

Relatório de Auditoria Anual de Contas



Presidência da República

Controladoria-Geral da União

Secretaria Federal de Controle Interno

Unidade Auditada: FUNDO CONSTITUCIONAL DO CENTRO OESTE

Exercício: 2013

Processo: 00190.016260/2014-11

Município: Brasília - DF

Relatório nº: 201407549

UCI Executora: SFC/DI/DIINT - Coordenação-Geral de Auditoria da Área de Integração Nacional

Análise Gerencial

Senhor Coordenador-Geral,

Em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço n.º 201407549, e consoante o estabelecido na Seção III, Capítulo VII da Instrução Normativa SFC n.º 01, de 06/04/2001, apresentamos os resultados dos exames realizados sobre a prestação de contas anual apresentada pelo FUNDO CONSTITUCIONAL DO CENTRO-OESTE – FCO.

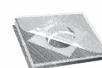
1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 01/09/2014 a 12/09/2014, por meio de testes, análises e consolidação de informações coletadas ao longo do exercício sob exame e a partir da apresentação do processo de contas pela unidade auditada, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal.

Não houve qualquer restrição à realização dos exames, feitos por amostragem de itens e considerando resultados de ações de controle/acompanhamentos realizados pela CGU no decorrer do exercício de 2013.

O Relatório de Auditoria encontra-se dividido em duas partes: Resultados dos Trabalhos, que contempla a síntese dos exames e as conclusões obtidas; e Achados de Auditoria, que contém o detalhamento das análises realizadas. Consistindo, assim, em subsídio ao julgamento das contas apresentadas pela Unidade ao Tribunal de Contas da União – TCU.

Registra-se que os Achados de Auditoria apresentados neste relatório foram estruturados, preliminarmente, em Programas e Ações Orçamentárias organizados em títulos e subtítulos, respectivamente, segundo os assuntos com os quais se relacionam diretamente.



Posteriormente, apresentam-se as informações e as constatações que não estão diretamente relacionadas a Programas/Ações Orçamentários específicos.

2. Resultados dos trabalhos

De acordo com o que estabelece o Anexo IV da DN-TCU nº 132/2013, e em face dos exames realizados, foram efetuadas as seguintes análises:

2.1 Avaliação da Conformidade das Peças

As peças exigidas nos incisos I e II do art. 13 da DN TCU nº 63/2010 (Rol de Responsáveis e Relatório de Gestão) estão em conformidade com as normas que regem a elaboração de tais peças (DN TCU nº 127/2013, DN TCU nº 132/2013 e Portaria TCU nº 175/2013).

Ressalte-se porém que a Unidade Jurisdicionada não apresentou as informações solicitadas no subitem 4.2, Parte A, Anexo II à DN TCU nº 127, de 15/05/2013, sobre o reconhecimento de passivos por insuficiência de créditos ou recursos, conforme será tratado em ponto específico.

No tocante ao Rol de Responsáveis, foram constatadas deficiências quanto à alimentação do sistema SIAFI com as informações sobre a identificação dos agentes e seus respectivos substitutos que desempenharam atividades relacionadas à gestão de recursos públicos na Unidade no exercício de 2013.

Já o Relatório de Gestão contempla as informações de que trata o art. 5º e Anexo II da DN TCU nº 127/2013.

2.2 Avaliação do Cumprimento das Determinações/Recomendações do TCU

Verificou-se que não houve, tanto para exercício sob exame quanto para o exercício de 2012, determinação expressa em acórdãos do TCU para que o Controle Interno acompanhasse o cumprimento de diligências feitas ao Fundo Constitucional do Centro-Oeste.

2.3 Avaliação do Cumprimento das Recomendações da CGU

Não houve recomendações monitoráveis feitas pelo Controle Interno, tanto para exercício de 2013 como para o exercício de 2012, passíveis de acompanhamento pelo Plano de Providência Permanente.

Quanto à atuação no sentido de atender às recomendações da CGU, verificou-se que o Banco do Brasil mantém rotina de acompanhamento e atendimento das recomendações, de modo que os procedimentos adotados são sistematizados e contam com apoio de base informatizada na Intranet da Auditoria Interna do Banco.



2.4 Avaliação dos Controles Internos Administrativos

O Fundo Constitucional do Centro-Oeste, administrado pelo Banco do Brasil S/A (BB), é gerido a partir da infraestrutura de processos e pessoas do Banco, não dispondo de estrutura ou quadro próprio para efetivação de suas tarefas. Nesse sentido, cabe à Diretoria de Governo, dentro da estrutura do BB, o desempenho das atribuições de Administração do Fundo.

Sobre aos controles internos relativos ao FCO, verificou-se, além da adoção de procedimentos de controle realizada pela Diretoria de Governo, na condição de primeira responsável e gestora de processos, que a identificação e acompanhamento dos riscos e eventuais fragilidades relativas à gestão dos processos, bem como avaliação da eficácia dos controles internos aplicados, apoia-se na infraestrutura, metodologia e sistemática empregada pelo Banco do Brasil aos seus processos corporativos, onde a Unidade de Risco Operacional apoia o gestor no mapeamento dos processos e identificação dos riscos, e a Diretoria de Controles Internos verifica a conformidade e aplicação de recursos do FCO, por meio da aplicação de testes em amostras extraídas das bases de operações contratadas nas redes agências.

Relevante destacar que o FCO é auditado semestralmente por auditoria independente, no tocante aos aspectos contábeis e seus controles internos e ao cumprimento dos dispositivos legais e regulamentares aplicáveis à sua atividade. É igualmente avaliado em periodicidade anual pela auditoria interna do Banco do Brasil, quer nos aspectos de avaliação das ações de gerenciamento de riscos e controles relativos à gestão de fundos e programas governamentais (sentindo amplo), quer na avaliação das operações de crédito contratadas com recursos do Fundo, com foco alternado ano a ano entre os segmentos rural e empresarial. Ainda, há avaliações periódicas da eficácia dos controles realizados pela área de Controles Internos do Banco.

2.5 Avaliação do CGU/PAD

A unidade auditada não praticou atos de gestão relacionados a esse tema no exercício de 2013.

2.6 Avaliação da Gestão de Passivos sem Previsão Orçamentária

A Unidade Jurisdicionada não apresentou as informações sobre o reconhecimento de passivos por insuficiência de créditos ou recursos (subitem 4.2, Parte A, Anexo II à Decisão Normativa – TCU nº 127, de 15 de maio de 2013). Conforme disposto na página 11 de seu Relatório de Gestão referente ao exercício de 2013, a Unidade alegou que tal informação não é exigida para os Fundos, de acordo com o previsto na página 94 da Portaria – TCU n.º 175, de 09 de julho de 2013.

2.7 Avaliação dos Resultados Quantitativos e Qualitativos da Gestão



Por meio dos exames realizados, verificou-se que a unidade auditada não apresentou as informações orçamentárias e financeiras previstas no subitem 2.2 da Parte A do Anexo II da DN TCU nº 127/2013, implicando em prestação de informações incompletas à sociedade e que ensejam conclusões equivocadas na avaliação dos atos de gestão.

Também foram constadas falhas na metodologia de planejamento do orçamento constante da Programação Anual do FCO, que acarretaram recorrentes frustrações das receitas previstas, implicando em déficits crescentes nas disponibilidades orçamentárias.

Em relação à frustração das receitas, os Repasses do Tesouro Nacional, os retornos dos financiamentos e o resultado operacional somaram R\$ 635 milhões de Reais inferiores ao planejado. Em contrapartida, as contratações no exercício superaram o orçamento realizado em R\$ 1,2 bilhão de Reais.

Dessa forma, a inexistência de disponibilidades financeiras e orçamentárias ocasionou o decréscimo na quantidade de operações realizadas em 25,1% em relação ao exercício anterior, ao passo que o valor médio das operações de crédito sofreu acréscimo de 38,7%, o que indica que o fundo está concentrando recursos e beneficiando menos pessoas e empresas a um custo unitário maior.

2.8 Avaliação do Conteúdo Específico do Relatório de Gestão

Foram apresentados pela unidade, no Item 8 e no Anexo V do Relatório de Gestão 2013 do FCO, os conteúdos específicos a respeito dos saldos dos financiamentos, das renegociações, das ações de execução, dos resarcimentos, da inadimplência e das operações de renegociação, da evidenciação do del credere da Demonstração de Resultado do Exercício e das Notas Explicativas conciliatórias dos regimes adotados (Lei nº 4.320/1964 e 6.404/1976), contemplando as justificativas para as eventuais diferenças verificadas, conforme determinado no item 4, Parte B, do Anexo II da Decisão Normativa – TCU nº 127, de 15/05/2013.

Cabe registrar que a alteração normativa editada no período, por meio da Medida Provisória nº 636, de 26/12/2013, convertida na Lei nº 13.001, de 20/06/2014, determina que as operações contratadas no âmbito do Programa de Apoio à Política de Reforma Agrária (Papra), que foram contratadas com risco do Programa Especial de Crédito para Reforma Agrária (Procera), passem a ser imputadas ao risco integral do fundo, impacta negativamente o patrimônio do FCO nos próximos exercícios.

Com base no conjunto de informações prestadas pelos gestores, pode-se concluir que a evolução da situação financeira do fundo é adequada, principalmente em face da boa administração efetuada pelo Banco do Brasil nas operações de risco integral do agente operador.

2.9 Avaliação do Parecer da Auditoria Interna

Tendo em vista que a Avaliação do Parecer da Auditoria Interna não se aplica a unidade, optou-se por realizar a avaliação dos relatórios e pareceres de órgãos, entidades ou instâncias que devam se pronunciar sobre as contas ou sobre a gestão dos responsáveis pela unidade jurisdicionada.



Cabe registrar que a unidade auditada apresentou a Resolução do CONDEL/SUDECO e o Parecer-Conjunto SFRI-SUDECO relativos à análise e aprovação da prestação de contas da gestão, atendendo portanto, ainda que formalmente, ao previsto no inciso III do Art. 13 da Instrução Normativa – TCU nº 63, de 1º de setembro de 2010.

A ressalva se faz por conta das deficiências na divulgação das informações à sociedade e ao conteúdo dos documentos, que não apresentam a avaliação acerca dos impactos econômicos e sociais da aplicação dos recursos do Fundo, a despeito das reiteradas recomendações dos órgãos de controle externo e interno.

2.10 Avaliação dos Indicadores de Gestão da UJ

Por meio dos exames realizados, verificou-se que a unidade auditada apresenta dificuldades no processo de construção de indicadores e de estabelecimento de metas de desempenho. Dessa forma, os indicadores e metas utilizados não são capazes de auxiliar gestores e dirigentes na compreensão e escolha de medidas que de fato expressem os resultados esperados da política pública.

A ressalva ocorre por deficiências de ordem conceitual e metodológica, e também na seleção de indicadores que apresentem características desejáveis e complementares de qualidade e que forneçam uma boa visão acerca do desempenho que se deseja medir.

2. 11 Ocorrências com dano ou prejuízo

Entre as análises realizadas pela equipe, não foi constatada ocorrência de dano ao erário.

3. Conclusão

Eventuais questões formais que não tenham causado prejuízo ao erário, quando identificadas, foram devidamente tratadas por Nota de Auditoria e as providências corretivas a serem adotadas, quando for o caso, serão incluídas no Plano de Providências Permanente ajustado com a UJ e monitorado pelo Controle Interno. Tendo sido abordados os pontos requeridos pela legislação aplicável, submetemos o presente relatório à consideração superior, de modo a possibilitar a emissão do competente Certificado de Auditoria.

Brasília/DF, 26 de novembro de 2014.

Relatório supervisionado e aprovado por:

Coordenador-Geral de Auditoria da Área de Integração Nacional



Achados da Auditoria - nº 201407549

1 GESTÃO OPERACIONAL

1.1 Programação dos Objetivos e Metas

1.1.1 ORIGEM DO PROGRAMA/PROJETO

1.1.1.1 INFORMAÇÃO

Informações básicas da Ação

Fato

O Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste - FCO, criado pela Lei nº 7.827, de 27.09.1989, que regulamentou o art. 159, inciso I, alínea "c", da Constituição Federal, tem por objetivo contribuir para o desenvolvimento econômico e social da Região, mediante a execução de programas de financiamento aos setores produtivos, em consonância com o Plano Regional de Desenvolvimento (PRD).

A área de abrangência do FCO é restrita à Região Centro-Oeste, integrada pelos Estados de Goiás, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul e pelo Distrito Federal. De acordo com os registros do IBGE, a região conta com 467 municípios.

A administração do FCO é exercida conjuntamente pelo Conselho Deliberativo da Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste - Condel/Sudeco, Ministério da Integração Nacional – MI e Banco do Brasil – BB, observadas as atribuições previstas na legislação (arts. 14 e 15 da Lei n.º 7.827/89).

Cabe ressaltar que com a publicação, em 16.05.2011, dos Decretos n.º 7.471 e 7.472, de 04.05.2011, os quais aprovaram, respectivamente, as Estruturas Regimentais da Sudeco e do MI, as atribuições relativas ao FCO, antes sob a responsabilidade das extintas Secretarias de Políticas de Desenvolvimento Regional e de Desenvolvimento do Centro-Oeste (SCO), no âmbito do MI, passam a ser exercidas pela nova Secretaria de Fundos Regionais e Incentivos Fiscais (SFRI).

O FCO faz parte do programa de Operações Especiais de Financiamentos com retorno, para a concessão de financiamentos às atividades produtivas dos setores agropecuário, mineral, industrial, turístico, infraestrutura, comercial e de serviços. Os recursos do programa são repassados ao Banco do Brasil para liberar aos tomadores de créditos.

Apesar de o Fundo não ter nenhum programa, objetivo ou ação sob sua responsabilidade no PPA 2012-2015, o planejamento das ações da unidade está inserido no contexto dos programas e objetivos de responsabilidade do MI, como podemos verificar no Programa Temático 2029 – Desenvolvimento Regional, Territorial Sustentável e Economia Solidária.

Neste sentido, o Banco do Brasil elabora a proposta de aplicação dos recursos para o exercício seguinte, observando as diretrizes e orientações gerais que norteiam as diretrizes e prioridades estabelecidas pelo Condel/Sudeco, até o dia 30 de setembro de cada ano.



Em analogia aos programas de governo, o FCO pode ser considerado um “programa finalístico”, porquanto seus recursos são ofertados diretamente à sociedade, com ação não orçamentária.

A Programação do FCO para 2013 foi elaborada pelo Banco do Brasil e aprovada pelo Conselho Deliberativo do Desenvolvimento do Centro-Oeste (Condel/Sudeco), em consonância com:

- a) as diretrizes estabelecidas no art. 3º da Lei nº 7.827/1989;
- b) as diretrizes e as orientações gerais estabelecidas pelo Ministério da Integração Nacional (Portaria n.º 386, de 04.07.2012, publicada no DOU de 05.07.2012; e alterada pelas Portarias nº 592, de 01.11.2012, publicada no DOU de 05.11.2012; nº 694, de 13.12.2012, publicada no DOU de 14.12.2012; nº 116, de 04.04.2013, publicada no DOU de 05.04.2013; nº 128, de 11.04.2013, publicada no DOU de 12.04.2013; e nº 313, de 25.07.2013, publicada no DOU de 29.07.2013);
- c) as diretrizes e as prioridades estabelecidas pelo Conselho Deliberativo do Desenvolvimento do Centro-Oeste (Resolução Condel/Sudeco nº 003, de 14.12.2012, publicada no DOU de 18.12.2012);
- d) a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR);
- e) o Plano Regional de Desenvolvimento do Centro-Oeste (PRDCO); e
- f) as contribuições dos Conselhos de Desenvolvimento dos Estados e do Distrito Federal (CDE).

Para efeito de aplicação dos recursos do FCO para o exercício de 2013, foram consideradas prioritárias as atividades, propostas pela Sudeco, com base nas sugestões das Unidades Federativas, e aprovadas pelo Condel/Sudeco, conforme relacionadas a seguir:

- a) projetos de apoio à agricultura familiar, incluídos os beneficiários da Política de Reforma Agrária, aos mini e pequenos produtores rurais e às micro e pequenas empresas, suas cooperativas e associações;
- b) projetos com alto grau de geração de emprego e renda e/ou da economia solidária que contribuam para a dinamização do mercado local e a redução das desigualdades intra e interregionais;
- c) projetos voltados para a preservação e a recuperação do meio ambiente, em especial, para reflorestamento/recomposição de matas ciliares e recuperação de áreas degradadas;
- d) projetos que utilizam tecnologias inovadoras e/ou contribuam para a geração e difusão de novas tecnologias nos setores empresarial e agropecuário, inclusive projetos agropecuários de produção integrada;
- e) projetos do setor de turismo, especialmente para implantação, expansão e modernização de empreendimentos turísticos nas cidades-sedes da Copa do Mundo de Futebol de 2014 e áreas de influência;
- f) projetos que contribuam para a redução das desigualdades regionais, nos seguintes espaços, considerados prioritários segundo a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR):

- municípios da Faixa de Fronteira;
- municípios da Mesorregião de Águas Emendadas;
- municípios da Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno (Ride); e
- municípios das microrregiões classificadas como de renda estagnada ou dinâmica.



Os financiamentos com recursos do Fundo são segmentados por setores produtivos (empresarial e rural), sendo os recursos aplicados no âmbito dos seguintes programas e linhas de financiamentos:

Programa de FCO Empresarial de Apoio aos Empreendedores Individuais (EI) e às Micro, Pequenas e Pequeno-Médias Empresas (MPE):

- Linha de Financiamento para Empreendedores Individuais (EI);
- Linha de Financiamento de Desenvolvimento Industrial para MPE;
- Linha de Financiamento de Infraestrutura Econômica para MPE;
- Linha de Financiamento de Desenvolvimento do Turismo Regional para MPE;
- Linha de Financiamento de Desenvolvimento dos Setores Comercial e de Serviços para MPE; e
- Linha de Financiamento de Ciência, Tecnologia e Inovação para MPE.

Programa de FCO Empresarial para Médias e Grandes Empresas (MGE):

- Linha de Financiamento de Desenvolvimento Industrial para MGE;
- Linha de Financiamento de Infraestrutura Econômica para MGE;
- Linha de Financiamento de Desenvolvimento do Turismo Regional para MGE;
- Linha de Financiamento de Desenvolvimento dos Setores Comercial e de Serviços para MGE; e
- Linha de Financiamento de Ciência, Tecnologia e Inovação para MGE.

Programa de FCO Rural:

- Linha de Financiamento de Desenvolvimento Rural;
- Linha de Financiamento à Agropecuária Irrigada;
- Linha de Financiamento de Desenvolvimento de Sistema de Integração Rural (Convir);
 - Linha de Financiamento para Redução da Emissão de Gases de Efeito Estufa na Agropecuária (Programa ABC):
 - Modalidade 1: Conservação da Natureza; e
 - Modalidade 2: Integração Lavoura-Pecuária-Floresta (ILPF);
 - Linha de Financiamento de Retenção de Matrizes na Planície Pantaneira;
 - Linha de Financiamento de Apoio ao Desenvolvimento da Aquicultura;
 - Linha de Financiamento de Apoio ao Desenvolvimento da Pesca; e
 - Linha Especial de Financiamento para Adequação do Sistema de Produção Pecuário na Região de Fronteira;

Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf).

Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar Reforma Agrária (Pronaf RA) – Planta Brasil.

Programa de FCO para Repasse:

- Programa de FCO Empresarial para Repasse; e
- Programa de FCO Rural para Repasse.

De acordo com o disposto no art. 6º da Lei nº 7.827, de 27/09/1989, as principais fontes de recursos do FCO correspondem aos repasses do Tesouro Nacional, provenientes da arrecadação do IR e do IPI, aos retornos e resultados das suas aplicações e ao resultado da remuneração dos recursos momentaneamente não aplicados.

Para a execução orçamentária do exercício está previsto o montante de R\$ 5.504,4 milhões, com origem nas fontes a seguir discriminadas:



Quadro 1: Recursos previstos para 2013 (R\$ milhões).

Origem de Recursos	Valor
Repasses do Tesouro Nacional ⁽¹⁾	2.062,9
Retornos de Financiamentos	3.511,7
Resultado Operacional ⁽²⁾	173,9
Disponibilidades ao final do Exercício Anterior ⁽³⁾	529,4
Recursos comprometidos com parcelas a liberar de operações contratadas em exercícios anteriores ⁽⁴⁾	(773,5)
Total	5.504,4

Fonte: Programação anual FCO 2013

Notas:

(1) O valor dos repasses do Tesouro Nacional corresponde à projeção da Secretaria do Tesouro Nacional.

(2) O resultado operacional refere-se à previsão de receitas e despesas do Fundo para o exercício.

(3) Corresponde ao somatório das disponibilidades existentes nos orçamentos das Unidades Federativas em 31.12.2012.

(4) Os recursos comprometidos referem-se às parcelas de operações contratadas em exercícios anteriores, ainda pendentes de liberação.

O orçamento realizado no exercício de 2013 (R\$ 4.869,6 milhões) representou 88,5% do previsto (R\$ 5.504,4 milhões).

Já os repasses do Tesouro Nacional, provenientes da arrecadação dos impostos sobre renda e proveitos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados, totalizaram R\$ 1.861,6 milhões no exercício de 2013, montante 9,8% inferior ao previsto (R\$ 2.062,9 milhões) e 7,8% superior ao realizado no exercício de 2012 (R\$ 1.726,8 milhões).

Os pagamentos efetuados pelos clientes para amortizar ou liquidar saldos devedores de financiamentos totalizaram R\$ 3.020,4 milhões, montante 14,0% inferior ao inicialmente previsto (R\$ 3.511,7 milhões).

O resultado operacional, correspondente às receitas e despesas do Fundo, foi de R\$ 33,8 milhões no exercício de 2013, montante 80,6% inferior ao previsto (R\$ 173,9 milhões) e 81,4% inferior ao realizado no exercício de 2012 (R\$ 181,5 milhões).

Finalmente, a redução de 25,6% verificada na utilização dos recursos comprometidos com parcelas a liberar de operações contratadas em exercícios anteriores, em relação ao planejado, também contribuiu para a realização total de 88,5% do orçamento previsto.

Dessa forma, conclui-se que os Repasses do Tesouro Nacional, os retornos dos financiamentos e o resultado operacional, que ficaram R\$ 200 milhões, R\$ 490 milhões e R\$ 140 milhões abaixo do planejado, respectivamente, contribuíram negativamente para a realização de receitas do FCO.

Já em relação às despesas com contratações realizadas com recursos do FCO no exercício de 2013, verificou-se que atingiram R\$ 6,09 bilhões, o que corresponde a 110,7% do montante de recursos previstos para o exercício (R\$ 5,5 bilhões) e a 125,1% do montante de recursos efetivamente distribuídos no período para aplicação (R\$ 4,8 bilhões).

No que se refere à distribuição dos financiamentos, os R\$ 6,09 bilhões aplicados no exercício beneficiaram diretamente as populações de 466 localidades, correspondentes a 99,8% do total dos municípios da Região Centro-Oeste, que é composta por 467 localidades.



Assim, conclui-se que as contratações no exercício superaram o orçamento realizado em R\$ 1,2 bilhão de Reais. Com isso, a disponibilidade orçamentária encerrou o exercício em R\$ 1,01 bilhão de Reais negativos.

Dessa forma, a inexistência de disponibilidades financeiras e orçamentárias ocasionou o decréscimo na quantidade de operações realizadas (-25,1%) em relação ao exercício anterior.

Enquanto no exercício de 2012, foram contratadas 62.711 operações, no montante de R\$ 5,86 bilhões, no exercício de 2013, foram contratadas 46.973 operações, no montante de R\$ 6,09 bilhões.

Assim, o valor médio das operações de crédito passou de R\$ 93,4 mil Reais para R\$ 129,6 mil Reais, acréscimo de 38,7%, o que indica que o fundo está concentrando recursos e beneficiando menos pessoas e empresas a um custo unitário maior.

1.2 AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS

1.2.1 SISTEMA DE INFORMAÇÕES OPERACIONAIS

1.2.1.1 CONSTATAÇÃO

Inconsistência das informações apresentadas sobre o Rol de Responsáveis

Fato

Durante os trabalhos de verificação da compatibilidade de informações apresentadas sobre o Rol de Responsáveis, conforme o disposto na IN TCU Nº 63/2010, foram constatadas inconsistências em relação aos dados constantes do Sistema Siafi, tendo em vista que informações apresentadas no Rol diferem do que consta no sistema quanto aos atos de designação e exoneração de alguns agentes como titular, substituto ou interino da natureza de responsabilidade.

