABC+ Floresta*: destinado a financiar projetos técnicos de atividades florestais. Atende a agricultores familiares. Valores financiados de no máximo R\$ 80.000,00 quando a operação se destinar exclusivamente para projetos de sistemas agroflorestais, e de R\$ 40.000,00 nos demais casos. A norma interna que detalha os procedimentos desse programa é o Manual 1101-08-11.

u) *Pronaf Grupo B*: destinado a financiar atividades agropecuárias para implantação, ampliação ou modernização da infraestrutura de produção, com aplicação da metodologia do Agroamigo no PNMPO. Atende a agricultores familiares grupo B. Valores financiados de até R\$ 12.000,00 quando destinado a mulher, e R\$ 10.000,00 quando destinado a homens. As normas internas que detalham os procedimentos desse programa são os Manuais 1101-08-04, 1101-08-05, 1101-08-19, 1101-08-20.

v) *Pronaf Industrialização de Agroindústria Familiar*: destinado a apoiar financeiramente as atividades agropecuárias e não agropecuárias para o custeio de beneficiamento e industrialização de produção própria ou de terceiros enquadrados no Pronaf. Atende a agricultores familiares, Cooperativas e empreendimento rural PJ. Valores financiados para o plano safra 2023/2024 de no

máximo R\$ 60.000,00 por produtor, R\$ 250.000,00 para empreendimento familiar rural, e R\$ 30.000.000,00 para cooperativa singular e R\$ 50.000.000,00 para pessoa jurídica. A norma interna que detalha os procedimentos desse programa é o Manual 1101-08-14.

w) Pronaf Produtivo Orientado: destinado a dar acesso ao crédito rural educativo, conjugado à prestação de assistência técnica, planejamento, orientação e supervisão à unidade familiar de produção. Atende a agricultores familiares. Valores financiados de no mínimo R\$ 25.000,00 e no máximo de R\$ 50.000,00 por operação, por ano agrícola. A norma interna que detalha os procedimentos desse programa é o Manual 1101-08-16.

x) Pronaf ABC+ Semiárido: destinado a financiar investimentos em projetos de convivência com o semiárido focados na sustentabilidade dos agroecossistemas, com prioridade a projetos de infraestrutura hídrica, implantação, ampliação, recuperação ou modernização de produção e serviços agropecuários e não agropecuários na região semiárida. Atende a agricultores familiares. Valores financiados de até R\$ 30.000,00, por produtor, por ano safra. A norma interna que detalha os procedimentos desse programa é o Manual 1101-08-09.

98. Cabe ressaltar que o Banco do Nordeste é o principal agente financeiro do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) na Região Nordeste.

99. Em 2005, de forma a atender o público inserido na faixa de menor renda anual do Pronaf, o BNB criou o Agroamigo, Programa de Microfinança Rural que oferta crédito produtivo e orientado a famílias no campo, com metodologia do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO), e que abrange as seguintes ações creditícias:

a) Agroamigo Crescer: financiamento destinado a atender agricultores familiares com renda bruta anual de até R\$ 40 mil, que explorem área de até 4 módulos fiscais e empreguem mão de obra familiar. É voltado para agricultores enquadrados no grupo B do Pronaf;

b) Agroamigo Sol: financiamento com o objetivo de facilitar o acesso à energia solar aos agricultores familiares, aumentar a competitividade de atividades no meio rural e contribuir para a utilização de energia renovável e limpa no meio rural não prejudicial ao ambiente. Os recursos são destinados à implantação de projetos com a finalidade de minigeração de energia solar fotovoltaica;

c) Agroamigo Água: financiamento com o objetivo de melhorar a infraestrutura hídrica dos imóveis rurais, com estímulo de ações que promovam o acesso, uso e reuso da água que venham a beneficiar as atividades produtivas e as moradias dos produtores familiares na área de atuação do banco, por meio da utilização das linhas de crédito do Pronaf já existentes;

d) Agroamigo Mais: financiamento de atividades geradoras de renda no campo ou aglomerado urbano próximo, sejam agrícolas, pecuárias ou outras atividades não pecuárias no meio rural, como turismo rural, agroindústria, pesca, serviços no meio rural e artesanato. Atende a agricultores familiares com renda de até R\$ 360 mil por ano;

e) Agroamigo Net: contratação de financiamentos voltados para implantação de projetos que visem uma melhor conectividade rural, contemplando aquisição de equipamentos para acesso (computadores, tablets, notebooks e/ou smartphones) e a estrutura de conexão à internet (roteadores, antenas, cabos e softwares).

Programas de Apoio ao Desenvolvimento financiados por linhas de crédito externas, captadas no mercado financeiro internacional, ou em recursos internos

a) Adiantamento sobre Contrato de Câmbio (ACC): destinado a financiar até 100% do contrato de câmbio, observado o valor mínimo de US\$ 30.000,00 ou o equivalente em outras moedas. Atende a exportadores de bens ou serviços, pessoas físicas ou jurídicas. A norma interna que detalha os procedimentos desse programa é o Manual 1101-04-03.

100. Além desses esclarecimentos, o Banco encaminhou, como evidências do estabelecimento de regras e condições para a solicitação de financiamentos, alguns capítulos do Manual Básico - Operações de Crédito (...).

101. Como se observa do número total de 32 programas e linhas de crédito, 25 dessas ações (78%) são financiadas pelo FNE.

102. As propostas de financiamento de grandes valores analisadas pelo BNB, como demonstra a amostra da peça 21, p. 349, enquadram-se nos programas estabelecidos pelo banco para atendimento às prioridades estabelecidas nas resoluções do Condel/Sudene.

103. O Banco informou ainda que os clientes podem realizar cadastro, abrir conta, cadastrar e acompanhar solicitação de crédito e enviar documentação por meio do portal do BNB: <<https://www.bnb.gov.br>>.

III. CONTRIBUIÇÃO DO PROCESSO DE PLANEJAMENTO DO BNB PARA A MAXIMIZAÇÃO DA EFETIVIDADE DE SUA ATUAÇÃO

104. O presente capítulo trata dos temas referentes às questões 1, 2 e 6 da Matriz de Planejamento da Auditoria, concernentes ao processo de planejamento do BNB, o qual, conforme apresentado pela instituição, passa pelos seguintes pontos:

- a) Estabelecimento do Estatuto Social;
- b) Definição de uma estrutura organizacional que permita ao banco o desenvolvimento das suas atividades fim e de atividades de suporte;
- c) Estabelecimento de Planejamento Estratégico plurianual;
- d) Planejamento para o cumprimento das diretrizes estabelecidas pelo Condel/Sudene priorizando as atividades e áreas a serem atendidas com os recursos do FNE;
- e) Planejamento de Programas de financiamento e crédito que permitam a alocação dos recursos recebidos pelo banco, do FNE e de outras fontes;
- f) Avaliação de Programas de Crédito do BNB.

105. Na sequência, serão sintetizadas as formas como algumas dessas etapas são implementadas.

III.1. Planejamento do Banco do Nordeste

106. Em apresentação feita à equipe de auditoria, o BNB informou que seu 'planejamento empresarial'. É composto de: Plano Estratégico; Planos de Ação (todas as áreas do Banco); e Portfólio de Projetos. Os dois últimos componentes integram a parte da gestão tático-operacional do planejamento.

107. Existem, na verdade, dois Planos Estratégicos:

- a) Plano Estratégico do Banco do Nordeste para o Desenvolvimento Regional 2023-2032 - contém a estratégia do Banco com visão de futuro para os próximos 10 anos e o arcabouço que facilita o protagonismo do Banco no desenvolvimento regional alinhando se aos marcos legais estruturadores e aos planos de longo prazo dos estados que fazem parte da área de atuação do Banco;
- b) Plano Estratégico 2023-2027 - contém a estratégia do Banco com visão de futuro para os próximos 5 anos, em que constam os resultados da empresa e os impactos externos que se quer atingir com o intuito de nortear as atividades de planejamento tático operacional.

108. Em seu plano tático-operacional o banco estabelece programas de ação anuais, por meio dos quais as unidades táticas (Direção-Geral) e as unidades operacionais direcionam seus esforços para o alcance dos resultados propostos no Plano Estratégico 2023 a 2027.

109. De acordo com as informações apresentadas pelo BNB (peça 21, Ofício 2023/955-044 de 04/08/2023, p. 102), seu Planejamento Empresarial possui revisões anuais.

110. Segundo o BNB, os principais norteadores de seu planejamento são (peça 21, p. 103):

- a) Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR);
- b) Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste (PRDNE);
- c) Objetivos Sustentáveis de Desenvolvimento (ODS);
- d) Fatores Ambientais, Sociais e de Governança Corporativa (ASG), em observância às normas e às resoluções editadas por órgãos do Sistema Financeiro Nacional, como o Conselho Monetário Nacional e o Banco Central do Brasil;
- e) Plano Estratégico do Banco do Nordeste para o Desenvolvimento Regional 2023- 2032;
- f) Orientações legais dos seguintes instrumentos:
 - f1) Lei 13.303, de 30/06/2016 (Lei das Estatais);
 - f2) Plano Plurianual (PPA): instrumento previsto no art. 165 da Constituição Federal;

- f3) Resolução 4.557, do Conselho Monetário Nacional, de 23/02/2017;
f4) Resolução 4.945 do Conselho Monetário Nacional, de 15/09/2022; e
f5) Resolução 4.539, do Conselho Monetário Nacional, de 24/11/2016.

111. O BNB destaca ainda que, além desses norteadores, realiza análises ‘dos cenários macroeconômico, regulatório, de crédito, de inovação tecnológica na indústria bancária, bem como dos riscos idiossincráticos de caráter probabilístico e com potencial de impacto aos negócios do Banco do Nordeste.’

112. Já os indicadores estratégicos de impacto são os seguintes (peça 21, pp. 105 e 106): Inclusão Social e Financeira: mede o aumento da adequação da oferta de serviços financeiros e fomenta o desenvolvimento sustentável do microcrédito produtivo; b) Governança Corporativa: mede ganhos de eficiência, retorno sobre seu patrimônio líquido e despesas; c) Crédito sustentável e espacialmente/setorialmente distribuído: mede a distribuição dos créditos espacial – por regiões do Nordeste, e setorial – por tipo de atividade financiada; e d) Excelência no Atendimento a Clientes: mede a eficiência de seus procedimentos quanto à qualidade e diligência no atendimento a seus clientes.

113. Esses quatro indicadores estratégicos medem grandezas associadas ao trabalho de atividade interna e não estão associados à medição do impacto dessas atividades no desenvolvimento socioeconômico da região.

114. De acordo com o BNB, há indicadores estratégicos que se relacionam diretamente aos resultados em seus programas de crédito (peça 21, p. 102):

- a) Cumprimento da programação do FNE: mede a ação das Superintendências Estaduais do Banco no Cumprimento da Programação Anual do FNE, observando as diretrizes e prioridades do marco regulatório do Fundo Constitucional;
- b) Grau de Concentração Espacial do Crédito: expressa de forma sintética o grau de concentração espacial dos créditos do Banco, em alinhamento ao previsto na Programação Anual do FNE;
- c) Grau de Concentração Setorial do Crédito: expressa de forma sintética o grau de concentração setorial dos créditos do Banco, em alinhamento ao previsto na Programação Anual do FNE;
- d) Inadimplência FNE: consiste na relação entre o saldo de operações de crédito com atraso superior a noventa dias e o saldo total de operações de crédito líquidos de RAP (rendas a apropriar) que tenham como fonte de recursos o FNE;
- e) Inadimplência BNB: consiste na relação entre o saldo exposto a risco de operações de crédito com atraso superior a noventa dias, e o saldo total de operações de crédito com exposição a riscos, que tenham como **fundings** recursos internos e outras fontes que não o FNE;
- f) Clientes Ativos no Pronaf: mede a quantidade de clientes com operação do Pronaf ‘em ser’ inclusive Agroamigo;
- g) Quantidade de Operações Contratadas no Agroamigo: mensura o desempenho das contratações realizadas em relação à meta estabelecida para o período, objetivando o devido controle e atuação referente aos resultados obtidos;
- h) Clientes Ativos no Crediamigo: mede a quantidade de clientes ativos no Crediamigo em relação à meta estabelecida de crescimento da carteira de clientes;
- i) Percentual de Clientes com Aumento de Valores de Financiamento do Crediamigo: mede a variação da quantidade de clientes cujos valores de financiamento apresentaram elevação no período analisado;
- j) Crédito para Promoção da Diversidade: mede o percentual de contratações com mulheres em operações de crédito com pessoa física.

115. Em que pese a validade desses indicadores para monitorar a operacionalização dos programas de crédito do BNB, o banco não demonstra o impacto que cada um desses indicadores promove em termos de desenvolvimento socioeconômico da região atendida.

116. Da mesma forma, conforme exposto no tópico sobre o planejamento do BNB, o banco apresenta ainda os Indicadores Estratégicos de Impactos de seu planejamento empresarial para os anos 2023-

2027 com foco em: a) Geração de Emprego e Renda; b) Redução das desigualdades; c) Competitividade das empresas do Nordeste Brasileiro; e d) Promoção da Sustentabilidade Social, Ambiental e Climática. O quadro a seguir mostra os indicadores considerados. O Quadro 1 trata desses indicadores:

Quadro 1 – Indicadores Estratégicos de Impactos – 2023-2027

Impactos	ODS	Fatores ASG	Indicadores	Tipo de indicador	Unidade Gestora
1. GERAÇÃO DE EMPREGO E RENDA	8 e 10	Social	1.1. Crescimento dos empregos nas atividades financiadas ⁽¹⁾	Efetividade	ETENE
			1.2. Contratações do BNB em atividades com alto potencial de incremento no valor adicionado e na geração de emprego	Eficácia	
2. REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES	10	Social	2.1. Aumento do salário médio dos trabalhadores das empresas financiadas ⁽¹⁾	Efetividade	ETENE
			2.2. Crescimento da massa salarial nas atividades financiadas ⁽¹⁾	Efetividade	ETENE
			2.3. Contratações do BNB em setores-chave da economia	Eficácia	Superintendência de Políticas de Desenvolvimento Sustentável
			2.4. Contratações do BNB nos municípios prioritários, conforme tipologia da PINDR ⁽²⁾	Eficácia	
3. COMPETITIVIDADE E DAS EMPRESAS DO NORDESTE BRASILEIRO	9	Social Ambiental	3.1. Aumento da produtividade das empresas ⁽¹⁾	Efetividade	ETENE
			3.2. Contratações do BNB para aquisição de bens de capital para modernização	Eficácia	
4. PROMOÇÃO DA SUSTENTABILIDADE SOCIAL, AMBIENTAL E CLIMÁTICA	6, 7 e 13	Social Ambiental Governança	4.1 Percentual de Crédito de Contribuição Positiva	Eficácia	Superintendência de Políticas de Desenvolvimento Sustentável

Fonte: peça 21, p. 107

117. Os indicadores apontados como de efetividade 1.1, 2.1, 2.2 e 3.1 elencados no Quadro 1 quando implementados poderão gerar informações úteis sobre os impactos dos financiamentos concedidos pelo BNB com recursos do FNE. No entanto, conforme exposto, tal sistemática está em implementação e os primeiros resultados somente serão disponibilizados ao longo do ano de 2024. Além desses indicadores, o BNB apresentou outros indicadores para aferir os resultados operacionais do BNB, peça 21, pp. 107-109, associados aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentáveis (ODS).

118. O Banco do Nordeste informa ainda que esses indicadores são calculados mensalmente pelas Unidades Gestoras a partir dos dados das operações de crédito contidos em bases de dados do banco. Ressaltam que essas unidades realizam a avaliação dos resultados desses indicadores em formulários padrão, fornecidos pelo Ambiente de Planejamento, e essas avaliações servem de subsídio para revisão do Plano Estratégico em curso e para elaboração do plano do ano seguinte. Esses indicadores são apresentados à diretoria Executiva trimestralmente e ao Conselho de Administração semestralmente.

119. De acordo com o banco, as avaliações consolidadas permitem que a equipe técnica responsável pela construção do plano estratégico tenha acesso a detalhes da execução do planejamento

empresarial aprovado, possibilitando a indicação de correção e/ou atualização da estratégia corporativa, de indicadores e de metas.

120. Para consolidar os aspectos mais relevantes do desempenho corporativo no ano, registram essas informações, desde 2020, como apêndice da PAA do Planejamento Empresarial para o quinquênio seguinte (peça 21, p. 105).

121. Outro ponto digno de nota refere-se ao documento utilizado pelo banco para avaliação do ambiente interno e externo, denominado 'Cenário Econômico'. Tal documento é redigido pelo Escritório Técnico de Estudos Econômicos do Nordeste (Etene). O documento apresenta as perspectivas econômicas do país e do mundo para um horizonte de 5 anos.

(...)

III.2. Planejamento de alocação dos recursos do FNE em conjunto com a Sudene – como são estabelecidas as diretrizes direcionadoras para a aplicação dos recursos

123. Sobre a aplicação dos recursos oriundos do FNE, a PORTARIA MIDR 1.369/2021, estabelece as diretrizes e orientações gerais para a aplicação dos recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento e dos Fundos de Desenvolvimento Regional para os exercícios de 2022 e 2023, bem como para integração com a política de Incentivos Fiscais. As diretrizes gerais para a aplicação de recursos foram (art. 3º):

I - os princípios, objetivos e as estratégias estabelecidos pela PNDR, observadas todas as escalas geográficas e sub-regiões especiais estabelecidas no art. 5º do Decreto 9.810/2019;

II - as políticas setoriais e macroeconômicas do Governo Federal;

III - os Planos Regionais de Desenvolvimento, com foco nos programas, projetos e ações considerados prioritários;

IV - as potencialidades e vocações econômicas da área de atuação da respectiva Superintendência;

V - as diretrizes estabelecidas pela Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional; e

VI - apoio à recuperação ou preservação das atividades produtivas afetadas pela emergência de saúde pública de importância internacional relacionada ao novo coronavírus (Covid-19).

124. Além dessas diretrizes gerais, foram previstas as seguintes orientações gerais (art. 4º):

I - a promoção do desenvolvimento incluyente e sustentável, com geração de emprego e incremento da renda;

II - a ampliação e o fortalecimento da infraestrutura regional;

III - a expansão, modernização e diversificação da base econômica da região;

IV - o aumento e o fortalecimento das vantagens competitivas da região;

V - o fortalecimento e a integração da base produtiva regional;

VI - a integração econômica inter ou intrarregional;

VII - o apoio à implantação, ao fortalecimento e à melhoria de arranjos e cadeias produtivas estratégicas;

VIII - o apoio à inovação, integração e complementaridade tecnológica;

IX - a inserção da economia da região em mercados externos em bases competitivas;

X - a conservação e a preservação do meio ambiente;

XI - a atração e a promoção de novos investimentos para a região com alavancagem de outras fontes de recursos;

XII - a valorização das potencialidades turísticas como fator de desenvolvimento local;

XIII - a indução e o apoio às melhores práticas produtivas;

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

XV - a consolidação de uma rede policêntrica de cidades, em apoio à desconcentração e à interiorização do desenvolvimento regional e do País, considerando as especificidades de cada região;

- XVI - o ganho de produtividade e aumento da competitividade regional, sobretudo em regiões que apresentem declínio populacional e elevadas taxas de emigração;
- XVII - a agregação de valor e diversificação econômica em cadeias produtivas estratégicas para o desenvolvimento regional, observando critérios como geração de renda e sustentabilidade, sobretudo em regiões com forte especialização na produção de commodities agrícolas ou minerais;
- XVIII - o estímulo ao empreendedorismo, ao cooperativismo e à inclusão produtiva, por meio do fortalecimento de redes de sistemas produtivos e inovativos locais, existentes ou potenciais, integrando-os a sistemas regionais, nacionais ou globais;
- XIX - a busca pelo alinhamento e complementariedade de ações entre os Fundos Constitucionais de Financiamento, os Fundos de Desenvolvimento Regional e os Incentivos Fiscais, a fim de induzir a estruturação produtiva nas respectivas regiões; e
- XX - a compatibilidade com o Plano Regional de Desenvolvimento.

125. A partir dessas informações, relacionadas com as diretrizes gerais e as orientações gerais para aplicação dos recursos do FNE, percebe-se que a aplicação desses recursos possui diversas balizas estabelecidas pela portaria emitida pelo MIDR. Nesse sentido, buscou-se verificar com o BNB informações relacionadas com o processo de planejamento de alocação dos recursos do FNE, por meio do Ofício de Requisição 46.241/2023-TCU/Seproc, de 18/9/2023 (peças 9 e 10). As informações solicitadas estão contidas no Ofício 2023/493-037, de 2/10/2023 (peça 21, pp. 359-362), peças 13-17. Em resposta, o BNB retornou as informações a seguir apresentadas.

126. O ciclo da elaboração da Programação do FNE é anual, iniciando-se nos meses de junho/julho e finalizando em outubro, conforme determina o inciso II do Art. 14 da Portaria-MIDR 1.369/2021. De acordo com o BNB, a responsabilidade da programação dos recursos por meio do Plano de Aplicação e pela operacionalização da aplicação desses recursos no decorrer do ano cabe ao banco.

127. A Programação do FNE é o documento que sintetiza e consolida o processo do plano de aplicação anual dos recursos, destinando-os por meio dos programas de crédito e respectivas condições de financiamentos estabelecidos pelo BNB. Essa proposta é elaborada por meio de um fluxo e regime de alçadas que envolve a Diretoria Executiva do BNB.

128. As áreas técnicas do MIDR e da Sudene analisam as propostas da Programação FNE e subsidiam a tomada de decisão por parte do Condel/Sudene, que aprova as propostas em forma de resolução até o dia 15 de dezembro, com efeito a partir do mês de janeiro do ano seguinte.

129. Desta forma, o MIDR, por meio de portaria, e a Sudene, por meio de resolução, indicam as diretrizes e orientações gerais, os setores e as atividades para a priorização da aplicação dos recursos do FNE.

130. A Programação do FNE é feita de forma participativa, por meio de reuniões com representantes do governo federal (MIDR e Sudene e seu Conselho Deliberativo); dos governos estaduais (Secretarias de Planejamento, Infraestrutura e Desenvolvimento Econômico); além de entidades representativas de setores econômicos, como o Sebrae, em atendimento à Portaria-MIDR 1.369/2021, art. 11, válida para os exercícios de 2022 e 2023.