Por meio da S.A. nº 2014.07549/003, de 05/09/2014, foram solicitados esclarecimentos sobre as citadas inconsistências, conforme segue:

Rol de Responsáveis - SIAFI

Item nº 1: - Da análise da compatibilidade dos dados do Rol de Responsáveis encaminhado pelo Banco do Brasil, identificamos casos em que as informações apresentadas no Rol diferem do que consta no sistema SIAFI, especialmente no tocante aos atos de designação do agente como titular, substituto ou interino da natureza de responsabilidade, conforme quadro abaixo:

Quadro 1: Rol de Responsáveis

<i>Nome do Agente Responsável</i>	<i>Inconsistência com o SIAFI</i>
A. C. A	<i>Ato de designação</i>
O. F. D	<i>Ato de designação</i>
W. M. J	<i>Ato de designação e exoneração</i>
G. A. D. S.	<i>Ato de designação / consta como exclusão no SIAFI</i>
P. R. C.	<i>Ato de designação e exoneração</i>
I. S. M.	<i>Ato de designação / consta como exclusão no SIAFI</i>
B. G. S.	<i>Ato de designação</i>
P. R. L. R.	<i>Ato de designação e exoneração</i>
A. M. M.	<i>Ato de exoneração</i>
A. M. G.	<i>Ato de designação</i>
S. K. M.	<i>Ato de exoneração</i>



<i>C. S. T.</i>	<i>Ato de designação</i>
<i>J. C. E. M.</i>	<i>Ato de designação</i>

Fonte: SIAFI.

Identificamos ainda possíveis agentes responsáveis por atos de gestão (todo e qualquer ato administrativo que importe alteração de natureza orçamentária, financeira e patrimonial) que não estejam devidamente indicados no Rol de Responsáveis com a respectiva natureza de responsabilidade, conforme quadro abaixo:

Quadro 2: Rol de Responsáveis

Nome do Agente Responsável	Natureza de Responsabilidade
<i>R. R.</i>	<i>Membro de Diretoria</i>
<i>A. S. T.</i>	<i>Membro de Diretoria</i>

Fonte: SIAFI.

Se for aplicável, indicar (nome completo e CPF) os agentes responsáveis por cada uma das naturezas de responsabilidade existentes ou justificar os motivos da não aplicação.

Causa

Fragilidades na alimentação de informações do Sistema Siafi quanto aos agentes responsáveis por atos de gestão (todo e qualquer ato administrativo que importe alteração de natureza orçamentária, financeira e patrimonial).

Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta às solicitações da S.A. nº 2014.07549/003, o Banco apresentou, por meio do documento Auditoria Interna – 2014/1100, de 12/09/2014, as seguintes considerações:

Solicitação de Auditoria nº 2014.07549/003, de 05.09.2014 - Referimo-nos à solicitação em epígrafe, relativa à prestação de contas do Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste - FCO, no exercício de 2013.

2. Da análise da compatibilidade apresentada por essa CGU, item 1 da Solicitação de Auditoria, foi possível identificar que alguns registros não foram atualizados no SIAFI, relativamente aos dirigentes A. C. A., P. R. C. e I. S. M., sendo que estão adequadas/corretas as informações descritas no Rol de Responsáveis impresso, apresentado na prestação de contas do FCO. As informações dos demais dirigentes estão registradas respectivamente no Siafi e no Rol de Responsáveis apresentado pelo Banco, conforme documentação comprobatória anexa.

3. Quanto ao questionamento dos possíveis agentes responsáveis que não estão declarados, Srs. R. R. e A. S. T., informamos que estes não foram dirigentes titulares ou substitutos nas áreas de atuação do FCO no Banco no período em análise, motivo da exclusão desses nomes do Siafi em 2013.

4. Diante do exposto, manifestamos o entendimento de que em nenhum momento a responsabilidade pela gestão de qualquer ato administrativo que importe alteração de natureza orçamentária, financeira e patrimonial do FCO, no âmbito do Banco do Brasil ficou sem dirigente responsável no exercício.

Análise do Controle Interno

O Banco do Brasil, em sua resposta, reconhece que as informações constantes do Rol de Responsáveis referentes aos agentes A. C. A., P. R. C. e I. S. M., não foram devidamente atualizadas no Sistema Siafi.

O Banco informa ainda que, quanto às informações dos demais agentes citados na S.A., não há inconsistências.



De fato, verificou-se que apenas os agentes A. C. A., P. R. C. e I. S. M. apresentam informações no Sistema Siafi diferentes daquelas apresentadas no Rol de Responsáveis.

Nesse sentido, ressalta-se que compete ao Banco do Brasil a alimentação das informações no Sistema Siafi quanto à identificação de agentes e seus respectivos substitutos, responsáveis por atos de gestão (todo e qualquer ato administrativo que importe alteração de natureza orçamentária, financeira e patrimonial), constantes no Rol de Responsáveis de que trata a IN TCU Nº 63/2010.

Recomendações:

Recomendação 1: Adotar providências com vistas a assegurar a alimentação do Sistema Siafi com as devidas informações sobre os agentes responsáveis e seus substitutos que atuaram ao longo do exercício, conforme as responsabilidades definidas no artigo 10 da IN/TCU 63/2010.

1.2.2 EFETIVIDADE DOS RESULTADOS OPERACIONAIS

1.2.2.1 CONSTATAÇÃO

Prestação de informações incompletas e fragilidades na metodologia de planejamento e avaliação do orçamento constante da Programação Anual do FCO

Fato

Esta análise trata dos resultados quantitativos e qualitativos da gestão, em especial da eficácia e eficiência do planejamento orçamentário e financeiro pactuado para o exercício.

De acordo com o previsto na alínea f) do Quadro A1 – relacionamento entre as unidades jurisdicionadas e os conteúdos gerais do relatório de gestão – do Anexo II à Decisão Normativa – TCU nº 127, de 15 de maio de 2013, a unidade jurisdicionada deveria apresentar o subitem 2.2 do conteúdo geral do Relatório de Gestão, que trata da programação orçamentária e financeira e dos resultados alcançados.

Todavia, com base na alínea b) do item 5 da Parte B do Anexo III da mesma norma, o Banco do Brasil alegou no relatório de gestão que, apesar de se aplicarem à natureza da unidade, não há conteúdo a ser declarado no exercício de referência acerca do tema, pois “*o FCO não possui programas temáticos, objetivos ou ações de sua responsabilidade no PPA 2012-2015*”.

De fato, de acordo com o parágrafo único do Art. 5º da Lei nº 12.593, de 18 de janeiro de 2012, que institui o Plano Plurianual da União para o período de 2012 a 2015, não integram o PPA 2012-2015 os programas destinados exclusivamente a operações especiais. Logo, objetivos e iniciativas, que são inerentes aos programas temáticos não seriam aplicáveis ao fundo.

Dessa forma, a alínea a) do item 2.2 da Parte A do Anexo II da DN 127/2013 realmente não seria aplicável. Entretanto, as alíneas b) e c) que tratam respectivamente da relação das Ações da Lei Orçamentária Anual do exercício que estiveram na responsabilidade da unidade jurisdicionada e dos fatores intervenientes que concorreram para os resultados de objetivo e ou ação, seriam aplicáveis.



Tanto é que, ao apresentar os aspectos gerais que visam nortear a consignação de informações no relatório de gestão no que concerne a programas, objetivos e ações, a Portaria TCU 175/2013 elucida que “*o relatório de gestão deve abranger todos os tipos de ação, sejam projetos, atividades ou operações especiais, integrantes de Programa Temático; de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado ou de Operações Especiais*”.

Assim sendo, o subitem 2.2.3 e o respectivo Quadro A.2.2.3.1 – AÇÕES – OFSS, bem como o subitem 2.2.3.5 que trata da análise situacional deveriam ter sido divulgados.

Não obstante a falta das informações no relatório apresentado pela unidade, a equipe de auditoria efetuou a consulta aos sistemas Siafi Gerencial e SIOP, a fim de verificar a execução orçamentária da unidade.

Ressalta-se que o item 5.5.2.3 do Manual Técnico do Orçamento para o ano de 2013 havia previsto que o processo de revisão das ações para 2013 deveria envolver a identificação, quando possível, útil ou desejável, de unidades de mensuração (volume de operação, carga de trabalho, produtos/serviços gerados a partir das transferências etc.) para determinadas operações especiais.

No caso das operações de financiamento e encargos delas decorrentes, reembolsáveis ou não, o manual determina que devem ser apresentadas informações sobre as unidades de mensuração. Entretanto, verificou-se que as metas físicas ainda não haviam sido definidas no cadastro de ações orçamentárias para o ano de 2013, logo, esse campo ficaria dispensado de ser exibido no quadro de ações do relatório de gestão.

De acordo com as informações orçamentárias, a unidade auditada é a única unidade executora da ação 0029 – Financiamento aos Setores Produtivos da Região Centro-Oeste no orçamento federal e portanto, deveria ter apresentado um quadro de identificação da ação, conforme abaixo:

Quadro 2: A.2.2.3.1 – AÇÕES – OFSS.

Identificação da Ação										
Código	0029									
Título	Financiamento aos Setores Produtivos da Região Centro-Oeste			Tipo: Operações Especiais						
Programa	Operações Especiais: Financiamentos com Retorno			Código: 0902						
Unidade Orçamentária	74914 - Recursos sob supervisão do Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste/FCO - Min Integração Nacional									
Ação Prioritária	() Sim	(X) Não	Caso positivo: () PAC		() Brasil sem Miséria					
Lei Orçamentária 2013										
Execução Orçamentária e Financeira										
Dotação		Despesa			Restos a Pagar inscritos 2013					
Inicial	Final	Empenhada	Liquidadada	Paga	Processados	Não Processados				
R\$ 2.062.864.832,00	R\$ 2.062.864.832,00	R\$ 2.062.864.832,00	R\$ 1.784.551.498,81	R\$ 1.784.551.498,81	R\$ -	R\$ 278.313.333,19				
Restos a Pagar Não processados - Exercícios Anteriores										
Execução Orçamentária e Financeira										
Valor em 1/1/2013		Valor Liquidado			Valor Cancelado					
R\$ 77.062.107,91		R\$ 77.062.107,91			R\$ -					

Fonte: SIAFI Gerencial e SIOP.

Quanto ao resultado financeiro da ação, verifica-se que sua execução orçamentária ficou em 100% quando considerada a Despesa Empenhada/Dotação, como era esperado, tendo



em vista que a execução ocorre por meio empenho de recursos ao Banco do Brasil para liberação aos tomadores do crédito do FCO. Quando considerada a Despesa Liquidada/Dotação a execução ficou em 86,51%, abaixo do esperado, tendo em vista que somente o valor referente ao terceiro decêndio de dezembro de 2013 deveria ser inscrito em restos a pagar. No quadro abaixo encontra-se demonstrado o resultado financeiro da ação:

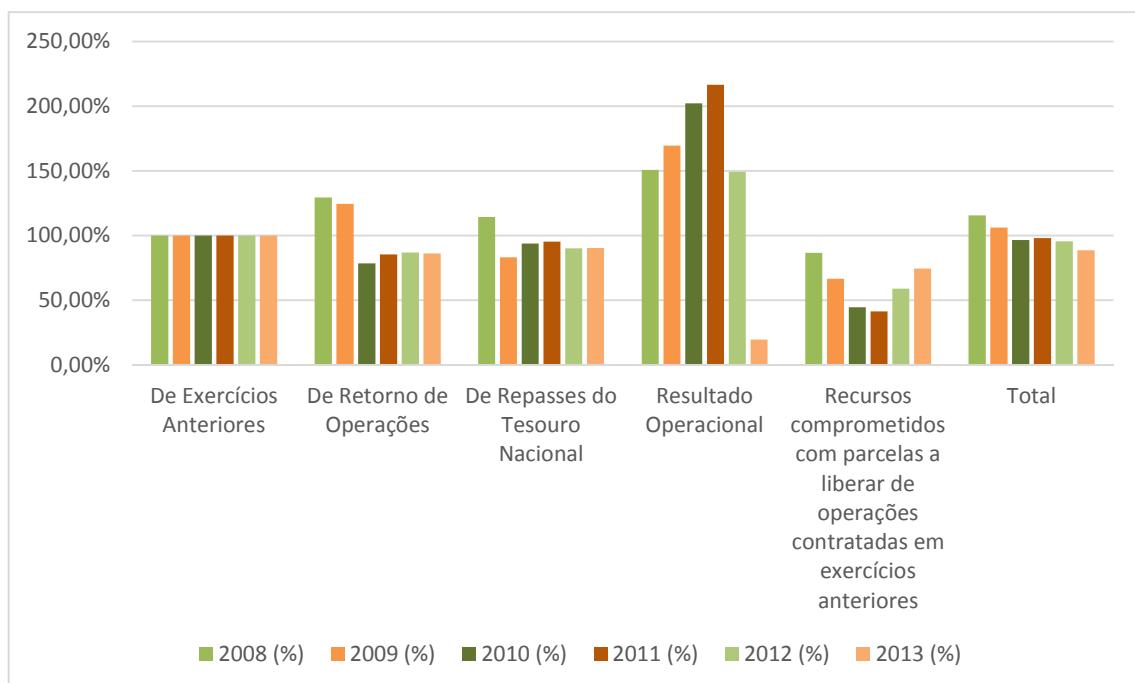
Quadro 3: Execução Orçamentária da Ação.

Ação Governamental		Dotação Atualizada R\$	Despesa Empenhada R\$	Despesa Liquidada R\$	Despesa Empenhada/Dotação (%)	Despesa Liquidada/Dotação (%)
Cód.	Título					
0029	Financiamento aos Setores Produtivos da Região Centro-Oeste	2.062.864.832,00	2.062.864.832,00	1.784.551.498,81	100,00	86,51

Fonte: Siafi Gerencial e SIOP.

Com a finalidade de verificar a série histórica da realização da previsão orçamentária do fundo, efetuou-se o levantamento dos últimos seis exercícios, com base nos valores registrados nos respectivos relatórios de gestão, conforme segue:

Gráfico 1: Realização da Previsão Orçamentária – Realizado / Previsto em %.



Fonte: RG FCO anos 2008 a 2013.

Em primeiro lugar cabe destacar que, à exceção das receitas originárias de exercícios anteriores que são previamente conhecidas, todas as receitas apresentam distorções significativas em relação ao previsto, com destaque ao resultado operacional do exercício.

Devido às compensações em sentido oposto das outras fontes de receita, a média do orçamento total tem se mantido próxima ao previsto, embora apresente uma tendência de redução ao longo do período. Tal fato pode ser observado nos últimos Pareceres-Conjuntos do MI que apontam a inexistência de disponibilidades financeira e orçamentária em determinadas Unidades Federativas como causa de não cumprimento de algumas metas.



De fato, as disponibilidades orçamentárias que eram positivas em R\$ 751 milhões em 2010, encerraram o exercício de 2013 negativas em R\$ 1,02 bilhão, o que indica que a metodologia para a previsão de receitas na Programação do Fundo para os próximos exercícios deve ser revista para ser mais aderente à realidade.

Observou-se também que a receita de Repasses do Tesouro Nacional utilizada na Programação do Fundo para o exercício seguinte não é calculada com base no Projeto de Lei Orçamentária Anual ou na própria LOA, mas com base em projeção passada diretamente pela Secretaria do Tesouro Nacional ao banco, conforme informado em nota explicativa da programação, e que se mostraram seguidamente frustradas nos últimos exercícios.

Isso decorre do fato de que não existe revisão da Programação de Receitas do FCO com base nos Relatórios de Avaliações Bimestrais sobre a realização de receitas e despesas orçamentárias, previsto na Lei de Diretrizes Orçamentárias, onde são aferidas as receitas realizadas e revistas as receitas previstas, o que se traduz em efeitos diretos sobre as transferências do Tesouro Nacional para os fundos constitucionais.

Outro ponto que compromete a análise é que o banco compara as receitas do Tesouro Nacional previstas para o ano, portanto pelo regime de competência, com as despesas totais executadas pelo fundo no exercício, que incluem os restos a pagar inscritos no ano anterior, logo, calculada pelo regime de caixa. Daí a diferença observada, por exemplo em 2013, onde o banco afirmou que executou 90,24% do orçamento previsto pelo tesouro, enquanto na verdade o índice foi de 86,5%, considerando apenas o orçamento do ano corrente.

Dessa forma, somar a previsão de valores a serem inscritos em resto a pagar com a previsão orçamentária para o próximo ano e compará-la com o total executado no exercício seguinte, incluindo os pagamentos de restos a pagar, provavelmente seria uma metodologia mais apropriada, dada a caraterística de continuidade financeira do fundo para o exercício subsequente.

Constatou-se ainda que a Programação do FCO para o exercício sofreu alterações por conta da 2ª Reunião Ordinária, ocorrida em 30 de julho de 2013. Entretanto, as quatro alterações promovidas pelas Resoluções CONDEL/Sudeco nº 009 a 012/2013, abordaram aspectos afeitos às condições gerais de financiamento (itens não financiáveis), recursos previstos por UF e setor, condições e linhas de financiamento e desenvolvimento rural, sem qualquer menção aos desequilíbrios apontados.

Dessa forma, restou caracterizado que não foram adotadas medidas efetivas com vistas ao estabelecimento do equilíbrio orçamentário e financeiro do fundo no exercício em análise.

Causa

Fragilidades no processo de revisão das informações orçamentárias a serem disponibilizadas no relatório de gestão e na metodologia de elaboração da Programação do FCO para o exercício seguinte, e em sua aferição.

Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta ao Ofício nº 27.905/2014/DIINT/DI/SFC/CGU-PR, de 21/10/2014, que encaminhou o Relatório Preliminar da Auditoria Anual de Contas do FCO referente ao



exercício 2013, o Banco do Brasil manifestou-se, mediante o documento da Diretoria de Governo – 2014/02456, de 07/11/2014, nos seguintes termos:

A Portaria TCU 175/2013, que dispõe sobre orientações às Unidades Jurisdicionadas – UJ quanto à elaboração de conteúdo dos relatórios de gestão referente ao exercício de 2013, em seu item 2.2 “a”, da Parte A, define que as ações a serem informadas seriam aquelas vinculadas ao PPA. Considerando que o FCO não possui programas temáticos, objetivos ou ações de sua responsabilidade no PPA 2012-2015, a UJ estaria dispensada de apresentar em seu relatório a programação orçamentária e financeira nessa visão.

Em relação às ações da LOA, embora esteja previsto nas alíneas “b” e “c” do item 2.2, da Parte A, do Anexo II, da DN 127/2013, a necessidade de apresentação da informação da execução financeira e orçamentária na forma do Quadro 2.2.3.1 - Ações OFSS e do item 2.2.3.5 da Portaria TCU 175/2013, tais informações foram registradas no item 4, “Tópicos especiais da execução orçamentária e financeira”, quadros 3 a 5 do Relatório de Gestão do exercício de 2013.

No que se refere à metodologia de planejamento do orçamento constante da Programação Anual do FCO, os apontamentos descritos no relatório prévio apresentam oportunidades de melhorias que este administrador buscará a implementação. Contudo, considerando que a programação anual do FCO se faz de forma conjunta com os demais administradores do Fundo, sugerimos que eventual recomendação deva ser no sentido de que o Banco Administrador, em conjunto o Ministério da Integração Nacional-MI e a Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste – Sudeco avaliem a possibilidade de melhoria da metodologia de planejamento do orçamento constante da Programação Anual do FCO.

Análise do Controle Interno

No que se refere ao fato da unidade jurisdicionada ter prestado informações incompletas em relação à execução orçamentária da ação, a alegação principal do banco reside no fato de que tais informações foram registradas no item 4, Tópicos Especiais da execução orçamentária e financeira, quadros 3 a 5 do Relatório de Gestão do exercício de 2013.

De fato, embora algumas informações orçamentárias previstas no subitem 2.2.3 sejam replicadas nos subitens 4.1 a 4.3 da Portaria TCU 175/2013, cabe relembrar que todos os subitens elencados no Quadro A1 da DN TCU 127/2013 são de reprodução obrigatória, ou de justificativa obrigatória para não apresentação.

Além disso, o escopo das duas análises é diferente. O subitem 2.2 deposita o foco sobre as dimensões física e financeira da execução da ação, observando aspectos como a execução das metas (análise da execução das metas físicas das ações frente à sua execução financeira) e fatores intervenientes (evidenciação de eventos que tenham prejudicado o desenvolvimento das ações), por exemplo.

Já os itens 4.1 a 4.3 abordam aspectos específicos da execução financeira, como por exemplo, as alterações significativas ocorridas no exercício e contingenciamentos (onde a unidade jurisdicionada poderia ter abordado os impactos das frustrações de receitas oriundas das transferências da STN) e as informações quantitativas e qualitativas sobre os Restos a Pagar inscritos em exercícios anteriores, vigentes no exercício de referência do Relatório de Gestão, de modo a permitir a análise da gestão e os impactos dessas despesas no exercício, e que também não foi apresentado pela unidade auditada.

Em relação à metodologia de planejamento do orçamento constante da Programação Anual do FCO, tendo em vista que, de acordo com o estabelecido no inciso I, art. 14 da Lei nº 7.827/1989, cabe ao Conselho Deliberativo da Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste, estabelecer, anualmente, as diretrizes, prioridades e programas de financiamento do FCO, em consonância com o respectivo plano regional de desenvolvimento, optou-se por acompanhar tais desdobramentos no Plano de



Providências Permanente da Sudeco, que realiza as atividades de Secretaria Executiva do CONDEL/Sudeco.

Recomendações:

Recomendação 1: A unidade jurisdicionada deverá, nos próximos relatórios de gestão, efetuar a divulgação das informações orçamentárias e financeiras executadas de forma completa, dispensando especial atenção ao disposto nos normativos que orientaram a elaboração dos conteúdos do Relatório de Gestão.

Recomendação 2: O Banco do Brasil, em conjunto o Ministério da Integração Nacional e a Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste, deverá avaliar a possibilidade de melhoria da metodologia de planejamento e avaliação do orçamento constante da Programação Anual do Fundo Constitucional do Centro-Oeste.

1.2.3 RESULTADOS DA MISSÃO INSTITUCIONAL

1.2.3.1 CONSTATAÇÃO

Fragilidades no processo de classificação, metodologia e seleção de indicadores quantitativos de desempenho da gestão do FCO

Fato

Com a finalidade de verificar se os indicadores apresentados pela unidade auditada atendem aos requisitos de utilidade (completude) e de mensurabilidade (comparabilidade, confiabilidade, acessibilidade e economicidade), decidiu-se por avaliar a série história dos indicadores de desempenho da gestão.

De acordo com o documento Técnicas de Indicadores de Desempenho para Auditorias do Tribunal de Contas da União, algumas qualidades desejáveis para os indicadores de desempenho são usadas como critério para analisar indicadores existentes e para selecionar os melhores indicadores em um conjunto maior.

Dessa forma, completude pode ser entendida como a capacidade de representar, com a maior proximidade possível, a situação que a unidade pretende medir e de refletir os resultados das intervenções efetuadas na gestão. Comparabilidade é a capacidade de proporcionar medição da situação pretendida ao longo do tempo, por intermédio de séries históricas. Já a confiabilidade é definida como a confiança nas fontes dos dados utilizados para o cálculo do indicador, avaliando, principalmente, se a metodologia escolhida para a coleta, processamento e divulgação é transparente e reaplicável por outros agentes, internos ou externos à unidade. Acessibilidade representa a facilidade de obtenção dos dados, elaboração do indicador e de compreensão dos resultados pelo público em geral e por último, a economicidade indica a razoabilidade dos custos de obtenção do indicador em relação aos benefícios para a melhoria da gestão da unidade.

Inicialmente cabe destacar que a ausência de indicadores e metas para a gestão do Fundo foi objeto de constatação, no item 1.1.1.1 do Relatório nº 190200, referente à Auditoria Anual de Contas do exercício de 2006 do FCO, onde também foram listados oito exemplos de possíveis metas a serem utilizadas inicialmente pelos administradores do fundo.