131. As demais instituições participantes do processo, que não da esfera federal, contribuem com a indicação de projetos e iniciativas que possam ser financiadas com os recursos do FNE e atuam na interlocução com as Superintendências Estaduais do BNB, oferecendo suporte às negociações dessas iniciativas.

132. A partir da aprovação da Programação FNE pelo Condel/Sudene, por meio de Resolução do Conselho, o BNB desdobra o Plano de Aplicação contido na Programação FNE para o seu Programa de Performance Interno – Programa de Ação, atribuindo indicadores específicos para as diferentes unidades do Banco: Direção-Geral, Superintendências Estaduais e Rede de Agências, de forma a avaliar o cumprimento das metas para a aplicação dos recursos por meio de seus correspondentes programas de crédito. (...)

(...)

133. Deste modo, formalmente, o BNB cumpre as normas vigentes para a destinação dos recursos do FNE, desde os dispositivos da CF/88, da Lei 7.827/89, dos normativos do MIDR e das Resoluções da Sudene. Submete-se ainda ao PNDR, ao Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste (PRDNE), bem como às políticas econômicas, sociais, ambientais e climáticas.

134. O BNB informa que a Resolução do Condel/Sudene, que aprova a Programação FNE para o ano subsequente, define todas as diretrizes específicas, indicando as atividades e setores priorizados para a aplicação dos recursos do FNE. A Resolução em vigor para o ano de 2023 é a Resolução-Condel 156/2022 (peça 21, p. 219), alterada pela Resolução-Condel 166/2023 (peça 21, p. 269). As definições contidas na resolução do Condel condicionam a priorização da aplicação dos recursos. O Banco ressalta ainda que a Sudene recebe recursos do FNE para executar a avaliação dos impactos econômicos e sociais das ações de financiamento dos recursos operacionalizados pelo BNB, como estabelece o § 6º do art. 20 da Lei 7.827/1989.

III.3. O uso dos resultados da Avaliação e do Monitoramento para melhorar o processo de planejamento do BNB

135. Sobre o monitoramento e avaliação das diretrizes e objetivos estratégicos, o Banco informa (peça 21, p. 483):

'No Banco do Nordeste, o monitoramento e a avaliação do Planejamento Empresarial são formalizados por meio do Relatório de Avaliação do Desempenho Empresarial, documento elaborado pelo Ambiente de Planejamento, que contém os resultados obtidos pelo Banco a partir da avaliação dos indicadores constantes dos planos estratégico, tático e operacional, da avaliação das ações estratégicas, bem como dos resultados alcançados pelos projetos estratégicos.'

136. Foi questionado ao BNB como as avaliações auxiliam na melhoria do planejamento da alocação dos seus recursos. Descreveram que a partir das análises realizadas na etapa de avaliação interna do processo de planejamento do banco, reúnem as informações obtidas e as utilizam como subsídio para a elaboração do Planejamento Empresarial. Por fim, informam que o relatório de Avaliação do Desempenho Empresarial é apresentado semestralmente à Diretoria Executiva e anualmente ao Conselho de Administração.

137. O BNB informa que o Escritório Técnico de Estudos e Pesquisas Econômicas (Etene) realiza avaliações **ex ante** e **ex post** dos programas de crédito oferecidos pelo banco para identificar os impactos desses programas para a consecução dos objetivos de desenvolvimento da região onde atua.

138. Na peça 23, pp. 90-91 o BNB informa sobre as principais atividades do Etene: i) avaliar os impactos das políticas, fundos e programas de crédito, ii) produzir pesquisas e estudos globais, setoriais, conjunturais, cenários e oportunidades de investimento, iii) propor diretrizes econômicas para o planejamento do banco, iv) gerenciar dados e estatísticas, assuntos econômicos, sociais e financeiros de interesse regional.

139. Em síntese, o Etene conduz em sua maioria avaliações **ex ante**, com base no cenário macroeconômico e com dados obtidos a partir da Matriz de Insumo-Produto do Nordeste e Estados. As avaliações dos Programas de Crédito, **ex post**, são conduzidas pela equipe do Etene ou por meio de equipes mistas, constituídas por pessoal do Etene e pessoal externo. São utilizados métodos qualitativos e/ou quantitativos com a utilização de dados primários e/ou secundários, a partir da base de dados dos clientes e bases de dados externas, a partir de modelos econométricos e com a realização de pesquisas de campo por meio de questionários e entrevistas.

140. Sobre a retroalimentação do planejamento com a utilização dos resultados da avaliação e do monitoramento, verificou-se que as avaliações de impacto e efetividade ainda carecem de sistematização em suas rotinas, tanto para sua realização com periodicidade e escopos considerados desde o planejamento, quanto para trazerem subsídios para o planejamento das atividades do BNB. A definição de rotinas com períodos planejados de realização das avaliações de impactos da atuação do BNB e a previsão de sua consideração no planejamento e nas demais atividades do banco

contribuirão para o aumento da efetividade das políticas públicas executadas pela instituição. O processo de avaliação e monitoramento é detalhadamente analisado no Capítulo 5 deste relatório.

III.4. Achado de Auditoria: Fragilidades nos Indicadores Estratégicos (Planejamento Empresarial do BNB 2023-2027).

141. Durante a fase de execução dos trabalhos, foram realizadas entrevistas na sede do BNB com os gestores de diversas unidades do banco. Em uma delas (peça 23, p. 160), foi possível obter a informação de que o Programa de Ação do BNB possui cerca de 600 indicadores, incluindo os indicadores estratégicos de impacto e resultado, que totalizam 26 indicadores. Foi informado ainda que há diversas fichas com variadas informações sobre os indicadores, dentre elas a 'Ficha Técnica de Indicador Estratégico de Resultado' e 'Ficha Técnica de Indicador Estratégico de Impacto' (peça 23, pp. 1-79, contendo 26 indicadores estratégicos).

142. Assim, considerando a grande quantidade de indicadores (cerca de 600) e o escopo do trabalho, que está diretamente relacionado com os resultados do BNB e a efetividade de sua atuação, a equipe de auditoria optou por analisar apenas as 26 fichas técnicas dos indicadores estratégicos. Antes de apresentar o resultado dessa análise, cabe uma breve explanação sobre indicadores, com base em normativo do Tribunal de Contas da União.

143. De acordo com o documento *Técnicas de Indicadores de Desempenho para Auditorias*, do Tribunal de Contas da União (p. 10):

'Os indicadores contribuem para a maior clareza sobre o que se deseja alcançar com certo programa de governo e sobre o que as organizações públicas e os programas devem entregar ou produzir. Tanto no modelo contratual quanto no modelo administrativo de responsabilização, que coexistem na administração, os ID são usados para fins de monitoramento e avaliação, embora com graus de importância diferentes.'

144. A par dessa definição, verifica-se a importância do uso de indicadores para as organizações, independentemente se públicas ou privadas, seja para permitir maior clareza dos seus objetivos e metas, seja para permitir a medição e a avaliação dos resultados alcançados com as atividades dessas entidades. Nessa toada, o uso de indicadores deve possibilitar o direcionamento da organização para os objetivos almejados de forma mensurável e que permita a todos entenderem a sua constituição. Além disso, de acordo com o normativo do TCU (p. 10), os sistemas de mensuração dos indicadores devem ser consistentes para permitirem a responsabilização dos agentes nos termos do contrato, seja como forma de incentivar o bom desempenho, seja para ajustar o mau desempenho, ou seja, relativamente ao que foi pactuado/previsto e o que foi efetivamente entregue.

145. Outro ponto importante relacionado com os indicadores é que, sobre o ponto de vista da sociedade, eles contribuem para a transparência de como estão sendo geridos os recursos públicos e quais resultados estão sendo alcançados.

146. Considerando as limitações previstas para o uso e construção de indicadores, a *Técnica de Indicadores de Desempenho para Auditorias* aponta diversas limitações para o seu uso, dentre as quais destacamos: carência de conhecimento acumulado e disseminado sobre aferição de desempenho; dificuldade de observação e mensuração de produtos e resultados; inadequação ou baixa confiabilidade nos sistemas de informação; pouco uso de informações de monitoramento e avaliação do desempenho para retroalimentar o processo decisório, diminuindo a relevância do uso dos indicadores; custo da apuração de múltiplos indicadores para se obter um quadro de eficiência e da efetividade de um programa.

147. Em resposta a essas limitações, o documento prevê a necessidade de se considerar a validade dos indicadores e o custo-benefício do seu uso, se a coleta gera dados precisos, completos e representativos e, uma questão bastante relevante, se os indicadores são parte integrante do processo de tomada de decisões. Nesse último ponto, há maior relevância da adequação e confiabilidade dos indicadores, pois se eles forem inadequados, imprecisos ou incorretos e forem utilizados para tomada de decisão, irão resultar em decisões inadequadas e ineficazes.

148. De acordo com a *Técnica de Indicadores do TCU* (p.12), os aspectos medidos pelos indicadores de desempenho são:

- a) indicador de economicidade – mede o custo dos insumos e os recursos alocados para a atividade;
- b) indicador de eficácia – mede quantidade de produto, alcance metas de entrega de bens e serviços;
- c) indicador de eficiência – mede relações entre quantidade de produto e custo dos insumos ou características do processo, como o tempo de produção;
- d) indicador de efetividade – mede o alcance dos objetivos finalísticos, traduzidos em solução ou redução de problemas na sociedade.

(...)

152. Com base nas informações supra, retoma-se a análise dos 26 indicadores estratégicos do BNB. Cabe destacar que o objetivo desta análise não é se imiscuir na gestão do Banco do Nordeste, a cargo de sua administração, mas sim, contribuir com a melhoria de suas operações, do seu planejamento, avaliação, monitoramento e alcance de resultados. Dito isso, apresentam-se alguns dos Indicadores Estratégicos identificados com possibilidade de melhorias ou ajustes, o que não exime o banco de avaliar os demais indicadores e avaliar as possibilidades de aprimoramento cabíveis.

153. Podemos agrupar na mesma análise os seguintes indicadores estratégicos de impacto, tais como definidos nas fichas técnicas:

- a) Aumento da produtividade das empresas (peça 23, p. 56): ‘O indicador considera que o aumento da produtividade do trabalho é uma medida efetiva de elevação da competitividade das empresas. Observa-se que a produtividade do trabalho, para esse indicador, é uma aproximação da produtividade das empresas.’;
- b) Crescimento dos empregos nas atividades (peça 23, p. 43): de acordo com a definição, o cálculo deste indicador considera a produtividade do trabalho nos empreendimentos financiados pelo BNB comparativamente à produtividade do trabalho nos mesmos segmentos que as empresas financiadas pelo BNB atuam;
- c) Contratações do BNB em atividades com alto potencial de incremento no valor adicionado e na geração de emprego (peça 23, p. 45): ‘O indicador considera as atividades com alto potencial de incremento no valor adicionado e na geração de emprego na Região, de acordo com a Matriz de Insumo-Produto do Nordeste (MIP-NE).’;
- d) Crescimento da Massa salarial nas atividades financiadas (peça 23, p. 47): ‘O indicador considera a relação entre a massa salarial gerada nas empresas financiadas e a massa salarial gerada nas empresas não financiadas pelo Banco do Nordeste.’;
- e) Aumento do salário médio dos trabalhadores das empresas financiadas (peça 23, p. 49): ‘O indicador considera o aumento do salário médio dos trabalhadores da Região Nordeste como medida de efetiva contribuição à redução das desigualdades inter e intrarregionais’.

154. Considerando que os cinco indicadores se enquadram em situação semelhante, será realizada uma análise em conjunto, utilizando como exemplo o indicador ‘a) Aumento da produtividade das empresas’ (peça 23, p. 56). Para esse indicador, o fato de se comparar um grupo de um setor (empreendimentos financiados pelo BNB) com outro grupo (demais empreendimentos do setor, não financiados pelo BNB), por si só, não seria suficiente para apontar a causalidade de eventuais diferenças entre os dois grupos, ou seja, os eventuais resultados obtidos dessa comparação não poderão ser atribuídos a uma atuação do BNB por meio de seu financiamento. Outras variáveis também impactam em eventuais diferenças de resultados, como: porte da empresa; localização; tempo de mercado de cada empresa; questões locais e regionais etc. Simplesmente atribuir o resultado a essa diferença de financiamento ou não pelo BNB não seria a melhor maneira de obter os resultados da atuação do banco por meio de seus financiamentos.

155. Da mesma forma, a simples comparação da produtividade entre empresas financiadas e não financiadas pelo BNB no mesmo setor não seria capaz de medir, por si só, o impacto da ação do

BNB, por não considerar a causalidade de eventuais diferenças nesse indicador. Outros fatores poderiam ser os responsáveis por eventuais mudanças entre os grupos comparados.

156. Para o indicador previsto nos itens 'b) Crescimento dos empregos nas atividades financiadas', 'd) Crescimento da Massa salarial nas atividades financiadas' e 'e) Aumento do salário médio dos trabalhadores das empresas financiadas', o mesmo entendimento prevalece no exposto no item 'a)', de que a simples comparação entre empresas financiadas e não financiadas pelo BNB não pode indicar, por si só, a causalidade de eventuais diferenças entre os grupos e, por consequência, a efetividade da ação.

157. Sobre o indicador do subitem 'c)' 'Contratações do BNB em atividades com alto potencial de incremento no valor adicionado e na geração de emprego', merece atenção o fato do indicador se basear na Matriz Insumo-Produto (MIP), ou seja, é baseado em uma expectativa, uma previsão de um possível resultado a partir de determinado tipo de financiamento ou investimento. Identifica-se aí uma previsão e não um resultado efetivo. A MIP indica um determinado resultado a partir dos valores nela inseridos. Ocorre que isso pode ou não ter relação com o que efetivamente resultou a partir da concessão do empréstimo/financiamento e a aplicação dos recursos. Faz-se necessária a medição após essa aplicação, ou seja, a MIP produz uma análise **ex ante**, uma previsão, mas o resultado (**ex post**) precisa ser medido para ter-se a real noção do que ocorreu com a aplicação dos recursos.

158. Nesse mesmíssimo sentido, o item 9.3.6. do Acórdão 1.271/2018 – Plenário, de relatoria do então Ministro José Múcio, já indicava o caráter preditivo desse tipo de análise, inclusive recomendava a sua retirada:

'(...) 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, (...)'

159. Além disso, se a Programação FNE (v. parágrafo 173 adiante) é subsidiada pela MIP, e se as contratações obedecem a programação, naturalmente, haverá total correlação entre as atividades apoiadas e as indicadas, pela MIP, como de alto potencial de incremento no valor adicionado e na geração de emprego. Em outras palavras, o indicador serviria apenas para medir o grau de aderência das contratações à Programação FNE.

160. Vale ressaltar que o documento 'Técnica de Indicadores de Desempenho para Auditorias' (p. 15) possui tópico específico para auxiliar na construção e análise de indicadores, denominado: 'Como construir e analisar indicadores de desempenho'. Esse documento pode contribuir para a construção de indicadores mais adequados, com maior precisão e identificando a causalidade dos resultados medidos, permitindo uma melhor gestão por parte do BNB, seja para suas operações, seja para a prestação de contas para a sociedade. De acordo com o documento, as qualidades desejáveis para os indicadores de desempenho são, dentre outras:

a) **Validade:** grau segundo o qual o indicador reflete o fenômeno que está sendo medido. O ID deve ser a expressão dos produtos essenciais de um processo. O enfoque deve ser nos produtos e nos resultados. Assim, o ID deve medir aquilo que é produzido, seja produto intermediário ou final, além dos resultados (outcomes).

b) **Comparabilidade:** propriedade de possibilitar comparações ao longo do tempo e entre diferentes objetos de auditoria.

c) **Estabilidade:** as variáveis componentes do indicador devem ter estabilidade conceitual, sua forma de cálculo não deve variar no tempo, bem como devem ser estáveis os procedimentos de coleta de dados para sua apuração. Essas são condições necessárias ao emprego de indicadores para avaliar o desempenho ao longo do tempo.

d) **Homogeneidade:** na construção de indicadores devem ser consideradas apenas variáveis homogêneas. Por exemplo, ao estabelecer o custo médio por auditoria, devem-se identificar os diversos tipos de auditoria, já que para cada tipo tem-se uma composição de custo diversa;

- e) *Praticidade: garantia de que o indicador realmente é útil para o monitoramento e a tomada de decisões. Para tanto, deve ser testado, modificado ou excluído quando não atender a essa condição;*
- f) *Independência: o indicador deve medir os resultados atribuíveis às ações que se quer monitorar, devendo ser evitados indicadores que possam ser influenciados por fatores externos;*
- g) *Confiabilidade: a fonte de dados utilizada para o cálculo do indicador deve ser confiável, de tal forma que diferentes avaliadores possam chegar aos mesmos resultados (ISSAI 3000/4, 2004);*
- h) *Seletividade: deve-se estabelecer um número equilibrado de indicadores que enfoquem os aspectos essenciais do que se quer medir;*
- i) *Compreensão: o indicador deve ser de fácil compreensão e não envolver dificuldades de cálculo ou de uso. Indicadores que medem mais de uma variável e apresentam métricas não intuitivas podem ser usados, e às vezes devem sê-lo, quando têm aceitação e validade (ISSAI 3000/4, 2004);*
- j) *Completeness: os indicadores devem representar adequadamente a amplitude e a diversidade de características do fenômeno monitorado, resguardado o princípio da seletividade e da simplicidade (ISSAI 3000/4, 2004);*
- k) *Economicidade: as informações necessárias ao cálculo do indicador devem ser coletadas e atualizadas a um custo razoável, quando comparado com a utilidade gerencial da informação que ele fornece;*
- l) *Acessibilidade: deve haver facilidade de acesso às informações primárias bem como de registro e manutenção para o cálculo dos indicadores;*
- m) *Tempestividade: a apuração do indicador deve estar disponível quando necessária, em tempo para a tomada de decisão;*
- n) *Objetividade: o indicador deve ser inequívoco sobre o que está sendo medido e quais dados estão sendo usados em sua apuração. A objetividade inclui clareza sobre a definição do indicador, de forma a evitar disputa sobre seu significado, especialmente no caso de indicadores multidimensionais (USAID, 1998).*

161. Além desses fatores, é recomendada a clareza nos indicadores e a especificação das seguintes dimensões (p. 20): base geográfica, grupo populacional, periodicidade e fontes de informação. Dessa maneira, apesar de não ser de aplicação compulsória, essas orientações podem contribuir para a melhoria dos indicadores do BNB e potencializar os seus resultados.

162. Outro ponto digno de nota, previsto no documento *Técnica de Indicadores de Desempenho para Auditoria* (p. 11): nem sempre um indicador representa a medição direta do desempenho, entretanto, nestes casos, é necessário que fiquem claros os pressupostos para o uso do indicador, devendo fundamentar em conhecimento técnico-científico o nexo entre o indicador e o fenômeno medido.

163. De acordo com o BNB, os indicadores estratégicos foram construídos em conjunto com a unidade de planejamento e estão de acordo com o planejamento estratégico do BNB e com os resultados da efetividade das ações do BNB. Informaram também que esses indicadores vão permitir o monitoramento das ações do BNB e contribuir para a análise da efetividade do banco (peça 23, p. 157).

164. Considerando que o BNB fará uso desses indicadores para o monitoramento de suas ações, bem como para a avaliação da efetividade do banco, maior relevância é dada para a sua adequação, seja na estruturação, seja na utilização desses indicadores. Caso o monitoramento e a avaliação ocorram com indicadores inadequados, os resultados considerados pelo BNB podem não ser os realmente gerados por sua atuação. Isso pode resultar em direcionamentos de esforços para atividades que não deveriam ser priorizadas e, por outro lado, atividades que estejam gerando bons resultados podem perder prioridade, tudo isso por viés de informação inadequada. Outro ponto importante é que o Banco pode divulgar informações incorretas ou imprecisas para a sociedade, prejudicando a realização de uma correta transparência e **accountability**.

165. Ante o exposto, será proposta recomendação ao BNB para que adeque os seus indicadores de eficácia e de efetividade, com vistas a aperfeiçoar a mensuração da sua atuação e de seus resultados, de modo a construir indicadores que efetivamente demonstrem a causalidade da atuação do banco,

e sejam aderentes aos critérios de Validade, Comparabilidade, Estabilidade e Independência, conforme definidos neste relatório.

Comentários do Gestor

166. Com relação à afirmação do Relatório, de que o Etene conduz em sua maioria avaliações *ex ante*, com base no cenário macroeconômico e com dados obtidos a partir da MIP (parágrafo 139), aduziram (peça 36, pp. 1-2):

*‘As Avaliações **ex post** desenvolvidas pelo Etene constituem a quase totalidade de todo conjunto avaliativo ofertado anualmente, avaliações essas evidenciadas no conjunto e trabalhos encaminhados ao TCU (Ofícios 2023/719-005 e 2023/719-006);*

*As metodologias aplicadas para avaliações **ex ante** não se restringem à MIP. São realizadas também pesquisas de campo, com coleta de dados primários via aplicação de questionários, conforme desenvolvido na definição das linhas de base dos territórios objeto de atuação do Programa de Desenvolvimento Territorial (Prodeter) do BNB;’*

167. No que concerne às considerações apresentadas nos parágrafos 153 a 155 do Relatório, afirmaram (peça 36, pp. 2-3):

‘É de pleno conhecimento da equipe técnica do BNB que a simples comparação entre o grupo de tratamento e o de controle pode gerar forte viés e não garantir que eventuais efeitos observados no grupo de tratamento tenham sido ocasionados pela ação do BNB por meio de financiamentos com recursos do FNE;

*Para mitigar o viés, faz-se uso de técnicas econométricas sedimentadas na literatura de avaliação de políticas públicas, a exemplo do **Propensity Score Matching**. Assim, é possível formar grupos de controle por meio de um vetor com características observáveis semelhantes ao grupo de tratamento;’*

168. No que concerne aos indicadores de eficácia ‘1.2 Contratações do BNB em atividades com alto potencial de incremento no valor adicionado e na geração de emprego’, e ‘3.2 Contratações do BNB para aquisição de bens de capital para modernização’, aduziram (peça 36, pp. 3-4):

‘a) cada indicador de eficácia está relacionado a indicadores de efetividade (Quadro 1);

b) tal relação é baseada na hipótese de que, ao propor indicadores de eficácia vinculados a parâmetros de efetividade, monitorando a sua evolução ao longo do tempo e estipulando metas crescentes a partir de uma determinada linha de base, aumentaria, em tese, a probabilidade de maiores impactos no futuro;

c) no caso concreto, o indicador de eficácia 1.2 mede o percentual do valor contratado nas 20 atividades que, de acordo com a MIP, teriam o maior potencial de geração de emprego e de valor adicionado na economia em relação ao valor global contratado pelo BNB em dado exercício. A partir de uma série histórica desse indicador, define-se uma linha de base, permitindo ao Banco estipular um esperado incremento a cada ano. Dessa forma, na prática, o BNB contrataria cada vez mais naquelas atividades com maior potencial para gerar emprego e valor adicionado na economia, aumentando, assim, as chances de criação de mais empregos (e conseqüente aumento da massa salarial) e de elevação do salário médio dos trabalhadores a partir do conjunto de financiamentos realizados;

d) raciocínio similar é aplicado para a relação entre o indicador 3.2 – Contratações do BNB para aquisição de bens de capital para modernização, e o indicador 3.1 – Aumento da produtividade das empresas financiadas (a partir do aumento as contratações para aquisição de bens de capital direcionados à modernização dos empreendimentos, maior será a probabilidade de elevação da produtividade dessas empresas).’

169. Segundo a área técnica do banco, a Programação anual do FNE não é subsidiada pela MIP, ou seja, a MIP e respectivos coeficientes e multiplicadores não servem como insumo de etapa alguma do processo de programação dos recursos do FNE, atualmente. Assim, argumentam os técnicos não ser razoável afirmar que o indicador serviria apenas para medir o grau de aderência das contratações à Programação do FNE (peça 36, p. 4).

170. Afirmando ainda que, em que pese os argumentos apresentados, reconhecem a importância e a viabilidade de cumprimento da recomendação referente à necessidade de aperfeiçoamento dos indicadores de eficácia e de efetividade sob a responsabilidade do Etene, indicados na dimensão Efetividade (Impactos) do Plano Estratégico do BNB 2023-2032 (peça 36, p. 4).

Análise

171. Cabe frisar, inicialmente, que o relatório de auditoria, em seu parágrafo 139, menciona textualmente a realização de avaliações **ex post**, conduzidas por equipe do Etene ou por equipe mista. Esclareça-se, ainda, que aludido parágrafo cita, igualmente, a realização de pesquisas de campo por meio de questionários e entrevistas.

172. Frise-se, por sua vez, por sua vez, que, apesar da realização de avaliações **ex post** por parte do BNB, como afirmado pelos gestores em seus comentários, não foi possível à equipe de auditoria identificar a internalização dessas avaliações, seja para fins de planejamento do banco, seja para aperfeiçoamento do processo de concessão de crédito como um todo, ou ainda para fins de direcionamento aos programas com melhores resultados.

173. Com relação à afirmação do banco no sentido de que a Programação anual do FNE não é subsidiada pela MIP, e de que a MIP e respectivos coeficientes e multiplicadores não servem como insumo de etapa alguma do processo de programação dos recursos do FNE anualmente, cabe ter presente que a Sudene, em resposta a questionamento da equipe de auditoria, asseverou que a área técnica da autarquia utiliza vários documentos como referência para embasar a proposta de Diretrizes e Prioridades para o FNE, dentre os quais a Matriz Insumo Produto com indicação de intensidade de mão de obra por atividades (TC 020.743/2023-8 - peça 24, p. 764).

174. Sobre a afirmativa de que 'cada indicador de eficácia está relacionado a indicadores de efetividade', registre-se que os indicadores selecionados para análise são identificados pelo BNB como 'Indicadores Estratégicos de Impacto'. O impacto está relacionado à efetividade da ação, não à eficácia. As críticas foram feitas sob essa ótica.

175. Em relação ao indicador 'Aumento da produtividade das empresas' (peça 23, p. 56), verifica-se que ele utiliza, como fonte para sua análise, a Matriz Insumo-Produto (MIP), o que reforça o entendimento de que os indicadores tratados no relatório não estão sendo formados da forma mais adequada para medir a efetividade das ações do banco, tendo em vista que a MIP projeta possíveis impactos esperados, mas não representa o impacto do que foi efetivamente medido e causado pela ação do banco, ou seja, não é uma informação obtida a partir do resultado do banco, mas sim uma expectativa de possível resultado. Em outras palavras, a MIP é um excelente instrumento para análise **ex ante**, mas não para a avaliação **ex post**.

176. Outro indicador que utiliza a MIP para obter resultados apontados pelo BNB como impactos de sua atuação é o 'Contratações do BNB em atividades com alto potencial de incremento no valor adicionado e na geração de emprego' (peça 23, p. 45):

177. Percebe-se que, além do exposto no relatório sobre as questões da necessidade de melhor atribuir a causalidade das ações do banco, o uso de informações da MIP para a análise dos impactos do BNB não é recomendável, uma vez que, como dito, trata-se de projeções de resultados esperados, carecendo de verificações quanto ao seu efetivo alcance. Faz-se necessário que o resultado seja efetivamente obtido a partir de avaliações **ex post** ou bancos de dados com essas informações.

178. Diante do exposto, em razão da importância do necessário aperfeiçoamento dos indicadores do banco, seja para sua gestão, seja para fins de melhor publicização de seus resultados, bem como considerando a manifestação do próprio BNB, que reconheceu a importância e 'a necessidade de aprimoramento dos indicadores atuais', entende-se pertinente que seja mantida a proposta para que o Banco do Nordeste adequue os seus indicadores de eficácia e de efetividade, com vistas a aperfeiçoar a mensuração da sua atuação e de seus resultados, de modo a construir indicadores que efetivamente demonstrem a causalidade da atuação do banco, e sejam aderentes aos critérios de Validade, Comparabilidade, Estabilidade e Independência, conforme definidos no relatório de auditoria.

III.5. Achado de Auditoria: As resoluções do Condel/Sudene priorizam centenas de atividades, não tendo sido evidenciado que as avaliações de eficácia e efetividade das aplicações dos recursos do FNE tenham contribuído para essa priorização

179. *Observa-se que as resoluções Condel/Sudene têm uma vasta lista de centenas de atividades consideradas prioritárias, havendo indicações de que a priorização destas atividades é definida sem a orientação de um estudo dos impactos dos diferentes programas financiados pelo FNE.*

180. *Este fato é comprovado pela Resolução-Condel/Sudene 166, de 10 de agosto de 2023, que revisou a Resolução 156 de 15/08/2022 e estabeleceu as diretrizes e as prioridades de atividades a serem financiadas pelo FNE no exercício de 2023. A resolução Condel/Sudene abrange 455 atividades consideradas prioritárias, além de 75 Arranjos Produtivos Locais e 32 Rotas de Integração.*

181. *Outra fonte que contribui com a percepção de que os impactos socioeconômicos produzidos pelos financiamentos do FNE não afetam as priorizações anuais estabelecidas pela Sudene é o estudo denominado ‘Análise dos determinantes da eficiência da aplicação do FNE pelos municípios beneficiados’, produzido por Diego Carneiro. Este artigo foi publicado no Relatório de Resultados e Impactos do Exercício de 2018 pelo BNB, pp. 102 a 121 (peça 22, p. 237). O objetivo desse artigo foi de ‘(...) avaliar a eficiência dos municípios nordestinos em transformar os recursos tomados junto ao FNE em crescimento econômico’.*

182. *Como resultados, o autor estima que, para uma elevação de 10 % nas contratações do FNE, haja uma elevação na taxa média de crescimento do PIB per capita em 0,56% (peça 22, p. 347). Observa ainda que haveria uma forte aglomeração de municípios eficientes na região composta pelo sudoeste do estado do Piauí, sul do Maranhão e oeste da Bahia, região conhecida por Matopiba, incluindo o estado do Tocantins, esse último que se encontra fora da área atendida pelo BNB. Por outro lado, o autor constata que os municípios localizados no norte do Maranhão e nos sertões dos estados de Alagoas, Ceará, Paraíba, Pernambuco e Rio Grande do Norte destacam-se por sua baixa eficiência no uso do FNE – esta região constitui grande parte do semiárido nordestino e contrasta com a região litorânea dos respectivos estados onde se localizam a maioria de suas capitais. Na região do semiárido há municípios com maior eficiência na região central da Bahia e o norte de Minas Gerais. O autor formulou a hipótese de que a eficiência do FNE, em termos de crescimento, estaria ligada a questões climáticas e ao perfil das atividades desenvolvidas em cada sub-região.*

183. *Destacamos trecho do texto produzido (peça 22, p. 115):*

‘É sempre importante ter em mente que, pelo seu caráter de política pública, o FNE está sujeito a um amplo conjunto de regulamentações de ordem legal e constitucional que ditam de que forma e a quem os recursos devem ser prioritariamente direcionados. Essas diretrizes não necessariamente priorizam a maior eficiência, assumindo por vezes um caráter social, de modo que isso deve ser considerado na avaliação do programa. Porém, se o objetivo expresso do programa é colaborar para a redução das desigualdades inter-regionais, e isso se dá pela elevação do produto médio dos municípios nordestinos, cabe considerar o nível de eficiência dos mesmos quando da definição de tais diretrizes.’ (destaques acrescidos)

184. *Assim, considerando os aspectos sociais relacionados com os objetivos da política pública, a avaliação dos impactos dos programas mostra-se de elevada importância para contribuir com um planejamento mais eficaz da alocação dos recursos do FNE, potencializando seus resultados e ampliando os benefícios sociais gerados a partir dessa política pública.*

185. *O fato de as resoluções Condel/Sudene estabelecerem a priorização das atividades, para terem acesso aos recursos do FNE, de forma extensiva, abrangendo muitos setores e regiões geográficas, eventualmente pode gerar uma pulverização ineficiente da alocação dos recursos do FNE e assim gerar resultados inferiores ao potencialmente possíveis.*

186. *A falta de uma métrica de impacto das ações de financiamento operacionalizadas pelo BNB, executada de forma sistemática sobre indicadores socioeconômicos da Região Nordeste, pode dificultar a alocação dos recursos do FNE no sentido de reduzir as desigualdades regionais.*

187. *Em que pese o processo participativo para a definição dessas prioridades envolvendo agentes dos Estados da Região Nordeste, da Sudene, e do BNB, não foi observada a utilização dos resultados das avaliações de impactos dos programas de financiamentos do FNE nos indicadores socioeconômicos para a definição dessas prioridades.*

188. *A esse respeito, cabe registrar que a área técnica da Sudene, respondendo a questionamento da equipe de auditoria, asseverou que ‘Desde 2019 os Pareceres Técnicos de indicação das diretrizes e prioridades do FNE são elaborados considerando os programas indicados no Plano Regional do Desenvolvimento do Nordeste (PRDNE)’ (peça 24, p. 764).*

189. *Em complemento, a área técnica da Sudene aduziu que:*

‘Quanto à abrangência das atividades indicadas como prioritárias é importante destacar que:

a) a indicação de quais atividades contribuem mais ou menos para o desenvolvimento do território requer estudos prévios e avaliação de impacto local, o que ainda não foi concluído pela Sudene (produtos já contratados pela CGEP);

b) não há consenso na literatura econômica quanto as atividades industriais e agropecuárias que contribuem mais ou menos para o desenvolvimento do território. Trata-se de um problema complexo com necessidade de indicações customizadas no território;

c) a base de insumo para a proposta técnica é o PRDNE, que possui natureza estratégica com um conjunto bastante extenso de atividades econômicas e sociais indicadas;

d) na governança atual de definição das Diretrizes e Prioridades do FNE, estas são aprovadas pelo Condel, instância de natureza política composta pelos próprios governadores dos estados da AAS (entre outros membros). Este fato contribui para a ampliação da abrangência da política, uma vez que as propostas de atividades a serem consideradas prioritárias são encaminhadas pelos próprios agentes que a aprovam.’

190. *Ainda sobre a indicação das diretrizes e prioridades, a área informou que:*

‘Enquanto área técnica, alguns documentos são utilizados como referência para embasar a proposta:

a) Plano Regional do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene, <https://www.gov.br/sudene/pt-br/assuntos/prdne>);

b) Matriz Insumo Produto com indicação de intensidade de mão de obra por atividades (BNB e Sudene, anexo);

c) Estudo de Complexidade Econômica (Sudene, anexo);

d) Estudo Nordeste Competitivo (CNI, https://static.portaldaindustria.com.br/legacy/app/conteudo_18/2015/10/15/9910/SumrioExecutivoNordesteCompetitivo.pdf);

e) Inventário de Políticas Públicas Federais (Sudene, <https://www.gov.br/sudene/pt-br/centrais-de-conteudo/inventariopoliticaspUBLICASfEDERAIS-ne.pdf>);

f) Planos setoriais e estaduais (disponíveis em sites de ministérios e instituições públicas);

g) entre outros.’

191. *Com relação à afirmação dos técnicos de mencionada autarquia de que a indicação de quais atividades contribuem mais ou menos para o desenvolvimento depende de estudos prévios e avaliação de impacto, importa ressaltar que, em cumprimento aos ditames da Portaria Interministerial-MDR/ME 7, de 20/7/2020, a Sudene contratou a Universidade Federal de Viçosa para realizar avaliação dos impactos econômicos e sociais decorrentes da aplicação dos recursos do FNE, abrangendo o período de 2000 a 2019, trabalho esse já concluído e cujo Resumo Executivo consta à peça 24, p. 766.*

192. *No que concerne à análise de eficácia do FNE, referido estudo concluiu, em síntese, que (peça 24, p. 775):*

a) maior eficácia foi encontrada nos financiamentos a empresas de pequeno porte;

b) há um impacto menor sobre a produtividade, e não há impacto sobre o setor primário;

c) constatou-se uma ineficácia com relação aos programas de financiamento à infraestrutura.

193. *Ante tais constatações, o estudo fez as seguintes recomendações:*

- a) realizar monitoramento sobre essas empresas, e, sobretudo, acompanhamento sobre as empresas de médio e grande porte, 'locus da inovação tecnológica';
- b) dar maior ênfase na qualificação da mão-de-obra;
- c) recomenda-se uma avaliação específica do Proinfra, bem como um acompanhamento desses projetos.

194. No que concerne à análise de efetividade, o estudo apresentou os seguintes resultados (peça 24, p. 782):

- a) em relação ao crescimento econômico, há impacto positivo dos financiamentos do FNE sobre o nível da atividade econômica, sobretudo em relação ao setor agropecuário;
- b) não houve impacto sobre a geração de emprego. Tal constatação pode refletir nível de informalidade, assim como problemas de oferta;
- c) quanto às variáveis de desenvolvimento econômico, houve impacto apenas sobre os óbitos infantis.

195. Citada avaliação destacou, como limitações, que a falta da base de dados do Censo 2022 comprometeu a ampliação das análises, bem como que a falta de informação sobre a variável de faturamento das empresas também configurou uma limitação à análise.

196. Como recomendação, a exemplo do ressaltado quando da avaliação de eficácia, frisou-se a necessidade de maior ênfase na qualificação da mão-de-obra.

197. Quanto ao retorno econômico, o estudo observou que os recursos concedidos pelo FNE geram o crescimento da região como um todo, porém, os impactos secundários, (geração de renda e consumo intermediário) estão concentrados em alguns estados, o que sugere que poderia haver uma distribuição mais equitativa dos benefícios (peça 24, p. 786).

198. Observe-se que citado Resumo Executivo foi elaborado em outubro/2023, posterior, portanto, à edição da Resolução-Condell/Sudene 166, de 10 de agosto de 2023, com o que não poderia ter subsidiado a indicação de Diretrizes e Prioridades, por parte do Condell/Sudene, para o exercício de 2023. Cabe ressaltar, porém, que, em reunião com o corpo técnico da Sudene, realizada em março/2024, os técnicos da autarquia informaram não haver norma interna estabelecendo os procedimentos a serem seguidos para contratação das atividades de avaliação de impactos econômicos e sociais das aplicações do FNE, tampouco para utilização de tais avaliações para a elaboração do Parecer Técnico destinado a subsidiar a edição das resoluções Condell/Sudene, referentes à indicação das Diretrizes e Prioridades do FNE.

199. Assim, com o intuito de melhorar o atual processo estabelecido, serão propostas recomendações à Sudene para que implemente procedimento institucional referente à realização das atividades de avaliação dos impactos socioeconômicos (contratação de avaliadores, realização de avaliações, análise dos resultados das avaliações e demais atividades afetas), bem como considerar os resultados das avaliações realizadas para a definição das prioridades de alocação dos recursos do FNE. Além disso, será proposta recomendação para que a Sudene se articule com o MDIR, Ministério do Planejamento e o BNB de modo a otimizar os recursos empregados nas avaliações e potencializar os resultados dos trabalhos.

Comentários do Gestor

200. O BNB aduz que a proposta de recomendação à Sudene reforça dois aspectos meritórios (peça 36, pp. 4-5):

201. Por um lado, a importância dos estudos e pesquisas produzidos pelo Etene como insumos valiosos para definição das prioridades de alocação dos recursos, e otimização dos resultados, impactos e eficiência do FNE;

202. Por outro lado, a necessidade de aperfeiçoamento da apropriação desses estudos e pesquisas nos processos de tomada de decisão relativos à definição de políticas de financiamento, de diretrizes e prioridades na alocação de recursos do FNE, na prospecção de negócios e de oportunidades de investimento, e nas análises para concessão do crédito.

203. Por sua vez, a Sudene, reportando-se à proposta de recomendação para que estabeleça as diretrizes e as prioridades das atividades econômicas a serem financiadas com recursos do FNE,

considerando os resultados das avaliações e impactos socioeconômicos dos programas e financiamentos operacionalizados pelo BNB, informa que, em 2023, foram apresentados os primeiros produtos da contratação realizada pela autarquia, para Avaliação dos Impactos Decorrentes da Aplicação dos Recursos do FNE (Processo SEI SUDENE 59336.001165/2020-10), razão pela qual os resultados de tal avaliação não foram utilizados nos anteriores. Acrescenta que, para a indicação das diretrizes e prioridades para 2025 (elaborada em 2024), serão utilizados, como subsídio, dados decorrentes dos estudos contratados (peça 37, p.1).

204. Com relação à proposta de dar ciência à Sudene que é de sua responsabilidade elaborar os planos de avaliação de impactos econômicos e sociais decorrentes da aplicação dos recursos do FNE, bem como efetuar as contratações deles decorrentes, conforme estabelecido na Portaria Interministerial 4.905, de 22 de junho de 2022, a autarquia aduz ter ciência da sua responsabilidade em elaborar os planos de trabalho previstos nas portarias específicas, e já os elabora. Cita, como exemplo, a elaboração do Plano de Trabalho das avaliações do 1º ano (SEI 0277749), cujos resultados são do conhecimento da equipe do TCU, ressaltando que encaminhou, ao Ministério, o Plano de Trabalho das avaliações do 2º ano (SEI 0277753), avaliações essas que não foram contratadas devido ao bloqueio e cancelamento do orçamento. Complementa que está em curso o processo de contratação das avaliações do ciclo 2023/2024, cujo Plano de Trabalho encontra-se consignado no documento SEI 03888888 (peça 37. P. 1).

Análise

205. Quanto aos resultados das avaliações atinentes à SEI 0277749, saliente-se que a equipe de auditoria tem conhecimento dos mesmos, tanto que o Resumo Executivo sobre os resultados e impactos sociais e econômicos decorrentes dos financiamentos (Meta 11) foi inserido no TC 020.743/2023-8, à peça 24, pp. 766-786. Ocorre que tais avaliações foram contratadas ainda no âmbito da sistemática preconizada na Portaria Interministerial-ME/MDR 7/2020, como se observa no próprio Resumo Executivo (peça 24, p. 769). Não se tratam, portanto, de avaliações contratadas segundo a nova sistemática definida pela Portaria Interministerial-ME/MDR 4.905/2022, norma essa que substituiu supracitada Portaria Interministerial 7/2020.

206. No que concerne à afirmação da Sudene de que ‘está em curso o processo de contratação das avaliações do ciclo 23/24, cujo Plano de Trabalho encontra-se consignado no Documento SEI 03888888’, cabe ter presente que a proposta de referido Plano de Trabalho data de janeiro/2023 (peça 24, p. 787), e foi analisada pelo Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR) em 31/03/2023, por meio da Nota Técnica 16/2023/CGFCF/DPNFI/SNFI-MIDR (peça 24, pp. 826-829). Mencionada nota técnica foi encaminhada pelo Ministério à Sudene, em 12/5/2023, conforme Ofício 54/2023/SNFI-MIDR (peça 24, pp. 823-825).

207. Não obstante, até a data de 22/3/2024, já no período final de elaboração do relatório de auditoria, nenhuma contratação havia sido efetivada, tampouco documento algum visando a contratação havia sido finalizado, estando os respectivos documentos ‘em fase de construção e não acabados’, consoante informado pela área técnica da Sudene, em resposta à solicitação da equipe de auditoria (peça 24, pp. 821-822). Cabe frisar, a esse respeito, que o cronograma constante no Plano de Trabalho previa que o planejamento e a realização da licitação estariam concluídos em julho/2023, e a execução do contrato iniciaria em agosto/2023 e seria concluída até julho/2024, com duração prevista de doze meses (peça 24, pp. 813-816).

208. Registre-se que a autarquia se manteve silente quanto à recomendação para que implemente procedimento institucional referente à realização das atividades de avaliação dos impactos socioeconômicos (contratação de avaliadores, realização de avaliações, análise dos resultados das avaliações e demais atividades afetas).

209. De igual modo, nenhum comentário foi encaminhado quanto à recomendação no sentido de que a Sudene se articule com o MDIR, Ministério do Planejamento e o BNB, de modo a otimizar os recursos empregados nas avaliações e potencializar os resultados dos trabalhos.

210. Dessa forma, cabe manter a proposta de encaminhamento quanto às recomendações e à ciência à Sudene.

IV. CONTRIBUIÇÃO DOS PROCESSOS DE APROVAÇÃO DAS OPERAÇÕES PARA A PRODUÇÃO DE IMPACTOS POSITIVOS E PARA O ALINHAMENTO AOS OBJETIVOS ESTABELECIDOS PARA O BNB

211. Neste capítulo, analisa-se em que medida os processos de aprovação dos créditos e financiamentos avaliam a existência de impactos positivos e o alinhamento aos objetivos estabelecidos para o BNB.

212. Questionado sobre seu processo para a análise e a concessão de crédito/financiamento, o BNB encaminhou o Ofício 2023/1741-017, de 4/8/2023 (peça 21, pp. 67-71), no qual descreve esse processo.