Assim, após recomendação da CGU, e mediante a Resolução CONDEL/FCO nº 319, de 14 de setembro de 2007, o Conselho Deliberativo do FCO aprovou a criação dos seguintes



indicadores quantitativos de desempenho com vistas a aprimorar e monitorar a gestão do FCO:

Quadro 4: Definição de indicadores.

Alínea	Indicador	Descrição	Objetivo
Índice de Incremento de Contratações			
a)	$IIC = \frac{VCE}{VCEA}$	Relação percentual entre o valor contratado no exercício atual e as contratações realizadas no exercício anterior.	Avaliar a evolução das contratações em relação ao exercício anterior.
Índice de Contratações com Menor Porte			
b)	$ICMP = \frac{VCMP}{VCT}$	Relação percentual entre as contratações realizadas com tomadores de menor porte e as contratações totais em determinado exercício.	Avaliar o grau de alcance da prioridade do MI de apoiar os mini e pequenos produtores rurais e as micro e pequenas empresas.
Índice de Inadimplência			
c)	$II = \frac{SPV}{SDT}$	relação percentual entre as parcelas em atraso e os saldos devedores totais das operações.	Monitorar o índice de inadimplência das operações de crédito e a eficácia das medidas adotadas para revertê-lo.
Índice de Cobertura das Contratações no Exercício			
d)	$ICCE = \frac{MOC}{MR}$	Relação percentual dos municípios que contrataram operações no exercício atual em relação ao total de municípios da Região.	Avaliar o atingimento da recomendação do Condel/FCO, de estender o benefício do FCO a todos os municípios da Região.
Índice de Operações com Novos Beneficiários no Exercício Atual			
e)	$ICNB = \frac{VCNB}{VCT}$	Relação percentual entre as operações com novos beneficiários e as operações totais no exercício atual.	Avaliar o acesso de novos beneficiários aos recursos do FCO.
Índice de Aplicação			
f)	$IA = \frac{VCT}{VDE}$	Relação percentual entre as contratações realizadas e os valores distribuídos no exercício atual.	Avaliar a evolução do volume de contratações em relação aos valores distribuídos.
Índice de Contratações por UF			
g)	$ICUF = \frac{VCUF}{VCT}$	Percentual das contratações observadas em cada UF em relação ao valor total contratado no exercício.	Avaliar o alcance dos percentuais de distribuição de recursos previstos para cada UF.
Índice de Contratações por Setor			
h)	$ICS = \frac{VCS}{VCT}$	Percentual de contratações em cada Setor em relação ao valor total contratado no exercício.	Avaliar o valor contratado em cada setor em relação ao total contratado no exercício.
Índice de Tempo Médio de Contratação			
i)	$ITM = \frac{TME}{TMEA}$	n/d	n/d
Índice de Originação de Demanda			
j)	$IOD = \frac{VOE}{VOEA}$	n/d	n/d

Fonte: Proposta Conjunta MI/BB nº 01/2007 e Resolução CONDEL/FCO nº 319/2007.



A Resolução determina que os indicadores das alíneas “a” a “h” constarão dos Relatórios de Avaliação da Gestão do FCO a partir do referente ao exercício de 2007 e os indicadores das alíneas “i” e “j”, a partir do referente ao exercício de 2008.

Ressalta-se que os indicadores de Índice de Tempo Médio de Contratação e de Índice de Originação de Demanda não constam da Proposta Conjunta MI/BB nº 01/2007, de 23 de agosto de 2007 e não tiveram sua metodologia explicada na resolução do CONDEL/FCO que aprovou os indicadores.

Destaca-se ainda que o Índice de Contratações por Tipologia dos Municípios, que estava previsto na Proposta Conjunta de 2007, só foi aprovado para o exercício de 2013, pela Resolução CONDEL/SUDECO nº 013/2013, de 30 de julho de 2013, conforme abaixo:

Quadro 5: Definição de indicador de Contratações por Tipologia de Municípios.

Índice de Contratações por Tipologia dos Municípios			
k)	$\frac{\text{ICTM}}{\text{VCTM}} = \frac{\text{Valor Contratado por Tipologia (Alta Renda; Dinâmica e Estagnada)}}{\text{VCT}} \text{ Valor Contratado Total}$	Percentual de contratações em cada Tipologia em relação ao valor total contratado no exercício.	Avaliar o apoio prioritário à criação de novos centros, atividades e polos dinâmicos em áreas interioranas.

Fonte: Proposta Conjunta MI/BB nº 01/2007 e Resolução CONDEL/SUDECO nº 013/2013.

Em relação à classificação finalística do indicador, o banco apresentou no item 2.3.3 do Relatório de Gestão de 2013, os indicadores de incremento de contratações, contratações com menor porte, inadimplência, operações com novos beneficiários e de originação de demanda como sendo indicadores de efetividade.

De acordo com o Guia Metodológico de Indicadores de Programas do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, os indicadores de desempenho podem ser classificados nos seguintes tipos:

Economicidade: medem os gastos envolvidos na obtenção dos insumos (materiais, humanos, financeiros etc.) necessários às ações que produzirão os resultados planejados. Visa a minimizar custos sem comprometer os padrões de qualidade estabelecidos e requer um sistema que estabeleça referenciais de comparação e negociação;

Eficiência: essa medida possui estreita relação com produtividade, ou seja, o quanto se consegue produzir com os meios disponibilizados. Assim, a partir de um padrão ou referencial, a eficiência de um processo será tanto maior quanto mais produtos forem entregues com a mesma quantidade de insumos, ou os mesmos produtos e/ou serviços sejam obtidos com menor quantidade de recursos;

Eficácia: aponta o grau com que um Programa atinge as metas e objetivos planejados, ou seja, uma vez estabelecido o referencial (linha de base) e as metas a serem alcançadas, utiliza-se indicadores de resultado (veja Figura 4) para avaliar se estas foram atingidas ou superadas;

Efetividade: mede os efeitos positivos ou negativos na realidade que sofreu a intervenção, ou seja, aponta se houve mudanças socioeconômicas, ambientais ou institucionais decorrentes dos resultados obtidos pela política, plano ou programa.

Dessa forma, verifica-se que o gestor classifica indicadores que medem insumos, processos, produtos ou resultados como se fossem indicadores de impacto. Tal fato decorre da visão de que a distribuição de recursos subsidiados seja a finalidade do fundo, ao invés de focar no verdadeiro desafio enfrentado pela sociedade, que no caso concreto do FCO, seria a redução das desigualdades sociais e regionais.

Espera-se que, após o desenvolvimento dos indicadores qualitativos da gestão, seja possível medir os impactos dessa política redistributiva na qualidade de vida da sociedade.



Entretanto, para os indicadores quantitativos atualmente utilizados, a unidade jurisdicionada deveria avaliar a possibilidade de reclassificá-los para indicadores de eficiência ou efetividade, conforme proposto no quadro 6 do presente relatório.

Em relação à definição de metas, o Conselho Deliberativo do FCO optou por estabelecer responsabilidade ao Banco do Brasil e ao Ministério da Integração Nacional por reavaliar os indicadores e as metas anualmente e por propor ao Conselho eventuais ajustes.

Nesse sentido, foram emitidas as Resoluções CONDEL/FCO nº 340 de 09/04/2008; 375 de 06/11/2009, 383 de 04/03/2010; 417 de 25/03/2011; 446 de 03/05/2012 e a Resolução CONDEL/SUDECO nº 013 de 30/07/2013; respectivamente relativas aos anos de 2008 até 2013, além da Resolução CONDEL/SUDECO nº 021 de 27/12/2013 que efetuou a revisão das metas de desempenho do fundo para o exercício de 2013.

A primeira observação a ser feita é com relação à data tardia de fixação das metas, com destaque para o exercício de 2009, quando foi fixada em 03 de novembro daquele ano e para 2013, quando foi revista em 27 de dezembro, antepenúltimo dia útil do exercício.

Conforme descrito no guia referencial para medição de desempenho e manual para construção de indicadores da GESPÚBLICA, “*a meta é uma expressão numérica que representa o estado futuro de desempenho desejado*”. Dessa forma, fica evidente que, pela definição de metas ao longo, ou até mesmo ao final do exercício, que a definição de metas tonou-se um fim em si mesma, não sendo usada para subsidiar o processo de aferição da política pública.

As boas práticas apresentadas no manual demonstram que, uma vez estabelecidas as fórmulas e as fontes dos dados, segue-se o estabelecimento de metas. Desta forma, as metas deveriam ser ajustadas, se necessário, no período de planejamento, por ocasião da avaliação do planejamento para o exercício seguinte, por exemplo, a fim de que sejam utilizadas para assegurar a efetiva implementação da estratégia escolhida.

Corrobora essa constatação o fato de que dois dos indicadores criados em 2007, o Índice de Originação de Demanda e o Índice de Incremento de Contratações só tiveram metas estabelecidas em 2010 e 2008 e 2010 respectivamente, o que demonstra que os indicadores não possuem papel relevante no planejamento da unidade.

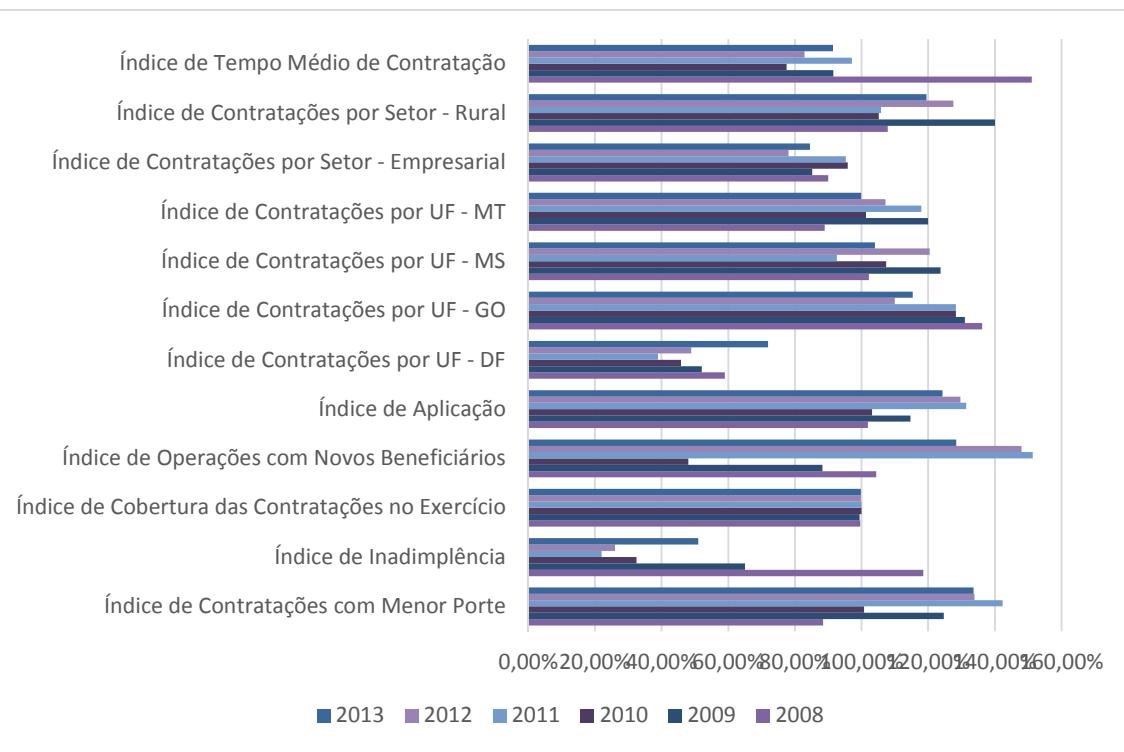
Ainda a respeito do estabelecimento de metas, o manual orienta em seu item 3.4.2, que:

As metas contêm uma finalidade, um valor e um prazo. A finalidade de cada meta é enunciada no detalhamento do indicador e expressa um propósito da organização. Um estado de futuro esperado em um determinado período. Para isso, as metas devem ser: alcançáveis; desafiadoras; diretas; negociáveis; fundamentadas em séries históricas, tendências e benchmark.

Dessa forma, efetuou-se a verificação da série histórica de atingimento das metas, dividindo-se o valor realizado pelo previsto, a fim de identificar tendências. Foram excluídos os dois indicadores acima além do indicador de tipologia de municípios por não possuírem série histórica, que foi demonstrada no gráfico abaixo:

Gráfico 2: Série histórica de atingimento das metas.





Fonte: RG do FCO, anos 2008 a 2013.

Destacam-se por um nível de atingimento superior à média os Indicadores de Aplicação, de Contratações com Menor Porte, de Operações com Novos Beneficiários, de Contratações por UF – GO e de Contratações por Setor – Rural.

Índice de Aplicação

A média de atingimento de meta indicador no período observado foi de 117%, considerando-se as duas alterações em 2011 e 2013 que elevaram a meta inicial de 85% para 87% e 90% respectivamente, o que indica que consistentemente são realizadas mais contratações operações que o previsto. Em 2013, esse índice foi da ordem de 125%.

Dadas as duas elevações de meta ocorridas no período, o diagnóstico apresentado pelos gestores foi que a meta estaria subdimensionada, entretanto, a hipótese mais provável é que as contratações estejam acima da capacidade do fundo, dada as declarações nos dois últimos relatórios de gestão acerca da inexistência de disponibilidades financeiras e orçamentárias para contratações.

Em 2013, os estados de GO e MT apresentaram déficits financeiros e de GO, MS e MT apresentaram déficits orçamentários que, mesmo somados ao superávit orçamentário do DF, determinaram o déficit de R\$ 1 bilhão quando considerada a região como um todo.

Índice de Contratações com Menor Porte

Em relação ao indicador, a média de atingimento da meta ficou em 120%, indicando que a meta tem sido cumprida, entretanto, algumas considerações devem ser feitas.

Em 2009 a meta foi reduzida de 51% para 41%, logo após não ter sido alcançada no ano anterior, e mesmo não tendo sido revogada a Resolução nº 197, de 20 de junho de 2003, que determina a aplicação anual mínima de 51% dos recursos do FCO em operações com mini e pequenos produtores e micro e pequenas empresas. Dessa forma, a meta a ser atingida era inferior à determinação normativa.



Outro ponto que merece destaque foi a edição da Resolução nº 437 de 08/12/2011 do CONDEL/FCO, de readequação quanto ao porte dos mutuários do Fundo, com a criação da categoria de pequenas-médias empresas/produtores, tanto para as operações de crédito empresariais quanto para as rurais. Foram, ainda, elevados os limites das médias e das grandes empresas, além de alteração dos intervalos para os mini, pequenos, médios e grandes produtores rurais.

Assim, descartados os efeitos dessas duas alterações metodológicas, a média de atingimento da meta seria de apenas 90% entre 2008 e 2011. Em 2012 e 2013 o atingimento da meta ficou em 133%, o que indica que de fato a alteração metodológica foi fundamental para a obtenção de níveis tão superiores à meta estabelecida.

Observando os dados referentes aos dois exercícios mais atentamente, verificou-se que, tanto em 2012 como em 2013 foram incluídas as contratações dos pequenos-médios tomadores na aferição do índice, o que contraria tanto a metodologia prevista para o indicador como o tratamento preferencial às atividades produtivas de pequenos e miniprodutores rurais e pequenas e microempresas, previstos no inciso III do art. 3º da Lei 7827/1989.

Tal fato também foi observado no Planejamento Anual do Fundo. Em 2011 e 2012 as pequena-médias empresas eram classificadas no Programa de FCO Empresarial para Pequena – Médias, Médias e Grandes Empresas – MGE. A partir do planejamento de 2013 elas passaram para o Programa de FCO Empresarial de Apoio aos Empreendedores Individuais – EI e às Micro, Pequenas e Pequeno-Médias Empresas – MPE, e passaram a contar com melhores condições de financiamento, principalmente no tocante ao limite financiável, prazo e carência, já que os encargos são definidos por Resolução do Conselho Monetário Nacional de forma comum aos três fundos constitucionais.

Dessa forma, aplicando a metodologia correta do indicador para a aferição da meta, ou seja, considerando-se apenas os projetos de apoio à agricultura familiar, incluídos os beneficiários da Política de Reforma Agrária, aos mini e pequenos produtores rurais e às micro e pequenas empresas, suas cooperativas e associações, seriam observadas metas de 55,2% e 53,6% em 2012 e 2013 respectivamente, o que representa uma média de atingimento de 106,5% da meta, valor mais coerente com o que se pretende aferir.

Índice de Operações com Novos Beneficiários

No que se refere ao indicador, a média de atingimento da meta no período foi de 111%, entretanto, mais uma vez, a comparabilidade da série histórica foi prejudicada tendo em vista que sofreu várias alterações no período.

Inicialmente, nos dois primeiros exercícios avaliados, a meta era de 34%, entretanto, após o descumprimento da meta em 2009, o índice foi reduzido para 25% em 2010 e, após novo descumprimento, foi reduzido para 15% em 2011, permanecendo o mesmo para 2012. Em 2013 observou-se um movimento contrário, com a elevação da meta para 20%.

Dessa forma, percebe-se que a gestão ainda não foi capaz de estabelecer uma meta capaz de equilibrar a necessária e desejável universalização do fundo, com a impossibilidade física de se renovar completamente os beneficiários. A média histórica de 26,4% observada no período pode servir, dentre outros fatores, como um *benchmark* para o estabelecimento de uma meta mais constante.



Índice de Contratações por UF

Em relação ao atingimento da meta desse indicador em Goiás, observou-se que a média no período foi de 124,8%. Mato Grosso do Sul e Mato Grosso também estão acima da meta, com média de 108,3% e 105,8% respectivamente. Tendo em vista que a soma das metas é de 100%, à exceção do exercício de 2009 onde foi de 90%, a implicação lógica é que a região do Distrito Federal e entorno não vem cumprido a meta.

De fato, o atingimento médio da meta no período para o DF foi de 52,7%, o que demonstra que a meta estabelecida no período está superestimada em praticamente 100%. A média histórica de 9,6% observada no período pode servir, dentre outros fatores, como um benchmark para o estabelecimento de uma meta mais adequada à realidade do Distrito Federal.

Índice de Contratações por Setor

O atingimento médio da meta do indicador no setor rural foi de 117% no período avaliado, em detrimento do índice para o setor empresarial foi de 88%. Mais uma vez, tendo em vista que, à exceção do exercício de 2009 onde foi de 90%, a soma das metas dos índices é de 100%, observou-se que as metas do setor empresarial estão superestimadas em detrimento das metas do setor rural.

As boas práticas apontadas no manual indicam que a adoção simples da média histórica como meta de desempenho não é a forma mais adequada de estabelecimento, pois pode ser do interesse estratégico do gestor o desenvolvimento de áreas ou setores que apresentam desempenho abaixo do que se considera como a estratégia correta para a região, entretanto as distorções constantes, para cima ou para baixo, indicam que ou as metas foram super ou subavaliadas ou que a estratégia adotada para se atingir um certo objetivo não obteve êxito.

De qualquer maneira, os indicadores demonstram que ou a gestão da política pública ou as metas estabelecidas devem ser revistas após estudos que fundamentem a alteração.

Índice de Cobertura das Contratações no Exercício

O indicador foi o único que manteve a meta constante ao longo do período observado, que era de atender 100% dos municípios da região. A média histórica de atingimento de 99,7% da meta indica que os esforços do gestor no sentido de universalizar o atendimento do fundo na região obtiveram sucesso. A capilaridade da rede de atendimento própria do Banco do Brasil, a assinatura de contratos de repasse de recursos a outras instituições financeiras, e a realização dos Seminários FCO Itinerante certamente contribuem para a divulgação do fundo.

Índice de Tempo Médio de Contratação

A média de atingimento das metas foi de 91,4%. Cabe elucidar que nesse caso, ao contrário dos outros, quando o índice fica abaixo de 100% indica que a meta foi cumprida. Observou-se ainda a redução das metas ao longo do período, sendo de 45 dias nos dois primeiros anos, 40 em 2010 e 35 dias a partir de 2011, o que demonstra que a gestão está preocupada em reduzir o tempo médio das contratações.

Duas observações devem ser feitas com relação ao indicador. A primeira é que o processo iniciado em agosto de 2008, ainda em caráter experimental, realizava a coleta dos dados



com base em amostragem de operações. Apenas após a automatização é que se passou a considerar os dados de todas as operações, o que compromete a série histórica observada.

O segundo ponto é que o índice não identifica a diferença de tratamento dado às propostas de financiamento com recursos apresentadas mediante proposta simplificada, no caso de financiamento de valor inferior a R\$ 100 mil nos Programas do FCO Rural e a R\$ 200 mil nos Programas do FCO Empresarial, das efetuadas mediante carta-consulta a ser entregue ao agente operador, concomitante à apresentação da proposta, a ser submetida à anuência prévia dos Conselhos de Desenvolvimento Estaduais – CDE, quando se tratar de financiamento de valor superior aos limites indicados.

Índice de Inadimplência

Em relação à inadimplência, verificou-se que o índice de atingimento das metas observado no período foi de 52% o que indica, nesse caso, que a meta vem sendo cumprida com certa facilidade, mesmo com a redução da meta de 2% para 1% no exercício de 2013.

Observação importante é que o índice capta apenas a inadimplência das operações com risco 100% do banco que, embora representem 96% das operações em carteira, não representam impacto financeiro em relação ao patrimônio do fundo, devendo servir como um *benchmarking* para as demais inadimplências.

Assim, verificou-se que, embora a inadimplência das operações com risco integral do fundo e com risco compartilhado exerçam impacto significativo no patrimônio do fundo, não foram estabelecidas metas de desempenho a serem monitoradas pelos gestores.

Índice de Contratações por Tipologia dos Municípios

Em relação ao indicador, optou-se por não avaliar, tendo em vista que somente foi implantando em 2013, e carece de um maior período de maturação antes de ser avaliado.

A princípio, a implantação desse indicador vai ao encontro da recomendação do controle externo, proferida no Acórdão TCU – Plenário nº 1370/2010, de estabelecer parâmetros que permitam verificar o tratamento diferenciado aos Espaços Prioritários da região, conforme disposto na PNDR. Ressalva deve ser feita aos demais espaços prioritários – Mesorregião de Águas Emendadas, municípios goianos da Ribeira e Faixa de Fronteira do Centro-Oeste – que ainda não contam com indicadores de desempenho desenvolvidos.

Finalmente, como característica comum a todos os indicadores, verificou-se que os custos para obtenção dos dados são muito baixos, tendo em vista que são provenientes do próprio sistema do banco, implicando que todos os indicadores atendem ao atributo de economicidade.

Por outro lado, é impossível a verificação dos dados por parte do público em geral, o que implicou na classificação de todos os indicadores como não aderentes ao atributo de acessibilidade, o que era esperado, dada a impossibilidade de aferir tais indicadores sem a utilização de ferramentas computacionais.

Assim, solicitou-se ao Banco do Brasil acesso à base de dados das operações do FCO a fim de verificar, em procedimento específico de auditoria de acompanhamento permanente da unidade, a confiabilidade das informações prestadas pelo agente operador.



Por meio das análises realizadas chegou-se às conclusões registradas no quadro abaixo:

Quadro 6: Resumo da avaliação dos atributos dos indicadores.

Alínea	Indicador	Tipologia	Atributo	Atendimento ao requisito
a)	Índice de Incremento de Contratações	Eficiência	Completude	Não atende
			Comparabilidade	Não atende
			Confiabilidade	Não foi possível avaliar
			Acessibilidade	Não atende
			Economicidade	Atende
b)	Índice de Contratações com Menor Porte	Eficácia	Completude	Não atende
			Comparabilidade	Não atende
			Confiabilidade	Não atende
			Acessibilidade	Não atende
			Economicidade	Atende
c)	Índice de Inadimplência	Eficiência	Completude	Não atende
			Comparabilidade	Não atende
			Confiabilidade	Não foi possível avaliar
			Acessibilidade	Não atende
			Economicidade	Atende
d)	Índice de Cobertura das Contratações no Exercício	Eficácia	Completude	Atende
			Comparabilidade	Atende
			Confiabilidade	Não foi possível avaliar
			Acessibilidade	Não atende
			Economicidade	Atende
e)	Índice de Operações com Novos Beneficiários	Eficiência	Completude	Atende
			Comparabilidade	Não atende
			Confiabilidade	Não foi possível avaliar
			Acessibilidade	Não atende
			Economicidade	Atende
f)	Índice de Aplicação	Eficiência	Completude	Atende
			Comparabilidade	Não atende
			Confiabilidade	Não atende
			Acessibilidade	Não atende
			Economicidade	Atende
g)	Índice de Contratações por UF	Eficácia	Completude	Atende
			Comparabilidade	Não atende
			Confiabilidade	Não foi possível avaliar
			Acessibilidade	Não atende
			Economicidade	Atende
h)	Índice de Contratações por Setor	Eficácia	Completude	Atende
			Comparabilidade	Não atende
			Confiabilidade	Não foi possível avaliar
			Acessibilidade	Não atende
			Economicidade	Atende
i)	Índice de Tempo Médio de Contratação	Eficiência	Completude	Não atende
			Comparabilidade	Não atende
			Confiabilidade	Não atende
			Acessibilidade	Não atende
			Economicidade	Atende
j)	Índice de Originação de Demanda	Eficiência	Completude	Não atende
			Comparabilidade	Não foi possível avaliar
			Confiabilidade	Não foi possível avaliar
			Acessibilidade	Não atende



			Economicidade	Atende
k)	Índice de Contratações por Tipologia dos Municípios	Eficácia	Completude	Atende
			Comparabilidade	Não foi possível avaliar
			Confiabilidade	Não foi possível avaliar
			Acessibilidade	Não atende
			Economicidade	Atende

Fonte: CGU, com base nos dados disponíveis nos relatórios de gestão.