213. Segundo informado pelo Banco, a solicitação do Crédito se dá por duas maneiras: 1) o cliente solicita por meio do sítio do Banco na internet ou 2) comparece a uma agência para efetivar a solicitação (peça 21, p. 67).

214. A agência de relacionamento contata o cliente para uma entrevista e o cliente providencia a elaboração do plano, proposta ou projeto de acordo com a natureza do financiamento. Após a apresentação dessa documentação pelo cliente, a agência emite o Protocolo de Documentos para a Concessão de Crédito, funcionalidade do sistema S567 – Sistema de Concessão de Crédito Especializado, e digitaliza os documentos apresentados pelo cliente, no sistema S557 – Sistema de Gerenciamento Eletrônico de Documentos (GED). A agência realiza visita prévia gerencial ou solicita parecer técnico à Central de Suporte Técnico, bem como solicita a essa Central que realize a avaliação dos bens oferecidos em garantia (peça 21, p. 67).

215. A Visita Prévia Gerencial é realizada pelos gestores das agências e, alternativamente, pelos agentes de desenvolvimento, com a finalidade de verificar as informações do plano, proposta ou projeto e examinar os aspectos relevantes, como a gestão técnica e administrativa, a adequação em termos de tamanho e localização do empreendimento, dentre outros aspectos. Mencionada visita gerencial é realizada nos seguintes casos: antes da realização da primeira operação de crédito com o cliente; sempre que a agência julgar necessário para validar os dados e informações constantes no plano, proposta ou projeto; e para a realização de novos negócios quando a última visita gerencial do cliente tiver mais de 24 meses (peça 22, p. 113).

216. A agência abre, então, solicitação no sistema S522 – Sistema de Automatização do Processo da Central de Crédito, para enquadramento/análise pela Central de Crédito, ou, quando for de sua competência, cadastra uma Proposta no SINC – Sistema Integrado de Crédito. A responsabilidade pela instrução de propostas de crédito encontra-se definida no Manual 3102.03.10. A Agência e/ou a Central de Crédito faz a instrução sobre a solicitação e, quando for o caso, a Central de Crédito realiza a análise técnica, utilizando os sistemas Sinc e Seap – Sistema de Elaboração e Análise de Projetos.

217. A Análise Técnica deve ser realizada, obrigatoriamente, para todas as propostas enquadradas em financiamento de projeto apresentado via Sistema Seap (pedidos de crédito para investimento, nas modalidades rural e não rural, não enquadráveis nas finalidades de crédito especificadas no Manual 3102-03-08, e as que constituam Plano de Negócios - Investimento Urbano acima de R\$ 4.800.000,00 até R\$ 10.000.000,00 (responsabilidades diretas 'em ser' no banco, somadas ao saldo a desembolsar, às operações deferidas e ainda não contratadas e ao crédito proposto). O objetivo da análise técnica é verificar a viabilidade técnica e econômica do empreendimento, levando em consideração as orientações e procedimentos emanados relacionados a Financiamento de Projetos, disponibilizados em Notas Técnicas.

218. Cabe ao analista de projetos realizar exame qualitativo do projeto, devendo empenhar-se, prioritariamente, em acrescentar informações importantes sobre o empreendimento, a empresa e a operação, para efeito da decisão sobre o crédito, oportunidade em que deve adotar, ainda, os seguintes procedimentos (peça 22, pp. 183-184):

- a) Revisar o enquadramento normativo do pleito;
- b) Aspecto técnico: deve ser verificada a exequibilidade do projeto em termos de disponibilidade de fatores como tecnologia, insumos, assessoria empresarial e técnica, mão de obra, recursos naturais etc., abrangendo o que segue:
- b.1) estrutura produtiva da empresa;
 - b.2) o nível e adequação tecnológica das explorações ou dos processos produtivos;
 - b.3) o sistema de exploração adotado;
 - b.4) a compatibilidade dos fatores de produção com o plano de inversões financiável e com os objetivos pretendidos;
 - b.5) a adequação técnica do empreendimento programado às condições edafoclimáticas da unidade rural e ao tipo de exploração já desenvolvido pela empresa;
 - b.6) a adequação da ampliação da capacidade produtiva, aumento da vida útil e otimização de desempenho resultantes da modernização (retrofitagem) de máquinas e equipamentos, a ser verificada pela Central de Suporte Técnico;
 - b.7) tamanho e localização do projeto;
 - b.8) outros aspectos considerados relevantes;
- c) Aspecto econômico: deve ser avaliada a viabilidade do empreendimento em termos de retorno do investimento aplicado (com recursos próprios e com recursos financiados por terceiros), mediante o seguinte:
- c.1) projeções periódicas, normalmente ano a ano, do valor das receitas e dos custos e despesas totais;
 - c.2) apuração do lucro líquido, com o qual a empresa deve amortizar o financiamento obtido, e a contrapartida de recursos próprios, mantendo uma sobra para reinvestimentos, distribuição de dividendos etc.;
- d) Aspecto mercadológico: deve ser analisada a possibilidade real de comercialização no mercado interno e/ou externo dos produtos da empresa aos preços previstos no projeto, mediante o competente estudo e levantamento de mercado, basicamente em termos de oferta e demanda atuais e potenciais, salientando-se que o aspecto mercadológico é fundamental à viabilidade econômica do empreendimento, observado que a garantia de venda da produção está diretamente relacionada ao seguinte:
- d.1) estrutura eficiente de escoamento, beneficiamento e/ou industrialização da produção;
 - d.2) mecanismos modernos de comercialização da produção (sistemas de integração mediante contrato de fornecimento, sistema cooperativista, bolsa de mercadorias etc.);
 - d.3) competitividade do produto, em termos de preço e qualidade;
- e) Aspecto financeiro: deve ser verificada a existência e a suficiência dos recursos financeiros (próprios da empresa e financiados por terceiros) para a execução do projeto, em todas as suas etapas, de forma que não se comprometa o cronograma físico-financeiro planejado, averiguando-se, por isso, as condições reais de a empresa aportar, efetivamente, a contrapartida de recursos próprios nas épocas previstas, bem como examinando-se os aspectos burocráticos, legais e financeiros que possam criar contingências às liberações de recursos pelo Banco e/ou outros financiadores do empreendimento, principalmente quando se tratar de recursos de incentivos fiscais (Finor, Finam, reflorestamento etc.). Deve ser verificada, ainda, a adequação e suficiência das garantias;
- f) Aspecto legal: deve ser avaliada a conformidade do empreendimento com as disposições legais vigentes, sobretudo quanto à constituição jurídica da empresa (quando for o caso), titularidade do patrimônio preexistente (oferecido em garantia ou não), ramo de atividade lícito, autorizações necessárias para o desempenho da atividade, proibições legais relativas ao empreendimento etc.;
- g) Aspecto ambiental: deve ser verificada a conformidade do empreendimento com a política governamental e legislação de proteção do meio ambiente, com observância de permissões ou não de órgãos competentes para implantação, operação e funcionamento do projeto, licença para desmatamentos, outorgas d'água etc., bem como se há impacto ambiental;

- h) Aspecto patrimonial: devem ser verificados os direitos realizáveis e da espécie, vida útil e valor dos bens preexistentes, integrantes do patrimônio da empresa, bem como do perfil das dívidas contraídas, de forma a auxiliar a mensuração da capacidade de endividamento; e*
- i) Aspecto administrativo: deve ser analisada a forma de gestão da empresa (familiar ou profissional), plano de sucessão, idoneidade, experiência na atividade e capacidade gerencial dos seus administradores e, se for o caso, do titular, sócios-cotistas, sócios-gerentes, acionistas etc.;*
- j) Outros aspectos julgados convenientes.*

219. A proposta de crédito é encaminhada ao comitê de crédito competente, para apreciação. Deferida a proposta, o instrumento de crédito é elaborado no Sinc para ser formalizado pelo cliente. Uma vez formalizado o instrumento de crédito, a respectiva operação de crédito é registrada no Siac – Sistema Integrado de Administração de Crédito, aguardando-se que o cliente atenda eventuais condições pré-desembolso, para realizar os procedimentos de desembolso.

220. O fluxo do processo de contratação de crédito para financiamento, com o detalhamento das responsabilidades e das condições para a análise de concessão de crédito está definido no Manual 3102-02-01, versão 002 de 25/07/2023 (peça 21). Em suma, mencionado normativo procura garantir que todos os critérios estabelecidos para a concessão de crédito sejam atendidos. Por um lado, os documentos do cliente, armazenados no GED, são analisados quanto a sua atualidade e adequação, bem como os cadastros dos bens garantidores, e a partir deles são feitas verificações quanto a restrições externas – Cadin, SCPC, Serasa, protestos e outros – e restrições internas para a definição de risco do proponente. Por outro lado, são verificadas as condições de atendimento às normas dos programas de crédito pleiteados (enquadramento normativo da solicitação), as margens disponíveis para a operação e outros aspectos que possam restringir a solicitação do financiamento solicitado.

221. Conforme referido normativo, quando da instrução da proposta, deve constar, ao final, o nome, a matrícula e a função do(s) responsável(eis) pelo enquadramento normativo/análise documental, seja da Central de Crédito (Analista e Gerente Executivo), seja da Agência (Gerente de Relacionamento e Gerente Geral).

222. Importa ressaltar que, para que ocorra a concessão de crédito, é necessário que duas outras fases se processem previamente: o Cadastro do cliente, e a Avaliação de Risco Cliente (AVRC) e Cálculo do Limite de Crédito (LCC) relativos ao demandante dos recursos (peça 21, p. 501; e peça 22, p. 197).

223. A Avaliação de Risco Cliente é a atividade voltada para medir a probabilidade de o cliente não honrar os compromissos assumidos para com o banco. Essa avaliação envolve aspectos relacionados ao caráter, à capacidade empresarial, à atividade, à situação patrimonial do cliente e outras variáveis de inerentes ao cliente.

224. A AVRC tem por objetivo classificar os clientes quanto ao nível de risco, proporcionando, assim, subsídio à melhor decisão possível quanto à concessão de novos pleitos, além de contribuir com a manutenção de níveis de risco adequados para o processo de classificação de risco das operações no banco.

225. A Avaliação de Risco Cliente é classificada da seguinte forma (peça 22, p. 93):

a) Especialista: Cliente com responsabilidades diretas a partir de R\$ 50,0 mil e inferiores a R\$ 30,0 milhões. O score é atribuído de forma automática, de acordo com o modelo, mediante a seleção de alternativas padronizadas para os fatores de risco analisados. Os modelos são definidos conforme o tipo de pessoa (Pessoa Física ou Pessoa Jurídica), o tempo de relacionamento e a forma de apresentação da situação econômico-financeira, ou seja, por meio da apresentação das Demonstrações Contábeis e DRE ou faturamento. O cálculo para cômputo do score é realizado por meio de escoragem automática, de acordo com os conceitos e particularidades de cada modelo;

b) Fundamentalista: Cliente que atenda a pelo menos uma das condições adiante e cuja singularidade e complexidade requerem o emprego de análise técnica. Esse modelo realiza a mensuração do nível de risco de clientes e operações de grande porte, por meio de análise

individualizada, realizada por analista de projetos do banco. Referidas condições, quanto ao cliente, são:

- b.1) as responsabilidades diretas são de valor igual ou superior a R\$ 30,0 milhões;*
- b.2) possui operação ou proposta identificada como estruturada;*
- b.3) possui operação ou proposta identificada como sindicalizada;*
- b.4) possui operação do mercado de capitais composta por títulos de baixa liquidez;*
- b.5) setor público da administração direta, no caso, Municípios, Estados e Distrito Federal.*

226. Os fatores de risco analisados no modelo do tipo Fundamentalista, para clientes do Setor Privado, são (peça 22, pp. 74 e 75):

- a) Caráter do Cliente (subfatores Restrições Internas, Restrições Externas, Pontualidade e Tradição como Cliente);*
- b) Capacidade Empresarial (subfatores Administração, Plano de Sucessão, Experiência e Sucesso na Atividade e Quadro Funcional);*
- c) Condições da Atividade (subfatores Ações de responsabilidade social, Consultoria/Assessoria, Flexibilidade para novos produtos de serviços, Impactos ao meio ambiente, Mercado e Setor da atividade);*
- d) Capacidade Financeira (subfator Situação Econômico-Financeira).*

227. Por sua vez, o Limite de Crédito por Cliente (LCC) é determinado em função das variáveis e dos parâmetros técnicos de redução e de corte aprovados pelo banco, respeitadas as condições específicas para cada família e seus respectivos sublimites, definindo um valor máximo de exposição a risco para um cliente ou grupo econômico. Cabe à agência ou à Central de Crédito atribuir o LCC aos clientes, com os quais deseja manter negócios (peça 22, p. 45).

228. O LCC é segregado em famílias e as famílias segregadas em sublimites, conforme especificado a seguir:

- a) Família Capital de Giro (sublimites em Cheque Especial, Títulos Descontados, Câmbio e Giro Parcelado);*
- b) Família Crédito Pessoal (Crédito Direto ao Consumidor – CDC, consignado em folha de pagamento e CDC não consignado em folha de pagamento);*
- c) Família Investimento (Financiamento Capacidade Atual – FCA, que considera que a capacidade de pagamento atual do cliente é suficiente para honrar as operações de crédito; e Financiamento de Capacidade Projetada – FCP, que considera que as receitas, despesas e custos projetados geram capacidade de pagamento suficiente para honrar as operações de crédito).*

229. Realizadas essas etapas, inicia-se o trâmite da solicitação de crédito, descrito acima.

230. Com relação às decisões operacionais do banco, relativas à concessão, administração e recuperação de crédito, o Manual 1101-12-01 (peça 21, p. 518) especifica as diferentes instâncias decisórias, sua hierarquia, bem como a composição e atribuições dos comitês.

231. De acordo com citada norma, as instâncias decisórias são as seguintes, em ordem decrescente de hierarquia (peça 21, pp. 519-520):

- a) Diretoria-Executiva;*
- b) Comitês de crédito, a saber:*
 - b.1) Comitê de Concessão e Administração de Crédito na Direção Geral (Comac - Concessão e Administração);*
 - b.2) Comitê de Avaliação de Risco de Crédito na Direção Geral e Limite de Crédito por Cliente - (Comac Avaliação de Risco e LCC);*
 - b.3) Comitê de Deliberação sobre Cartas Consulta;*
 - b.4) Comitê de Crédito das Superintendências Estaduais (Comitê Estadual);*
 - b.5) Comitê de Avaliação de Crédito na Agência (Comag);*
 - b.6) Comitê de Avaliação de Crédito do Centro de Negócios Digitais (Comcned);*
 - b.7) Comitê de Recuperação de Crédito do Escritório de Reestruturação de Ativos (Corec-Dirge);*
 - b.8) Comitê de Recuperação de Crédito das Gerências de Reestruturação de Ativos (Corec-Gerat).*

232. A composição, funcionamento e competências da Diretoria-Executiva estão definidas no Estatuto Social do Banco do Nordeste.

233. Tais instâncias decisórias devem deliberar sobre os seguintes assuntos, observando-se as normas aplicáveis a cada caso, quanto às competências e os valores de cada alçada (peça 21, pp. 520 e 521):

- a) Limites de Risco;
- b) Avaliação de Risco;
- c) Concessão de Limite de Crédito Garantido por Hipoteca (LCGH);
- d) Concessão de Limite de Crédito Garantido por Alienação Fiduciária de Bem Imóvel (LCGA);
- e) Concessão de Crédito;
- f) Administração de Crédito;
- g) Renegociação de Dívidas;
- h) Outros assuntos referentes às operações de crédito.

234. A teor de mencionado normativo, cabe ressaltar que as propostas que tratem de referidos assuntos devem ser submetidas às instâncias inferiores, para posicionamento sobre a proposta, seguindo a ordem hierárquica comentada acima, até o encaminhamento à instância decisória competente, a quem cabe a deliberação sobre o pleito. Acrescente-se, porém, que uma instância decisória poderá avocar para si a decisão sobre qualquer proposta cuja instância final seja inferior à sua, observando-se a necessidade dos pareceres das instâncias com hierarquia inferior.

235. Quanto às atribuições dos comitês de crédito, é atribuição do Comac - Concessão e Administração deliberar sobre as seguintes propostas, quando essas forem de sua alçada: Propostas de Concessão de Crédito, Propostas de Renegociação de Dívidas e Propostas Operacionais Administrativas e Propostas atinentes à Prestação de Fiança Bancária. É sua atribuição ainda pronunciar-se sobre tais tipos de propostas, quando essas forem de alçada de instância superior, encaminhando-as para deliberação daqueles colegiados.

236. Já o Comac - Avaliação de Risco e LCC, tem como atribuição deliberar sobre as seguintes propostas, quando essas forem de sua alçada: Propostas de Concessão de Limite de Crédito por Cliente (LCC); Avaliações de risco fundamentalista (aplicáveis a todos os clientes com responsabilidade a partir de R\$ 30 milhões), referentes ao score do risco cliente e à classificação global das operações; e Propostas Operacionais Administrativas (POAs), quando se tratar de Reclassificação de Risco de Operação. É atribuição desse comitê, também, pronunciar-se sobre tais tipos de propostas, quando essas forem de alçada de instância superior, encaminhando-as para deliberação daqueles colegiados.

237. É atribuição do Comitê de Deliberação sobre Cartas Consultas, como a própria denominação do colegiado indica, deliberar sobre Cartas Consultas que forem de sua alçada.

238. A carta consulta é o documento hábil para manifestação da intenção de realização de negócios entre o cliente e o Banco, ensejando a emissão de Protocolo de Prospecção de Negócios. O objetivo da carta consulta é otimizar a condução negocial de operações de valores expressivos e/ou que demandem soluções diferenciadas (operações estruturadas, parcerias público-privadas e operações sindicalizadas), antes da entrada do projeto no Banco, por meio da análise inicial de avaliação dos riscos mais evidentes nas propostas de financiamento, indicando mecanismos para a mitigação desses riscos. Visa, ainda, obter informações sobre o proponente e os dados preliminares, os quais indicarão a destinação do crédito (peça 22, p. 108).

239. A Carta Consulta é exigida nos seguintes casos:

- a) Demanda de financiamento para investimento de valor superior a R\$ 30 milhões, de qualquer setor de atividade, de proponentes de médio e grande porte;
- b) Demanda de financiamento para investimento, independentemente do valor, identificadas como estruturadas e/ou sindicalizadas;
- c) Demanda de financiamento, independentemente de valor, de entes do segmento Governo;

d) *Demanda de financiamento, independentemente do valor, de projetos apresentados por empresas de grande porte, que, em função das negociações iniciais entre agência e/ou Superintendência Estadual, demandem participação do FNE em volume superior a 50% do valor projetado.*

240. *Caso a carta consulta seja aprovada, a agência comunica o resultado ao cliente, autorizando-o a proceder à elaboração do projeto, quando for o caso de pedido de financiamento para o qual seja exigível a apresentação de projeto; ou dá seguimento à instrução do pleito, nos casos em que não se exija a apresentação de projeto.*

241. *O Corec-Dirge e o Corec-Gerat têm como atribuição deliberar sobre Propostas de Renegociação de Dívidas e Propostas Operacionais Administrativas, quando forem de suas alçadas.*

242. *Os Comitês Estaduais (Comag e Comcnd) têm como atribuição deliberar sobre as seguintes propostas de suas alçadas: Propostas de Concessão de Limite de Crédito por Cliente (LCC); Propostas de Concessão de Crédito, Propostas de Renegociação de Dívidas, Propostas Operacionais Administrativas e Propostas referentes à Prestação de Fiança Bancária. Esses comitês também se manifestam em propostas de alçadas superiores (peça 21, p. 527).*

243. *É competência privativa do Comac - Avaliação de Risco e LCC apreciar as avaliações de risco e correspondentes revisões periódicas, elaboradas com a utilização do modelo fundamentalista, podendo validar a classificação de risco sugerida pela análise; devolvê-la à área de análise para complementação de informações; ou ainda definir classificação de risco diferente da sugerida pela análise. O resultado da classificação de risco definido por citado comitê deve ser acompanhado de parecer conclusivo, com justificativas para os casos em que a classificação de risco seja diferente daquela sugerida pela análise (peça 21, p. 529).*

244. *Quanto às Propostas de Concessão de Limite de Crédito por Cliente (LCC), o Manual 1101-12-02 especifica as instâncias decisórias competentes para deliberar sobre tais propostas, de acordo com o público-alvo, as características dessas e o valor proposto para o LCC (peça 21, pp. 529-530).*

245. *As decisões e pronunciamentos de cada comitê devem ocorrer com base nas informações registradas nas propostas de crédito submetidas a sua apreciação, e devem refletir a avaliação do mérito dos pleitos, cabendo ainda aos membros do comitê (peça 21, pp. 531-532):*

a) *verificar se os pareceres constantes na proposta (pareceres da Agência, da Central de Crédito, do Setor Jurídico ou outros), conforme o caso, apresentam as informações necessárias para a tomada de decisão;*

b) *manifestar-se sobre condições diferentes das previstas nos normativos, caso apontadas na proposta;*

c) *manifestar seu voto, exceto em caso de abstenção por conflito de interesse.*

246. *Todos esses normativos são disponibilizados aos responsáveis pela análise no portal do BNB.*

247. *Com o intuito de evitar a concessão de empréstimos sem a correspondente disponibilidade e dotação dos recursos, o banco possui um sistema para controle das dotações de crédito (S023), cujos pedidos de disponibilidade de recursos são realizados pelas unidades no momento da contratação e do desembolso, sendo aprovados ou reprovados conforme análise do Ambiente de Operações Financeiras (peça 21, p. 68).*

248. *O BNB informa, ainda, que há diversos controles nos sistemas e orientações normativas para garantir que cada responsável execute suas correspondentes atividades, a exemplo das travas no sistema de instrução do processo para a decisão de aprovação de propostas pelos funcionários vinculados às correspondentes alçadas. De acordo com o banco, tais processos são verificados periodicamente pelo Ambiente de Controles Internos quanto à sua conformidade. O processamento das solicitações de crédito ocorre em prazos definidos no Manual 3102-03-21 (peça 21, p. 514).*

IV.1. *Achado: ausência de mecanismos capazes de garantir o alinhamento entre os objetivos de cada operação e as finalidades e objetivos estratégicos do Banco.*

249. *Em decorrência da inexistência de dispositivo normativo que estabeleça procedimento padronizado para a realização de análise **ex ante** individualizada, propostas de operações de grande monta são analisadas e aprovadas sem avaliação sobre seus potenciais impactos socioeconômicos,*

ocasionando o risco de aprovação de operações com baixos impactos, em detrimento de outras que poderiam gerar melhores retornos à sociedade.

250. Conforme descrito nos parágrafos 217 e 218, determinadas propostas, notadamente, de grandes valores, devem ser submetidas a análise técnica, cujo objetivo é verificar a viabilidade técnica e econômica do empreendimento.

251. Observou-se que as orientações e procedimentos para a análise técnica, a cargo das Centrais de Crédito, preveem exame qualitativo do projeto, porém não constam orientações a respeito da análise dos impactos esperados.

252. A equipe de auditoria obteve uma relação de 46 propostas de financiamentos com grandes valores, referentes ao período entre 1/1/2023 e 25/10/2023. A equipe examinou a análise técnica realizada pelas Centrais de Crédito, em uma amostra não estatística de 14 propostas de financiamento de tomadores de grande porte (peça 24, p. 276).

253. Foi possível identificar, nas operações analisadas por esta equipe, que as propostas seguem o processo estabelecido para a concessão de crédito pelo BNB. Constatou-se, também, que, na fase de análise técnica, há uma preocupação em verificar a rentabilidade do empreendimento, a sua aderência aos normativos legais e internos do BNB, e que há um campo na análise dessas propostas que aborda o 'Mérito Econômico e Social' (peça 24, pp. 276-760).

254. Enquanto o mérito econômico é avaliado profundamente, quantitativa e qualitativamente, o mérito social não tem o mesmo destaque. Geralmente são feitos comentários sobre aumento de arrecadação, número de empregos, mas não há um aprofundamento quantitativo com o estabelecimento de indicadores e da linha de base – a situação no momento da proposta (peça 24, pp. 282, 311, 346, 391, 437, 473, 506, 540, 575, 614, 648, 681, 709 e 733). Não se observa tampouco o planejamento da verificação dos resultados enumerados nas propostas. Isso ocorre por não haver previsão normativa.

255. Dessa forma, o BNB deixa de ter, quando da apreciação e aprovação da concessão do crédito, mecanismo capaz de garantir o alinhamento entre os objetivos de cada operação e as finalidades e objetivos estratégicos do Banco. Na situação atual, há o risco de serem aprovados projetos que não se alinham às prioridades do Banco, em termos de efetividade, ou de serem priorizados projetos com menor retorno econômico-social que outros não aprovados.

*256. Além disso, sem a análise **ex ante**, não são estabelecidos objetivos indicadores de eficácia e efetividade que possam ser monitorados ao longo da evolução do projeto e posteriormente avaliados.*

*257. Assim, torna-se necessário recomendar ao Banco do Nordeste que inclua, em seus normativos, dispositivo que estabeleça procedimento padronizado para a realização de mencionada avaliação sobre os impactos socioeconômicos, quando da análise técnica realizada pelas Centrais de Crédito, incluindo procedimentos de planejamento e execução de avaliações **ex ante** e **ex post** para operações de grandes valores e definindo, também, o critério para essa avaliação, de forma a identificar os resultados alcançáveis, em termos de eficácia e efetividade, entre as principais dimensões socioeconômicas perseguidas pela instituição, bem como os respectivos indicadores e metas. Além disso, com relação à documentação das operações de crédito, é necessário que o banco preveja procedimento para o estabelecimento de objetivos e indicadores de eficácia e efetividade, bem como para o compromisso do proponente com tais indicadores.*

258. O procedimento a ser implementado deverá indicar os critérios de seleção das operações a serem submetidas a tal processo de avaliação e acompanhamento, a partir do valor da operação ou por outras características, uma vez que seria desarrazoado fazê-lo para todas as operações. Operações menores podem ser avaliadas, prévia e posteriormente, por meio da avaliação dos programas em que se inserem.

259. Ainda, deve ser previsto no procedimento o estabelecimento de objetivos e indicadores de eficácia e efetividade para cada operação, bem como o compromisso do proponente com tais indicadores.

Comentários do Gestor

260. Os técnicos do Banco asseveram que a recomendação do TCU introduz considerável desafio para o aprimoramento pretendido, vez que a implementação de avaliações individualizadas de impacto **ex ante** e **ex post**, mesmo restritas a grandes operações, apresenta tanto dificuldades metodológicas, quanto práticas, que devem ser cuidadosamente consideradas para garantir a efetividade e a confiabilidade das análises. Em seguida listam referidas dificuldades metodológicas e práticas (peça 36, pp. 5-6).

261. Não obstante tais desafios, reconhecem que a implementação de avaliações de impacto **ex ante** e **ex post** em projetos financiados 'é fundamental para promover a **accountability**, a gestão eficiente dos recursos públicos e a maximização do impacto social dos investimentos' (peça 36, p. 6).

262. A esse respeito, afirmam que o Etene, ainda em 2020, disponibilizou trabalho intitulado 'Avaliação da Implementação de Metodologia de Análise **Ex Ante** dos Benefícios Econômicos e Sociais Esperados de Operações de Crédito', que concluiu, em síntese, que haveria deficiência de indicadores internos na fase de concessão de crédito que permitissem aferir os benefícios sociais de cada projeto; bem como que o referencial teórico preliminar apresentado em aludido trabalho demonstrava a possibilidade de definição de metodologia de avaliação **ex ante** para aferição de benefícios sociais relevantes ainda na análise dos projetos de financiamento, 'tendo como premissa que as grandes empresas ou grupos empresariais poderiam ser vetores pelos quais o Banco poderia atender a objetivos sociais estratégicos, embutidos tanto na missão institucional, como nas prioridades do FNE'. (peça 36, p. 6).

263. Aduzem que, como ação consequente, o Etene, por meio da Informação 2024/719-001 (peça 38), disponibilizou nova ferramenta econômica capaz de estimar impactos por projeto de investimento ainda na fase de análise interna, de acordo com sete indicadores, os quais são listados nos comentários apresentados (peça 36, p. 6).

264. Acrescentaram que citada ferramenta traz, ainda, os seguintes avanços (peça 36, p. 7):

- a) identificação dos impactos nas fases de investimento e operação;
- b) aperfeiçoamento na acurácia dos impactos: capital de giro x investimentos;
- c) estimação dos impactos em relação ao PIB.

265. Complementam que essa ferramenta já foi posta à disposição do BNB, em especial das centrais de análise de crédito, visando definição de procedimento padronizado para planejamento e execução de avaliação **ex ante** de impactos socioeconômicos em operações de grande valor, procedimento esse a ser composto a partir de critérios a serem ainda definidos.

266. Tal procedimento, esclarecem, necessitará ainda incorporar construção lógica que defina objetivos e resultados passíveis de serem monitorados e avaliados, e instrumento para especificar impactos potenciais, a serem acompanhados ao longo do tempo.

267. Assim, indicam, 'serão desenvolvidos estudos específicos e levantamentos adicionais de eventuais práticas em desenvolvimento por outras instituições financeiras' (peça 36, p. 7). Nesse sentido, informam que está agendada pelo Etene uma primeira reunião de **benchmarking** com a equipe responsável pelos processos de avaliação de impacto no BNDES, instituição financeira reconhecida como referência para os aprimoramentos recomendados no relatório preliminar.

Análise

268. Tendo em vista que o procedimento padronizado para planejamento e execução de avaliação **ex ante** de impactos socioeconômicos em operações de grande valor carece de critérios ainda a serem definidos, e, conforme afirmado pelo Banco, necessitará ainda incorporar construção lógica que defina objetivos e resultados passíveis de serem monitorados e avaliados, cabe manter a proposta de recomendação ao BNB, referente a esse achado.

V. PROCESSO DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO

269. Respondendo à questão 4 da Matriz de Planejamento da auditoria, verificou-se como o BNB conduz as atividades de monitoramento e avaliação, bem como se ele possui processo instituído para tal, de modo a guiar tais atividades no âmbito da entidade, em conformidade com as melhores práticas a elas relacionadas.

270. Preliminarmente, há que se distinguir o processo de monitoramento do processo de avaliação na implementação de ações e políticas públicas. Esses processos são claramente definidos nos Guias práticos de análise *ex ante* e *ex post*, organizados pela Casa Civil da Presidência da República (2018).

271. O processo de monitoramento é definido nestes documentos como:

‘O monitoramento, por sua vez, tem papel extremamente relevante na execução das políticas públicas, e não deve ser desprezado em nenhuma hipótese. Como exposto no capítulo 8 do Guia prático de análise ex ante, o monitoramento é um processo contínuo ao longo da implementação, realizado pelo próprio órgão responsável pela política pública. Tem como objetivo controlar a entrega de insumos, o calendário de trabalho e verificar se os produtos estão de acordo com as metas. O monitoramento permite identificar problemas e falhas durante a execução que prejudicam as ações, os processos ou os objetivos da política pública e, assim, reúne condições para corrigir rumos ou ajustar os planos de implementação.’ (Guia Prático de Análise Ex Post, vol. 2, p. 15, destaques acrescidos)

272. Da mesma forma, o Guia define o processo de avaliação:

‘A avaliação deve ser um processo objetivo de exame e diagnóstico da política pública sob análise. Devem ser considerados, dentre outros aspectos, a forma como a política está sendo implementada, seus efeitos desejados e adversos, os principais stakeholders, e a forma como os recursos públicos estão sendo utilizados. Para tanto, é necessário o uso de metodologias formais, já que, diferentemente da análise individual (em que aspectos subjetivos são facilmente racionalizados e ordenados de acordo com o seu grau de importância relativa), no caso das políticas públicas ocorre uma impossibilidade de sintetização de benefícios subjetivos de toda a sociedade.

Além disso, a avaliação deve ser conduzida preferencialmente por outros órgãos independentes, não diretamente responsáveis pela execução da política pública (...).’ (Guia Prático de Análise Ex Post, vol. 2, p. 14)

273. Os processos de monitoramento e de avaliação são extremamente importantes, pois permitem aos agentes públicos identificarem a melhor alocação dos recursos públicos para realizarem mais com os mesmos recursos e, assim, obterem o maior benefício para toda a sociedade. Destacamos o desafio enfrentado pelos órgãos públicos encarregados de conduzir as políticas públicas:

‘O desafio do governo é promover maior efetividade dos recursos públicos, mediante exclusão de gastos ineficientes ou pouco produtivos, para que esta e as próximas gerações possam ter acesso a bens e serviços públicos de qualidade. Com isso, realiza-se mais com os mesmos recursos e permite-se que as decisões alocativas sejam orientadas por critérios mais claros e transparentes, baseados em evidências.’ (Guia Prático de Análise Ex Post, vol. 2, p. 14, destaques acrescidos)

274. Dentre os principais objetivos dessa auditoria, encontra-se a verificação se os impactos dos programas e linhas de créditos concedidos pelo BNB estão sendo mensurados e se esses resultados estão sendo utilizados nas definições das prioridades de alocação de recursos, de forma clara e transparente, com o intuito de promover a maior efetividade dos recursos públicos alocados pelo FNE.

V.1. Processo de monitoramento

275. Questionado sobre o processo de monitoramento das concessões de empréstimos e créditos, o BNB retornou esclarecimentos em seu Ofício 2023/480-009, de 7 de agosto de 2023 (peça 21, p. 61).

276. O referido Ofício destaca os principais pontos desse processo, envolvendo: i) Detecção: momento em que a unidade responsável identifica indício de ocorrência de inaplicação do crédito, ii) Apuração: etapa na qual a ocorrência é analisada e tratada com o objetivo de esclarecê-la e regularizá-la, e iii) Sanção: representa a decisão final do Banco em relação ao indício de ocorrência, caracterizando-a como irregularidade ou não. A partir desse ponto, as unidades de negócio seguem o Manual de Procedimentos 3110-04-03-Apuração das Ocorrências em Operações de Crédito e Sanção dos Envolvidos (peça 21, p. 308).

277. O monitoramento de ocorrências é feito considerando o Sistema S112, que tem ferramentas para o acompanhamento das ocorrências detectadas nas operações de crédito. Este sistema tem a funcionalidade de monitorar os prazos e os responsáveis por cada fase do processo.

278. Quanto ao controle do recebimento dos valores de contrapartida dos empréstimos por parte de seus clientes, o banco adota o procedimento de vistorias de desembolso, que são realizadas no período de implantação ou realização do projeto ou empreendimento, iniciadas geralmente após a liberação da primeira parcela do financiamento. As orientações necessárias à consecução dessas visitas estão contidas no Caderno de Diretrizes Técnicas - versão de março de 2023 (peça 21, p. 324), o qual define os procedimentos para as atividades de suporte técnico ou das visitas realizadas por gestores das agências, com o intuito de monitorar a aplicação dos recursos concedidos.

279. De acordo com o BNB, os objetivos desses procedimentos correspondem a (peça 21, p. 62):

- verificar a correta aplicação dos recursos na realização do projeto;
- comprovar a execução física do projeto, bem como a situação da aplicação dos recursos financiados e próprios, de acordo com o Anexo-Orçamento da Cédula de Crédito;
- comprovar a aderência entre o projeto financiado e os documentos fiscais selecionados por amostragem. Esse aspecto tem como objetivo verificar a aplicação dos créditos liberados e dos recursos próprios do cliente de forma oportuna e nas finalidades estabelecidas no instrumento de crédito.

280. Em que pese haver um processo de monitoramento sobre a aplicação dos créditos concedidos, não foi identificado que eles contribuam para a verificação de impacto dessas ações sobre os indicadores socioeconômicos.

281. Por essa razão, recomendar-se-á ao BNB que, ao se estabelecer o planejamento das análises de impactos dos programas e dos financiamentos, o banco incorpore as atividades de monitoramento como fonte de dados para a avaliação dos impactos de suas operações.

V.2. Processo de Avaliação dos Programas de Crédito do BNB

282. Os relatórios de resultados produzidos anualmente pelo BNB, trazem avaliações sobre os impactos das ações de financiamento do banco a partir dos recursos do FNE. Essas avaliações abrangem os programas associados ao Fundo Constitucional, bem como estudos de caso sobre as diferentes dimensões afetadas por esses financiamentos.

283. Há que se considerar a importância de que as avaliações sejam precedidas por uma análise **ex ante** que projete um prognóstico de qual impacto será atingido pela ação e que estabeleça a linha base – a situação inicial dos indicadores a serem verificados após a consecução dos programas e ações. Um exemplo de definição para a análise **ex ante** está estabelecido no Macroprocesso de Monitoramento e Avaliação de Efetividade do Sistema BNDES, transcrito:

*‘Análise **ex ante**: realizada antes do início da operacionalização do apoio do Sistema BNDES, consiste no planejamento das intervenções, seu desenho e estruturação da cadeia de resultados que embasarão o monitoramento e avaliação subsequentes. Fundamentalmente, contém os objetivos pretendidos em termos de eficácia e efetividade e os respectivos indicadores que medirão o alcance desses objetivos, podendo apresentar, ainda, **Scoring de Impacto** que permita comparar intervenções distintas;’ (Resolução-DIR 3824/2021-BNDES, de 18/11/2021) (destaques acrescidos)*

284. Uma vez que os recursos de uma operação ou programa tenham sido aplicados, deve-se avaliar seus resultados e impactos com base em observação de dados objetivos e em fatos obtidos a partir da realidade alcançada. Esta avaliação **ex post** é fundamental para que se verifiquem os reais impactos dos programas e ações e, assim, redirecionar o planejamento, as diretrizes e as prioridades dos esforços, em específico no caso do FNE, o de promover a redução das desigualdades inter-regionais no nordeste e nas regiões do norte de Minas Gerais e do Espírito Santo.

285. A peça 21, p. 118, traz a Metodologia para Avaliação do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste, documento produzido pelo BNB no ano de 2010, o qual estabelece

diretrizes e estratégias para as avaliações *ex ante* e *ex post* dos programas de financiamento do FNE, do qual se extrai o trecho (peça 21, p. 144):

'A avaliação do FNE tem como objetivo a aferição da eficácia e efetividade de seus programas possibilitando a realimentação do processo de planejamento dessa política pública, bem como apresentar para sociedade e para todos os agentes interessados os resultados sociais proporcionados pelo Fundo.

Assim, os procedimentos de avaliação do FNE serão direcionados para a obtenção e análise de informações objetivas sobre a aplicação dos recursos do Fundo, a constatação da eficácia e efetividade de suas ações através da aferição dos produtos obtidos, seus resultados e impactos.

A avaliação do FNE buscará responder, dentre outras, as seguintes questões:

- As ações foram implantadas em conformidade com as programações anuais do Fundo?*
- As diretrizes do Fundo foram seguidas?*
- Os produtos objetos das ações foram obtidos?*
- Qual o grau de alcance dos resultados?*
- Quais os impactos gerados pelos programas do Fundo?*

Com isto pretende-se verificar se:

- O FNE vem alcançando seus objetivos;*
- O FNE e seus programas vêm sendo implantados da forma projetada;*
- Suas ações são eficazes para o alcance dos seus objetivos.'* (destaques acrescidos)

286. Esta metodologia prevê ainda, em seu item 4.1, a verificação do contrafactual, isto é, a avaliação entre grupos de comparação em situações semelhantes, com a diferença de que o grupo de tratamento recebe o apoio financeiro, enquanto o grupo contrafactual não o recebe. Dessa forma, as diferenças apresentadas entre os grupos seriam única e exatamente os resultados do programa aplicado no grupo de tratamento. Com isso, seria possível verificar se os resultados e impactos identificados são devido às ações e programas desenvolvidos pelo BNB e não por outros fatores não relacionados com a atuação do Banco.

287. Feitas essas considerações iniciais sobre o processo de avaliação, na sequência será descrito o processo utilizado pelo BNB para avaliar seus resultados em seus programas de financiamento, em seus empréstimos de grandes valores para grandes empresas e corporações e por meio de estudos de casos e, assim, produzir os RRI's (Relatórios de Resultados e Impactos nos anos de 2013 a 2021), que, a partir de 2022, passou a se chamar de Relatório Circunstanciado de Atividades.

V.3. Processo de Avaliação Ex Ante: Cenário Macroeconômico e Matriz Insumo-Produto

288. O Ofício 46241/2023-TCU/Seprac (peças 9 e 10) solicitou informações sobre os Processos de avaliação do BNB. Em resposta, o BNB encaminhou os Ofícios 2023/719-006 de 27/09/2023 e 2023/955-054 de 26/09/2023 e correspondentes anexos com o intuito de evidenciar seus argumentos.

289. O BNB utiliza a análise dos cenários macroeconômicos para estabelecer o planejamento do banco (peça 21, p. 89):

'Inicialmente, para a questão d.1, que faz referência às ferramentas de cenários econômicos e de matriz de insumo-produto, registra-se que a primeira, de elevada importância no planejamento do Banco, busca estimar variáveis macro e microeconômicas, de forma a subsidiar as decisões estratégicas da instituição.' (destaques acrescidos)

290. Além disso, o banco se utiliza da Matriz de Insumo-Produto (MIP) para estimar os impactos econômicos da sua atuação (peça 21, p. 89):

'Já a Matriz Insumo-Produto (MIP), usada para estimar os impactos econômicos em função das operações de crédito programadas ou realizadas pelo Banco, engloba um conjunto de atividades que se interligam por meio de compras e vendas de insumos, a montante e a jusante de cada elo de produção.' (destaques acrescidos)

291. O BNB esclarece detalhadamente o funcionamento da MIP, também designada como Sistema Inter-regional de Insumo-produto do Nordeste (Siipne), o qual será sintetizado na sequência. Segundo o banco, a MIP utiliza dados sobre os setores da economia e a forma como se relacionam,

permitindo a identificação do inter-relacionamento de compras de cada setor, considerando o estado ou região do país, bem como com o exterior. Esse sistema de interdependência é detalhado na Tabela de Insumo-Produto, a qual utiliza dados tais como: dados de estoque de empregos, exportações, importações, fornecidos por instituições de pesquisa nacionais e estaduais.

292. Para as estimativas geradas pelo Siipne foram considerados os estados nordestinos, subdivididos em 38 zonas, o norte do Espírito Santo e de Minas Gerais subdivididos em 3 zonas cada e os demais 16 estados brasileiros sendo cada um correspondente a uma zona, totalizando 60 zonas. Essas áreas de atuação do BNB são detalhadas no Anexo A.

293. Ademais, o Siipne é composto por 82 setores econômicos, formando uma matriz que utiliza dados das contas regionais e nacionais do ano de 2009, observado na data da realização dessa auditoria. O BNB prepara a utilização de Matriz Insumo Produto atualizada para utilizar a partir do ano de 2024.

294. O banco ressalta que, apesar de os dados utilizados serem os do ano de 2009, as transformações na estrutura produtiva em um dado território só ocorrem no médio ou no longo prazo. Destaque-se trecho da resposta do BNB sobre a finalidade do Siipne (peça 21, p. 91):

‘O Siipne, entre suas diversas utilizações pelo Banco do Nordeste, é um dos instrumentos usados na estimativa de impacto das aplicações do FNE. Com ele, é possível estimar os impactos dos financiamentos concedidos no âmbito do FNE, no Valor Bruto da Produção, no valor adicionado, na massa salarial, nos tributos e no número de empregos, nos Estados da área de atuação do FNE, além dos efeitos de transbordamento para outras regiões do País.’ (destaques acrescidos)

295. De acordo com o BNB, a MIP computa o quanto foi comprado de cada um dos 82 setores e os correspondentes percentuais são usados para definir quanto dos recursos financiados pelo Banco em cada setor, potencialmente, gerará resultados a partir do algoritmo estabelecido na MIP. É possível verificar que esta análise é realizada **ex ante**, e tem caráter estimativo para a tomada de decisão sobre a concessão dos créditos.

296. Trata-se, portanto, de estimativas de resultados, úteis para o planejamento das ações, mas não têm o condão de medir o impacto das ações de financiamento do BNB **ex post**. A medição de indicadores definidos em um processo de monitoramento e avaliação (M&A), a partir de técnicas adequadas para cada situação, é que permitiria verificar o impacto das ações do BNB nos indicadores socioeconômicos da sua região de atendimento e permitiria a retroalimentação do planejamento de alocação dos recursos, buscando melhor retorno para os financiamentos concedidos.