Causa

Fragilidades no processo de classificação conceitual e na metodologia de construção e avaliação dos indicadores quantitativos de desempenho da gestão.

Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta ao Ofício nº 27.905/2014/DIINT/DI/SFC/CGU-PR, de 21/10/2014, que encaminhou o Relatório Preliminar da Auditoria Anual de Contas do FCO referente ao exercício 2013, o Banco do Brasil manifestou-se, mediante o documento da Diretoria de Governo – 2014/02456, de 07/11/2014, nos seguintes termos:

Os indicadores quantitativos do FCO foram criados no contexto de avaliação do desempenho do Fundo no tocante à aplicação dos recursos, não pretendendo fazer a avaliação dos impactos sociais e econômicos da avaliação da política pública de desenvolvimento regional, da qual o FCO é um dos instrumentos dessa política.

(...)

Dessa forma, em que pese a menção no relatório preliminar dessa CGU quanto à necessidade de proposição de alteração metodológica, encerramento ou criação de novos indicadores, diante dos argumentos aqui apresentados, entende-se que os indicadores atualmente adotados atendem aos fins para os quais foram criados.

Análise do Controle Interno

Ao afirmar que *os indicadores quantitativos do FCO foram criados no contexto de avaliação do desempenho do Fundo no tocante à aplicação dos recursos, não pretendendo fazer a avaliação dos impactos sociais e econômicos da avaliação da política pública de desenvolvimento regional*, a unidade auditada reconheceu que os indicadores quantitativos instituídos não são adequados à aferição dos impactos na sociedade. Logo, corroborou a recomendação da equipe de auditoria no sentido da possibilidade de alteração da classificação dos indicadores de efetividade para eficiência ou eficácia, conforme o caso.

Em relação à possibilidade de alteração metodológica, encerramento ou criação de novos indicadores, a unidade jurisdicionada entendeu que os indicadores atualmente adotados atendem aos fins para os quais foram criados.

Não obstante a discordância, o gestor não efetuou qualquer contraposição à avaliação dos indicadores apresentada no relatório preliminar e consubstanciada no quadro 6, que contempla o resumo das avaliações efetuadas pela equipe de auditoria.

Tendo em vista que, de acordo com o estabelecido no inciso III, art. 14 da Lei nº 7.827/1989, cabe ao Conselho Deliberativo da Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste, avaliar os resultados obtidos e determinar as medidas de ajustes necessárias ao cumprimento das diretrizes estabelecidas e à adequação das atividades de financiamento às prioridades regionais, optou-se por acompanhar tais desdobramentos no



Plano de Providências Permanente da Sudeco, que realiza as atividades de Secretaria Executiva do CONDEL/Sudeco.

Recomendações:

Recomendação 1: O Banco do Brasil, em conjunto o Ministério da Integração Nacional e a Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste, deverá avaliar a possibilidade de rever os indicadores de desempenho adotados e propor alterações metodológicas, encerramento ou criação de novos indicadores, a fim de melhorar a qualidade das informações gerenciais utilizadas no processo de tomada de decisão.

2 CONTROLES DA GESTÃO

2.1 CONTROLES INTERNOS

2.1.1 AUDITORIA DE PROCESSOS DE CONTAS

2.1.1.1 INFORMAÇÃO

Atendimento às recomendações do Controle Interno

Fato

Verificou-se que não há recomendações monitoráveis pendentes de atendimento feitas pelo Controle Interno no Plano de Providências Permanente da Unidade, tanto para exercício de 2013 como para o exercício de 2012.

Quanto à existência de rotina de acompanhamento e atendimento das recomendações emanadas pela CGU, verificou-se que os procedimentos adotados para acompanhamento de recomendações de auditoria interna e de entidades de fiscalização e controle, são sistematizados e contam com apoio de base informatizada na Intranet da Auditoria Interna do Banco.

A Auditoria Interna do Banco do Brasil possui sistema para monitoramento do estágio das ações empreendidas pelo Banco em decorrência dos resultados dos trabalhos de auditoria interna e de entidades de fiscalização e controle, a exemplo da CGU.

A Intranet da Auditoria Interna conta com aplicativo específico desenvolvido com o objetivo de padronizar procedimentos de análise para certificar, prejudicar ou prorrogar recomendações, que dispõe de segregação de funções e permite o armazenamento das evidências em bases de dados, facilitando a recuperação de informações.

Quanto à identificação de riscos no que concerne ao tempestivo atendimento das recomendações emanadas pela CGU, o Banco do Brasil informou que, para os casos de recomendações com prazo de implementação superior a 180 dias, as Gerências de Auditoria devem solicitar aos respectivos gestores o registro na Intranet da Auditoria Interna, no mínimo a cada 90 dias, de "manifestação" acerca do andamento das providências para implementação.

De acordo com o Banco, os parâmetros adotados facilitam o acompanhamento de prazos intermediários de recomendações e antecipam dificuldades porventura encontradas pelos responsáveis para a implementação das ações.

Ainda, constatou-se que as informações acerca dos trabalhos realizados, apontamentos efetuados e recomendações emitidas pelas entidades de fiscalização e controle, incluindo



aquelas que, eventualmente, não foram implementadas nas datas pactuadas, são reportadas mensalmente ao Conselho de Administração e ao Comitê de Auditoria, e, trimestralmente, ao Conselho Fiscal do Banco do Brasil.

2.1.1.2 INFORMAÇÃO

Avaliação da conformidade das peças

Fato

As peças exigidas nos incisos I e II do art. 13 da DN TCU nº 63/2010 (Rol de Responsáveis e Relatório de Gestão) estão em conformidade com as normas que regem a elaboração de tais peças (DN TCU nº 127/2013, DN TCU nº 132/2013 e Portaria TCU nº 175/2013).

No tocante ao Rol de Responsáveis, entretanto, foram constatadas deficiências quanto à alimentação do sistema SIAFI com as informações sobre a identificação dos agentes e seus respectivos substitutos, que desempenharam atividades relacionadas à gestão de recursos públicos na Unidade no exercício de 2013.

Já o Relatório de Gestão contempla as informações de que trata o art. 5º e Anexo II da DN TCU nº 127/2013.

2.1.1.3 INFORMAÇÃO

Avaliação CGUPAD

Fato

A unidade auditada não praticou atos de gestão relacionados a esse tema no exercício de 2013.

2.1.2 Avaliação dos Controles Internos Administrativos

2.1.2.1 INFORMAÇÃO

Avaliação dos Controles Internos Administrativos

Fato

Durante os trabalhos de campo, a equipe de auditoria solicitou informações, entrevistou servidores e participou de apresentações das áreas envolvidas, no intuito de obter subsídios para avaliação dos controles internos relacionados ao Fundo Constitucional do Centro-Oeste.

No tocante aos controles internos administrativos, é preciso ressaltar novamente que o FCO, administrado pelo Banco do Brasil S/A, é gerido a partir da infraestrutura de processos e pessoas do Banco, não dispondo de estrutura ou quadro próprio para efetivação de suas tarefas.

Nesse sentido, a avaliação do sistema de controles internos do Banco buscou verificar sua qualidade e suficiência com vistas a garantir que os objetivos estratégicos sejam atingidos, considerando os seguintes elementos:



- a) Ambiente de controle;
- b) Avaliação de risco;
- c) Atividades de controle;
- d) Informação e Comunicação;
- e) Monitoramento.

Ambiente de Controle

O Sistema de Controle Internos do Banco do Brasil permeia todas as atividades do Conglomerado e é composto de políticas, procedimentos, ações e estruturas administrativas. Esse processo é conduzido pela alta administração e pelos funcionários da Organização, visando mitigar riscos, contribuindo para alcance dos objetivos de eficiência e eficácia das operações, confiabilidade na geração de informações e registros contábeis e financeiros e conformidade com leis e regulamentos aplicáveis (*compliance*).

O modelo de gestão dos controles internos adotado pelo Banco do Brasil estabelece que as atividades de controles são distribuídas em três camadas ou linhas de defesa da Instituição. Essas camadas, a seguir apresentadas, atuam de forma integrada, assegurando o monitoramento do sistema de controles internos do Banco:

- a) Primeira Camada: refere-se à realização dos controles internos pelos gestores, de maneira a garantir que seus processos, produtos e serviços sejam conduzidos de acordo com as leis e regulamentos aplicáveis, as exigências da supervisão bancária, as políticas e procedimentos internos. As instruções normativas que tratam das responsabilidades das áreas reforçam o papel dos gestores na identificação e mitigação de riscos a que estão sujeitos seus processos, produtos e serviços. No tocante ao FCO, a primeira camada está representada pelas áreas de negócio responsáveis pela gestão e aplicação do *funding*;
- b) Segunda Camada: trata-se de monitoramento dos controles internos, em segunda instância, realizado pela Diretoria de Controles Internos (Dicoi) ao apurar a conformidade dos processos com as leis e regulamentos internos e externos; ao avaliar e certificar os controles estabelecidos pelos gestores de primeira camada de controle; ao responder pela validação independente dos modelos, dados, metodologias e ambiente tecnológico dos modelos internos de risco; bem como ao elaborar relatórios sistemáticos de avaliação do sistema de controles internos.
- c) Terceira Camada: refere-se às funções típicas da Auditoria Interna na apuração da conformidade dos processos às leis e regulamentos internos e externos, bem como na avaliação, de forma independente, quanto a adequabilidade, qualidade, suficiência e cumprimento dos processos e do sistema de gestão de riscos praticados pelas demais camadas de controle.

O Banco do Brasil adota um modelo de governança estruturado em comitês e subcomitês, com a participação de diversas áreas da Instituição, contemplando aspectos como segregação de funções, estrutura específica de gestão de risco, processo de gestão definido, decisões em diversos níveis hierárquicos, normas claras e estrutura de alçadas e referência às melhores práticas de gestão. As decisões são tomadas de forma colegiada e de acordo com as diretrizes e normas do Banco.

A Arquitetura de Governança do Banco do Brasil comprehende Políticas Gerais e Específicas, que representam o conjunto de "leis" a serem cumpridas, considerando tempo não limitado e obedecendo à lógica legal. Compete ao Conselho de Administração a aprovação da criação, revisão ou alteração de Políticas.



As Políticas Gerais orientam o comportamento organizacional em questões de interesse de todas as áreas administrativas. Já as Políticas Específicas (PE) orientam o desenvolvimento de funções ou o comportamento de determinadas áreas da administração empresarial, com ênfase nas recomendações de Órgãos Reguladores.

As Políticas são de acesso a todos os funcionários por meio de intranet corporativa.

A Estratégica Corporativa do Banco do Brasil (ECBB) é revisada pela Alta Administração do Banco anualmente e abrange um período de 5 (cinco) anos. É um documento que consolida a direção estratégica, a direção negocial e os objetivos de longo prazo. A ECBB vigente abrange o período 2014 a 2018. Para elaboração do plano estratégico é preciso analisar os cenários externo e interno em que a organização está inserida, avaliando as dificuldades e oportunidades na realização da missão. Formalizada esta análise, é compilado então o relatório intitulado "Estudos Estratégicos", o qual se divide em estudos do macroambiente e indústria financeira, derivando as correspondentes questões estratégicas e os cenários prospectivos. Baseado na metodologia do BSC - *Balanced Scorecard*, o Mapa Estratégico, que sintetiza os principais desafios que deverão ser perseguidos pela Empresa para o horizonte temporal, apresenta as perspectivas: Financeira, Clientes, Socioambiental, Processos Internos e Aprendizado e Crescimento.

O Orçamento Geral do Banco do Brasil deriva das diretrizes constantes na Estratégia Corporativa e seus documentos derivados, quantificando-os em valores financeiros. Esses números correspondem aos valores orçados, que, mensurados em termos econômicos e financeiros, devem corresponder às metas e objetivos definidos pela administração para todo o Conglomerado Banco do Brasil.

O Orçamento tem ciclo anual e viabiliza a definição de metas e recursos financeiros para todas as dependências do Banco, antes do inicio de cada exercício. Cada dependência é responsável pelo alcance dos resultados ali quantificados. Assim como o Planejamento Estratégico, o Orçamento é revisto e aprovado pelo Conselho de Administração da Organização.

Em 2013 o Banco promoveu ampla revisão do seu Código de Ética, promovendo alterações como a inclusão no conteúdo programático de seu concurso público temas diretamente relacionados com questões éticas no âmbito da cultura organizacional, disponibilização de treinamentos a todos os funcionários do Banco, participação no Grupo de Trabalho do Pacto Empresarial pela Integridade e Contra a Corrupção e listagem no Cadastro Nacional de Empresas Comprometidas com a Ética e a Integridade (Cadastro Pró-Ética).

Recentemente, o Banco também confirmou seu compromisso com a promoção e a valorização de elevados padrões éticos no ambiente de trabalho e nos seus negócios condicionando as inscrições em oportunidades de ascensão profissional à realização dos treinamentos reunidos em um programa de formação intitulado "Trilha Ética" a partir de janeiro de 2015.

Avaliação de Risco

No cumprimento do papel de primeira camada, conforme o modelo de gestão dos controles internos adotado pelo Banco, as áreas gestoras de processos são responsáveis por identificar os riscos que ameaçam o cumprimento dos objetivos de seus negócios, produtos e serviços e mitiga-los.



Na mitigação de riscos operacionais, para assegurar o *Compliance* e a fidedignidade das informações, utilizam-se das atividades de controle em seus processos, as quais podem ser revistas em função da alteração e aprimoramento dos processos e/ou identificação de novos riscos, mudanças legais, etc.

Nos processos afetos ao FCO, aparecem como gestores diretos: a Diretoria de Governo - (Digov), na gestão do passivo, e as diretorias responsáveis pela aplicação dos recursos - Diretoria de Agronegócios (Dirag) e Diretoria Soluções de Atacado (Disat), na gestão do ativo.

A Diretoria de Governo, em conjunto com a Diretoria de Controles Internos (Dicoi), construíram os fluxogramas que retratam etapas do processo de gestão do passivo, identificando e documentando seus riscos e atividades de controle.

Esse trabalho, permitiu a avaliação do desenho das etapas dos processos, bem como a identificação de pontos frágeis e a implementação de melhorias nos controles.

As Diretorias responsáveis pelos produtos de crédito com aplicação dos recursos do FCO, atuando em primeira camada, também elaboram os fluxogramas operacionais que retratam o processo de contratação e condução de operações de crédito. Através desses procedimentos são identificados riscos e fragilidades e estabelecidas atividades de controles, que buscam a mitigação desses riscos.

Informação e Comunicação

O processo de Informação e Comunicação do Banco do Brasil tem seu alicerce nas diretrizes estabelecidas pelas Políticas Gerais e pelas Políticas Específicas, de ampla divulgação e disponíveis em ambiente Intranet e nas Instruções Normativas Corporativas (INC).

No cerne do componente "Informação e Comunicação" no Banco do Brasil está o Sistema de Instruções Normativas Corporativa. Esse Sistema é composto pelas normas que regulamentam as atividades do Banco, no que diz respeito a produtos e serviços, atividades internas, relacionamento com clientes e públicos diversos. Abrange rotinas negociais e comportamentais, competências e alçadas e estabelece papéis, funções e responsabilidades.

As INC permitem que os funcionários recebam de forma clara, tempestiva e padronizada as orientações da alta administração para que atuem em suas rotinas negociais, operacionais e comportamentais. Além de definir as funções e responsabilidades quanto às atividades de controle.

No que tange aos produtos e serviços que envolvem recursos do FCO, assim como para todos os outros, o Banco, através das INC, disponibiliza a todos os funcionários que atuam no processo as normas e procedimentos que devem ser cumpridos, tanto no que se referem à gestão dos recursos quanto às aplicações - operações de crédito - com clientes/empreendimentos pertencentes ao público alvo do FCO. As Normas e leis que impactam o Fundo são monitoradas e possíveis alterações são replicadas de forma tempestiva nas INC.

Além da norma geral que define papéis e responsabilidades das áreas gestoras de fundos e aplicadoras de recursos no processo de gestão de Fundos e Programas, registra-se que para a captação e gestão de recursos é disponibilizada Instrução Normativa específica



para o FCO: Título Fundos e Programas, que apresenta conceitos, público-alvo, aspectos legais e de gestão, atribuições e responsabilidades, entre outros.

Referentemente à aplicação dos recursos, o FCO está incluído nos capítulos das INC que estabelecem as políticas gerais e específicas do Banco e nas normas gerais e específicas do crédito.

As normas gerais do crédito, naquilo que não divergem das específicas, estabelecem procedimentos e atividades de controle para negociação, contratação, formalização, liberação do crédito e condução das operações. Relativamente à contratação de operações com recursos do FCO, as normas específicas são disponibilizadas e agrupadas conforme as características do mutuário, da operação e do empreendimento: Rural (Custeio e Investimento), Empresarial (Capital de Giro e Investimento), Cartão e Renegociação de Crédito (Pesa).

Além do Sistema de Instruções Normativas Corporativas, e de forma subordinada a ele, o Banco utiliza outros canais internos de informação e comunicação: Para situações específicas ou que necessitem de providências singulares, o Banco utiliza ferramenta que encaminha "Comunicado a Administradores" e/ou "Comunicado a Funcionários". A ferramenta registra o dia e horário que o funcionário destinatário tomou conhecimento da mensagem, evidenciado que a informação foi recebida.

Em ambiente Intranet todos os funcionários têm acesso à "Sala de Notícias", TVBB, Universidade Banco do Brasil, Links para sítios internos e externos, entre outros. Esses canais possuem conteúdos que colaboram e estimulam a disseminação de informações a todos de forma tempestiva, acessível, dinâmica e, em alguns casos, interativa.

Mais especificamente no que tange a controles internos, também em ambiente Intranet, os funcionários têm acesso às informações do Portal de Controles Internos. Nesse espaço estão registradas informações referentes ao Tema: Sumários Executivos de reportes, dicas de controle, Boletim *Compliance*, ações de melhorias, etc.

Monitoramento

Conforme registrado, o componente Monitoramento dos controles Internos no BB é estruturado em segunda e terceira camadas. É de responsabilidade da Diretoria de Controles Internos (Dicoi) o papel de segunda camada. Já a Auditoria Interna, através de suas verificações, executa o papel de terceira camada.

É parte integrante do escopo de atuação da Dicoi avaliar e certificar as atividades de controles estabelecidas pelos gestores de primeira camada, bem como apurar o nível de conformidade dos processos e serviços. Nesse contexto, atua em duas grandes frentes de trabalho:

- Avaliação da Eficácia dos Controles Internos; e
- Verificação da Conformidade Operacional dos Processos.

Avaliação da Eficácia dos Controles Internos

A Metodologia de Avaliação da Eficácia dos Controles Internos é um método estruturado para identificação, descrição, avaliação e monitoramento de controles-chave. As deficiências, caso identificadas, são reportadas aos gestores, que elaboram planos de ação para instituição ou aprimoramento dos controles. As ações são monitoradas por



ferramenta corporativa e, na sua implementação, são certificadas pela Dicoi, que também as avalia quanto à efetividade. O cumprimento dessas ações constitui meta do Acordo de Trabalho dos gestores dos processos.

Para as operações com recursos do FCO, fazem parte do escopo de atuação as operações do Crédito Rural (Investimento e Custeio) e Crédito Geral (Investimento e Capital de Giro).

No ciclo 2013 foram avaliados os subprocessos de contratação e condução dos seguintes produtos/modalidades:

- BB - FCO Programa de Desenvolvimento Industrial;
- BB - FCO Programa de Infraestrutura Econômica;
- BB - FCO Capital de Giro de Giro;
- BB - FCO Desenvolvimento Comercial e de Serviços;
- BB - FCO Rural Desenvolvimento Rural.

Verificação da Conformidade Operacional dos Processos

Tem como objetivo apurar o nível de conformidade dos processos/operações de crédito conduzidos pelas dependências e disseminar a cultura de controles internos e *compliance*. Os trabalhos são realizados pelas Gerências Regionais de Controles Internos (Gecoi), que atuam subordinadas à Dicoi.

A Atuação se dá por meio da aplicação de Ficha de Verificação de Conformidade (FVC) em aplicativo corporativo. O resultado é reportado às Diretorias gestoras dos produtos/processos e de rede por meio de Sumário Executivo.

O conjunto de operações de crédito verificadas, inclusive aquelas com recursos do FCO, é definido por metodologias estatísticas, que levam em consideração as características do mutuário e das operações. A seleção é efetuada mensalmente. O resultado é insumo na geração de rating que classifica as agências de acordo com o nível de conformidade e está inserido no Acordo de Trabalho.

A Avaliação da Eficácia dos Controles Internos e a Verificação da Conformidade Operacional atuam nas diferentes fases do processo de crédito: estudo, formalização, liberação do crédito, e condução das operações. Os trabalhos procuram assegurar, entre outros aspectos, que políticas do FCO sejam cumpridas, tais como, público alvo, empreendimentos enquadráveis, formalização correta, comprovação de aplicação do crédito, entre outras.

Além do monitoramento de segunda camada, o FCO é auditado semestralmente por auditoria independente referente aos aspectos contábeis e seus controles internos e ao cumprimento dos dispositivos legais e regulamentares aplicáveis à sua atividade. É igualmente avaliado em periodicidade anual pela auditoria interna do Banco do Brasil, quer nos aspectos de avaliação das ações de gerenciamento de riscos e controles relativos à gestão de fundos e programas governamentais (sentido amplo), quer na avaliação das operações crédito contratadas com recursos do Fundo, com foco alternado ano a ano entre os segmentos rural e empresarial. Além do mais, há avaliações da eficácia dos controles realizados pela área de Controles Interno do Banco.

Com isso, eventuais fragilidades identificadas nos processos do FCO de responsabilidade do Banco do Brasil são registradas e recomendações de saneamento emitidas.



2.1.3 ATUAÇÃO DA AUDITORIA INTERNA

2.1.3.1 CONSTATAÇÃO

Fragilidades no processo de divulgação da prestação de contas à sociedade

Fato

Tendo em vista que, de acordo com o previsto no art. 9º da Decisão Normativa – TCU nº 132, de 02 de outubro de 2013, no planejamento da auditoria de contas, o órgão de controle interno deve considerar o contexto e as particularidades da gestão da unidade jurisdicionada auditada, tendo ainda como base os conteúdos exigidos nos relatórios de gestão das unidades jurisdicionadas nas Partes A, B e C do Anexo II da Decisão Normativa TCU nº 127, de 15 de maio de 2013; os conteúdos indicados no Quadro 1 do Anexo IV daquela decisão normativa e os trabalhos de acompanhamento da gestão realizados com base nas competências estabelecidas nos incisos I, II e III do art. 74 da Constituição Federal, a CGU optou por realizar a avaliação dos relatórios e pareceres de órgãos, entidades ou instâncias que devam se pronunciar sobre as contas ou sobre a gestão dos responsáveis pela unidade jurisdicionada.

Dessa forma, em atenção ao disposto no inciso III do art. 13 da Instrução Normativa – TCU nº 63, de 1º de setembro de 2010, o Banco do Brasil anexou o Parecer-Conjunto nº 28 – SFRI/SUDECO, de 14 de julho de 2014, ao seu próprio Relatório de Gestão.

Tal fato decorre das características peculiares do FCO, cuja administração, conforme disposto no art. 13 da Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989, é exercida de forma distinta e autônoma pelo Conselho Deliberativo da Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste – CONDEL/Sudeco, pelo Ministério da Integração Nacional – MI e pelo Banco do Brasil – BB, observadas as atribuições previstas na legislação.

Essa mesma norma que instituiu os fundos constitucionais estabelece também as competências de cada um dos agentes envolvidos. Relativamente à administração, controle e prestação de contas, destacam-se os seguintes artigos:

Art. 14. Cabe ao Conselho Deliberativo da respectiva superintendência de desenvolvimento das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste: (Redação dada pela Lei Complementar nº 125, de 2007) (...)

III - avaliar os resultados obtidos e determinar as medidas de ajustes necessárias ao cumprimento das diretrizes estabelecidas e à adequação das atividades de financiamento às prioridades regionais; (Redação dada pela Lei Complementar nº 125, de 2007)

IV - encaminhar o programa de financiamento para o exercício seguinte, a que se refere o inciso II do caput deste artigo, juntamente com o resultado da apreciação e o parecer aprovado pelo Colegiado, à Comissão Mista permanente de que trata o § 1º do art. 166 da Constituição Federal, para conhecimento e acompanhamento pelo Congresso Nacional. (Incluído pela Lei Complementar nº 125, de 2007)

Parágrafo único. Até o dia 30 de outubro de cada ano, as instituições financeiras federais de caráter regional encaminharão, à apreciação do Conselho Deliberativo da respectiva superintendência de desenvolvimento regional, a proposta de aplicação dos recursos relativa aos programas de financiamento para o exercício seguinte, a qual será aprovada até 15 de dezembro.

Art. 14-A. Cabe ao Ministério da Integração Nacional estabelecer as diretrizes e orientações gerais para as aplicações dos recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte, Nordeste e Centro-Oeste, de forma a compatibilizar os programas de financiamento com as



orientações da política macroeconômica, das políticas setoriais e da Política Nacional de Desenvolvimento Regional. (Incluído pela Lei Complementar nº 125, de 2007)

(...)

Art. 15. São atribuições de cada uma das instituições financeiras federais de caráter regional e do Banco do Brasil S.A., nos termos da lei: (Redação dada pela Lei nº 10.177, de 12.1.2001)

(...)

V - prestar contas sobre os resultados alcançados, desempenho e estado dos recursos e aplicações ao Ministério da Integração Nacional e aos respectivos conselhos deliberativos; (Redação dada pela Lei Complementar nº 125, de 2007)

(...)

§ 2º Até o dia 30 de setembro de cada ano, as instituições financeiras de que trata o caput encaminharão ao Ministério da Integração Nacional e às respectivas superintendências regionais de desenvolvimento, para análise, a proposta dos programas de financiamento para o exercício seguinte. (Incluído pela Lei nº 12.793, de 2013)

(...)

Art. 19. As instituições financeiras federais de caráter regional farão publicar semestralmente os balanços dos respectivos Fundos, devidamente auditados.

Art. 20. Os bancos administradores dos Fundos Constitucionais de Financiamento apresentarão, semestralmente, ao Ministério da Integração Nacional e às respectivas superintendências regionais de desenvolvimento relatório circunstanciado sobre as atividades desenvolvidas e os resultados obtidos. (Redação dada pela Lei Complementar nº 125, de 2007)

§ 1º O exercício financeiro de cada Fundo coincidirá com o ano civil, para fins de apuração de resultados e apresentação de relatórios.

§ 2º Deverá ser contratada auditoria externa, às expensas do Fundo, para certificação do cumprimento das disposições constitucionais e legais estabelecidas, além do exame das contas e outros procedimentos usuais de auditagem.

§ 3º Os bancos administradores deverão colocar à disposição dos órgãos de fiscalização competentes os demonstrativos, com posições de final de mês, dos recursos, aplicações e resultados dos Fundos respectivos.

§ 4º O relatório de que trata o caput deste artigo, acompanhado das demonstrações contábeis, devidamente auditadas, será encaminhado pelo respectivo conselho deliberativo da superintendência do desenvolvimento, juntamente com sua apreciação, às comissões que tratam da questão das desigualdades inter-regionais de desenvolvimento na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, para efeito de fiscalização e controle. (Redação dada pela Lei Complementar nº 129, de 2009).

§ 5º O relatório de que trata o caput deste artigo, acompanhado das demonstrações contábeis, devidamente auditadas, será encaminhado pelo respectivo conselho deliberativo de desenvolvimento regional, juntamente com sua apreciação, a qual levará em consideração o disposto no § 4º deste artigo, à Comissão Mista permanente de que trata o § 1º do art. 166 da Constituição Federal, para efeito de fiscalização e controle, devendo ser apreciado na forma e no prazo do seu regimento interno. (Redação dada pela Lei Complementar nº 125, de 2007) (grifo nosso)

A Lei Complementar nº 129, de 8 de janeiro de 2009, que instituiu a Sudeco também elencou competências para o CONDEL/Sudeco:

Art. 9º O Conselho Deliberativo do Desenvolvimento do Centro-Oeste reunir-se-á trimestralmente e terá suas atividades e iniciativas reguladas conforme regimento interno a ser aprovado por seus membros.

Parágrafo único. O Conselho Deliberativo do Desenvolvimento do Centro-Oeste contará com uma Secretaria-Executiva, que será dirigida pelo Superintendente da Sudeco, e terá como atribuições o encaminhamento das questões submetidas ao Colegiado e o acompanhamento de suas resoluções.

Art. 10. São atribuições do Conselho Deliberativo do Desenvolvimento do Centro-Oeste a aprovação dos planos, diretrizes de ação e propostas de políticas públicas que priorizem as iniciativas voltadas para a promoção dos setores relevantes da economia regional e o



acompanhamento dos seus trabalhos, diretamente ou mediante comitês temáticos, cuja composição, competência e forma de operação constarão do regimento interno do Conselho.

§ 1º Em relação ao FCO, observadas as orientações gerais fixadas pelo Ministério da Integração Nacional, compete ao Conselho Deliberativo do Desenvolvimento do Centro-Oeste:

I - estabelecer, anualmente, as diretrizes, as prioridades e o programa de financiamento, em consonância com o Plano Regional de Desenvolvimento do Centro-Oeste;

II - avaliar, periodicamente, os resultados obtidos com base em relatórios elaborados por sua Secretaria-Executiva;

III - determinar as medidas de ajuste necessárias ao cumprimento das diretrizes aprovadas.

§ 2º Cabe ao Conselho Deliberativo do Desenvolvimento do Centro-Oeste observar e executar o disposto na Lei no 7.827, de 27 de setembro de 1989, quanto às atribuições reservadas aos conselhos deliberativos das superintendências regionais de desenvolvimento.

§ 3º Até a instalação do Conselho Deliberativo do Desenvolvimento do Centro-Oeste, as atribuições relativas ao FCO serão exercidas, temporariamente, pelo Conselho Deliberativo do Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste - CONDEL/FCO. (grifo nosso)

Ao final do ano de 2012 o CONDEL/Sudeco foi instalado, em substituição ao CONDEL/FCO, conforme previa a Lei Complementar nº 129/2009. Seu Regimento Interno, aprovado pela Resolução CONDEL/Sudeco nº 001/2012, de 13 de novembro de 2012, também reforça as prerrogativas do conselho quanto ao FCO, basicamente reproduzindo os termos da supracitada norma:

Art. 8º Ao Conselho Deliberativo compete:

(...)

XII - em relação ao Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste – FCO, observadas as diretrizes e orientações gerais fixadas pelo Ministério da Integração Nacional:

(...)

c) avaliar, periodicamente, os resultados obtidos com base em relatórios elaborados por sua Secretaria-Executiva;

d) determinar as medidas de ajustes necessárias ao cumprimento das diretrizes estabelecidas e à adequação das atividades de financiamento às prioridades regionais;

e) encaminhar a programação de financiamento a que se refere a alínea “b”, juntamente com o resultado da apreciação e o parecer aprovado pelo Colegiado, à Comissão mista permanente de que trata o § 1º do art. 166 da Constituição Federal;

f) encaminhar o relatório circunstanciado sobre as atividades desenvolvidas e os resultados obtidos, de que trata o art. 20 da Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989, juntamente com as demonstrações contábeis, devidamente auditadas, e com o resultado da apreciação, às comissões que tratam da questão das desigualdades inter-regionais de desenvolvimento na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, e à Comissão mista permanente de que trata o § 1º do art. 166 da Constituição Federal. (grifo nosso)

Quanto à atuação do Ministério da Integração Nacional, esta ocorre de maneira conjunta, exercida tanto pela administração direta, por meio da Secretaria de Fundos Regionais e Incentivos Fiscais – SFRI, quanto pela administração indireta, mediante atuação da Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste – Sudeco.

A Estrutura Regimental do Ministério da Integração Nacional, aprovada pelo Decreto nº 7.472, de 4 de maio de 2011, e posteriormente revogada pelo Decreto nº 8.161, de 18 de dezembro de 2013, também atribui competências relativas ao FCO. Na sua atual redação temos que:

Art. 22. À Secretaria de Fundos Regionais e Incentivos Fiscais compete:

(...)

IV - acompanhar e controlar a aplicação dos recursos dos fundos regionais e dos benefícios e incentivos fiscais voltados ao desenvolvimento regional.

(...)

Art. 24. Ao Departamento Financeiro e de Recuperação de Projetos compete:



I - acompanhar e controlar a aplicação dos recursos dos fundos regionais e dos benefícios e incentivos fiscais voltados ao desenvolvimento regional;

(...)

IV - avaliar as atividades desenvolvidas e os resultados obtidos com a aplicação dos recursos dos fundos regionais e dos benefícios e incentivos fiscais voltados ao desenvolvimento regional;

(...) (grifo nosso)

O Regimento Interno, aprovado pela Portaria nº 117, de 7 de março de 2012, vigente no exercício de 2013, atualmente revogado pela Portaria nº 270, de 28 de julho de 2014, estabelece, de maneira mais detalhada, as competências da SFRI em relação ao FCO. Assim, na atual redação, temos que:

Art. 1º À Secretaria de Fundos Regionais e Incentivos Fiscais, órgão específico e singular, integrante da estrutura regimental do Ministério da Integração Nacional - MI, compete:

(...)

IV - acompanhar e controlar a aplicação dos recursos dos fundos regionais e dos benefícios e incentivos fiscais voltados ao desenvolvimento regional.

(...)

Art. 10. Ao Departamento Financeiro e de Recuperação de Projetos compete:

I - acompanhar e controlar a aplicação dos recursos dos fundos regionais e dos benefícios e incentivos fiscais voltados ao desenvolvimento regional;

(...)

IV - avaliar as atividades desenvolvidas e os resultados obtidos com a aplicação dos recursos dos fundos regionais e dos benefícios e incentivos fiscais voltados ao desenvolvimento regional;

(...)

Art. 11. À Coordenação Geral de Acompanhamento, Avaliação e Análise compete:

(...)

II - organizar e consolidar as informações que irão compor o Relatório de Gestão e a Prestação de Contas dos Fundos Regionais, no âmbito da Secretaria;

(...)

V - acompanhar e analisar a execução orçamentária e financeira dos Fundos Regionais, dos benefícios e incentivos fiscais, em articulação com os Órgãos de Desenvolvimento Regional;

VI - consolidar as informações econômicas anuais dos Fundos de Investimento para fins estatísticos e de avaliação econômica;

(...)

VIII - acompanhar a execução das programações anuais e o desempenho das aplicações dos recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento, em articulação com os órgãos gestores.

(grifo nosso)

Já em relação à SUDECO, a Estrutura Regimental, aprovada pelo Decreto nº 7.471, de 4 de maio de 2011, e posteriormente revogada pelo Decreto nº 8.277, de 27 de junho de 2014, também atribui competências relativas ao FCO. Na sua atual redação temos que:

Art. 16. À Diretoria de Implementação de Programas e de Gestão de Fundos compete:

(...)

VIII - analisar o Relatório de Gestão do FCO, formulado pelo banco administrador, e emitir, em conjunto com o Ministério da Integração Nacional, parecer com avaliação das atividades desenvolvidas e dos resultados obtidos com a aplicação dos recursos do Fundo, para posterior aprovação do Conselho Deliberativo do Desenvolvimento do Centro-Oeste;

IX - supervisionar, acompanhar, avaliar o desempenho e monitorar a aplicação dos recursos do FCO e do FDCO em articulação com o Ministério da Integração Nacional;

X - propor as diretrizes e as prioridades a serem observadas na formulação dos programas de financiamento do FCO e de investimentos do FDCO, conforme o Plano Regional de Desenvolvimento do Centro-Oeste e as orientações do Ministério da Integração Nacional;

(...) (grifo nosso)

O Regimento Interno, aprovado pela Resolução da Diretoria Colegiada nº 4, de 21 de maio de 2012, estabelece, de maneira mais detalhada, as competências da Sudeco em



relação ao FCO. Ressalta-se que o regimento permanece vigente, tendo em vista que o Grupo de Trabalho constituído pela Portaria nº 186, de 25 de agosto de 2014, para adequação do regimento em função da alteração da estrutura regimental, ainda não concluiu seus trabalhos. Assim, na atual redação, temos que:

Art.21. À Diretoria de Implementação de Programas e de Gestão de Fundos compete:

(...)

VIII - supervisionar, acompanhar e monitorar a aplicação dos recursos do FCO e do FDCO, em articulação com o Ministério da Integração Nacional, bem como avaliar o desempenho desses dois fundos;

(...)

XI - analisar o Relatório de Gestão do FCO, formulado pelo Banco Administrador, bem como emitir, em conjunto com o Ministério da Integração Nacional, parecer contendo avaliação das atividades desenvolvidas e dos resultados obtidos com a aplicação dos recursos do Fundo, para posterior aprovação do CONDEL;

(...) (grifo nosso)

Já no que se refere à atuação do banco operador, a Lei nº 10.177, de 12 de janeiro de 2001, que dispõe sobre as operações de crédito com recursos do FCO, estabelece que:

Art. 7º Os bancos administradores dos Fundos Constitucionais de Financiamento e dos Fundos de Investimentos Regionais fornecerão ao Ministério da Integração Nacional, na forma que vier a ser por este determinada, as informações necessárias à supervisão, ao acompanhamento e ao controle da aplicação dos recursos e à avaliação de desempenho desses Fundos.

(...) (grifo nosso)

Dessa forma, fica evidenciado que tanto o CONDEL/Sudeco quanto o MI, mediante a SUDECO e SFRI, possuem previsão legal e em seus atos constitutivos para emitir relatórios e pareceres sobre as contas ou sobre a gestão dos responsáveis pela unidade jurisdicionada.

Nesse sentido, embora tenha constituído o processo de contas físico com o Parecer-Conjunto nº 28-SFRI/Sudeco, de 14 de julho de 2014, e com a Resolução CONDEL/Sudeco nº 029/2014, de 16 de julho de 2014, verificou-se que o Banco do Brasil não fez constar a Resolução do CONDEL em seu relatório consolidado em meio digital disponibilizado ao TCU e nem em sua página de prestação de contas na internet.

Em verdade, o conteúdo disponibilizado na página de prestação de contas na internet pelo gestor não atende completamente ao previsto na Portaria CGU nº 262, de 30 de agosto de 2005, não apresentando, por exemplo, o número do processo de contas e a situação junto ao TCU, de modo que se informe se processo foi entregue, sobrestado ou julgado.

Ainda nesse sentido, a CGU questionou, mediante Solicitação de Auditoria nº 2014.07549/004, de 09/09/2014, os motivos pela não divulgação semestral dos balanços do fundo, devidamente auditados, e dos relatórios circunstanciados sobre as atividades desenvolvidas e os resultados obtidos, em atendimento aos artigos 19 e 20 da Lei nº 7.827/1989, combinado com o caput do artigo 20-B do Decreto nº 3.591/2000.

Em sua resposta, por meio da correspondência da Diretoria de Governo nº 2014/02072, de 12/09/2014, o banco alegou, relativamente aos balanços, que: “*diante da ausência de definição legal quanto ao canal de publicação dos balanços dos fundos constitucionais, lei 7.827/89, o Banco do Brasil, na condição de administrador, optou pela publicação no Diário Oficial da União*”, e relativamente aos relatórios circunstanciados que: “*não sendo publicados na internet por não haver previsão legal nesse sentido*”.



De fato, embora não haja, nos normativos que instituíram a prestação de contas dos fundos, nenhum dispositivo específico em relação à divulgação da prestação de contas na internet, o gestor não pode deixar de se ater que, com a vigência da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, e de seu respectivo regulamento, Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012, a Administração Pública deve fortalecer os seus mecanismos de prestação de contas à sociedade, conforme preceituado no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal.

Nos termos exatos da Lei de Acesso à Informação, no capítulo que trata do acesso a informações e da sua divulgação, temos que:

Art. 7º O acesso à informação de que trata esta Lei compreende, entre outros, os direitos de obter:
I - orientação sobre os procedimentos para a consecução de acesso, bem como sobre o local onde poderá ser encontrada ou obtida a informação almejada;
II - informação contida em registros ou documentos, produzidos ou acumulados por seus órgãos ou entidades, recolhidos ou não a arquivos públicos;
(...)
IV - informação primária, íntegra, autêntica e atualizada;
V - informação sobre atividades exercidas pelos órgãos e entidades, inclusive as relativas à sua política, organização e serviços;
VI - informação pertinente à administração do patrimônio público, utilização de recursos públicos, licitação, contratos administrativos; e
VII - informação relativa:
a) à implementação, acompanhamento e resultados dos programas, projetos e ações dos órgãos e entidades públicas, bem como metas e indicadores propostos;
b) ao resultado de inspeções, auditorias, prestações e tomadas de contas realizadas pelos órgãos de controle interno e externo, incluindo prestações de contas relativas a exercícios anteriores.

Art. 8º É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.
§ 1º Na divulgação das informações a que se refere o caput, deverão constar, no mínimo:
I - registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público;
II - registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros;
III - registros das despesas;
IV - informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados;
V - dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades; e
VI - respostas a perguntas mais frequentes da sociedade.
§ 2º Para cumprimento do disposto no caput, os órgãos e entidades públicas deverão utilizar todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem, sendo obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet).
(...) (grifo nosso)

Dessa forma, a unidade jurisdicionada deveria avaliar a possibilidade de apresentar, nos termos previstos na Lei de Acesso à Informação, todos os documentos necessários para a prestação de contas à sociedade, nos prazos previstos no art. 14 da Instrução Normativa TCU nº 63/2010, com a finalidade de fortalecer o seu processo de transparência da informação.

Causa

Fragilidades no processo de divulgação da prestação de contas à sociedade.

Manifestação da Unidade Examinada



Em resposta ao Ofício nº 27.905/2014/DIINT/DI/SFC/CGU-PR, de 21/10/2014, que encaminhou o Relatório Preliminar da Auditoria Anual de Contas do FCO referente ao exercício 2013, o Banco do Brasil manifestou-se, mediante o documento da Diretoria de Governo – 2014/02456, de 07/11/2014, nos seguintes termos:

Quanto à recomendação, não obstante o entendimento de que não há nos normativos que instituíram a prestação de contas dos fundos nenhum dispositivo específico em relação à divulgação da prestação de contas na internet, mas considerando o contido na Lei 12.527, de 18/11/2011 (lei de acesso à informação), e como oportunidade de melhoria no processo de divulgação (princípio de publicidade), este administrador passará a divulgar em sua internet as prestações de contas do Fundo, entendendo adequado, entretanto que seja especificada na recomendação a legislação a ser atendida, a exemplo da Lei de Acesso à Informação (LAI).

Análise do Controle Interno

Em relação à divulgação das informações na internet (relatórios de gestão, dos relatórios e dos certificados de auditoria, com pareceres do órgão de controle interno, e dos pronunciamentos dos Ministros de Estado supervisores das áreas ou das autoridades de nível hierárquico equivalente, contidos nos processos de contas anuais), o acompanhamento do cumprimento das determinações previstas na Portaria CGU nº 262, de 30 de agosto de 2005, cabe, nos termos do art. 6º, ao Assessor Especial de Controle Interno do Ministério da Integração Nacional.

Já no que se refere à divulgação semestral dos balanços do fundo, devidamente auditados, e dos relatórios circunstanciados sobre as atividades desenvolvidas e os resultados obtidos, em atendimento aos artigos 19 e 20 da Lei nº 7.827/1989, combinado com o caput do artigo 20-B do Decreto nº 3.591/2000, a unidade jurisdicionada não apresentou nova manifestação específica, entretanto, a divulgação de tais informações está contemplada no escopo dos princípios constitucionais de publicidade e do amplo acesso aos registros administrativos e das informações sobre atos de governo.

Recomendações:

Recomendação 1: Divulgar, de acordo com as formas e os prazos previstos nos artigos 19 e 20 da Lei nº 7.827/1989, combinado com o caput do artigo 20-B do Decreto nº 3.591/2000, na Portaria CGU nº 262/2005 e no artigo 14 da IN TCU nº 63/2010 entre outros, os documentos necessários para a prestação de contas à sociedade.

2.1.3.2 CONSTATAÇÃO

Ausência de metas e indicadores qualitativos de gestão que avaliem o impacto econômico e social do FCO

Fato

Embora existam vários normativos a respeito da forma de prestação de contas e de avaliação do FCO, pouco é dito a respeito de seu conteúdo.

Em relação ao banco operador, as normas relativas ao fundo dispõem que devem ser abordadas as atividades desenvolvidas e os resultados obtidos, além da necessidade de contratar auditoria externa e de elaborar as demonstrações contábeis, devidamente auditadas, e ainda existem normas em relação ao conteúdo mínimo da prestação de contas, editadas pelo TCU. Assim, a avaliação de conteúdo é realizada em tópico específico neste relatório de auditoria, relativa ao tópico de Avaliação da Conformidade das Peças.



Já em relação à atuação do CONDEL/SUDECO, as normas determinam que este deva avaliar, periodicamente, os resultados obtidos com base em relatórios elaborados por sua Secretaria-Executiva e determinar as medidas de ajuste necessárias ao cumprimento das diretrizes aprovadas.

A fim de avaliar o cumprimento dessas responsabilidades do conselho, verificou-se as Resoluções n^{os} 342/2008, 372/2009, 388/2010, 429/2011, 449/2012 do CONDEL/FCO e 008/2013 e 029/2014 do CONDEL/SUDECO, relativas as aprovações das prestações de contas referentes aos exercícios de 2007 a 2013, respectivamente.

Todas as reuniões aprovaram, sem quaisquer ressalvas, os relatórios de gestão apresentados pelo banco e reproduziram, sem quaisquer alterações relevantes, as propostas de recomendações constantes dos pareceres emanados pelo Ministério da Integração.

Destaca-se também o fato de que, desde a instalação do CONDEL/SUDECO em 13/11/2012, as duas Resoluções que aprovaram os relatórios de gestão do FCO ocorreram por meio de decisão, *Ad Referendum* do Conselho Deliberativo, não havendo menção de que foram discutidas e votadas na reunião imediatamente subsequente, conforme previsto no parágrafo único do Art. 9º do Regimento Interno.

Tal fato não é incomum, tendo em vista que, das onze reuniões previstas desde a implantação do conselho, sete foram decididas por atuação monocrática do Presidente, por considerar tratar-se de caso de manifesta urgência e relevância, onde foram aprovadas treze das trinta e uma resoluções editadas pelo conselho, inclusive sobre temas como diretrizes e prioridades, programação orçamentária, revisão de metas e aprovação dos relatórios de gestão.

Assim, verificou-se que, se por um lado as normas do fundo prevejam a aprovação dessas resoluções mediante decisão colegiada, por outro, impõem datas para aprovação das contas, orçamento e programação, o que, de fato, dificulta a alocação das reuniões nas agendas das mais diversas autoridades envolvidas.

Diante do exposto, percebe-se que o funcionamento do conselho, que deveria prezar pela paridade entre, de um lado, a representação do Governo Federal e, de outro lado, a representação dos governos estaduais, distrital e municipais e os representantes da classe empresarial, da classe dos trabalhadores e de organizações não-governamentais; conforme previsto no § 8º do Art. 8º da Lei Complementar 129/2009 é, na verdade, centralizada na atuação do Ministério da Integração, o que confere um peso ainda maior aos pareceres emanados pela SUDECO e pela SFRI.