297. A corroborar esse raciocínio temos a transcrição do trecho de seu Ofício 2023/719-006 (peça 21, p. 92):

‘De forma periódica, em diferentes documentos elaborados pelo Banco, a Matriz Insumo-Produto (MIP) estima os impactos em diferentes setores de atividade, de maneira a informar a efetividade esperada para as ações de crédito do Banco, mas podem, também, subsidiar decisões futuras de planejamento e estratégias de atuação.’ (destaques acrescidos)

298. O BNB esclarece que os cenários econômicos têm importante papel na programação de concessão de crédito, em especial: ‘(a) no planejamento e definição das estratégias de alocação; (b) nas avaliações de risco e modelagens de estresse; e c) no gerenciamento de capital, entre outras abordagens.’ (peça 21, p. 92)

299. Já a MIP estima os possíveis impactos econômicos na área de atuação do banco, sendo que, a cada seis meses, o Etene elabora informativos com essas estimativas para os administradores do Banco, estratificadas por Estados, por fonte dos recursos, por segmento de cliente e por programa de crédito.

300. Informa que não há manual ou documento que defina a forma de preenchimento e utilização da MIP, mas há um método para sua operação o qual é ilustrado às pp. 93 a 96 da peça 21.

301. Pelas razões expostas, o BNB informa que a MIP é um dos instrumentos usados na estimativa de impactos econômicos das aplicações dos recursos do banco, identificando setores-chave,

impactos na geração de produção, renda, emprego, massa salarial e tributos, direcionando, assim, a atuação do banco para induzir o desenvolvimento sustentável da Região Nordeste e do norte do Espírito Santo e do norte de Minas Gerais.

302. *Discrimina que os indicadores utilizados na avaliação **ex ante** pela MIP são os financiamentos previstos ou os realizados em um dado período. Considera que esses financiamentos serão utilizados pelos tomadores como investimento para aumentar sua capacidade produtiva, impactando os indicadores: valor bruto da produção, valor adicionado, empregos diretos, empregos indiretos, empregos induzidos, massa salarial e tributos (peça 21, p. 97).*

303. *Note-se que esses indicadores estimativos são informados nos Relatórios de Resultados e Impactos dos anos de 2013 a 2021 na seção Estimativa dos Impactos Macroeconômicos. Os indicadores de impacto para os anos 2013 a 2021 estão sumarizados na peça 21, pp. 112-117.*

304. *Deve-se ressaltar, novamente, que a MIP utilizada até 2023 se valia de dados da estrutura econômica nacional do ano de 2009, o que não impactaria, segundo o BNB, as estimativas por conta de as mudanças nessa estrutura ocorrerem de forma lenta, o que manteria as premissas da matriz atualizadas, dada a demora em sua modificação.*

V.4. Processo de avaliação **ex post** para os programas do FNE

305. *O BNB informa que o FNE é uma política pública com vários programas de financiamento a atender diferentes setores e atividades econômicas em uma grande área territorial de abrangência. A conclusão do banco para esse panorama é transcrita (peça 21, pp. 97 e 98):*

‘Torna-se, portanto, pouco viável avaliar simultaneamente todos esses programas, na tentativa de uma avaliação geral da efetividade do Fundo. Assim, o Banco optou, até então, por trabalhar com a seguinte estratégia:

É feito o planejamento anual de avaliações pela CAPP, no qual é escolhido um ou mais programas a serem avaliados de forma completa;

Realização de avaliações globais do FNE, abordando alguns temas específicos (emprego, massa salarial, por exemplo) evidenciando impactos para todo o FNE; e

Elaboração de relatórios anuais de avaliação com as informações da execução anual, incorporando resultados e impactos de todos os estudos e avaliações concluídos ou em curso no ano, além de inferências gerais realizadas através da Matriz de Insumo Produto.’ (destaques acrescidos)

306. *Esta abordagem está estabelecida no documento ‘Metodologia para avaliação do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE)’, de 2010. Nele estão previstas as estratégias de avaliação para os diferentes programas do FNE, avaliações temáticas, elaboração dos relatórios anuais e estudos de caso. Muito importante é a definição de modelo para determinar o efetivo impacto das ações do BNB por meio da análise de grupos de controle ou por meio de comparação entre o antes e o depois dos grupos beneficiários das intervenções do banco (peça 21, p. 146).*

307. *Ou seja, o BNB dispõe de metodologia estruturada para conduzir as avaliações **ex post**, porém o que se observou nos documentos fornecidos e nas declarações dos funcionários do banco, foi a não existência de uma política institucional nem de um processo para planejar e conduzir essas avaliações de forma sistemática e que produza informações capazes de subsidiar a decisão sobre a alocação de recursos pelo BNB, conforme a efetividade apresentada pelo programa. Esse tema será tratado na seção V.6. deste relatório.*

308. *Em que pese o § 6º do Art. 20 da Lei 7.827/1989 atribuir, a partir do ano de 2021, a responsabilidade da verificação do impacto socioeconômico à Sudene, deve-se considerar que o BNB tem, por meio do Etene, expertise e condições operacionais (próprias ou com parcerias) para aferir esse impacto. Faz-se necessário que o Ministério, a Sudene e o BNB estabeleçam esforços coordenados para viabilizar a realização dessa tarefa de suma importância para aferir os ‘(...) impactos econômicos e sociais decorrentes da aplicação dos recursos dos Fundos Constitucionais(...)’ – no caso, do FNE.*

309. *A inexistência de política institucional e manuais operacionais para planejar e executar, de forma sistemática, a análise **ex ante** e, principalmente, **ex post**, dos programas de financiamento do BNB caracteriza um achado de auditoria, o qual será tratado no item V.6. deste relatório.*

V.5. Portarias Interministeriais ME/MDR 4.905, de 22/6/2022 e 007, de 20/7/2020

310. *A Portaria Interministerial ME/MDR 4905, de 22/6/2022 (peça 23, p. 128) substituiu a Portaria 007, de 20/7/2020 (peça 23, p. 138), dispondo sobre:*

‘(...) as diretrizes para as atividades de avaliação dos impactos econômicos e sociais decorrentes da aplicação dos recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento e do conjunto mínimo de informações que devem constar do Relatório Circunstanciado dos bancos administradores desses Fundos (...)’

311. *Em síntese, o seu texto estabelece as diretrizes para as atividades de avaliação dos impactos econômicos e sociais decorrentes da aplicação dos recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento, no caso em tela, do FNE, operacionalizado pelo BNB e supervisionado pela Sudene.*

312. *Essas diretrizes estabelecem que a Sudene deva ter um plano de trabalho com os seus projetos de avaliação, que devem incluir: a) tema, b) objetivo, c) metodologia, e d) cronograma do projeto incluindo as datas de apresentação dos resultados. Esses projetos poderão ser relacionados ao total dos recursos aplicados em um período ou a um subconjunto de recursos aplicados, incluindo os recursos destinados a programas, setores, finalidades ou localidades, correspondendo a um mínimo de três exercícios financeiros.*

313. *Essas atividades de avaliação devem permitir a aferição da eficácia, da eficiência e da efetividade da aplicação do FNE, podendo ser contratadas junto a instituições, empresas ou profissionais técnicos especializados. A portaria estabelece que pelo menos três dentre os setores agropecuário, agroindustrial, industrial, de comércio e serviços, de infraestrutura, ou de turismo, sejam avaliados a cada dois ciclos avaliativos. Estipula ainda que pelo menos um dos projetos de avaliação compreenda pesquisa de campo para a obtenção de dados primários em pelo menos dois dos mencionados setores.*

314. *Vale trazer novamente o Acórdão 1.271/2018 – Plenário, de relatoria do então Ministro José Múcio, em especial os subitens 9.2.2. e 9.3.7, que trazem a participação conjunta do BNB, Sudene e até ministérios para realização de atividades de estudos e avaliações para otimizar os resultados de seus financiamentos e, também, direcionar a concessão de recursos. Percebe-se, portanto, que as incumbências atribuídas à Sudene para avaliar os resultados do FNE não excluem a necessidade de o BNB realizar suas avaliações, seja individualmente ou em conjunto com outros entes governamentais ou não-governamentais.*

315. *Cabe, também, ao BNB a responsabilidade por disponibilizar os dados históricos necessários para a elaboração dos projetos de avaliação para a Sudene, que os repassará para as instituições e pesquisadores contratados, respeitando-se o sigilo das operações financeiras do banco.*

(...)

317. *Os resultados obtidos pelos projetos de avaliação devem ser apresentados de forma a subsidiar o ciclo avaliativo seguinte e a PNDR, sendo encaminhados aos Ministérios do Desenvolvimento Regional e ao Ministério da Economia. A portaria detalha o ciclo de apreciação e divulgação dos Planos de Trabalho e de seus resultados em seu art. 3º (peça 23, p. 130). O processo de contratação das atividades das avaliações de impacto está definido no art. 4º (peça 23, p. 130).*

318. *Os requisitos do Relatório Circunstanciado, a ser provido pelo BNB, estão estabelecidos no Anexo I – Informações com posição anual sobre as operações de crédito e Anexo II – Estrutura do Relatório Circunstanciado, da Portaria Interministerial.*

319. *Importante ressaltar que o item 8 do Anexo II estabelece que o BNB deva informar as estimativas, nas áreas de abrangência do Fundo, dos impactos macroeconômicos, tais como a geração de emprego, renda e arrecadação fiscal, e dos impactos socioeconômicos, além dos efeitos transbordantes decorrentes dos financiamentos do Fundo. Tais estimativas são produzidas pelo BNB pela utilização da Matriz Insumo Produto.*

320. A portaria vigente estabelece diretrizes claras para a avaliação dos impactos das ações de financiamento do BNB. Entretanto, não se observa, a partir das informações coletadas nesse trabalho, que os resultados desses processos de avaliação, estabelecidos na Portaria Interministerial 4.905/2022, contribuem para a definição das prioridades estabelecidas nas Resoluções do Condel-Sudene e demais aspectos da PNDR, tampouco verifica-se que essas diretrizes estejam sendo efetivamente aplicadas. Vale ressaltar que as avaliações a serem realizadas pela Sudene nos termos da mencionada portaria estão em fase inicial de contratação.

V.6. Achado de Auditoria: O monitoramento e a avaliação de eficácia e de efetividade das operações de crédito do BNB não ocorrem de forma sistemática

321. Em função da inexistência de uma política institucional e de um macroprocesso estabelecido para monitoramento e avaliação, não existem critérios e procedimentos pré-estabelecidos que definam papéis, periodicidade, metodologia e outros requisitos necessários para tais atividades, acarretando ausência de conhecimento adequado dos objetivos que podem ser alcançados e dos resultados das diversas ações do BNB.

322. Inicialmente, cabe registrar o avanço da entidade em incluir no seu planejamento estratégico indicadores de eficácia e efetividade, conforme demonstrado no parágrafo 116 e no quadro 1. Estes, porém, estão em fase de implementação, devendo seu primeiro ciclo de acompanhamento ser concluído ao longo do ano de 2024, consoante exposto no parágrafo 117.

323. Outros indicadores informados no Ofício 2023/955-054, de 26/9/2023, também contemplados no atual planejamento do Banco, tratam de resultados operacionais, não servindo diretamente para a medição da efetividade dos programas e linhas de créditos oferecidos pelo BNB.

324. O Escritório Técnico de Estudos Econômicos do BNB (Etene), que tem entre suas atribuições a avaliação de políticas e programas, possui metodologia para conduzir avaliações de impacto, estabelecida em 2010 (peça 21, p.118), tendo produzido vários estudos sobre os impactos do FNE, a exemplo dos seguintes:

- a) Avaliação de impactos do FNE na Geração de Empregos no período de 2000-2005;
- b) Crediamigo como Instrumento de Estímulo ao Emprego e à Renda, de 11/2022; Impactos do Crédito em Diferentes Setores e Contextos da Economia Nordestina, de 2022;
- c) Avaliação de Execução do FNE e de Resultados e Impactos do FNE Industrial e do FNE Comércio e Serviços, de 2009;
- d) Avaliação da Eficácia e da Efetividade do Financiamento à Indústria pelo BNB, de 2022;
- e) Avaliação do financiamento à inovação econômica realizado pelo BNB, de 2022;
- f) A contribuição do Programa FNE MPE para a manutenção das empresas de pequeno porte na pandemia de COVID-19, de 2022;
- g) Avaliação de Impactos do FNE no emprego, massa salarial e salário médio, de 2009;
- h) Avaliação de impactos do FNE em atividades intensivas em mão-de-obra e rendimentos do trabalho no período 2000-2005;
- i) Microcrédito e o empoderamento feminino: o caso do Crediamigo no Nordeste; de 2022.

325. Em que pese a relevância desses estudos, eles não substituem a análise sistemática da evolução dos indicadores socioeconômicos, como preconizado na Metodologia de Avaliação do FNE de 2010. Também não restou demonstrada a realização sistemática de avaliações de impacto **ex post** para os programas de financiamento do FNE. Cabe destacar a recomendação constante no Acórdão 1.271/2018 – Plenário, de relatoria do então Ministro José Múcio, que no item 9.3.7. recomendou ao BNB que promovesse a participação da Sudene, estendendo convite ao então Ministério da Integração Nacional, na formulação da metodologia de avaliação do FNE adotada pelo Etene, discutindo a programação dos trabalhos para cada ano, bem como alinhando as expectativas em relação à avaliação do fundo.

326. Sobre os estudos identificados, verifica-se que atendem às demandas de importantes participantes no desenvolvimento do nordeste e devem continuar a ser realizados, porém mostra-se essencial a implementação de política e manual de procedimentos para planejar e executar as

avaliações *ex ante* e *ex post* dos programas continuados de financiamento do BNB e dos empréstimos de grandes valores.

327. Sem uma política estabelecida, não há critérios, por exemplo, para seleção dos estudos a serem realizados, o que pode pôr em dúvida se não houve algum viés de seleção das áreas a serem avaliadas.

328. A equipe de auditoria tabulou os indicadores verificados pelo BNB e divulgados nos seus Relatórios de Resultados e Impactos nos anos de 2013 a 2021. Até o ano de 2021, verifica-se que não há um acompanhamento sistemático dos impactos econômicos e sociais decorrentes da aplicação dos recursos do FNE, de forma a permitir a aferição da eficácia, da eficiência e da efetividade desses recursos, o que pode ser realizado em complemento ao previsto no art. 20 da Lei 7.827 de 27/09/1989:

‘Art. 20. Os bancos administradores dos Fundos Constitucionais de Financiamento apresentarão, anualmente, ao Ministério da Integração Nacional e às respectivas Superintendências Regionais de Desenvolvimento relatório circunstanciado sobre as atividades desenvolvidas e os resultados obtidos pelos respectivos Fundos.’

329. Observa-se que para os anos de 2013, 2014 e 2015 os seguintes indicadores socioeconômicos eram avaliados quanto ao impacto: a) pagamento de salários, b) emprego, c) geração de tributos, d) valor adicionado à economia, e) valor bruto da produção. Estes deixaram de ser avaliados a partir do ano de 2016. Os funcionários do BNB relataram que, a partir de 2016, houve mudanças na forma de estabelecimento dos padrões para a elaboração dos relatórios por parte do Ministério, e o BNB deixou de ter acesso aos bancos de dados da Rais e do Caged, cujas informações, segundo o BNB, são fundamentais para o acompanhamento desses indicadores. Nesse contexto, será proposto encaminhamento desse relatório à Casa Civil e ao Ministério do Trabalho e Emprego para que tomem ciência dessa situação e da importância do acesso ao Rais e Caged para os trabalhos de avaliação do Banco do Nordeste.

330. O que se conclui é que o BNB não demonstrou fazer o acompanhamento sistemático *ex post* dos impactos de suas operações nos aspectos socioeconômicos da Região Nordeste. Da mesma forma, verificou-se não haver, por parte do Condel/Sudene, uma priorização das atividades econômicas a serem financiadas, considerando os resultados das avaliações anteriormente realizadas. Conforme exposto no achado sobre a priorização das Resoluções Condel/Sudene, a Resolução 166/2023 prioriza 455 atividades econômicas, além de 75 Arranjos Produtivos Locais e 32 Rotas de Integração para receberem os recursos do FNE por meio dos programas de financiamento oferecidos pelo BNB.

331. Identificou-se que falta ao BNB uma política de monitoramento e avaliação (M&A), aprovada pelo mais alto escalão da companhia, estabelecendo as diretrizes principais da atividade. Também é necessário que se estabeleça um processo institucional de M&A, com as rotinas operacionais aplicáveis.

332. Nesses documentos, deverão ser estabelecidos, entre outros requisitos: periodicidade da avaliação, metodologia para monitoramento e avaliação de projetos individualizados, incluindo critérios de seleção dos projetos, metodologia para avaliação *ex ante* de programas (teoria da mudança ou outro método adequado), forma e periodicidade de consolidação e divulgação dos resultados das avaliações e de internalização das lições aprendidas.

333. Outro ponto que deve ser considerado na política e no processo de M&A é a forma de participação das áreas operacionais, especialmente no monitoramento das suas operações, no que tange ao alcance dos objetivos que justificaram sua aprovação.

334. Conforme já tratado neste relatório, é importante que na análise das operações seja verificado o impacto esperado, de modo a aferir se há alinhamento entre os objetivos de cada operação e as finalidades e objetivos estratégicos do Banco. Tal verificação também pode servir para uma espécie de ranqueamento entre propostas, de modo a se priorizar aquelas que ofereçam maiores impactos.

335. Outra utilidade dessa avaliação *ex ante* é possibilitar o estabelecimento de objetivos e indicadores de eficácia e efetividade, que podem ser reunidos em um Quadro de Resultados, como o

faz o BNDES. Todo esse processo deve ser conduzido pelas áreas operacionais, com o apoio metodológico do Etene, setor especializado na atividade de M&A no âmbito do BNB.

336. No mesmo sentido, deve caber às áreas operacionais o monitoramento desses indicadores, preferencialmente a tempo de corrigir eventuais desvios, de forma a garantir que os objetivos esperados sejam alcançados. Os dados colhidos nessa atividade também podem servir como fonte de dados para a avaliação dos impactos de suas operações.

337. O monitoramento hoje realizado no BNB, como visto no item V.1 deste relatório, restringe-se às questões financeiras e à aplicação dos recursos, mas não contempla o acompanhamento de indicadores de eficácia e efetividade ou de entregas que possam impactar no alcance de tais indicadores.

338. Impende registrar que o § 6º do art. 20 da Lei 14.227/2021 atribui à Sudene a responsabilidade pela contratação de avaliações dos impactos das ações de financiamento com os recursos do FNE, conforme transcrito a seguir:

‘§ 6º Do montante de recursos a que se refere o inciso II do caput do art. 6º desta Lei, será destinada anualmente a parcela de até 0,01% (um centésimo por cento) para contratação pelas respectivas superintendências de desenvolvimento regional, e pagamento pelo banco administrador do respectivo Fundo, de atividades de avaliação dos impactos econômicos e sociais decorrentes da aplicação dos recursos dos Fundos (...)’ (destaques acrescidos)

339. Isso não impede, porém, que o BNB também execute o monitoramento e a avaliação de suas operações, muito menos que se estruture adequadamente para tal.

340. Em primeiro lugar, ainda que se considere que o FNE é a fonte da grande maioria das operações do BNB (cerca de 90% dos recursos geridos pelo banco), e que a Sudene tem papel principal na definição da avaliação dos impactos do Fundo, há que se ponderar que o Banco tem um largo espaço para realizar outros tipos de avaliação, além das programadas pela Superintendência e que, mesmo para atuar em conjunto com aquele órgão, é importante que haja uma sistematização de papeis e procedimentos.

341. Além disso, o BNB não opera somente com os recursos do FNE, sendo importante, também nesse sentido, que o Banco se estruture adequadamente para monitorar e avaliar seus resultados.

342. Por tudo isso, cabe recomendar ao BNB que estabeleça política institucional, aprovada pelo mais alto escalão da companhia, estabelecendo as diretrizes principais da atividade de monitoramento e avaliação de eficácia e efetividade de suas operações, frente a seus objetivos legais, estatutários e estratégicos, bem como estabeleça um processo institucional de M&A, com as definições e rotinas operacionais aplicáveis.

343. A proposta, se implementada, apresentará como benefícios a adequada estruturação do BNB para a atividade, em termos de recursos, planejamento e procedimentos, viabilizando a produção de avaliações qualificadas e tempestivas, que servirão de subsídio ao melhor direcionamento dos recursos financeiros disponíveis, do FNE e de outras fontes, bem como para aprimoramento das políticas e dos processos internos do banco, tudo isso contribuindo para o incremento da efetividade do Banco.

Comentários do Gestor

344. Os técnicos do BNB informam que foram iniciados, pelo Etene, os trabalhos visando ao estabelecimento de política institucional para a implementação e execução de processo de monitoramento e avaliação de eficácia e efetividade de suas operações e definição de processo institucional de monitoramento e avaliação, e que já há uma versão preliminar de aludida política corporativa (peça 36, p. 7).

345. Enfatizam o reconhecimento institucional de que a implementação dessa política fortalecerá a cultura de monitoramento e avaliação do BNB, e contribuirá para a superação dos desafios metodológicos e práticos indicados pelo Banco nos comentários ao Achado IV.1, bem como para o aperfeiçoamento dos processos de tomada de decisão relativos à alocação dos recursos operacionalizados pela instituição.

Análise

346. Tendo em vista que o estabelecimento de política institucional para a implementação e execução de processo de monitoramento e avaliação de eficácia e efetividade de suas operações, e definição de processo institucional de monitoramento e avaliação, ainda está em fase inicial, com a elaboração de versão preliminar pelo Etene; bem como ante o reconhecimento, por parte da instituição, da importância da implementação de mencionada política para o fortalecimento de cultura de monitoramento e avaliação do Banco, cabe manter a proposta de recomendação ao Banco do Nordeste, relativa a esse achado.

VI. REVISÃO SISTEMÁTICA DA LITERATURA SOBRE IMPACTOS DA ATUAÇÃO DO BNB

347. Buscou-se responder às questões de auditoria com base na legislação afeta aos fundos constitucionais e bancos públicos federais, nos documentos e informações recebidas do BNB, bem como nos extratos de entrevistas com gestores das unidades de interesse no Banco do Nordeste. Além disso, no que se refere aos eventuais impactos da atuação do BNB, aplicou-se a técnica de Revisão Sistemática da Literatura buscando agregar informações relacionadas com a análises de impacto do BNB, de modo a subsidiar os trabalhos da equipe de auditoria. O objetivo deste capítulo é apresentar as conclusões acerca do resultado da atuação do BNB que foram possíveis de se alcançar pela aplicação desta técnica.