A CGU avaliou também o conteúdo desses pareceres aprovados pelo ministério. Em linhas gerais, de acordo com os normativos do fundo, cabe ao ministério supervisionar, acompanhar, monitorar e controlar a aplicação dos recursos dos fundos, avaliar as atividades desenvolvidas e os resultados obtidos com a aplicação dos recursos, consolidar as informações econômicas anuais dos Fundos de Investimento para fins estatísticos e de avaliação econômica, acompanhar a execução das programações anuais e o desempenho das aplicações dos recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento, em articulação com os órgãos gestores, analisar o Relatório de Gestão do FCO, formulado pelo banco administrador, e emitir parecer com avaliação das atividades desenvolvidas e dos resultados obtidos com a aplicação dos recursos do Fundo, para posterior aprovação do Conselho Deliberativo do Desenvolvimento do Centro-Oeste.



Desta forma, com o intuito de avaliar o cumprimento dessas responsabilidades do ministério, verificou-se os Pareceres-Conjuntos SDR/SCO nºs 10/2008, 13/2009, 16/2010 e os Pareceres-Conjuntos SFRI/SUDECO nºs 19/2011, 22/2012, 25/2013 e 28/2014, relativos as análises das prestações de contas referentes aos exercícios de 2007 a 2013, respectivamente.

Tendo em vista que os pareceres abordam com maior ou menor profundidade, dentre vários outros itens, aspectos relevantes como: desempenho operacional no exercício, atendimento aos indicadores e metas e às diretrizes e prioridades, situação da carteira de financiamentos, análise econômica e social, auditoria, fiscalização, operações em prejuízo e ações ajuizadas, além de ações desenvolvidas pelo ministério, síntese e recomendações, a CGU considerou que os documentos estão, de maneira geral, de acordo com as atribuições do MI.

A principal ressalva deve ser feita em relação ao desenvolvimento das metas e indicadores quantitativos e qualitativos que avaliem o impacto econômico e social do FCO, o que em síntese, dadas as atribuições legais, deveria ser uma das principais atuações do ministério.

Desde a aprovação das resoluções CONDEL/FCO nº 319, de 14 de setembro de 2007, e CONDEL/Sudeco nº 013/2013, de 30 de julho de 2013, já existem indicadores quantitativos da gestão. Assim a análise é realizada em tópico específico neste relatório de auditoria, relativo à avaliação de indicadores de desempenho.

Em relação aos indicadores qualitativos da gestão, onde o ministério deveria avaliar os impactos socioeconômicos decorrentes dos financiamentos realizados no período, são abordados apenas dois indicadores, o total de empregos diretos e indiretos gerados e/ou mantidos no período e o valor financiado por emprego direto gerado e/ou mantido.

Uns dos problemas desta avaliação é que ela é baseada na declaração dos beneficiários por ocasião da submissão da carta de consulta prévia do financiamento, ou seja é um dado meramente declaratório. Não há previsão de checagem ao longo do financiamento, que pode durar até 20 anos em alguns casos, para confirmar os dados e nem de levantamento dos impactos econômicos e sociais.

Outro ponto é que a avaliação não contempla o custo da política pública, apenas indica o volume de recursos transferidos ao setor privado, que são conceitos diferentes. A avaliação de custos deveria englobar não só as transferências diretas do tesouro como também os custos de oportunidade pela realização de operações de crédito subsidiadas.

Como exemplo, a Resolução CMN/BACEN nº 4.181, de 07.01.2013 que definiu os encargos financeiros para as operações de crédito contratadas pelo fundo em 2013, estabeleceu a taxa efetiva de juros de 3,53% a.a. para o primeiro semestre e de 4,12 % a.a. no segundo semestre, sem bônus de adimplência, e 3,0005% a.a. e 3,5020% a.a., respectivamente, com o bônus de 15%, enquanto a taxa de juros - Selic média acumulada no mês anualizada ficou em 8,18% a.a. e a taxa média de juros das operações de crédito ficou em 19,03% a.a. para o mesmo ano de 2013.

Analisando-se todas as operações “em ser” em 2013, de um montante de quase 19 bilhões, pouco menos da metade dos financiamentos possui taxas de até 2% e mais de 2/3 se beneficiam de encargos de até 5%. Assim, evidencia-se que essa taxa de juros subsidiada aos beneficiários das operações de crédito representam um custo de oportunidade arcado pelo tesouro nacional e não explicitado na prestação de contas à sociedade.



De fato, a análise de indicadores envolve o estabelecimento do cenário de referência (ou o contrafactual), a identificação de canais de transmissão, e a identificação de impactos diretos e indiretos da intervenção governamental, ou seja, identificar e analisar, por categorias pertinentes (setor, região, renda, etc.) as variáveis relevantes (distribuição de renda, consumo, emprego, tipos de atividades comerciais, massa salarial, etc.), o sistema atual que efetivamente opera e quaisquer tendências em curso antes do tratamento, que no caso concreto, seriam as operações de financiamento do FCO.

O contrafactual, ou cenário de referência é um exercício prático baseado nos dados secundários existentes (dados administrativos, pesquisas domiciliares e empresariais, relatórios, etc.) e na coleta de dados primários (pesquisas, coletas de dados participativos, avaliações rápidas, etc.). O exercício analisa o que está efetivamente acontecendo, onde os dados qualitativos ajudam a atribuir um contexto aos dados quantitativos. Objetiva também identificar a influência de diferentes partes interessadas (reais ou potenciais) e como isso influencia e explica a natureza do sistema atual (o que deveria acontecer), em relação ao que efetivamente acontece.

Com base na análise de cada cenário, é possível identificar o que de fato foi fruto da política pública implementada (servido de base para a análise de custo-benefício) e o que decorreu de fatores exógenos. Para ser consistente, esse estudo demanda equipe especializada e com experiência em avaliação de desempenho e construção de cenários com grupos de controle sintéticos, por exemplo, o que de fato exigiria a conjugação de esforços dos gestores com outras instituições especializadas nesse tipo de análise.

A deficiência na avaliação qualitativa dos fundos não é fato novo. O Tribunal de Contas da União, por meio do Acórdão nº 1109/2005 – Segunda Câmara – TCU, na análise referente a Prestação de Contas Anual do FCO do exercício do ano 2000, determinou:

6.1.1. ao Presidente do Conselho Deliberativo do FCO que:

(...)

6.1.1.2. por meio de ação conjunta, com o envolvimento do Ministério da Integração Nacional, do Conselho Deliberativo do FCO e do Banco do Brasil, buscando também o envolvimento dos Conselhos de Desenvolvimento dos Estados beneficiários dos recursos do FCO e do Distrito Federal e dos segmentos interessados, por meio das instituições que os representam, em consonância com o princípio constitucional da eficiência, e na busca da efetividade, eleja indicadores que possibilitem avaliações objetivas quanto aos resultados alcançados com a aplicação dos recursos do Fundo e permita estabelecer inferências quanto à sua participação no desenvolvimento social e econômico da Região Centro-Oeste; (grifo nosso)

Tal determinação foi estendida ao ministério, mediante o Acórdão nº 716/2008 - TCU – Primeira Câmara, referente a Prestação de Contas Anual do FCO do exercício do ano 2006:

1.1 Determinar ao Ministério da Integração Nacional que:

(...)

b) registre, nas próximas programações e prestações de contas do FCO, as metas qualitativas e quantitativas a serem observadas na gestão do fundo e os resultados apresentados pelos indicadores definidos, nos termos do item 6.1.1.2 do Acórdão TCU nº 1109/2005 - Segunda Câmara. (grifo nosso)

Ainda nesse sentido, o tribunal, mediante o Acórdão nº 1370/2010 – TCU – Plenário, referente ao Relatório de Auditoria de Conformidade do FCO, recomendou que:

9.1 recomendar ao Ministério da Integração Regional, que:

(...)



9.1.1 após a disponibilização das informações requisitadas ao Banco do Brasil, com amparo no artigo 7º da Lei nº 10.177/2001, consideradas pelo Ministério da Integração como necessárias à avaliação dos impactos econômicos e sociais da aplicação dos recursos do FCO, mensure a contribuição das ações do FCO para a consecução dos objetivos estabelecidos no artigo 2º de sua Lei instituidora, qual seja, contribuir para o desenvolvimento econômico e social da região, mediante a execução de programas de financiamento aos setores produtivos, bem como avalie a redução das desigualdades de nível de vida entre as regiões brasileiras e a promoção da equidade no acesso a oportunidades de desenvolvimento, objetivos fixados no artigo 1º do decreto instituidor da Política Nacional de Desenvolvimento Regional;

(...)

9.2 recomendar ao Banco do Brasil S.A., que:

(...)

9.2.3 continue a subsidiar o Ministério da Integração Nacional com as informações necessárias ao desenvolvimento dos indicadores e metas qualitativos para o FCO, e que faça constar dos relatórios de gestão do Fundo o resultado dos trabalhos acerca dos impactos econômicos e sociais da aplicação dos recursos do Fundo, a serem desenvolvidos pelo MI com base nas informações fornecidas pelo Banco do Brasil, com amparo no artigo 7º da Lei nº 10.177/2001; (grifo nosso)

O órgão de controle interno também tratou do assunto em seu Relatório de Auditoria nº 224568, referente à Auditoria Anual de Contas do FCO, exercício de 2008, onde constatou que:

O relatório concluiu ainda que as metas estabelecidas pela Resolução nº 340 eram metas quantitativas, não tendo sido apresentadas metas qualitativas. Dessa forma, foi recomendado aos administradores do FCO que desenvolvessem indicadores qualitativos capazes de medir o desenvolvimento econômico do Fundo na Região Centro-Oeste e desenvolvessem metas qualitativas fundamentadas nas diretrizes estabelecidas pelo Ministério da Integração Nacional e pelo CONDEL/FCO e consoante ao objetivo do Fundo.

Em resposta, o Banco do Brasil encaminhou o documento “Auditoria Interna 2008/2586”, de 23/09/2008. Nesse documento o Banco do Brasil concordou com a definição de novas metas qualitativas pelas partes envolvidas no processo de gestão, espelhando as ações de responsabilidade de cada entidade para o atingimento dos objetivos do Fundo.

Nesse sentido, o Banco do Brasil informou que em 01/08/2008 foi realizada reunião com a participação de representantes dos Ministérios da Fazenda e da Integração Nacional, da CGU e dos bancos administradores dos Fundos Constitucionais (BB, BNB e BASA), para tratar da avaliação dos impactos econômicos e sociais decorrentes dos empréstimos concedidos com recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento.

Naquela oportunidade o MI solicitou que a avaliação dos impactos econômicos e sociais decorrentes dos financiamentos concedidos com recursos do FCO em 2008 fosse apresentada pelo BB mediante o uso das seguintes metodologias: matriz insumo-produto; matching com propensity score; pesquisa de campo para avaliar o resultado das operações. Dada a amplitude dos trabalhos a serem desenvolvidos e a eventual necessidade de recorrer a consultoria especializada, ficou acordado na reunião que os estudos visando à avaliação dos impactos econômicos e sociais não seriam inseridos no Relatório de Gestão referente ao exercício de 2008, mas apresentados ao longo de 2009. Por fim, o Banco do Brasil informou que o desenvolvimento de indicadores ficará condicionado ao desenvolvimento das metas qualitativas. (grifo nosso)

A CGU ainda voltou ao tema no Relatório de Auditoria nº 201203536, referente à Auditoria Anual de Contas do FCO, exercício de 2011:

No Relatório de Gestão de 2011 do FCO foram apresentados os indicadores criados por meio da Resolução CONDEL/FCO nº 319, de 14/09/2007, e dos respectivos indicadores de desempenho para o exercício de 2011 definidos por meio da Resolução CONDEL/FCO nº 417, de 25/03/2011. Esses indicadores referem-se à operacionalização do Fundo (indicadores quantitativos) e não contemplam informações sobre a avaliação do impacto do Fundo na sociedade (indicadores qualitativos).



Contudo, não foram demonstrados indicadores qualitativos capazes de medir o desenvolvimento econômico e social do Fundo na Região Centro-Oeste, além de metas qualitativas fundamentadas nas diretrizes estabelecidas pelo Ministério da Integração Nacional e pelo CONDEL/FCO e consoante ao objetivo do Fundo.

(...)

No plano de providências encaminhado pela extinta Secretaria do Centro-Oeste – SCO/MI, foi informado, mediante o Ofício nº 439/2009-SCO-MI, que o Ministério da Integração Nacional havia buscado coordenar e orientar as discussões acerca da celebração do Acordo de Cooperação Técnica com o IPEA. Sendo assim, devido às providências adotadas, considerou-se sanado este ponto.

Quanto às recomendações ao Banco do Brasil, por meio do Ofício 2307/AI/BB de 04/09/2009, o Banco encaminhou esclarecimentos sobre o assunto. Assim, em face do andamento que foi dado pelo Banco e pelos subsídios que apresentou à SCO/MI, considerou-se sanada a recomendação constante da alínea “a”.

Em relação ao recomendado na alínea “b”, o Banco apresentou previsão de prazos para a elaboração dos indicadores, solicitando a adoção de novo cronograma. Entretanto, conforme se constatou, não houve a elaboração dos indicadores qualitativos por parte dos gestores. (grifo nosso)

No anexo ao Parecer-Conjunto nº 28 – SFRI/SUDECO, relativo às recomendações dos órgãos de controle atendidas no exercício, o Ministério da Integração manifestou-se no sentido de:

Em agosto de 2013, o Ministério da Integração Nacional e o Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (IPEA) assinaram o Termo de Cooperação para Descentralização de Crédito nº 31/2013 com o objetivo de estabelecer a cooperação entre as partes, visando disponibilização de informações, conjugação de esforços, competências e conhecimentos para o monitoramento e avaliação dos instrumentos da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), sendo os Fundos Constitucionais de Financiamento um desses instrumentos, constituem, assim, objeto de avaliação deste Termo de Cooperação.

O acordo com o IPEA para realização dessa atividade de avaliação é oportuno, visto que esta instituição tem como missão a de produzir estudos e pesquisas visando amparar a formulação, avaliação e acompanhamento de políticas públicas de desenvolvimento.

Assim, foi com base neste Termo de Cooperação, e nas apresentações e propostas de trabalho apresentadas ao MI no primeiro semestre de 2013, que o IPEA e o MI firmaram o Acordo de Cooperação Técnica nº 19/2013, em setembro de 2013, com a finalidade de estabelecer condições à implementação de ações conjuntas que assegurem a realização de estudos, pesquisas e eventos em áreas de mútuo interesse, principalmente, no que se refere a temas concernentes ao padrão de desenvolvimento regional brasileiro, ao monitoramento e à avaliação dos instrumentos da política regional.

O ACT prevê a realização de um Plano de Trabalho (PT) com celebração em instrumento específico e adequado para cada atividade prevista. Assim, para o ano de 2014 foi construído um (PT) que apresenta as seguintes ações relativas aos Fundos Constitucionais de Financiamento, com seus respectivos produtos a serem entregues:

1. Avaliação da Política Regional Brasileira. Produtos:

Pesquisa “Situação atual da aplicação dos Fundos Regionais e Incentivos Fiscais”: fará diagnóstico da atual aplicação dos recursos dos Fundos Regionais e Incentivos Fiscais e fontes complementares ao financiamento da política regional, com vistas a subsidiar definições futuras e apontar possibilidades de aprimoramento dos critérios de alocação de recursos. Deverá ser analisada, além das informações atualmente disponibilizadas pelos Bancos administradores e Superintendências de Desenvolvimento Regional, a evolução de indicadores relacionados à produção total, renda, emprego, qualidade de vida e outros que possam representar o desenvolvimento econômico e social dos territórios. A pesquisa investigará, ainda, diferenças no impacto dos fundos ao longo dos anos, por tipologia da PNDR e por setor de atividade.

(...)



Definição de metodologia para avaliação de impacto dos Fundos Regionais: estudo, elaboração e publicação da metodologia a ser aplicada para monitoramento e avaliação permanentes dos impactos dos Fundos Regionais e Incentivos Fiscais, envolvendo aspectos sociais e econômicos decorrentes de sua aplicação. (grifo nosso)

Embora a solução apresentada de promover o acordo de cooperação técnica com o IPEA, a princípio, seja uma forma de resolver definitivamente a situação de ausência de avaliação, cabe lembrar que esse argumento já vem sendo utilizado pelos gestores desde a Auditoria Anual de Contas relativa ao exercício de 2006, conforme se depreende da leitura do item de informação 1.3.1.4 do Relatório de Auditoria nº 190200, sem que no entanto, até o presente momento, tenha sido apresentado o resultado final.

Diante do exposto, verifica-se que mesmo após vinte e cinco anos de implantação, e não obstante passado mais de uma década das primeiras constatações, recomendações e determinações dos órgãos de controle externo e interno acerca do assunto, ainda não existem estudos, metas e indicadores capazes de avaliar, com o mínimo de precisão, quais os verdadeiros custos e benefícios das políticas de incentivos regionais realizadas pelos fundos constitucionais de financiamento.

Causa

Fragilidades no processo de avaliação de resultados qualitativos obtidos, não obstante as reiteradas constatações dos órgãos de controle interno e externo.

Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta ao Ofício nº 27.905/2014/DIINT/DI/SFC/CGU-PR, de 21/10/2014, que encaminhou o Relatório Preliminar da Auditoria Anual de Contas do FCO referente ao exercício 2013, o Banco do Brasil manifestou-se, mediante o documento da Diretoria de Governo – 2014/02456, de 07/11/2014, nos seguintes termos:

Salientamos que a coordenação das atividades de avaliação dos impactos econômicos dos Fundos Constitucionais de Financiamento, entre eles o FCO, está sob responsabilidade da Secretaria de Fundos Regionais e Incentivos Fiscais do Ministério da Integração Nacional, o qual firmou o Acordo de Cooperação Técnica nº 19/2013 com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), a fim de estabelecer os indicadores qualitativos de gestão que avaliem o impacto econômico e social do Fundo, conforme especificado no Ofício nº 609/SFRI-MI, de 22.8.2014, encaminhado por aquele Ministério ao TCU em relação ao Processo TC 037.079/2012-3 e recentemente enviado a essa CGU pelo MI, por meio do ofício 1044/SFRI-MI, de 31/10/2014.

Dessa forma, as metas e indicadores qualitativos de gestão que avaliem o impacto econômico e social do FCO seriam estabelecidos tão logo o IPEA apresentasse ao Ministério da Integração Nacional os resultados dos seus estudos e os respectivos indicadores sejam homologados pelo Condel.

A Secretaria de Fundos Regionais e Incentivos Fiscais também se pronunciou sobre a questão, por meio do Oficio nº 1044/SFRI/MI, de 31/10/2014, nos seguintes termos:

A respeito, encaminho cópia do Ofício nº 609/SFRI/MI, de 22 de agosto de 2014, por meio do qual esta Secretaria prestou esclarecimentos ao Tribunal de Contas da União (TCU) sobre os indicadores de produtos e efeitos relacionados aos Fundos Constitucionais de Financiamento, Fundos de Desenvolvimento Regional, Fundos de Investimento e Incentivos Fiscais, visando atender às recomendações do Acórdão nº 1005/2014 – TCU – Plenário, bem como às demais recomendações/determinações de órgãos de controle acerca do tema, conforme itens 1 e 2 do anexo ao citado Ofício.

Destaco que, conforme consta no item 4 do referido anexo, no Acordo de Cooperação Técnica celebrado entre este Ministério e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), ficou



proposto que um dos produtos a serem apresentados pelo IPEA, em relação à Avaliação da Política Regional Brasileira, é a definição de uma metodologia de monitoramento e avaliação permanente dos impactos dos Fundos Regionais e Incentivos Fiscais, em especial dos Fundos Constitucionais de Financiamento.

Por fim, informo que para a realização dos estudos propostos, além da análise de microdados referentes às contratações dos Fundos Regionais, no período de 1989 a 2013, serão analisados também dados coletados por meio de questionários qualitativos aplicados aos beneficiários dos Fundos, gerentes do Banco da Amazônia, Banco do Nordeste e Banco do Brasil, e atores locais dos municípios selecionados em cada região, conforme metodologia desenvolvida pela equipe de pesquisa. Em setembro de 2014, iniciou-se a fase de pesquisa de campo nas cidades de Brasília-DF e Belém-PA e, no mês de outubro, foram realizadas entrevistas nos municípios de Altamira-PA e Rio Branco -AC.

Análise do Controle Interno

A despeito dos esforços demonstrados pelo Banco do Brasil e pela Secretaria de Fundos Regionais e Incentivos Fiscais, até o presente momento a unidade auditada não apresentou resultado final do processo de desenvolvimento dos indicadores qualitativos de gestão.

Tendo em vista que, de acordo com o estabelecido no inciso III, art. 14 da Lei nº 7.827/1989, cabe ao Conselho Deliberativo da Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste, avaliar os resultados obtidos e determinar as medidas de ajustes necessárias ao cumprimento das diretrizes estabelecidas e à adequação das atividades de financiamento às prioridades regionais, optou-se por acompanhar tais desdobramentos no Plano de Providências Permanente da Sudeco, que realiza as atividades de Secretaria Executiva do CONDEL/Sudeco.

Recomendações:

Recomendação 1: O Banco do Brasil, em conjunto o Ministério da Integração Nacional e a Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste, deverá apresentar os resultados definitivos provenientes do Acordo de Cooperação Técnica, contendo metas e indicadores capazes de avaliar os custos e benefícios das políticas de incentivos regionais realizadas pelo FCO.

2.2 Planos de Auditoria

2.2.1 Planos de Auditoria

2.2.1.1 INFORMAÇÃO

Informações a respeito do conteúdo específico do Relatório de Gestão do FCO

Fato

Consoante o exposto no item 4, Parte B, do Anexo II da Decisão Normativa – TCU nº 127, de 15/05/2013, que dispôs sobre orientações às unidades jurisdicionadas ao Tribunal quanto ao preenchimento dos conteúdos específicos, a unidade deveria apresentar informações a respeito dos saldos dos financiamentos, das renegociações, das ações de execução, dos resarcimentos, da inadimplência e das operações de renegociação, da evidenciação do *del credere* da Demonstração de Resultado do Exercício e das Notas Explicativas conciliatórias dos regimes adotados (Lei nº 4.320/1964 e 6.404/1976), contemplando as justificativas para as eventuais diferenças verificadas.



No que se refere ao planejamento da auditoria anual de contas, o § 9º do Art. 9º da Decisão Normativa – TCU nº 132, de 02/10/2013, determina que o órgão de controle interno deve, em relação aos conteúdos específicos exigidos de unidade auditada na Parte B do Anexo II da Decisão Normativa TCU nº 127/2013, avaliar as informações prestadas pelos dirigentes, no mínimo, quanto à completude e à veracidade.

As informações foram apresentadas pela unidade, de maneira completa, no Item 8 e no Anexo V do Relatório de Gestão 2013 do FCO. Em relação à veracidade, optou-se por verificar a evolução da situação financeira dos fundos constitucionais de financiamento, com base em um conjunto de informações financeiras prestadas pelo gestor do fundo, a fim de testar a validação interna dos dados. Uma opinião devidamente fundamentada acerca das informações prestadas no Relatório de Gestão dependeria de acesso às diversas base de dados das operações e a realização de testes de controle e substantivos, o que foge ao escopo da auditoria de contas.

Desde o exercício de 2010 o TCU incluiu o FCO dentre as unidades que devem prestar informações complementares acerca da gestão. Tendo em vista que as informações referem-se sempre aos três últimos exercícios, o órgão de controle interno efetuou o levantamento do conteúdo apresentado desde o exercício de 2008, quando a informação estava disponível, a fim de efetuar análise da evolução da situação financeira do fundo nos últimos seis exercícios.

Operações em Adimplência e Inadimplência

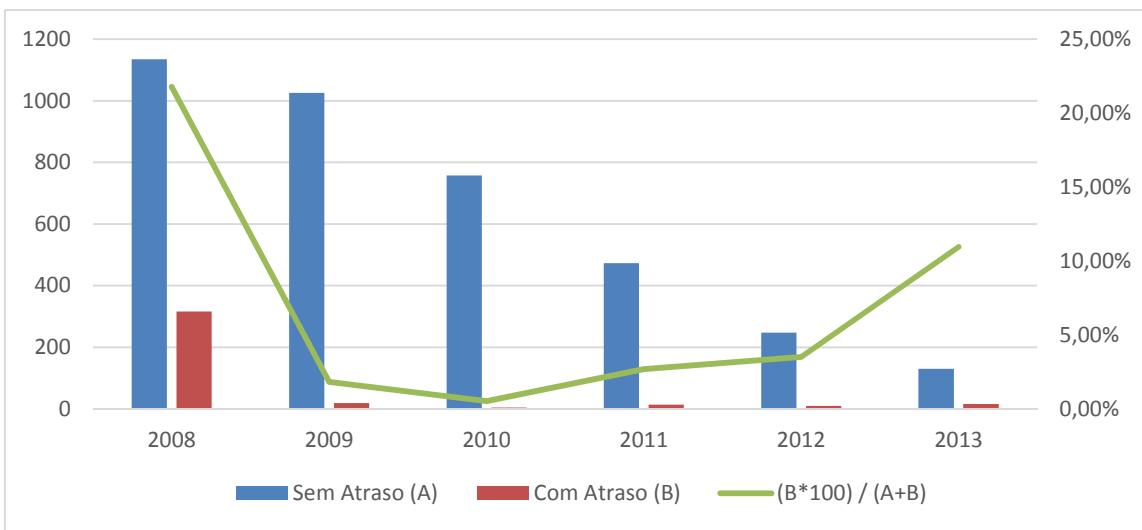
Em relação ao subitem, o único ano que apresentou redução no número total de operações em atraso foi o exercício de 2009, fruto das alterações previstas na Medida Provisória nº 432, de 27/05/2008, que instituiu medidas de estímulo à liquidação ou regularização de dívidas originárias de operações de crédito rural e de crédito fundiário, convertida posteriormente na Lei nº 11.775, de 17/09/2008, que definiu o prazo de 31/03/2009 para finalização do processo de renegociação das dívidas.

Ainda nesse sentido, a Lei nº 11.945, de 04/06/2009, conversão da Medida Provisória nº 451, de 15/12/2008, em seu artigo 28, alterou e incluiu condições para renegociações de dívidas contratadas com recursos de Fundos Constitucionais. Assim, a redução observada não foi fruto da melhora da gestão do fundo, mas sim de benefícios concedidos aos financiamentos em atraso, que impactaram negativamente as operações do FCO, conforme demonstrado posteriormente.

Seguem gráficos ilustrativos da série histórica de inadimplência:

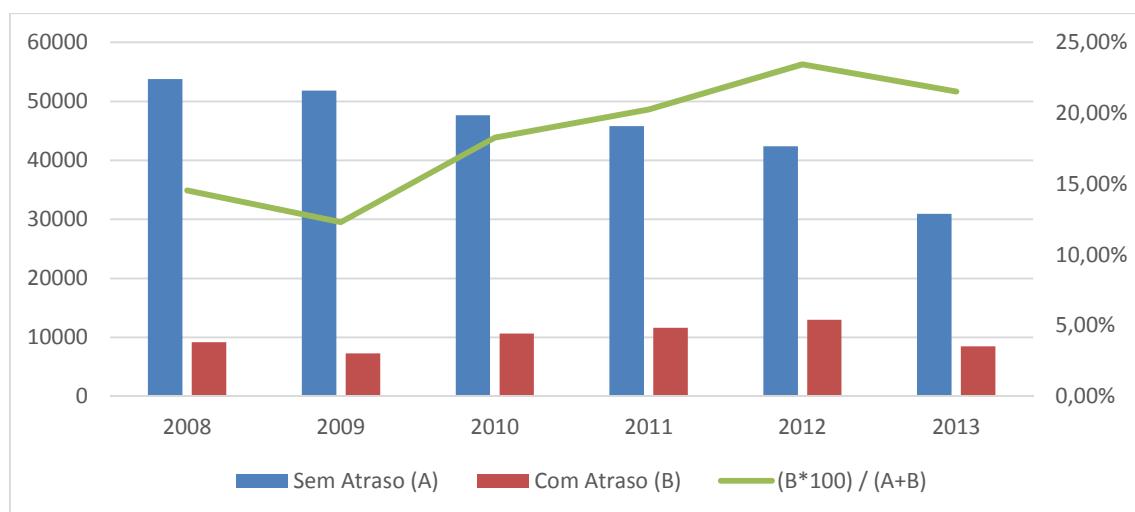
Gráfico 3: Operações em adimplência e inadimplência – Risco Compartilhado.





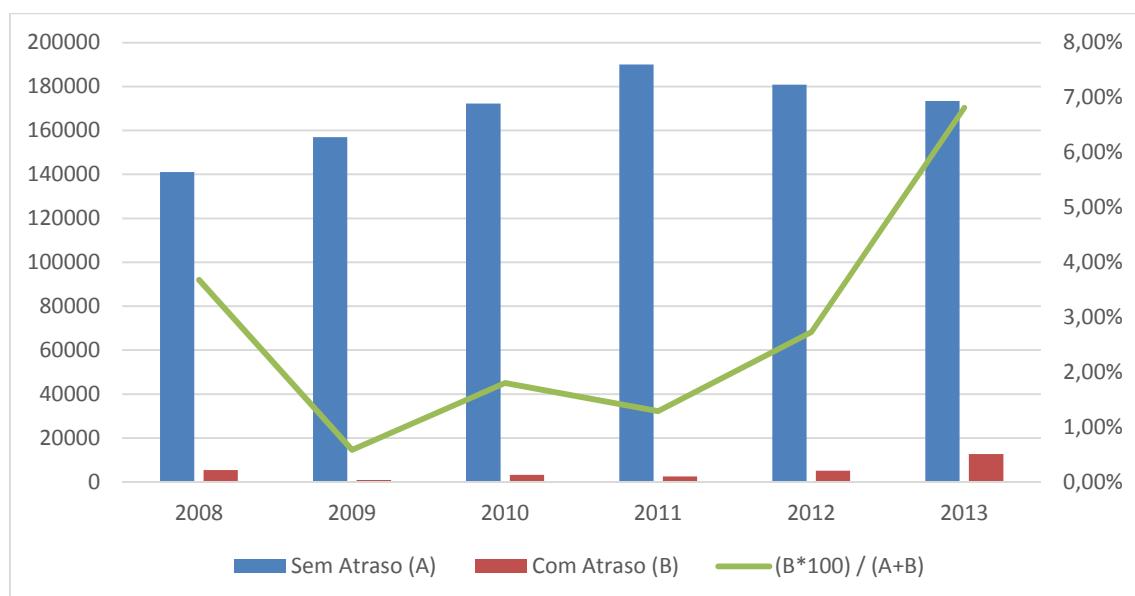
Fonte: RG do FCO, anos 2008 a 2013.

Gráfico 4: Operações em adimplência e inadimplência – Risco Integral FCO.



Fonte: RG do FCO, anos 2008 a 2013.

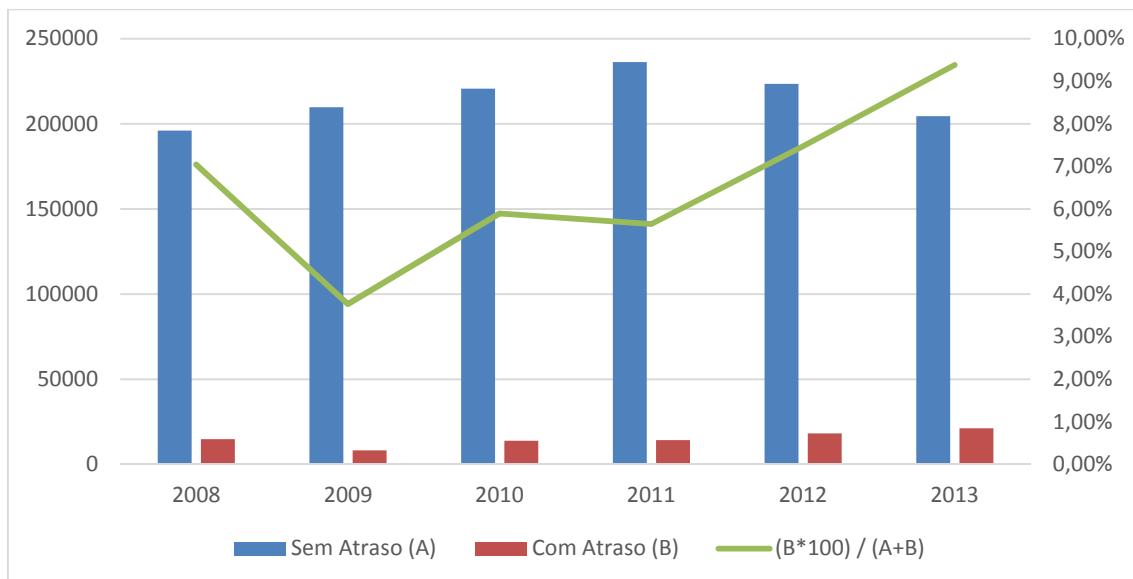
Gráfico 5: Operações em adimplência e inadimplência – Risco Integral BB.



Fonte: RG do FCO, anos 2008 a 2013.



Gráfico 6: Operações em adimplência e inadimplência – Total.



Fonte: RG do FCO, anos 2008 a 2013.

No período observado, a média da porcentagem de operações atrasadas com risco total do FCO foi o triplo da média do risco total de operações e quase seis vezes maior que a do risco exclusivo do banco.

Tal tendência de alta é ainda mais preocupante tendo em vista que a taxa de inadimplência do setor rural é o triplo da observada no setor empresarial, o que pode implicar em aprovação de nova medidas de renegociação dessas dívidas em desfavor do patrimônio do fundo, conforme pode ser observado nos últimos anos.

Créditos de Liquidação Duvidosa

Já em relação ao subitem, observou-se tendência de diminuição nos saldos dos créditos de liquidação duvidosa de risco integral do banco entre 2008 e 2010, caindo, em termos nominais, de R\$ 215 milhões para R\$ 75 milhões, seguida de uma estabilização no período posterior. Tal movimento pode ser explicado pelo reconhecimento de prejuízos em desfavor do banco operador, que subiu de R\$ 76 milhões em 2008 para R\$ 534 milhões em 2010.

Em relação às operações com risco integral do fundo, observou-se um movimento oposto, de crescimento entre 2008 e 2011, passando, em termos nominais, de R\$ 210 milhões para R\$ 616,5 milhões, seguido de uma queda brusca em 2012. Mais uma vez, a explicação se deve pelo reconhecimento de prejuízos, dessa vez, provocada por ressalva apresentada pela auditoria independente às demonstrações contábeis apresentadas em junho 2012.

Conforme nota explicativa às demonstrações contábeis do exercício de 2012, o banco operador reconheceu que:

As demonstrações financeiras estão sendo apresentadas de forma retrospectiva para atendimento ao Pronunciamento Técnico CPC 23 – Políticas Contábeis, Mudança de Estimativa e Retificação de Erro, em decorrência à observação do art. 7º da Resolução CMN nº 2.682, de 21 de dezembro de 1999, que determina que as operações classificadas como de risco nível H devem ser baixadas para perdas após decorridos seis meses de suas classificações nesse nível. As baixas resultaram em ajustes nos saldos patrimoniais e de resultados, como segue: (...).



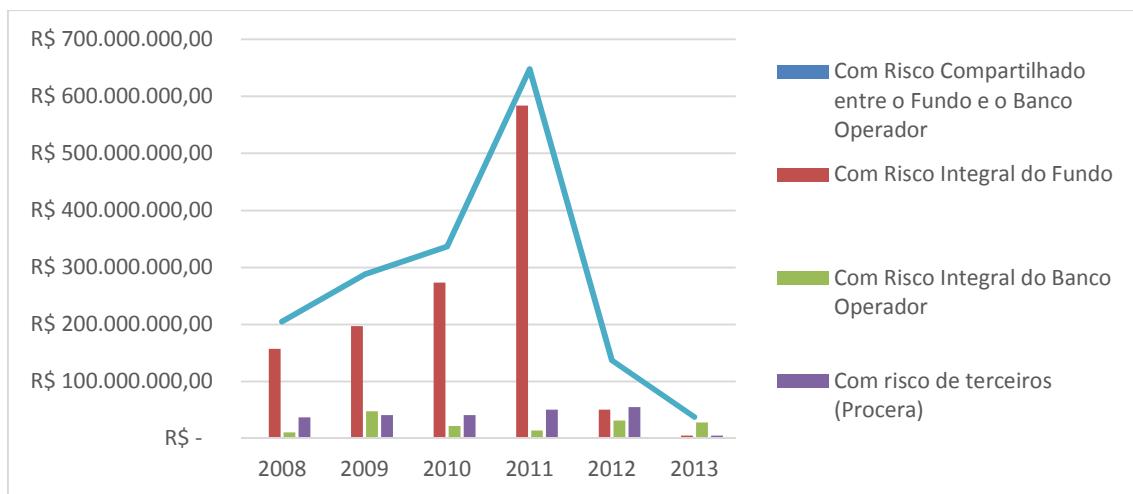
Assim, as operações foram baixadas em 2012, conforme pode ser observado nos gráficos abaixo:

Gráfico 7: Créditos de Liquidação Duvidosa – Até 180 dias.



Fonte: RG do FCO, anos 2008 a 2013.

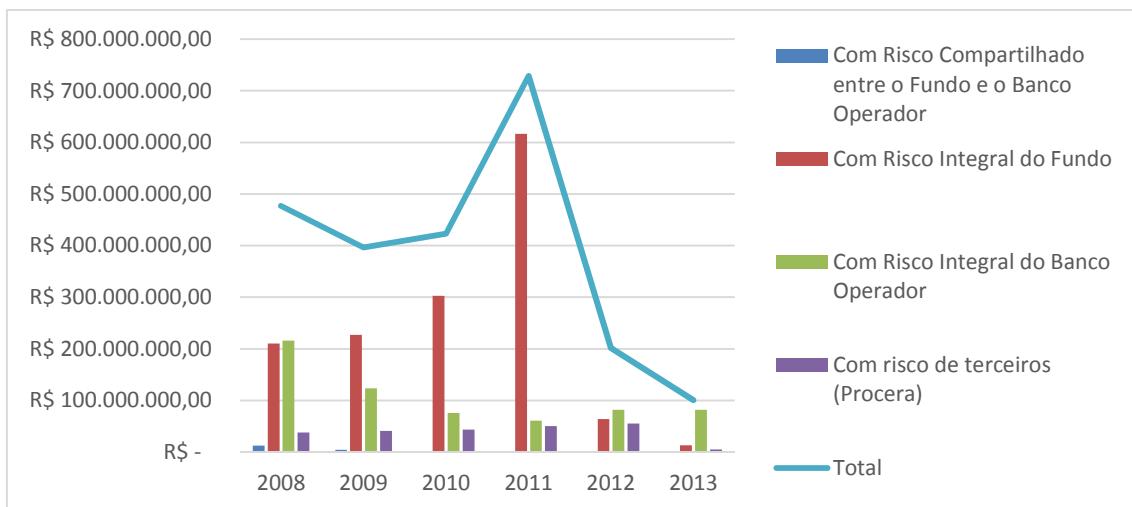
Gráfico 8: Créditos de Liquidação Duvidosa – De 181 até 360 dias.



Fonte: RG do FCO, anos 2008 a 2013.

Gráfico 9: Créditos de Liquidação Duvidosa – Até 360 dias.





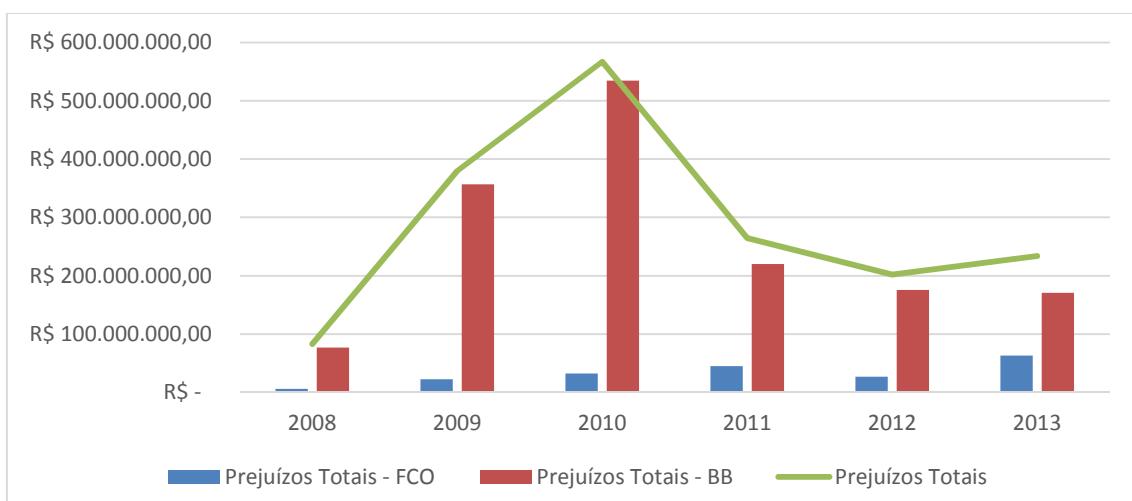
Fonte: RG do FCO, anos 2008 a 2013.

Dessa forma, a avaliação da série histórica restou prejudicada em função do erro detectado no exercício de 2012.

Prejuízos Contabilizados no Exercício

No que se refere ao subitem, observou-se, à exceção do exercício de 2012, um aumento contínuo e significativo nos prejuízos totais (integral FCO + 50% do compartilhado) imputados ao FCO, que passaram, em termos nominais, de R\$ 5,8 milhões em 2008 para R\$ 62,8 milhões em 2013, conforme podemos observar no gráfico abaixo:

Gráfico 10: Prejuízos Contabilizados no Exercício.



Fonte: RG do FCO, anos 2008 a 2013.

Levando-se em consideração que em 2008 a carteira de risco FCO (integral FCO + 50% do compartilhado) era de R\$ 1,28 bilhão e que em 2013 registrava R\$ 636,7 milhões, percebe-se que houve forte deterioração da carteira no período, dado que, pela variação negativa do valor de operações em carteira, esperava-se uma variação no mesmo sentido das perdas.

Isto ocorre por força do disposto no art. 13 da Medida Provisória nº 2.196, de 24/08/2001, que determinou que o risco das operações contratadas até 30/11/1998 e das contratadas no âmbito do Pronaf – Reforma Agrária sejam 100% ou integral do FCO e do art. 6º da



Lei n.º 10.177, de 12/01/2001, o risco das operações contratadas a partir de 01/12/1998 passou a ser compartilhado com o Fundo.

Não obstante o resultado apresentado de crescentes perdas no período, em 26/12/2013 foi editada a Medida Provisória nº 636, posteriormente convertida na Lei nº 13.001, de 20/06/2014, que determina que:

Art. 8º Quanto às operações de crédito rural ao amparo do Programa Especial de Crédito para a Reforma Agrária - PROCERA, repactuadas ou não, o Poder Executivo fica autorizado a:

I - remitir as operações cuja soma dos saldos devedores por mutuário, na data da publicação da Medida Provisória no 636, de 26 de dezembro de 2013, atualizados na forma do regulamento, seja de até R\$ 10.000,00 (dez mil reais); e

II - conceder rebates e bônus de adimplência para as operações cuja soma dos saldos devedores por mutuário, na data da publicação da Medida Provisória nº 636, de 26 de dezembro de 2013, atualizados na forma do regulamento, seja superior a R\$ 10.000,00 (dez mil reais).

(...)

§ 4º O risco das operações de crédito rural do Procera será imputado:

I - aos respectivos Fundos Constitucionais, quando contratadas com recursos desses Fundos;

II - à União, quando contratadas com recursos do Orçamento Geral da União – OGU.

(...)

§ 6º A União e os Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte - FNO, do Nordeste - FNE e do Centro-Oeste - FCO assumirão, respectivamente, os custos decorrentes das medidas de que trata este artigo, sobre as operações a eles vinculadas.

Art. 9º Fica o Poder Executivo, após a realização das remissões e liquidações de que trata o art. 8º, autorizado a extinguir o Fundo do Programa Especial de Crédito para a Reforma Agrária - PROCERA e a adotar as medidas necessárias à apuração e destinação dos ativos, para efeito da liquidação do Fundo.

Parágrafo único. As demais obrigações e haveres do Fundo serão atribuídos à União, sob gestão do Incra, exceto as obrigações oriundas de operações de crédito contratadas com recursos do FNO, FNE e FCO que serão a esses imputadas. (grifo nosso)

Dessa forma, as operações contratadas no âmbito do Programa de Apoio à Política de Reforma Agrária (Papra), que foram contratadas com risco do Programa Especial de Crédito para Reforma Agrária (Procera), passaram a ser imputadas ao risco integral do fundo.

Em 27/12/2013, foi editado o Decreto nº 8.179, que regulamentou o disposto na Lei, e dispôs, em seu Art. 4º, que “*A remissão e a concessão de rebate de que trata o art. 3º produzirão efeitos a partir da data de edição da Resolução do CMN que dispuser sobre as definições de que tratam, respectivamente, os incisos I e II do mesmo artigo.*”.

Tendo em vista que em 28/08/2014, o CMN editou a Resolução nº 4.365, que determina que a remissão deverá ser efetivada até 28 de novembro de 2014 e que o prazo para concessão de rebate para liquidação é até 31 de agosto de 2015, espera-se que nos próximos dois exercícios o fundo apresente novos prejuízos oriundos do Procera.

Observou-se ainda que nem o relatório de gestão produzido pelo Banco do Brasil, nem o Parecer-Conjunto de apreciação das contas pelo Ministério da Integração Nacional e nem o Relatório dos Auditores Independentes sobre as Demonstrações Contábeis fazem qualquer menção ao normativo. Embora o relatório do agente operador não tenha apresentado a estimativa do impacto nas contas do FCO, este não deve ser desprezível, levando-se em consideração que o volume de recursos na carteira do Procera era de R\$ 84,6 milhões ao final do exercício de 2013, sendo que desse montante, 71,4% das operações encontravam-se inadimplentes.



Além disso, destaca-se o fato de que a postergação do reconhecimento de efeitos determinada pelo Decreto nº 8.179/2013 não se coaduna com o Princípio da Competência, conforme disposto no Apêndice II da Resolução CFC nº 750/1993 que trata dos Princípios de Contabilidade sob a perspectiva do Setor Público, aprovada pela Resolução CFC nº 1.111/2011, com redação dada pela Resolução CFC nº 1.367/2011.

Recursos Ressarcidos pelos Bancos Operadores

Em relação ao subitem, observou-se uma redução significativa de 2010, primeiro exercício com informação disponível, onde somaram R\$ 8 milhões, para R\$ 785 mil em 2013. A variação ocorreu conforme esperado, tendo em vista a redução da carteira de operações de risco compartilhado de R\$ 66 milhões em 2010 para R\$ 17 milhões em 2013.

Tendo em vista que as operações com risco compartilhado apenas ocorreram entre 01/12/1998 e 30/06/2001, a tendência é que esses valores continuem sendo reduzidos a cada ano devido à redução das operações em carteira. Em contrapartida, conforme observado anteriormente, a tendência é de aumento no percentual de inadimplência nesse segmento, dado que cada operação inadimplente passa a impactar de maneira mais significativa o índice, devido ao baixo número de operações.

De acordo com o declarado pelo banco na análise crítica do Relatório de Gestão: “*a cobrança das dívidas com risco do BB seguem os mesmos critérios e procedimentos adotados para as operações de crédito do Banco do Brasil, como, por exemplo, a realização de notificações de vencimento, cobrança administrativa e a execução judicial. Ressalta-se que a legislação vigente não contempla o tratamento dos créditos inadimplidos para operações com risco do Fundo, fato que restringe as ações do administrador para sua recuperação*”.

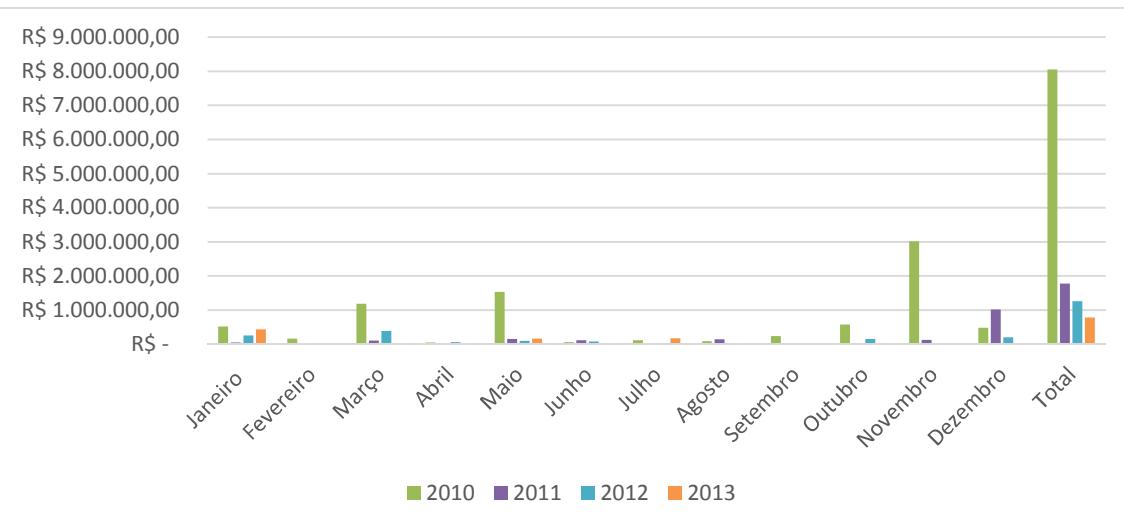
Ressalta-se que o artigo 15-D da Lei nº 7.827/1989, incluído pela Lei nº 11.945/2009, autoriza a liquidação das dívidas pelo equivalente financeiro do valor atual dos bens passíveis de penhora, observando regulamentação específica dos respectivos Conselhos Deliberativos. Assim constata-se que a legislação para a cobrança de dívidas de operações com risco FCO prevê tratamento distinto dos critérios adotados pelo Banco na cobrança de operações de risco próprio.

Mesmo prevista desde 2009, a regulamentação somente foi aprovada na 2ª Reunião Ordinária, ocorrida em 30.07.2013, mediante a Resolução CONDEL/Sudeco nº 014/2013.

De acordo com o Art. 10 da Resolução, os efeitos desta regulamentação poderão ser, ao final de 180 dias, avaliados pelo Banco Administrador, e os seus resultados apresentados ao Conselho Deliberativo, que deliberará, se for o caso, sobre ajustes que se façam necessários ao presente normativo, entretanto, de acordo com o Relatório do Banco, durante o exercício de 2013, não houve operações de risco integral do Fundo ou compartilhado liquidadas pelo equivalente financeiro do valor dos bens passíveis de penhora dos devedores diretos e respectivos garantes, nos termos do artigo 15-D da Lei nº 7.827/1989.

Gráfico 11: Valor Ressarcido pelo Banco Operador.





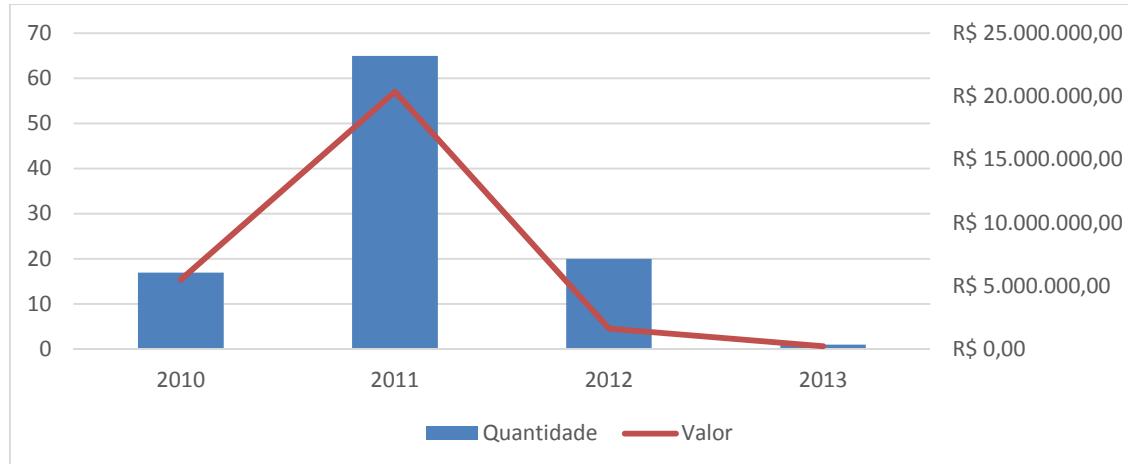
Fonte: RG do FCO, anos 2010 a 2013.

Ações de Cobranças Judiciais Ajuizadas

No que se refere ao subitem, observou-se redução significativa na quantidade e no valor total das ações ajuizadas de risco compartilhado e de risco integral do fundo, principalmente entre 2011 e 2013.

Já no caso das ações com risco integral do banco, observou-se crescimento na quantidade de ações ajuizadas em 2011, seguido de uma manutenção na quantidade, embora o valor total tenha caído significativamente, o que pode indicar que o banco está ajuizando ações com valores médios menores.

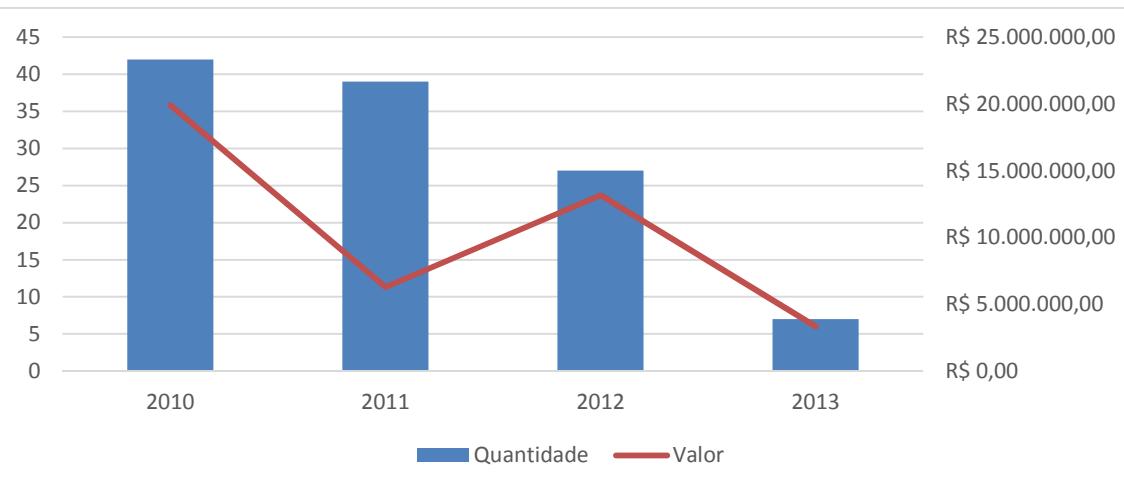
Gráfico 12: Ações de Cobranças Judiciais Ajuizadas – Risco Compartilhado.



Fonte: RG do FCO, anos 2010 a 2013.

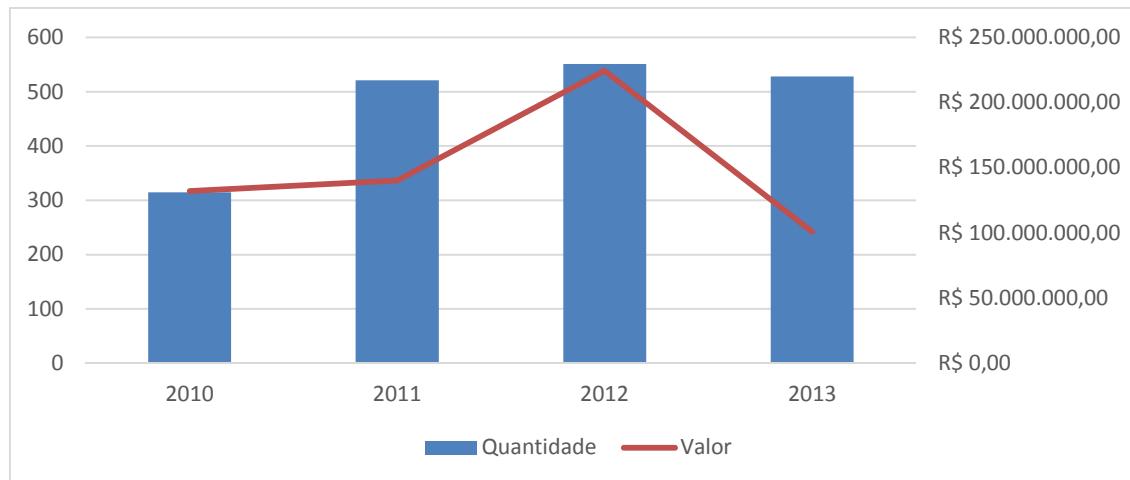
Gráfico 13: Ações de Cobranças Judiciais Ajuizadas – Risco Integral FCO.





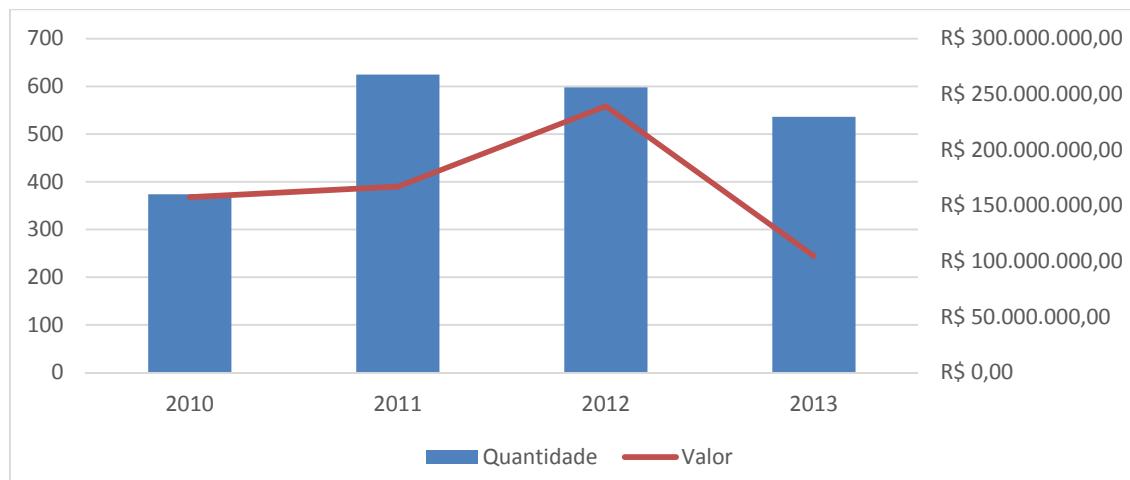
Fonte: RG do FCO, anos 2010 a 2013.

Gráfico 14: Ações de Cobranças Judiciais Ajuizadas – Risco Integral BB.



Fonte: RG do FCO, anos 2010 a 2013.

Gráfico 15: Ações de Cobranças Judiciais Ajuizadas – Risco Total.



Fonte: RG do FCO, anos 2010 a 2013.

O declínio das ações de cobranças judiciais ajuizadas referentes às operações de risco integral FCO e risco compartilhado era esperada, tendo em vista a redução dessas carteiras em detrimento das operações com risco integral do banco.



Evidenciação do *del credere* da DRE

Em relação ao subitem, o banco apresentou os valores globais arrecadados em 2010 e 2011 e a partir de 2012 passou a demonstrar também o valor arrecadado mensalmente.

Em termos nominais, os valores passaram de R\$ 557 milhões em 2010 para R\$ 920 milhões em 2013, acompanhando a evolução dos recursos administrados e nome do banco e com risco integral, onde o *del credere* é limitado a 6% ao ano.

Em relação a proposta do TCU de que o CONDEL reveja a forma de cobrança da comissão *del credere* e estude alternativas que atendam às necessidades bancárias em função do risco de crédito, o conselho decidiu, por meio da Resolução CONDEL/FCO nº 352, de 31/10/2008, pela manutenção da atual forma de cobrança do *del credere*, e ainda aguarda a decisão final do tribunal.

A verificação dos valores declarados só pode ser verificada mediante acesso à base de dados das operações, o que foge ao escopo da presente auditoria.

Notas Explicativas conciliatórias dos regimes adotados

Em relação às notas explicativas, contemplando as justificativas para as eventuais diferenças verificadas entre os regimes previstos nas leis nº 4.320/1964 e 6.404/1976, efetuou-se a consulta ao Siafi, por amostragem, de algumas notas de lançamentos de ajustes efetuadas em relação ao fechamento do exercício e verificou-se a correspondência com o que foi apresentado no Anexo V do relatório de gestão.

Ressalta-se que, diante da incompatibilidade de datas entre o fechamento do Siafi e o conhecimento dos valores definitivos e conforme orientação da STN/CCONT, os valores referentes ao mês de dezembro de 2013 foram registrados após a data de fechamento do exercício de 2013 no Siafi.

Dessa forma, a Declaração do Contador, apresentada no anexo III ao Relatório de Gestão foi no sentido de que as demonstrações contábeis do exercício não refletem corretamente a situação orçamentária, financeira e patrimonial da unidade jurisdicionada.

2.3 CONTROLES EXTERNOS

2.3.1 ATUAÇÃO DO TCU/SECEX NO EXERCÍCIO

2.3.1.1 INFORMAÇÃO

Atuação do Tribunal de Contas da União no exercício

Fato

Verificou-se que não houve, tanto para exercício sob exame quanto para o exercício de 2012, determinação expressa em acórdãos do TCU para que o Controle Interno acompanhasse o cumprimento de diligências feitas ao Fundo Constitucional do Centro-Oeste.

3 GESTÃO FINANCEIRA

3.1 RECURSOS EXIGÍVEIS

3.1.1 FORNECEDORES



3.1.1.1 INFORMAÇÃO

Avaliação da Gestão de Passivos

Fato

A Unidade Jurisdicionada não apresentou as informações sobre o reconhecimento de passivos por insuficiência de créditos ou recursos, alegando que tal informação não é exigida para os Fundos, de acordo com o previsto na página 94 da Portaria – TCU n.º 175, de 09 de julho de 2013.

De fato, a referida Portaria excetua os fundos da abrangência da aplicação de tal item, entretanto, a alínea f) do Quadro A1, Parte A, Anexo II à Decisão Normativa – TCU nº 127, de 15 de maio de 2013, que trata do relacionamento entre as unidades jurisdicionadas e os conteúdos gerais do relatório de gestão, indica, na página 61, que tal subitem deve ser apresentado pelos Fundos Constitucionais.

Por outro lado, o Quadro 1 do anexo IV à Decisão Normativa TCU nº 132, de 02 de outubro de 2013, que apresenta os conteúdos de referência para elaboração do relatório de auditoria de gestão, apresenta no item 7 a avaliação de passivos como uma das avaliações passíveis de serem contempladas no relatório de auditoria de gestão.

Tendo em vista que a reunião de definição de escopo de atuação das unidades técnicas do TCU e da CGU, prevista no art. 14 da Resolução – TCU nº 234, de 1º de setembro de 2010, não pode ser realizada, optou-se por efetuar a avaliação, independente da não apresentação do item por parte da unidade.

A metodologia da equipe de auditoria consistiu na avaliação, mediante a utilização do SIAFI Gerencial, da movimentação de todas as contas contábeis que possam evidenciar eventuais ocorrências de passivos assumidos pela UJ sem prévia previsão orçamentária de créditos ou de recursos (2.1.2.1.1.04.00 – Obrigações Tributárias Fornecedores Insuficiência, 2.1.2.1.1.11.00 – Fornecedores por insuficiência de créditos/recursos, 2.1.2.1.2.11.00 – Pessoal a pagar por insuficiência de créditos/recursos, 2.1.2.1.3.11.00 – Encargos por insuficiência de créditos/recursos, 2.1.2.1.5.22.00 – Obrigações tributárias por insuficiência de créditos/recursos, 2.1.2.1.9.08.11 – Benefícios Previdenciários Insuficiência de Crédito/recursos, 2.1.2.1.9.22.00 – Débitos Diversos por insuficiência de créditos/recursos e 2.2.2.4.3.00.00 – Fornecedores por insuficiência de créditos/recursos) a fim de identificar possíveis lançamentos efetuados por unidades gestoras relacionados à Unidade Jurisdicionada.

Nesse sentido, observou-se que não houve registro de reconhecimento de passivos por insuficiência de créditos no exercício de 2013.





Certificado de Auditoria Anual de Contas

Presidência da República - Controladoria-Geral da União - Secretaria Federal de Controle Interno

Certificado: 201407549

Processo: 00190.016260/2014-11

Unidade(s) Auditada(s): FUNDO CONSTITUCIONAL DE FINANCIAMENTO DA REGIÃO CENTRO OESTE (FCO)

Ministério Supervisor: Ministério da Integração Nacional

Município (UF): Brasília (DF)

Exercício: 2013

1. Foram examinados os atos de gestão praticados entre 01/01/2013 e 31/12/2013 pelos responsáveis pelas áreas auditadas, especialmente aqueles listados no artigo 10 da Instrução Normativa TCU nº 63/2010.

2. Os exames foram efetuados por seleção de itens, conforme escopo do trabalho informado no Relatório de Auditoria Anual de Contas inserido neste processo, em atendimento à legislação federal aplicável às áreas selecionadas e atividades examinadas, e incluíram os resultados das ações de controle, realizadas ao longo do exercício objeto de exame, sobre a gestão da unidade auditada.

3. As seguintes constatações subsidiaram a certificação dos agentes do Rol de Responsáveis:

FUNDO CONSTITUCIONAL DE FINANCIAMENTO DA REGIÃO CENTRO OESTE (FCO) - 201407549

– Prestação de informações incompletas e fragilidades na metodologia de planejamento e avaliação do orçamento constante da Programação Anual do FCO (item 1.2.2.1)

– Fragilidades no processo de classificação, metodologia e seleção de indicadores quantitativos de desempenho da gestão do FCO (item 1.2.3.1)

4. Diante dos exames realizados e da identificação de nexo de causalidade entre os atos de gestão de cada agente e as constatações mencionadas, proponho que o encaminhamento das contas dos integrantes do Rol de Responsáveis, disponível nas folhas 02 a 27 do processo, seja conforme indicado a seguir:

CPF do agente público	Cargo ou função	Avaliação do órgão de Controle Interno	Fundamentação da avaliação do Controle Interno

***.980.408-**	Dirigente Máximo da Unidade Jurisdicionada	Regular com Ressalva	Itens 1.2.2.1 e 1.2.3.1 do Relatório de Auditoria nº 201407549
Demais integrantes do Rol de Responsáveis		Regularidade	Considerando o escopo do Relatório de auditoria, não foram identificadas irregularidades com participação determinante destes agentes.

Brasília (DF), 19 de novembro de 2014.

Coordenador-Geral de Auditoria da Área de Integração Nacional



Parecer de Dirigente do Controle Interno

Presidência da República - Controladoria-Geral da União - Secretaria Federal de Controle Interno

Parecer: 201407549

Processo: 00190.016260/2014-11

Unidade Auditada: FUNDO CONSTITUCIONAL DE FINANCIAMENTO DA REGIÃO CENTRO-OESTE (FCO)

Ministério Supervisor: MINISTÉRIO DA INTEGRACAO NACIONAL

Município/UF: Brasília (DF)

Exercício: 2013

Autoridade Supervisora: Ministro Francisco José Coelho Teixeira

1. Em conclusão aos encaminhamentos sob a responsabilidade da CGU quanto ao processo de contas do exercício da Unidade acima referida, expresso opinião acerca dos atos de gestão referentes ao exercício de 2013, a partir dos principais registros e recomendações formulados pela equipe de auditoria.
2. Inicialmente, cabe ressaltar que o Fundo Constitucional de Financiamento da Região Centro-Oeste (FCO) foi criado com o objetivo de contribuir para o desenvolvimento econômico e social da Região Centro-Oeste, e representa hoje um valioso instrumento para implementação da política de desenvolvimento regional e para a redução das desigualdades regionais e intrarregionais de renda. Em consonância com a missão do Fundo e com as diretrizes e metas estabelecidas para o desenvolvimento da região, os programas de financiamento buscam maior eficácia na aplicação dos recursos, de modo a aumentar a produtividade dos empreendimentos, gerar novos postos de trabalho, elevar a arrecadação tributária e melhorar a distribuição de renda. Entretanto, enquanto no exercício de 2012, foram contratadas 62.711 operações, no montante de R\$ 5,86 bilhões, no exercício de 2013, foram contratadas 46.973 operações, no montante de R\$ 6,09 bilhões. Assim, o valor médio das operações de crédito passou de R\$ 93,4 mil para R\$ 129,6 mil, acréscimo de 38,7%, o que indica que o Fundo está concentrando recursos em quantidade menor de beneficiários, a um custo unitário maior.

3. As constatações que tiveram impactos na gestão indicam impropriedades na prestação de informações do Relatório de Gestão da Unidade e fragilidades na metodologia de planejamento e avaliação do orçamento constante da Programação Anual do FCO. Além disso, foram constatadas fragilidades no processo de classificação, metodologia e seleção de indicadores quantitativos de desempenho da gestão do FCO. Segundo o Banco do Brasil, os indicadores quantitativos do FCO foram criados no contexto de avaliação do desempenho do Fundo, no tocante à aplicação dos recursos, não pretendendo fazer a avaliação dos impactos sociais e econômicos da avaliação da política pública de desenvolvimento regional, da qual o FCO é um dos instrumentos dessa política.

4. As constatações sobre a gestão do FCO em 2013 tiveram como causas primordiais: fragilidades no processo de revisão das informações orçamentárias a serem disponibilizadas no Relatório de Gestão; na metodologia de elaboração da Programação do Fundo para o exercício seguinte, e em sua aferição; no processo de classificação conceitual e na metodologia de construção e avaliação dos indicadores quantitativos de desempenho da gestão. Nesse sentido, foram expedidas recomendações ao Banco do Brasil que englobam tanto a adoção de medidas pontuais quanto estruturantes, tais como: efetuar a divulgação das informações orçamentárias e financeiras executadas de forma completa, dispensando especial atenção ao disposto nos normativos que orientaram a elaboração dos conteúdos do Relatório de Gestão; avaliar, em conjunto com o Ministério da Integração Nacional (MI) e a Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste (SUDECO), a possibilidade de melhoria da metodologia de planejamento e avaliação do orçamento constante da Programação Anual do Fundo; e avaliar, também em conjunto com o MI e a SUDECO, a possibilidade de rever os indicadores de desempenho adotados e propor alterações metodológicas, encerramento ou criação de novos indicadores, a fim de melhorar a qualidade das informações gerenciais utilizadas no processo de tomada de decisão.

5. Cabe registrar que, não houve recomendações feitas pela CGU, tanto para exercício de 2013 como para o exercício de 2012, passíveis de acompanhamento pelo Plano de Providência Permanente. Cabe destacar que, o Banco do Brasil mantém rotina de acompanhamento e atendimento de recomendações, de modo que os procedimentos adotados são sistematizados e contam com apoio de base informatizada na intranet da Auditoria Interna do Banco.

6. Quanto aos controles internos administrativos relativos ao FCO, verificou a adoção de procedimentos de controle realizada pela Diretoria de Governo, na condição de primeira responsável e gestora de processos, que identifica e acompanha os riscos e eventuais fragilidades relativas à gestão dos processos, bem como avalia a eficácia dos controles internos aplicados, apoiando-se na

infraestrutura, metodologia e sistemática empregada pelo Banco do Brasil aos seus processos corporativos, onde a Unidade de Risco Operacional apoia o gestor no mapeamento dos processos e identificação dos riscos. Além disso, a Diretoria de Controles Internos verifica a conformidade e aplicação de recursos do FCO, por meio da aplicação de testes em amostras extraídas das bases de operações contratadas nas redes agências.

Assim, em atendimento às determinações contidas no inciso III, art. 9º da Lei n.º 8.443/92, combinado com o disposto no art. 151 do Decreto n.º 93.872/86 e inciso VI, art. 13 da IN/TCU/N.º 63/2010 e fundamentado no Relatório de Auditoria, acolho a conclusão expressa no Certificado de Auditoria. Desse modo, o processo deve ser encaminhado ao Ministro de Estado supervisor, com vistas à obtenção do Pronunciamento Ministerial de que trata o art. 52, da Lei n.º 8.443/92, e posterior remessa ao Tribunal de Contas da União.

Brasília/DF, 20 de novembro de 2014.

Diretor de Auditoria da Área de Infraestrutura