348. Conforme detalhado no 'Apêndice B' deste relatório, o objetivo de aplicar a Revisão Sistemática da Literatura (RSL) foi o de reunir as conclusões de diversas avaliações de impacto produzidas, selecionadas a partir de critérios de pesquisa pré-definidos, de modo a contribuir com informações sobre a efetividade da atuação do BNB, auxiliando na resposta à questão: 'Em que medida os estudos existentes sobre os impactos da atuação do BNB apontam para a atuação positiva dos resultados gerados por seus créditos e financiamentos?'

349. Os estudos sobre fundos públicos para redução de desigualdades regionais foram realizados em diversos países e apresentam conclusões variadas sobre serem ou não eficazes para reduzir as desigualdades socioeconômicas.

350. O objetivo desta revisão da literatura foi identificar estudos que apontassem os efeitos dos empréstimos e financiamentos do Banco do Nordeste sobre o desempenho econômico e social da sua área de atuação considerando a devida causalidade entre os resultados observados e os recursos aplicados nas diversas linhas de recursos ofertadas pelo banco. Assim, passaremos a tecer algumas considerações sobre os 10 trabalhos filtrados nessa revisão, cuja síntese consta do Apêndice B.

351. O primeiro estudo, de Alves *et al.* (2022), tratou da Política de Crédito Rural na agricultura familiar no Sertão de Pernambuco no exercício de 2021. Foi analisada a renda do produtor rural contemplado com o crédito rural. Foram utilizados dois modelos no estudo, sendo que em um foi possível constatar que os beneficiários do crédito rural obtiveram um valor de produção 17,4% superior no Município de Salgueiro. Entretanto, no segundo modelo aplicado não foi identificada diferença significativa entre os beneficiários do crédito rural e os não beneficiários.

352. Quaglio (2020) analisou a existência de impacto do FNE no PIB per capita da região Nordeste no período de 2005 a 2017. A autora cita a baixa efetividade do FNE como instrumento de desenvolvimento regional como um dos fundamentos para desenvolver sua tese (p. 136). Nesse trabalho foram realizados dois estudos. Em um deles foi encontrada relação positiva nesse quesito nos municípios de atuação da Sudene, com exceção do semiárido e os Núcleos de Desertificação, que apresentaram impactos negativos. no segundo estudo, que buscou avaliar se indicadores de eficácia da gestão pública e de responsabilidade fiscal poderiam influenciar o desempenho do FNE sobre o PIB per capita, foi verificado que esses indicadores, em regra, impactaram positivamente no desempenho do FNE.

353. A autora sugere a necessidade de se criar políticas regionais específicas para essas regiões, dada a ineficácia do FNE identificada nesses locais. Adicionalmente, cita a possibilidade de se avaliar os custos de oportunidade relacionados com a manutenção do FNE.

354. *Feitosa (2021) analisou o impacto do FNE na renda das famílias pobres do Nordeste no período de 2014 a 2018. Apontou efeitos positivos desse crédito no curto prazo, mas verificou que no longo prazo os efeitos do microcrédito são negativos, especialmente para os mais pobres. Para isso, alegou, citando Karnani (2009), que a política do microcrédito simplifica o combate à pobreza, 'livrando o Estado de desenvolver uma atuação mais contínua e intensiva'. O autor cita diversos autores pelo mundo que apontam para ineficiências do microcrédito (p. 40), citando inclusive que esse tipo de crédito possibilita sobrevida aos empreendimentos ineficientes em detrimento de setores competitivos.*

355. *Oliveira e Neto (2021) analisaram os impactos do FNE no exercício de 2010 nas seguintes dimensões: PIB do trabalhador do setor agropecuário; nível de emprego nos diversos setores; impacto sobre o PIB per capita; produto por trabalhador; renda e taxa de informalidade. Nesse estudo foi identificada uma redução no PIB do trabalhador do setor agropecuário e uma expansão do emprego nos setores agropecuário, industrial e de serviços nos municípios beneficiados pelo FNE. Não foi identificado impacto dos financiamentos sobre o PIB per capita; produto por trabalhador; renda e taxa de informalidade dos municípios para o período.*

356. *Mazer (2020) realizou um estudo do impacto do FNE no PIB per capita dos municípios pernambucanos no período de 2006 a 2016. Nesse estudo foram identificados impactos positivos sobre o PIB per capita nos municípios pernambucanos no período posterior ao dos empréstimos, em especial nos setores agropecuário e industrial.*

357. *O autor cita outros estudos (pp. 26-28) que apontam para impactos positivos e para não identificação de impactos, a exemplo de Soares *et al.*, que, em 2009, identificaram, no período de 1999 a 2005, impactos positivos no crescimento do emprego e da massa salarial de 33 e 40 pontos, respectivamente, não encontrando diferenças no salário médio. Já no estudo de 2014, Soares *et al.*, avaliaram o período de 2002 a 2008 e identificaram resultados positivos para o crescimento econômico apenas para os grupos intermediários de PIB per capita, enquanto para os municípios com maiores e menores PIB não identificaram resultados estatisticamente positivos.*

358. *O sexto estudo, de Guedes *et al.* (2021), pesquisou acerca dos efeitos do programa de microcrédito rural - Programa Agroamigo - sobre o valor da produção agropecuária na região Nordeste no período de 2003 a 2015. A pesquisa utilizou informações de 1.791 municípios nordestinos. Nesse trabalho foi identificado um efeito positivo sobre a produção pecuária, em especial em municípios com mais de sete anos no programa. Com relação à produção agrícola, não foi identificado efeito significativo do programa nesse setor.*

359. *Os autores apresentam um capítulo com revisão da literatura que aponta diversos estudos com resultados positivos para o microcrédito e outros estudos indicando não haver impactos significativos nesse tipo de crédito. Segundo Guedes *et al.* (2021): 'ainda não existe um consenso no que se refere ao seu efeito na literatura e nas pesquisas internacionais de impacto. Isso porque, no final da década de 1990, diversos estudos passaram a criticar os resultados alcançados pelo microcrédito.'*

360. *O sétimo estudo, de Silva (2019), avaliou o microcrédito rural sobre a renda dos agricultores no país no ano de 2014. Vale ressaltar que a pesquisa foi realizada em âmbito nacional, mas, de acordo com a autora, os resultados na região nordeste foram os mesmos, com valores positivos na renda dos agricultores em todos os programas de microcrédito rural.*

361. *A autora ressalta que, apesar da literatura não ser consensual quanto aos efeitos socioeconômicos do Pronaf, há um número maior de trabalhos com conclusões que relacionam o Pronaf com o aumento da produtividade e do dinamismo econômico, além da redução da pobreza e da desigualdade.*

362. *O oitavo trabalho, de Júnior *et al.* (2022), tratou de um tema em voga atualmente: o empoderamento feminino. Nesse estudo no estado do Ceará foi avaliado o impacto nas condições socioeconômicas do programa Crediamigo, com a diferenciação por gênero. O período abrangido pela pesquisa foi de 2000 a 2021. Foram identificados resultados positivos do programa Crediamigo*

em ambos os sexos, com a ampliação em média de R\$ 565,90 na capacidade de pagamento, um acréscimo de R\$ 337,50 no lucro operacional do empreendimento e R\$ 279,90 nas receitas não operacionais.

363. A pesquisa identificou impactos substancialmente maiores sobre as mulheres, que obtiveram um crescimento médio do lucro operacional maior que dos homens em 31,1%, das receitas não operacionais em 9,4% e da capacidade de pagamento superior em 34,5%.

364. Outro número de superioridade das mulheres foi o de tomadoras de crédito, com 68,7% das operações realizadas. Somado a isso, a pesquisa identificou indícios de que grande parte das tomadoras do crédito são mães solteiras, resultando em um fator de empoderamento feminino gerado pelo Programa Crediamigo. O estudo conclui que a literatura converge em grande parte para a eficácia do Programa Crediamigo, bem como para a sua importância para o empoderamento feminino.

365. O penúltimo estudo, de Carneiro e Cambota (2018) realizou uma análise sistemática da literatura sobre os impactos do FNE na economia nordestina no período de 2000 a 2018. Em suma, foram identificados impactos positivos do FNE, exceto no salário médio, pois as empresas beneficiadas apresentaram crescimento da taxa de empregos e da massa salarial, mas sem impactos sobre o salário médio.

366. Outro ponto de destaque foi a constatação de que as regiões mais desenvolvidas obtiveram maiores benefícios que as regiões de baixa renda, com ocorrência do transbordamento dos efeitos da política para as regiões vizinhas de mais alta renda, o que significa um efeito indesejado, considerando o objetivo da política de reduzir as desigualdades socioeconômicas do Nordeste.

367. Por fim, o último artigo analisado, de Costa *et al.* (2023), realiza uma análise do programa Agroamigo sobre a receita agropecuária dos agricultores familiares na área de abrangência do BNB no período de 2005 a 2022. O estudo constatou que nos municípios com maior oferta do Agroamigo havia maiores receitas agropecuárias dos agricultores familiares beneficiados pelo programa.

368. De acordo com todo o exposto, percebe-se que a literatura é vacilante quanto aos impactos das políticas de financiamento para o desenvolvimento das regiões. Há dados que apontam para impactos positivos, outros trabalhos identificam não ter ocorrido impactos e há autores que identificaram até mesmo resultado negativo com essas políticas.

369. Não objetivando esgotar o assunto, mas tirando proveito dessas informações, percebe-se a necessidade de o estado se estruturar para avaliar os resultados de suas políticas, de modo a ter maior precisão de suas políticas. Isso perpassa por diversas fases das políticas públicas, desde a sua concepção até o momento final de avaliação e monitoramento, para a posterior retroalimentação das políticas públicas.

370. No caso específico do BNB, cabe ao banco desenvolver suas ferramentas para essas análises sistematizadas de causalidade de suas atividades, de modo a inseri-las em sua rotina de trabalho, em especial para fins de alocação dos recursos oriundos do FNE, possibilitando otimizar os resultados positivos das políticas para o desenvolvimento socioeconômico da região Nordeste.

VII. PUBLICIDADE DAS OPERAÇÕES REALIZADAS E DOS RESULTADOS OBTIDOS, EM TERMOS DE EFICÁCIA E EFETIVIDADE

VII.1. Divulgação das operações contratadas e dos resultados esperados

371. Durante a fase de execução dos trabalhos, foram realizadas entrevistas na sede do Banco do Nordeste com os gestores de várias de suas unidades. Após a realização de entrevista com os gestores da Superintendência de Comunicação e Marketing (peça 23, pp. 169-172), foi possível obter informação quanto à apresentação, no sítio eletrônico do BNB, das operações de crédito contratadas.

372. Foi esclarecido que não há relatório consolidado de todas as operações do BNB, mas é possível pesquisar no menu principal 'acesso à informação' e obter informações dos financiamentos por porte do tomador de crédito, setor, estado, ano, tipo de pessoa, região.

373. Os gestores informaram que constam os dados de cada operação, exceto a identificação dos mutuários (CNPJ e CPF, e os nomes dos solicitantes). Acrescentaram que, caso se tenha o CNPJ ou CPF do tomador, é possível obter a completude dos dados da operação.

374. Com relação à divulgação às partes interessadas (população, órgãos dos governos, órgãos de controle), acerca das operações realizadas e dos resultados de monitoramento e avaliação, asseveraram que o ambiente de divulgação do BNB produz **releases**, com resultado das operações financeiras do banco e resultados relacionados com o FNE, e utiliza redes sociais para maior capilaridade e alcance de um público específico. Quando preparam o Plano Anual de Comunicação, também avaliam o que o banco está fazendo para poder apoiar essas atividades.

VII.2. Divulgação dos resultados da avaliação quanto à eficácia e à efetividade dos financiamentos:

375. Questionado sobre como a Administração do BNB consolida/valida sua avaliação final sobre a eficiência, eficácia e efetividade de seus serviços de crédito/financiamento, quanto ao atingimento das metas de desenvolvimento estabelecidas em seu planejamento e nas suas leis de regência e estatuto, o Banco informou que apresenta seus resultados nos seguintes relatórios (peça 21, p. 484):

- a) Relatório de Administração do Banco do Nordeste;
- b) Relatório de Gestão do Banco do Nordeste;
- c) Relatório de Gestão do FNE;
- d) Relatório de Resultados e Impactos (RRI);
- e) Relatório de Sustentabilidade do Banco do Nordeste;
- f) Carta Anual de Políticas Públicas e Governança Corporativa.

376. Mencionados relatórios têm periodicidade anual, exceto o Relatório de Administração do Banco do Nordeste, que é semestral.

377. Segundo o BNB, citados documentos são disponibilizados no site oficial do Banco do Nordeste, com exceção do Relatório de Avaliação do Desempenho Empresarial, que é um documento interno apresentado à alta administração e usado como subsídio às decisões estratégicas, inclusive como insumo ao processo de elaboração/revisão do Planejamento Empresarial (peça 21, p. 485).

378. Assim, os Relatórios de Administração, de Gestão e de Sustentabilidade do Banco do Nordeste, bem como o Relatório de Gestão do FNE, são divulgados no seguinte endereço eletrônico: <https://www.bnb.gov.br/aceso-a-informacao/receitas-e-despesas/relatorios-e-balancos-sociais>.

379. Por sua vez, o Relatório de Resultados e Impactos (RRI) é divulgado no endereço eletrônico a seguir: <https://www.bnb.gov.br/etene/relatorios-fne>. Já a Carta Anual de Políticas Públicas e Governança Corporativa é divulgada no endereço eletrônico: <https://www.bnb.gov.br/web/guest/transparencia-e-prestacao-de-contas/carta-anual-de-politicas-publicas-e-governanca-corporativa> (peça 21, pp. 484-485).

VII.3. Achado de Auditoria: A forma como o BNB divulga suas operações dificulta que se obtenham todos os dados necessários ao controle social.

380. A partir dos esclarecimentos prestados pelos gestores, verifica-se a existência de diversas formas de o BNB realizar a divulgação das suas atividades. Apesar disso, esta equipe de auditoria buscou informações no sítio eletrônico do banco (<https://www.bnb.gov.br/>) sobre operações de crédito e financiamento, por cliente, realizadas pelo Banco do Nordeste, mas não foi possível obter a relação dos tomadores de crédito com suas respectivas operações (peça 23, p. 205).

381. Sobre esse assunto, o BNB informou que há necessidade de inserir o CNPJ ou o nome dos tomadores de recursos para obter a informação da operação. A equipe de auditoria identifica que essa situação representa uma mitigação da publicidade e transparência das operações do BNB, em desacordo com o princípio constitucional da publicidade, exigido de toda Administração Pública, direta e indireta de qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

382. Nesse ponto, impende trazer como exemplo o Relatório de Levantamento realizado no BNDES (TC 007.481/2014-4), deliberado no Acórdão 630/2021 – Plenário, de relatoria do eminente Ministro Augusto Sherman. Esse trabalho teve por foco a transparência das operações no âmbito do BNDES,

de modo a deixar claro para a sociedade o destino dos recursos públicos geridos pela instituição. Na oportunidade, após diversas discussões, inclusive com a realização de audiência pública, o banco acolheu a proposta do Tribunal de realizar a máxima transparência possível, reduzindo significativamente as informações mantidas sobre sigilo e restringindo a poucos os itens que seriam mantidos sem divulgação.

383. Houve a análise sobre o direito à intimidade do tomador de recursos, previsto na CF/88 e na Lei Complementar 105/2001, frente ao princípio constitucional da publicidade, considerando os recursos públicos geridos pelo BNDES. Dessa harmonização de entendimentos entre aparentes conflitos entre os princípios restaram as seguintes conclusões: Constituem sigilo bancário para o banco: a) o plano de negócios da empresa, seus segredos industriais e como enfrentará a concorrência; b) a análise subjetiva da instituição quanto à capacidade de pagamento do tomador; c) se o tomador está adimplente ou não; e d) qual é o seu saldo devedor com a instituição.

*384. Outras questões tratadas nesse trabalho foram sobre a aplicabilidade do sigilo sobre informações do **spread** bancário e a data da liberação dos recursos. Foi ressaltado que a divulgação do valor desembolsado e o total liberado era necessário para a garantia da transparência. Por fim, ficou acordado que seriam publicizadas as informações sobre valores de desembolsos de forma agregada, semestralmente, sem indicar o valor e data de cada liberação de cada desembolso individual.*

385. Em que pese o objeto principal deste trabalho não ser a publicidade e transparência das atividades do BNB, tem-se que a publicização de suas operações e resultados, bem como a informação dos respectivos tomadores de recursos públicos é importante para possibilitar o controle social e para prestar contas à sociedade. A partir do trabalho realizado no BNDES, verifica-se que a divulgação do nome dos tomadores de recursos públicos e o respectivo CNPJ/CPF estão abrigados pelo princípio da publicidade. Nesse contexto, será proposto ao BNB que passe a publicar a identificação dos tomadores de recursos públicos, seja o CNPJ ou o CPF, bem como os montantes das operações.

386. Outro ponto de avanço alcançado junto ao BNDES foi quanto à forma de disponibilização das informações, tornando acessíveis relatórios organizados por setor econômico, região, porte das empresas tomadoras dos recursos etc. Espera-se que o BNB, dentro das suas especificidades, promova, de forma semelhante, melhorias nos relatórios disponibilizados ao público, de modo a maximizar sua transparência.

387. Em relação aos resultados das avaliações de eficácia e efetividade, observou-se que eles não são consolidados e divulgados de forma a serem mais acessíveis e compreensíveis pelo público leigo. Os relatórios periódicos mencionados no parágrafo 375 não tratam especificamente das avaliações de efetividade, apresentando, apenas alguns deles, indicadores não diretamente associados a esse tipo de avaliação, ou, ainda, tão somente estimativas de impactos econômicos (peça 23, pp. 255, 328, 330, 417 e 469; peça 24, pp. 23; 111-112 e 115-116).

388. Relatórios mais completos e aprofundados sobre monitoramento e avaliação são encontrados ao acessar a página do Etene, na aba 'Sobre o Banco'. Nessa página, são disponibilizados relatórios completos de avaliações realizadas, entre outros documentos. Destaca-se o Boletim Etene Avaliação de Políticas e Programas, uma publicação trimestral elaborada pela equipe da Célula de Avaliação de Políticas e Programas do Etene.

389. Mencionado boletim comunica os resultados de pesquisas avaliativas concluídas, com link para acesso à publicação original, bem como metodologias e resultados parciais de pesquisas avaliativas em andamento e/ou resumos de trabalhos de terceiros de interesse do Banco do Nordeste. Por seu conteúdo, apresentado de forma clara e objetiva, o Boletim Etene pode ser reconhecido como boa prática. Recomenda-se que ele sirva de base para uma publicação abrangendo maior período, de forma a permitir uma visualização melhor do que foi produzido em intervalo de tempo em que sejam melhor observáveis os efeitos dos apoios concedidos.

390. Como colocado, a divulgação do Boletim Etene e de outros documentos encontrados na página do Etene é positiva. Por outro lado, a acessibilidade a essa página é dificultada, pois somente quem conhece o Etene poderá imaginar a existência de tal conteúdo.

391. O fato de não ser possível ou ser muito difícil o acesso da população a determinadas informações sobre operações do BNB ou sobre seus resultados dificulta, ou até impossibilita, o conhecimento ou mesmo o controle social dessas atividades. Ressalte-se que, por meio desse controle, o cidadão se vale da sua cidadania, que não deve ser mitigada ou retirada. O princípio da publicidade é um princípio estruturante, corolário do princípio republicano e fundamental para um correto funcionamento da administração pública e para a efetivação de um **accountability** social, dando ao cidadão o poder de fiscalizar e medir a atuação do Estado.

392. Dessa forma, entende-se pertinente recomendar ao BNB que aperfeiçoe seus mecanismos de publicização para possibilitar a realização de um controle social ou mesmo governamental disponibilizando as informações necessárias para esse controle, a exemplo de um acesso facilitado aos relatórios dos resultados das avaliações de eficácia e efetividade das operações do banco, bem como acesso a todos os dados das operações de crédito contratadas, inclusive o nome e CNPJ/CPF de cada tomador de crédito, respeitando o sigilo estritamente necessário, quando cabível.

393. A necessidade de saber os dados específicos da operação previamente à consulta individualizada, em especial o CNPJ/CPF dos beneficiários dos recursos, bem como a dificuldade de acesso aos relatórios do banco, reduzem a possibilidade de controle, não sendo adequadas essas restrições.

Comentários do Gestor

394. A área técnica do BNB confirma a 'plena exequibilidade de aprimoramentos que promovam uma melhor disponibilização dos conteúdos', de relatórios exigidos pelos órgãos de controle, 'inclusive por meio de publicações derivadas desses relatórios, porém sob formatos e meios de divulgação mais adequados' (peça 36, p. 8).

395. Aduzem os técnicos que os itens presentes na página 'Acesso à Informação', existente no sitio eletrônico do Banco (www.bnb.gov.br/acesso-a-informacao) foram desenvolvidos em estrita observância às disposições contidas no Guia de Transparência Ativa (GTA) para órgãos e entidades do Poder Executivo Federal, documento esse elaborado pela Controladoria-Geral da União (CGU), com o objetivo de auxiliar os entes estatais no cumprimento das obrigações de transparência ativa previstas na legislação pertinente. Em complemento, reproduzem a redação dada pelo GTA, sobre a forma de organização da página de Acesso à Informação que deve ser observada pelas estatais.

396. A esse respeito, afirmam que as informações acerca dos 'Dados de Contratações' não integram a lista de menus essenciais e obrigatórios previstos em supracitado guia, razão pela qual o menu referente a tais informações está inserido após o rol indicado em aludido documento (peça 36, p. 8).

397. Acrescentam que a página 'Dados das Contratações' é de fácil acesso, tanto via página inicial do Banco do Nordeste (www.bnb.gov.br), como via qualquer outra página presente no portal, estando as informações dispostas por meio de telas interativas, com uso da ferramenta Microsoft Power BI, e ainda em relatórios trimestrais, em documentos de formato aberto e não proprietário (peça 36, p. 9).

398. Não obstante os esclarecimentos apresentados, os técnicos informam que com base nos elementos trazidos pelo relatório preliminar do TCU, o BNB realizará avaliação quanto às possíveis oportunidades de melhorias de referido processo.

399. Pontuam, ainda, que as informações acerca das contratações, que tenham como fonte de recurso o FNE, são divulgadas no caminho <https://bnb.gov.br/web/guest/acesso-a-informacao/dados-de-contratacoes> (peça 36, p. 9).

400. Arguem que a forma de exibição e as informações apresentadas atendem à publicização dos dados e guardam estrita observância aos sigilos necessários, com o que os dados disponibilizados são capazes de fornecer informações suficientes para o acompanhamento por parte do público em geral. Defendem, ainda, que eventual disponibilização de dados adicionais ao público em geral, sem

que haja interesse público que a justifique, poderá ensejar riscos de ordem legal, prevalecendo, nesse caso, a regulamentação especial prevista na Lei Complementar 105/2001 (Lei de sigilo das operações de instituições financeiras) e na Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação).

401. Por fim, em que pese a publicização realizada, asseveram que, com base nos elementos trazidos pelo relatório preliminar do TCU, articulação para **benchmarking** com o BNDES 'pode contribuir para obtenção de ideias e compartilhamento de boas práticas, que viabilizem os aperfeiçoamentos recomendados quanto à apresentação dos dados e informações, em termos de layout e design' (peça 36, p. 10).

Análise

402. Tendo em vista que área técnica do Banco do Nordeste informou que, ante os elementos trazidos pelo relatório preliminar da presente auditoria operacional, irá realizar avaliação quanto a possíveis melhorias no processo de publicização em comento, bem como o Banco se articulará para benchmarking com o BNDES, visando compartilhamento de boas práticas que possibilitem os aperfeiçoamentos recomendados, no que se refere à apresentação dos dados e informações, cabe manter a proposta de encaminhamento quanto à recomendação ao BNB para que aperfeiçoe seus mecanismos de publicização, de modo a possibilitar a realização de um controle social ou mesmo governamental, disponibilizando as informações necessárias para esse controle.

VIII. CONCLUSÃO

403. A Auditoria concluiu que há espaço para melhorias nos processos de trabalho do BNB e da Sudene, com vistas a maximizar a efetividade de suas ações.

404. Observou-se que as Resoluções Condel/Sudene priorizam centenas de atividades sem a orientação de um estudo dos impactos dos diferentes programas financiados pelo FNE.

405. Em relação ao BNB, apurou-se inexistir uma política institucional e um macroprocesso estabelecido para monitoramento e avaliação, contendo critérios e procedimentos pré-estabelecidos que definam papéis, periodicidade, metodologia e outros requisitos necessários para tais atividades, acarretando ausência de conhecimento adequado dos objetivos que podem ser alcançados e dos resultados das diversas ações do BNB.

406. Constatou-se que os indicadores utilizados pelo BNB para elaboração de seu planejamento e avaliação de seus resultados necessitam de aperfeiçoamentos a fim de possibilitar a adequada mensuração da sua atuação e de seus resultados, de modo a demonstrar os reais impactos socioeconômicos resultantes de suas operações. Além disso, verificou-se a importância de que os indicadores sejam aderentes aos critérios de Validade, Comparabilidade, Estabilidade e Independência, conforme definidos neste relatório.

407. Verificou-se, também, a inexistência de dispositivo normativo que estabelecesse procedimento padronizado para a realização de análise **ex ante** individualizada para as operações de financiamento, com o que propostas de operações de grandes valores são analisadas e aprovadas sem avaliação sobre seus potenciais impactos socioeconômicos, ocasionando o risco de aprovação de operações com baixos impactos, em detrimento de outras que poderiam gerar melhores retornos à sociedade.

408. Observou-se, ainda, que o processo de avaliação de impacto e de resultados dos programas e ações do BNB tem um histórico, desde o ano de 2013, que não mostra um acompanhamento sistemático de indicadores de desenvolvimento socioeconômico, de forma a permitir uma avaliação do impacto das ações do BNB no desenvolvimento da Região Nordeste. A partir de 2015, tais indicadores deixaram de ser apurados, sendo um dos motivos a falta de acesso a bancos de dados, a exemplo da Rais e do Caged.

409. Constatou-se, por fim, potencial limitação ao controle social das atividades do BNB, ante a forma como o banco divulga os relatórios dos resultados das avaliações de eficácia e efetividade de suas operações, bem como os dados das operações de crédito contratadas, as quais são informadas sem a indicação do nome e CNPJ/CPF de cada tomador de crédito.

410. Vale ressaltar que a necessidade de realizar a análise da eficiência e efetividade dos programas e políticas públicas não pretende que determinados programas destinados a áreas mais carentes deixem de existir, contudo, ainda que tais programas sociais sejam mantidos, é importante que seja verificado quais programas ou políticas são mais adequados ou efetivos para determinadas regiões, otimizando os resultados dos recursos empregados, além de identificar outras medidas potencialmente capazes de melhorar os resultados, como apoios educacionais ou técnicos aos tomadores de recursos do BNB.

411. Ante tais constatações, serão formuladas propostas de recomendação e ciência, na forma constante do tópico a seguir.

412. Tendo em vista que as medidas corretivas a serem adotadas pelo Banco do Nordeste, para atendimento às recomendações que serão dirigidas à instituição financeira, não são de imediata implementação, requerendo estudos, edição de normativos internos, mudanças no layout de seu sítio eletrônico, e reuniões de **benchmarking** com o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, conforme afirmado pela área técnica do BNB, será proposta determinação para que o Banco do Nordeste elabore e encaminhe ao TCU, no prazo de 120 dias, plano de ação contendo as medidas a serem adotadas para o cumprimento de referidas recomendações.

IX. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

413. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, combinado com o art. 250, inciso III, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União:

414. Recomendar ao BNB, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315, de 2020, que:

a) adeque os seus indicadores de eficácia e de efetividade, com vistas a aperfeiçoar a mensuração da sua atuação e de seus resultados, de modo a construir indicadores que efetivamente demonstrem a causalidade da atuação do banco, e sejam aderentes aos critérios de Validade, Comparabilidade, Estabilidade e Independência, conforme definidos neste relatório;

b) estabeleça política institucional, aprovada pelo mais alto escalão do banco, para a implementação e execução de processo de monitoramento e avaliação de eficácia e efetividade de suas operações, frente a seus objetivos legais, estatutários e estratégicos, bem como defina processo institucional de M&A, com as rotinas operacionais aplicáveis, contemplando, entre outros pontos: periodicidade da avaliação; metodologia para monitoramento e avaliação de projetos individualizados, incluindo critérios de seleção dos projetos; metodologia para avaliação **ex ante** de programas (teoria da mudança ou outro método adequado); e forma e periodicidade de consolidação e divulgação dos resultados das avaliações e de internalização das lições aprendidas;

c) inclua, em seus normativos, dispositivo que estabeleça procedimento padronizado para a realização de avaliação sobre os impactos socioeconômicos, quando da análise técnica realizada pelas Centrais de Crédito, incluindo procedimentos de planejamento e execução de avaliações **ex ante** e **ex post** para operações de grandes valores e definindo, também, o critério para essa avaliação, de forma a identificar os resultados alcançáveis, em termos de eficácia e efetividade, entre as principais dimensões socioeconômicas perseguidas pela instituição, bem como os respectivos indicadores e metas. Além disso, com relação à documentação das operações de crédito, é necessário que o banco preveja procedimento para o estabelecimento de objetivos e indicadores de eficácia e efetividade, bem como para o compromisso do proponente com tais indicadores.

d) aperfeiçoe seus mecanismos de publicização para possibilitar a realização de um controle social ou mesmo governamental disponibilizando as informações necessárias para esse controle, a exemplo de um acesso facilitado aos relatórios dos resultados das avaliações de eficácia e efetividade das operações do banco, bem como acesso a todos os dados das operações de crédito contratadas, inclusive o nome e CNPJ/CPF de cada tomador de crédito, respeitando o sigilo estritamente necessário, quando cabível;

415. Determinar ao BNB, com fundamento no art. 7º, § 3º, da Resolução-TCU 315, de 2020, que:

a) elabore e encaminhe ao TCU, no prazo de 120 dias, plano de ação contendo as medidas a serem adotadas para o cumprimento das recomendações acima, bem como cronograma estabelecendo os prazos para a realização de cada uma das medidas;

416. Recomendar à Sudene, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315, de 2020, que:

a) implemente procedimento institucional referente à realização das atividades de avaliação dos impactos socioeconômicos (contratação de avaliadores, realização de avaliações, análise dos resultados das avaliações e demais atividades afetas);

b) estabeleça as diretrizes e as prioridades das atividades econômicas a serem financiadas com os recursos do FNE, considerando os resultados das avaliações de impactos socioeconômicos dos programas e financiamentos operacionalizados pelo BNB;

c) articule-se com o MDIR, Ministério do Planejamento e o BNB, de modo a otimizar os recursos empregados nas avaliações e potencializar os resultados dos trabalhos.

417. Dar ciência à Sudene, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, que a ausência de contratação de avaliação de impactos econômicos e sociais, decorrentes da aplicação dos recursos do FNE, contraria o disposto no art. 2º, § 6º, da Portaria Interministerial-ME/MDR 4.905, de 22 de junho de 2022;

418. Dar ciência à Casa Civil da Presidência da República, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, que a ausência de estabelecimento, pelo Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional e pelo Ministério do Planejamento e Orçamento, de indicadores de eficácia e efetividade e metas específicos para as ações e programas a cargo dos bancos administradores dos Fundos Constitucionais de Financiamento (FNO, FNE e FCO) impede a adequada avaliação da eficácia e da efetividade e o monitoramento das respectivas políticas públicas, em desacordo com o disposto no art. 20, § 7º, da Lei 7.827, de 27 de setembro de 1989.

419. Informar à Casa Civil e ao Ministério do Trabalho e Emprego do acórdão que vier a ser proferido, para que tomem ciência da importância do acesso ao Rais e Caged pelo Banco do Nordeste para os trabalhos de avaliação, destacando que o relatório e o voto que fundamentam a deliberação ora encaminhada podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos.

420. Nos termos do art. 8º da Resolução-TCU 315/2020, fazer constar, na ata da sessão em que estes autos forem apreciados, comunicação do relator ao colegiado no sentido de monitorar as recomendações contidas nos itens 414 e 416 acima.”

É o relatório.

VOTO

A presente auditoria operacional, realizada no Banco do Nordeste do Brasil S.A. (BNB), teve como foco avaliar a repercussão social das operações de crédito e financiamento, em especial, as vinculadas ao Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE). O objetivo principal foi verificar como essas operações contribuem para o desenvolvimento socioeconômico da região Nordeste, além de partes do norte de Minas Gerais e Espírito Santo, área de atuação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste - Sudene.

2. Os trabalhos abrangeram a investigação dos sistemas de planejamento, de análise e aprovação de operações e das atividades desenvolvidas pelo Banco para avaliar a efetividade da aplicação dos recursos públicos e da divulgação das operações e dos seus resultados.

3. A importância do presente trabalho se revela na medida em que, anualmente, bilhões de reais são transferidos para o FNE com o objetivo de reduzir as desigualdades sociais e regionais, servindo de instrumento de política de fomento para o desenvolvimento e atuando como um dos pilares do Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste (PRDNE).

4. Não é a primeira vez que o assunto é objeto de interesse do Tribunal. Uma outra auditoria de escopo similar foi realizada em 2018, resultando na expedição do Acórdão 1.271/2018 – Plenário (TC 021.629/2017-0).

5. Não obstante os progressos relatados pela Unidade de Auditoria Especializada em Bancos Públicos e Reguladores Financeiros (AudBancos), como resultado das intervenções passadas desta Corte de Contas, é curioso notar que muitas das observações anteriormente feitas ainda se verificam em alguma medida até hoje. Nesse sentido, destaco o seguinte trecho do voto que fundamentou o Acórdão 1.271/2018 – Plenário:

“(...) 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, ressurte-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. (...)”

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. (...)”

Desse 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. (...)”

6. Em uma perspectiva mais ampla, a presente auditoria revelou que o BNB conta com um sofisticado sistema de planejamento, avaliação e monitoramento de sua atuação, mas também apontou uma série de fragilidades e oportunidades de melhoria.

7. Passo a comentar brevemente os achados da equipe de auditoria.

Achado 1: Fragilidades nos Indicadores Estratégicos

8. Foi identificado que os indicadores estratégicos utilizados pelo BNB não demonstram claramente a relação de causalidade entre a atuação do banco e os resultados socioeconômicos observados. Isso dificulta a mensuração precisa dos impactos das ações do banco. Propôs-se recomendação para que o BNB adeque seus indicadores para que sejam válidos, comparáveis, estáveis e independentes, permitindo uma avaliação mais precisa dos resultados.

Achado 2: Priorizações das Resoluções Condel/Sudene

9. As Resoluções do Conselho Deliberativo da Sudene (Condel/Sudene) priorizam, ao mesmo tempo, centenas de atividades sem uma análise clara de quais seriam os mais relevantes em termos de impactos socioeconômicos. A ausência de uma métrica de impacto pode resultar em uma distribuição ineficiente dos recursos. Recomendou-se que a Sudene implemente procedimentos que considerem os resultados das avaliações de impacto na definição das prioridades de alocação dos recursos do FNE, garantindo uma alocação mais eficaz dos fundos.

Achado 3: Ausência de Mecanismos de Alinhamento

10. Foi constatada a ausência de mecanismos que garantam o alinhamento entre os objetivos de cada operação de crédito e as finalidades estratégicas do BNB. Propostas de grandes valores são frequentemente aprovadas sem uma avaliação detalhada dos potenciais impactos socioeconômicos. Recomendou-se que o BNB inclua, em seus normativos, procedimentos para a realização de avaliações *ex ante* e *ex post*, estabelecendo objetivos e indicadores de eficácia e efetividade para cada operação, assegurando que as operações estejam alinhadas com os objetivos estratégicos do banco.

Achado 4: Monitoramento e Avaliação Não Sistemáticos

11. O BNB não possui um processo sistemático de monitoramento e avaliação de suas operações de crédito. A ausência de uma política institucional e de um macroprocesso estabelecido para essas atividades resulta em um conhecimento inadequado dos objetivos e resultados das ações do banco. Recomendou-se que o BNB estabeleça uma política institucional para a implementação de um processo de monitoramento e avaliação, com diretrizes claras e rotinas operacionais definidas, permitindo uma avaliação contínua e sistemática das operações.

Achado 5: Publicidade das Operações

12. A forma como o BNB divulga suas operações dificulta o controle social. As informações sobre as operações de crédito não são facilmente acessíveis, e a identificação dos tomadores de recursos não é divulgada. Recomendou-se que o BNB aperfeiçoe seus mecanismos de publicização, disponibilizando informações completas sobre as operações de crédito, incluindo o nome e CNPJ/CPF dos tomadores, respeitando o sigilo estritamente necessário. Isso aumentaria a transparência e permitiria um controle social mais efetivo.

13. Em síntese, a auditoria concluiu que há um espaço significativo para melhorias nos processos de trabalho do BNB e da Sudene, com o objetivo de maximizar a efetividade de suas ações. Nesse sentido, as recomendações propostas pela equipe visam aprimorar a mensuração dos impactos das operações do BNB, garantir o alinhamento das operações com os objetivos estratégicos do banco, e melhorar a transparência e o controle social sobre as atividades do BNB.

14. A efetiva implementação dessas medidas pode resultar em uma gestão mais eficaz dos recursos e em um impacto socioeconômico mais positivo na região atendida. Contudo, faço ressalvas apenas quanto a um aspecto pontual da recomendação relacionada ao quinto achado de auditoria.

15. Ao indicar as formas que possibilitam ampliar os mecanismos de publicidade do banco, a unidade técnica, fazendo um paralelo com orientações expedidas anteriormente ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES, propôs que fossem disponibilizadas informações de todos os tomadores de crédito, inclusive seu nome e CNPJ/CPF. Entretanto, tenho dúvidas se os critérios aplicáveis ao BNDES, cuja clientela é eminentemente constituída de pessoas jurídicas, possam ser estendidos a um banco de varejo, como o BNB. Por antever um possível conflito entre essa proposta e as regras de proteção de dados e de sigilo bancário, decidi excluir esse trecho da recomendação, sem prejuízo que o banco verifique, posteriormente, a viabilidade de sua implantação.

16. Por fim, não posso encerrar meu voto sem destacar a profundidade e o alto nível técnico dos trabalhos realizados pela AudBancos, que representa mais um passo importante dado por este Tribunal na apresentação de subsídios às entidades públicas para a redução das desigualdades regionais.

17. A presente auditoria reflete um esforço contínuo do TCU em promover a melhoria da gestão pública por meio de ações de controle que não apenas identificam falhas, mas também oferecem recomendações práticas para aprimorar a eficácia, a transparência e a *accountability* das políticas públicas. Essas conexões com trabalhos anteriores também demonstram um compromisso do TCU em garantir que suas auditorias tenham um impacto duradouro e positivo na Administração Pública brasileira.

TCU, Sala das Sessões, em 4 de dezembro de 2024.

JORGE OLIVEIRA

Relator

ACÓRDÃO Nº 2609/2024 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 020.743/2023-8
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Auditoria Operacional
3. Interessado: Tribunal de Contas da União
4. Unidade: Banco do Nordeste do Brasil S.A.
5. Relator: Ministro Jorge Oliveira
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Bancos Públicos e Reguladores Financeiros (AudBancos)
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de auditoria operacional para avaliar a efetividade da atuação do Banco do Nordeste do Brasil S.A. (BNB) para o desenvolvimento da região Nordeste e do norte dos estados de Minas Gerais e Espírito Santo, bem como dos mecanismos para monitoramento, avaliação e divulgação de suas ações.

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992; nos art. 169, inciso V, 243 e 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU; nos arts. 9º, inciso I, 7º, § 3º, e 11 da Resolução-TCU 315/2020 e ante as razões expostas pelo relator, em:

9.1. recomendar ao BNB que:

9.1.1. adeque os seus indicadores de eficácia e de efetividade, com vistas a aperfeiçoar a mensuração da sua atuação e de seus resultados, de modo a construir indicadores que efetivamente demonstrem a causalidade da atuação do banco e sejam aderentes aos critérios de validade, comparabilidade, estabilidade e independência, conforme definido no relatório desta auditoria;

9.1.2. estabeleça política institucional, aprovada pelo mais alto escalão do banco, para a implementação e execução de processo de monitoramento e avaliação de eficácia e efetividade de suas operações, frente a seus objetivos legais, estatutários e estratégicos, bem como defina processo institucional de monitoramento e avaliação, com as rotinas operacionais aplicáveis, contemplando, entre outros pontos: periodicidade da avaliação; metodologia para monitoramento e avaliação de projetos individualizados, incluindo critérios de seleção dos projetos; metodologia para avaliação *ex ante* de programas (por meio da teoria da mudança ou outro método adequado); e forma e periodicidade de consolidação e divulgação dos resultados das avaliações e de internalização das lições aprendidas;

9.1.3. inclua, em seus normativos, dispositivo que estabeleça procedimento padronizado para a realização de avaliação sobre os impactos socioeconômicos, quando da análise técnica realizada pelas Centrais de Crédito, incluindo procedimentos de planejamento e execução de avaliações *ex ante* e *ex post* para operações de grandes valores e definindo, também, o critério para essa avaliação, de forma a identificar os resultados alcançáveis, em termos de eficácia e efetividade, entre as principais dimensões socioeconômicas perseguidas pela instituição, bem como os respectivos indicadores e metas; prevendo, com relação à documentação das operações de crédito, procedimento para o estabelecimento de objetivos e indicadores de eficácia e efetividade, bem como para o compromisso do proponente com tais indicadores;

9.1.4. aperfeiçoe seus mecanismos de publicidade para possibilitar a realização de controle social e governamental, disponibilizando as informações necessárias para esse controle, a exemplo de um acesso facilitado aos relatórios dos resultados das avaliações de eficácia e efetividade das operações do banco, bem como acesso aos dados das operações de crédito contratadas, respeitando o sigilo estritamente necessário, quando cabível;

9.2. determinar ao BNB que elabore e encaminhe ao TCU, no prazo de 120 dias, plano de ação contendo as medidas a serem adotadas para o cumprimento das recomendações acima, bem como cronograma estabelecendo os prazos para a realização de cada uma das medidas ou a apresentação de justificativas fundamentadas para eventual inviabilidade de implementação de algum aspecto;

9.3. recomendar à Sudene que:

9.3.1. implemente procedimento institucional referente à realização das atividades de avaliação dos impactos socioeconômicos (contratação de avaliadores, realização de avaliações, análise dos resultados das avaliações e demais atividades afetas);

9.3.2. estabeleça as diretrizes e as prioridades das atividades econômicas a serem financiadas com os recursos do FNE, considerando os resultados das avaliações de impactos socioeconômicos dos programas e financiamentos operacionalizados pelo BNB;

9.3.3. articule-se com o MDIR, Ministério do Planejamento e Orçamento e o BNB, de modo a otimizar os recursos empregados nas avaliações e potencializar os resultados dos trabalhos;

9.4. dar ciência à Sudene que a ausência de avaliação de impactos econômicos e sociais, decorrentes da aplicação dos recursos do FNE, contraria o disposto no art. 2º, § 6º, da Portaria Interministerial ME/MDR 4.905, de 22 de junho de 2022;

9.5. encaminhar cópia desta decisão à Casa Civil, ao Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional, ao Ministério do Planejamento e Orçamento, ao Ministério do Trabalho e Emprego, no âmbito das respectivas competências, informando-os que:

9.5.1. a ausência de estabelecimento, pelo Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional e pelo Ministério do Planejamento e Orçamento, de indicadores de eficácia e efetividade e metas específicos para as ações e programas a cargo dos bancos administradores dos Fundos Constitucionais de Financiamento (FNO, FNE e FCO) impede a adequada avaliação da eficácia e da efetividade e o monitoramento das respectivas políticas públicas, em desacordo com o disposto no art. 20, § 7º, da Lei 7.827, de 27 de setembro de 1989;

9.5.2. o acesso pelo Banco do Nordeste ao Sistemas Rais e Caged é importante para os trabalhos de avaliação, conforme mencionado no relatório desta auditoria;

9.6. autorizar a AudBancos a monitorar as recomendações contidas nos itens 9.1 e 9.3 acima em processo autônomo;

9.7. arquivar o presente processo.

10. Ata nº 48/2024 – Plenário.

11. Data da Sessão: 4/12/2024 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2609-48/24-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Vital do Rêgo, Jorge Oliveira (Relator), Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministro-Substituto presente: Marcos Bemquerer Costa.

(Assinado Eletronicamente)

BRUNO DANTAS

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

JORGE OLIVEIRA

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral