

**TC 033.272/2014-0**

**Tipo:** Processo de contas, exercício de 2013

**Unidade jurisdicionada:** Fundo Constitucional de Financiamento do Centro Oeste (FCO)

**Responsáveis: Banco do Brasil (BB)** - Aldemir Bendine (CPF: 043.980.408-62); Alexandre Corrêa Abreu (CPF: 837.946.627-68); Osmar Fernandes Dias (CPF: 171.988.289-49); Walter Malieni Junior (CPF: 117.718.468-01); Geraldo Afonso Dezena da Silva (CPF: 775.575.068-04); Paulo Rogério Caffarelli (CPF: 442.887.279-87); Ivan de Souza Monteiro (CPF: 667.444.077-91); César Augusto Rabello Borges (CPF: 033.166.375-91); Benito da Gama Santos (CPF: 026.647.635-04); Paulo Roberto Lopes Ricci (CPF: 079.020.578-51); Antonio Mauricio Maurano (CPF: 038.022.878-51); Admilson Monteiro Garcia (CPF: 830.674.937-53); Sandro Kohler Marcondes (CPF: 485.322.749-00); Clenio Severio Teribele (CPF: 281.432.720-87); Adilson do Nascimento Anísio (CPF: 741.048.967-72); Janio Carlos Endo Macedo (CPF: 038.515.528-06); Gueitiro Matsuo Genso (CPF: 624.201.519-68); **Conselho Deliberativo do Desenvolvimento do Centro-Oeste (CONDEL/SUDECO)** - Aldemir Bendine (CPF: 043.980.408-62); Janio Carlos Endo Macedo (CPF: 038.515.528-06); Gueitiro Matsuo Genso (CPF: 624.201.519-68); Fernando Bezerra de Souza Coelho (CPF: 010.778.878-09); Francisco José Coelho Teixeira (CPF: 203.948.453-15); Silval da Cunha Barbosa (CPF: 335.903.119-91); Francisco Tarquínio Daltro (CPF: 143.386.611-00); André Puccinelli (CPF: 005.983.059-04); Simone Nassar Tebet (CPF: 010.995.617-60); Marconi Ferreira Perillo Junior (CPF: 035.538.218-09); José Eliton de Figueredo Junior (CPF: 587.235.521-15); Agnelo Santos Queiroz Filho (CPF: 196.676.555-04); Nelson Tadeu Filippelli (CPF: 042.510.911-91); Guido Mantega (CPF: 676.840.768-68); Nelson Henrique Barbosa Filho (CPF: 009.073.727-08); Dyogo Henrique de Oliveira (CPF: 768.643.671-34); Miriam Aparecida Belchior (CPF: 056.024.938-16); Eva Maria Cella Dal Chiavon (CPF: 400.606.759-34); Jorge Alberto Portanova Mendes Ribeiro Filho (CPF: 165.085.130-87); Antônio Eustáquio Andrade Ferreira (CPF: 152.480.206-97); José Carlos Vaz (CPF: 329.726.281-87); José Gerardo Fontelles (CPF:

002.361.283-53); Fernando Damata Pimentel (CPF: 129.845.316-04); Alexandre Golombiewski Teixeira (CPF: 656.147.550-04); Ricardo Schaefer (CPF: 507.857.450-68); Gastão Dias Vieira (CPF: 011.965.533-00); Sérgio Braune Solon de Pontes (CPF: 149.906.951-00); Cleudes Bernardes da Costa (CPF: 576.927.851-04); Edson Alves da Silveira (CPF: 547.336.001-78); Milton José Toniazco (CPF: 227.896.930-72); Aleticia Paula Souza Buffon (CPF: 024.684.901-00); Renato Simplicio Lopes (CPF: 000.791.386-91); Antônio Mazurek (CPF: 009.626.439-04); José Evaristo dos Santos (CPF: 036.011.961-15); Ibraim de Almeida Coelho (CPF: 216.522.871-91); Lucindo Alves dos Santos (CPF: 008.526.687-67); Esteniza Fernandes da Costa (CPF: 369.032.801-20); Edson Geraldo Garcia (CPF: 014.994.591-49); João Ribeiro Neto (CPF: 100.713.001-63); Marcelo Contreiras de Almeida Dourado (CPF: 150.923.641-49); Cléber Ávila Ferreira (CPF: 581.398.261-20); **Ministério da Integração Nacional (MIN), Secretaria de Fundos Regionais e Incentivos Fiscais** - Carlos Henrique Rosa (CPF: 057.795.676-03); Henrique Sampaio (CPF: 007.686.944-00); Frederico Guilherme Livino de Carvalho (CPF: 143.583.104-78); Jenner Guimarães do Rêgo (CPF: 168.807.904-10); José Wanderley Uchoa Barreto (CPF: 089.924.443-20); Maurílio Alves Barcelos (CPF: 221.721.571-04).

**Procurador ou Advogado:** não há

**Interessado em sustentação oral:** não há

**Proposta:** mérito

## INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de processo de contas anuais do Fundo Constitucional de Financiamento do Centro Oeste (FCO), relativo ao exercício de 2013.
2. O processo de contas foi organizado de forma individual, conforme classificação constante do art. 5º da Instrução Normativa – TCU 63/2010 e do anexo I à Decisão Normativa - TCU 127/2013.
3. O Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO), criado pela Lei 7.827, de 27/9/1989, 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.
4. A administração do FCO é distinta e autônoma e exercida pelos seguintes órgãos: Ministério da Integração Nacional (MIN), Conselho Deliberativo da Superintendência do

Desenvolvimento do Centro-Oeste (Condel/Sudeco) e Banco do Brasil (BB), conforme art. 13 da Lei 7.827/89.

5. Em linhas gerais, segundo os arts. 14 e 15 da mencionada lei, cabe ao MIN a atuação em um plano estratégico, estabelecendo as diretrizes e orientações gerais para as aplicações do fundo; o Condel/Sudeco atua em um plano tático, estabelecendo e aprovando as diretrizes anuais, bem como avaliando os resultados; e a atuação no plano operacional fica a cargo do BB, que aplica os recursos e implementa a política de concessão de crédito, além de prestar contas dos resultados alcançados.

## **EXAME TÉCNICO**

6. No exame das presentes contas, será dada ênfase na análise dos indicadores quantitativos e qualitativos de desempenho do FCO. Os critérios considerados para essa escolha foram o fato de que o assunto foi alvo de sucessivas determinações por parte deste Tribunal e a relevância do tema.

7. Quanto às constatações apontadas pelo Controle Interno nos itens 1.2.1.1 (peça 4, p. 11-13), 1.2.2.1 (peça 4, p. 13-18) e 2.1.3.1 (peça 4, p. 36-42), que tratam, respectivamente, de inconsistência de informações apresentadas sobre o rol de responsáveis, prestação de informações incompletas e fragilidade na prestação de contas à sociedade, consideram-se suficientes as recomendações já formuladas pela CGU, sem prejuízo do acompanhamento nas próximas contas do FCO.

### **I. Avaliação da conformidade das peças que compõem o processo**

8. O Presidente do Conselho Deliberativo do Desenvolvimento do Centro-Oeste (CONDEL/SUDECO), em cumprimento ao estabelecido nos arts. 14, inciso III, e 20, § 5º da Lei 7827, de 27 de setembro de 1989, resolveu aprovar, *ad referendum* do mencionado conselho, conforme publicação no Diário Oficial da União (peça 3, p. 99), o Relatório de Gestão (RG) do FCO formulado pelo Banco do Brasil S.A., em consonância ao parecer emitido pela Secretaria de Fundos Regionais e Incentivos Fiscais (SFRI) e da Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste (Sudeco), consoante peça 3, p. 64-65.

9. Contudo, motivado pela alegada urgência e relevância do assunto, não consta dos autos a aprovação que ficou pendente do relatório pelo citado conselho, em desacordo com a legislação atinente ao funcionamento desse colegiado, em especial, ao inciso II do §1º e inciso II do § 9º, ambos do art. 10 da Lei Complementar 129/2009.

10. O parecer da auditoria independente certifica que as demonstrações contábeis do fundo apresentam adequadamente em todos os aspectos relevantes sua posição patrimonial e financeira (peça 14).

11. A Controladoria-Geral da União (CGU), ao examinar a gestão dos responsáveis, apontou, no relatório de auditoria à peça 4, a ocorrência de prestação de informações incompletas e fragilidades na metodologia de planejamento e avaliação do orçamento do Fundo, bem como fragilidades no processo de classificação, metodologia e seleção de indicadores quantitativos de desempenho de sua gestão.

12. No certificado de auditoria (peça 5), o representante da CGU propôs o julgamento pela regularidade com ressalva das contas dos Sr. Aldemir Bendine, uma vez que lhes foram atribuídas as falhas mencionadas no item 11 desta instrução.

13. O dirigente do órgão de controle interno acolheu a manifestação expressa no certificado de auditoria (peça 6).

14. O Ministro de Estado da Integração Nacional atestou haver tomado conhecimento das conclusões constantes do relatório de auditoria de gestão, do certificado de auditoria, bem como do parecer conclusivo do dirigente do órgão de controle interno (peça 7).

15. Em relação ao item 9, impende ressaltar que o CONDEL/SUDECO, como órgão colegiado, deve ter suas decisões apreciadas pelos seus membros, e, por isso, a aprovação monocrática do relatório é ilegítima, inclusive corroborado com a informação de que a prática é corriqueira (peça 4, p. 43). Propõe-se, por conseguinte, com base nos artigos 16, inciso II e 18 da Lei 8.443/92, c/c o artigo 208, da Resolução-TCU 246/2011, o julgamento com ressalvas das contas do Sr. Franciso José Coelho Teixeira, em função de ser o signatário da mencionada aprovação monocrática (peça 3, p. 99), usurpando a competência do Conselho Deliberativo do Desenvolvimento do Centro-Oeste, configurando, por consequência, transgressão ao inciso II do §1º e inciso II do § 9º, ambos do art. 10 da Lei Complementar 129/2009.

16. Em complemento, alvitra-se determinar ao Conselho Deliberativo do Desenvolvimento do Centro-Oeste que, no prazo de 90 dias, regularize todas as decisões, de competência do referido Conselho, aprovadas monocraticamente, bem como envide esforços para que todas as decisões, no âmbito do Fundo Constitucional do Centro Oeste (FCO), sejam deliberadas pelo colegiado competente e não pelo seu presidente ou qualquer outro membro.

## II. Rol de responsáveis

17. Em instrução de peça 8, foi descrita a forma como o FCO é administrado, conforme se segue.

18. A gestão do FCO é distinta e autônoma e exercida pelos seguintes órgãos: Ministério da Integração Nacional (MIN), Conselho Deliberativo da Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste (Condel/Sudeco) e Banco do Brasil (BB), conforme art. 13 da Lei 7.827.

19. Todavia, no rol de responsáveis (peça 2), acostado aos presentes autos das contas do FCO do exercício de 2013, foram relacionados somente os gestores do BB (peça 2, p. 2-11) e do Condel/Sudeco (peça 2, p. 13-41), sem constar a parte integrante do processo cuja responsabilidade cabe ao MIN.

20. Assim sendo, visando suprir a mencionada lacuna, o Ministério da Integração Nacional (MIN) foi diligenciado para que apresentasse o seu respectivo rol de responsáveis dos dirigentes titulares e substitutos que atuaram no âmbito do FCO, conforme sua competência esculpida no art. 14-A da Lei 7.827.

21. Da resposta do órgão em peça 13, conclui-se que compete à Secretaria de Fundos Regionais e Incentivos Fiscais, no âmbito do MIN, o estabelecimento das diretrizes e orientações para as aplicações dos recursos do Fundo, conforme art. 14-A da Lei 7.827/89, sendo colacionado aos autos o rol dos responsáveis titulares e substitutos que atuaram pela mencionada secretaria, consoante peça 13, p. 3-13.

22. Assim, considerando que a atuação desses gestores está contida nas naturezas de responsabilidade definidas no art. 10 da IN TCU 63/2010, propõe-se a sua inclusão no rol de responsáveis do presente processo de contas.

23. Por outro lado, da leitura do art. 15 da Lei 7.827/89, percebe-se que as atribuições do BB se posicionam no campo operacional, ou seja, aplicam os recursos e implementam a política de concessão de crédito definida pelo Condel/Sudeco.

24. Isso posto, considerando que a função executiva do BB pouco se relaciona com os aspectos primados na análise das contas, qual seja, a avaliação macro da conformidade e desempenho do Fundo, propõe-se a exclusão dos administradores coligidos no rol de responsáveis encaminhados pelo BB (peça 2, p. 2-11), em virtude do seu baixo grau de influência na condução das diretrizes e prioridades do programa.

25. Impende ressaltar que os principais executivos do BB também pertencem ao Conselho Deliberativo da Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste, figurando, portanto, nas duas

listas de responsáveis, BB e Condell/Sudeco. Neste caso, esses específicos responsáveis devem permanecer no rol em razão de pertencerem a esse colegiado.

### III. Processos conexos e contas de exercícios anteriores

26. Os processos de contas de exercícios anteriores aos autos em exame estão relacionados no quadro que se segue:

NÚMERO DO TC	TIPO	JULGAMENTO
021.166/2008-5	Contas de 2007	Regulares
017.523/2009-1	Contas de 2008	Regulares com ressalvas
046.572/2012-0	Contas de 2011	Regulares com ressalvas

27. Na mesma linha, com o objetivo de verificar se outros processos no âmbito do TCU, julgados ou não, afetam ou podem afetar as contas dos responsáveis pelo Fundo em 2013, selecionamos, por meio da ‘mesa de trabalho’ (intranet do TCU), todas as representações, denúncias e tomadas de contas especiais (TCE) referentes ao Fundo FCO no ano de 2013.

28. Todavia, não foram localizados processos com esses parâmetros no âmbito do TCU, consoante consulta em peça 15.

### IV. Avaliação do planejamento de ação e dos resultados quantitativos da gestão

29. Antes de adentrar às avaliações propriamente ditas, em apertada síntese, será demonstrada a sistemática do Fundo, na resenha adiante.

30. 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.

31. 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.

32. Dessa forma, de acordo com o disposto no art. 6º da Lei nº 7.827, de 27/9/1989, 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.

33. O quadro abaixo evidencia a composição do FCO com dados da previsão para 2013 em comparação com o realizado no mesmo período (valores em milhões), conforme se segue:

Origem de Recursos	Orçado	Realizado	Percentual
Repasses do Tesouro Nacional	2.062,9	1.861,6	90,2%
Retornos de Financiamentos	3.511,7	3.020,4	86,0%
Resultado Operacional	173,9	33,8	19,4%
Disponibilidades ao final do Exercício Anterior	529,4	529,4	100%
Recursos comprometidos com parcelas a liberar de operações contratadas em exercícios anteriores	(773,5)	(575,6)	74,4%
Total	5.504,4	4.869,6	88,5%

Fonte: Quadro 6 do RG (peça 3, p. 14)

34. Da análise do quadro, 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.

35. Contudo, com 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).

36. Assim, conclui-se que as contratações no exercício superaram o orçamento realizado em R\$ 1,2 bilhão. Com isso, a disponibilidade orçamentária encerrou o exercício em R\$ 1,01 bilhão negativo, acarretando decréscimo na quantidade de operações realizadas (-25,1%) em relação ao exercício anterior, de 62.711 operações em 2012 e 46.973 operações em 2013.

37. Desse modo, a situação denota uma fragilidade no planejamento por parte dos envolvidos ante as distorções significativas em relação às previsões.

38. O Controle Interno pontuou as seguintes falhas no planejamento:

a) previsão de receita baseada da projeção passada diretamente pela Secretaria do Tesouro Nacional e não com base na Lei de Orçamento Anual;

b) 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;

c) ausência de medidas efetivas com vistas ao estabelecimento do equilíbrio orçamentário e financeiro do fundo.

39. Assim, considerando a informação da unidade examinada de que buscará a implementação das recomendações emanadas pela CGU, reputa-se não haver necessidade de encaminhamentos adicionais por parte desta Corte.

#### **V. Avaliação dos indicadores quantitativos de desempenho**

40. A relação abaixo ilustra quais são os indicadores utilizados pelos administradores do FCO, de acordo com a proposta conjunta MI/BB 1/2007 e Resolução CONDEL/FCO 319/2007:

a) Índice de Incremento de Contratações - avalia a evolução das contratações em relação ao exercício anterior;

b) Índice de Contratações com Menor Porte - avalia o grau de alcance da prioridade do MI de apoiar os mini e pequenos produtores rurais e as micro e pequenas empresas;

c) Índice de Inadimplência - monitora o índice de inadimplência das operações de crédito e a eficácia das medidas adotadas para revertê-lo;

d) Índice de Cobertura das Contratações no Exercício - avalia o atingimento da recomendação do Condel/FCO, de estender o benefício do FCO a todos os municípios da Região;

e) Índice de Operações com Novos Beneficiários no Exercício Atual - avalia o acesso de novos beneficiários aos recursos do FCO;

f) Índice de Aplicação - avalia a evolução do volume de contratações em relação aos valores distribuídos;

g) Índice de Contratações por UF - avalia o alcance dos percentuais de distribuição de recursos previstos para cada UF;

h) Índice de Contratações por Setor - avalia o valor contratado em cada setor em relação ao total contratado no exercício;

i) Índice de Tempo Médio de Contratação;

j) Índice de Originação de Demanda;

k) Índice de Contratações por Tipologia dos Municípios - avalia o apoio prioritário à criação de novos centros, atividades e polos dinâmicos em áreas interioranas.

41. O CI, utilizando-se dos RG entre os anos de 2008 e 2013, efetuou a verificação da série histórica de atingimento das metas, dividindo-se o valor realizado pelo previsto, a fim de identificar tendências, chegando ao gráfico de peça 4, p. 22.

42. Não obstante ao alto grau de atingimento das metas, a CGU realizou uma avaliação de todos esses indicadores, utilizando como critério as Técnicas de Indicadores de Desempenho para Auditorias do Tribunal de Contas da União.

43. Dessa forma, foram verificados a completude, comparabilidade, confiabilidade, acessibilidade e economicidade dos indicadores, sendo classificados nos seguintes tipos: economicidade, eficiência, eficácia e efetividade.

44. Do quadro que consubstancia essa análise (peça 4, p. 26-24) apenas 32% dos atributos desejáveis à qualidade dos indicadores foram atingidos.

45. Diante desse dados, a unidade examinada foi questionada sobre as fragilidades no processo de classificação conceitual e na metodologia de construção e avaliação dos indicadores quantitativos de desempenho da gestão, conforme entendimento do CI.

46. Em resposta à peça 3, p. 28, o Banco do Brasil entende que os indicadores atualmente adotados atendem aos fins para os quais foram criados.

47. Ademais, justificou que a finalidade dos indicadores seria a aplicação dos recursos, conforme transcrição de sua manifestação:

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.

48. Isso posto, 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, por intermédio do desenvolvimento econômico e social da região abrangida pelo Fundo, consoante art. 2º da lei 7827/1989.

49. Ora, se não existem indicadores que avaliem os impactos sociais e econômicos da avaliação da política pública de desenvolvimento regional, os mencionados neste capítulo são invariavelmente frágeis porquanto não medem o atingimento ou não do objetivo do FCO, ou seja, trata-se apenas de uma formalidade para cumprir a legislação atinente ao Fundo, sem, contudo, ser efetiva sua utilização.

50. Todavia, essa ausência de metas qualitativas será tratada em tópico específico, onde serão feitas as propostas de encaminhamento.

51. No que tange aos indicadores aqui examinados, considerando a recomendação da CGU (p. 3, p. 28) e tendo em vista que o CI acompanhará os desdobramentos dessa recomendação nas contas da Secretaria Executiva do Condel/Sudeco, competente para implementar a avaliação desses indicadores, não se vislumbra, portanto, encaminhamento adicional por parte desta Corte.

## **VI. Avaliação dos indicadores qualitativos de desempenho**

52. Com relação aos indicadores qualitativos da gestão, onde o MIN 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.

53. Um 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, consoante consignado na peça 4, p. 44.

54. Consequentemente, percebe-se, conforme relatado anteriormente, uma ausência de indicadores qualitativos, fato que é reconhecido pelo BB, ao confirmar que suas metas não pretendem fazer a avaliação dos impactos sociais e econômicos da avaliação da política pública de desenvolvimento regional.

55. Cabe avaliar o tamanho do impacto na gestão do Fundo ante a falta desses indicadores.

56. Primeiro ponto a avaliar é com relação à relevância de existirem metas e indicadores qualitativos. Quando se fala em metas qualitativas, entenda-se, metas de efetividade do FCO, ou seja, metas que funcionem como um motivador para que os gestores busquem alcançar os principais objetivos do Fundo.

57. Os fundos constitucionais, como o FCO, não têm como prioridade a geração de lucro, mas sim, trazer desenvolvimento às regiões do país, por meio do financiamento de atividades produtivas, como verificado no art. 2º da Lei 7.827, de 27, de setembro de 1989:

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

58. Não quer dizer que o fundo não deve se preocupar com sua gestão financeira, ao contrário, uma boa gestão é aquela que equaliza o atingimento dos seus objetivos de desenvolvimento e de sustentabilidade financeira.

59. Porém, o mais importante do fundo é o seu poder de trazer desenvolvimento. Não é possível à sociedade saber se o FCO está cumprindo seu papel constitucional se não possui metodologia própria para avaliar o grau de atingimento de seu objetivo conforme estabelecido no art. 2º da Lei 7.827/89.

60. Além disso, o TCU não pode opinar com a desejada suficiência sobre as contas do FCO, se não possui documentos que comprovem seu real impacto na sociedade. Assim, o principal fator de desempenho ainda é desconhecido nas contas.

61. Portanto, como agravantes da constatação da CGU tem-se: (i) a relevância e a necessidade de uma avaliação do impacto econômico e social gerado pelo FCO na região Centro-Oeste; e (ii) o fato de que os órgãos de controle (TCU e CGU) já haviam alertado os gestores sobre a ausência de metodologia para tal avaliação, fato confirmado com os sucessivos acórdãos do TCU nesse sentido, detalhado no quadro-síntese abaixo:

Tipo de processo	Acórdão	Determinação exarada
Contas (2000)	1109/2005 - 2ª Câmara	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;
Contas (2006)	716/2008 - 1ª Câmara	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.
Relatório de Auditoria de Conformidade	1370/2010 - Plenário	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;
Relatório de levantamento	1005/2014 - Plenário	9.3. recomendar à Secretaria de Fundos Regionais e Incentivos Fiscais (SFRI) do Ministério da Integração Nacional que: 9.3.1. em conjunto com a Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (Sudam), a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), a Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste (Sudeco), o Banco da Amazônia, o Banco do Nordeste do Brasil e o Banco do Brasil, estabeleçam cestas de indicadores que evidenciem os produtos e os efeitos projetados para os Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte (FNO), do Nordeste (FNE) e do Centro-Oeste (FCO), em conformidade com a tipologia, as diretrizes e as prioridades da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), com fundamento nos arts. 71 e 74 da Constituição, c/c os arts. 16 e 20 da Lei 7.827/1989 e os arts. 6º e 7º do Decreto 6.047/2007; informando ao TCU, no prazo de 120 (cento e vinte) dias, os resultados das providências adotadas;

Contas (2011)	1616/2014 - 2ª Câmara	Contas julgadas regulares com ressalvas em função da ausência de metas e indicadores qualitativos para avaliar o impacto econômico e social do FCO
---------------	--------------------------	--

62. 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 benefícios das políticas de incentivos regionais realizadas pelos fundos constitucionais de financiamento.

63. Assim sendo, conclui-se que a ausência de avaliação do impacto econômico e social do FCO é uma impropriedade relevante que não resultou em dano ao erário e, por isso, com base nos artigos 16, inciso II e 18 da Lei 8.443/92, c/c o artigo 208, da Resolução-TCU 246/2011, convém propor ao TCU a ressalva nas contas do Sr. Marcelo Contreiras de Almeida Dourado, que ocupava o cargo de Diretor-Superintendente da Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste (Sudeco), peça 2, p. 37, e, como representante da Sudeco, compôs o Conselho Deliberativo da Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste (Condel/Sudeco), em função da existência de nexo de causalidade entre os atos de gestão de competência do cargo ocupado pelo responsável, conforme preceitua os art. 11, *caput*, e 12 inciso VI da Lei Complementar 129/2009, e a referida impropriedade.

64. Ressalte-se que dissentimos da posição da CGU que propôs o julgamento pela regularidade com ressalva do Sr. Aldemir Bendine, no cargo de presidente do Banco do Brasil, pelo fato de que cabe ao BB fornecer insumos aos demais órgãos para o desenvolvimento das metas, a proposição de indicadores para avaliação do FCO fica à cargo da Diretoria Colegiada da Sudeco, não havendo, portanto, nexo entre o cargo do mencionado gestor e a impropriedade lhe imputada.

65. Quanto às recomendações e determinações anteriores do TCU, elas não serão reiteradas na proposta de encaminhamento desta instrução, dado que o seu descumprimento já constitui suficiente elemento para apurar responsabilidades no âmbito de processos de monitoramento próprios.

## **VI. Avaliação da estrutura de governança e de controle internos**

66. Sobre os controles internos administrativos do FCO, é preciso ressaltar que sendo 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.

67. Na avaliação do sistema de controles internos do Banco, a CGU buscou verificar sua qualidade e suficiência com vistas a garantir que os objetivos estratégicos sejam atingidos, considerando os seguintes elementos: ambiente de controle; avaliação de risco; atividades de controle; informação e comunicação; e monitoramento.

68. De uma forma geral, foi verificada a adoção de procedimentos de controle realizada pela Diretoria de Governo (BB), 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.

69. Dessa forma, do mesmo modo que acontece nas avaliações dos controles internos do BB, a avaliação feita sobre o FCO foram positivas, demonstrando um bom nível de conformidade de seus processos.

## **VII. Avaliação do cumprimento de obrigações legais e normativas**

70. Foi solicitado ao TCU, no âmbito do TC 030.236/2013-4, que o BB fosse dispensado do

cumprimento das determinações abaixo transcritas em virtude dos normativos que tratam dos conteúdos das peças que compuseram os processos de contas de 2013 não contemplassem as seguintes determinações:

a) Acórdão 1109/2005-2ª Câmara (TC 010.046/2001-1), subitem 6.1.2.1: “acrescente aos Relatórios de Prestação de Contas do FCO, enviados anualmente a esta Corte de Contas, um relatório contendo as conclusões a que os auditores internos chegaram, quando da realização de suas auditorias envolvendo recursos do Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste, as providências adotadas para saneamento das falhas porventura encontradas, a quantidade de operações auditadas e a quantidade de operações em que ocorreram as conclusões referidas.”;

b) Acórdão 317/2006-1ª Câmara (TC 013.001/2004-8), subitem 1.2: “doravante, inclua em todos os planos anuais de atividade de auditoria interna – PAAAI, auditorias voltadas para as operações de crédito com recursos do FCO, informando nas prestações es anuais de contas do Fundo as conclusões, as recomendações e as determinações advindas das auditorias”.

71. No entendimento da Unidade Técnica, no contexto daquela solicitação, foi ponderado que uma determinação não poderia representar uma obrigação eterna.

72. Além disso, consultados os processos de contas do FCO, verificou-se que as ressalvas não estavam relacionadas com as determinações lá tratadas, além disso, a documentação complementar exigida pelas determinações não foi usada devido à falta de necessidade de um exame mais profundo por parte do TCU.

73. Dessa forma, foi proposto pela Unidade Técnica o atendimento da solicitação do BB para que o cumprimento dos mencionados acórdãos fosse dispensado.

74. Contudo, ante a ausência de previsão para que se altere deliberações deste Tribunal pelo meio intentado, a solicitação não foi conhecida.

75. Ora, analisando o Regimento Interno do TCU, em especial, no §2º do art. 208, verifica-se que aquelas determinações foram exaradas no âmbito do julgamento das contas do FCO.

76. Sendo assim, uma determinação no plano de uma prestação de contas poderia tornar sem efeito outras determinações pretéritas também em sede de prestação de contas.

77. Destarte, considerando o princípio da eficiência e que o entendimento desta Unidade Técnica permanece o mesmo, manifestamo-nos no sentido de que o Banco do Brasil S.A. seja dispensado, a partir das próximas contas após o acórdão que vier a ser proferido, de dar cumprimento às determinações objeto dos subitens 6.1.2.1, do Acórdão 1109/2005-2ª Câmara, e 1.2, do Acórdão 317/2006-1ª Câmara.

## CONCLUSÃO

78. Considerando a análise realizada, destacaremos as questões que foram consideradas passíveis de atuação mais incisiva por parte desta Corte:

a) foi proposto o julgamento pela regularidade com ressalvas das contas do Sr. Francisco José Coelho Teixeira em virtude da aprovação das contas monocraticamente como presidente do Conselho Deliberativo do Desenvolvimento do Centro-Oeste, bem como determinação para que o mencionado conselho regularize tais irregularidades em decisões anteriores; (itens 8, 9, 15 e 16)

b) em função da natureza de suas responsabilidades na administração do FCO, foi proposta a exclusão dos responsáveis listados apenas pelo Banco do Brasil, em razão de sua função executada, e incluir os responsáveis que atuaram na Secretaria de Fundos Regionais e Incentivos Fiscais, no âmbito do MIN; (itens 21, 22, 24 e 25)

c) propôs-se julgar regulares com ressalva as contas do Sr. Marcelo Contreiras de Almeida Dourado, dando-lhes quitação, nos termos dos artigos 16, inciso II, e 18 da Lei 8.443/1992, c/c o artigo

208 do Regimento Interno do TCU, em face da ausência de avaliação do impacto econômico e social do FCO; (itens 54, 62 e 63)

e) foi proposto que o Banco do Brasil S.A. seja dispensado, a partir das próximas contas após o acórdão que vier a ser proferido, de dar cumprimento às determinações objeto dos subitens 6.1.2.1, do Acórdão 1109/2005-2ª Câmara, e 1.2, do Acórdão 317/2006-1ª Câmara. (itens 71-77)

## PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

79. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) a exclusão dos seguintes responsáveis, tendo em vista que as naturezas de responsabilidades de seus cargos ocupados, no âmbito do Banco do Brasil, não estão contempladas no art. 10 da IN TCU 63/2010: Srs. Alexandre Corrêa Abreu (CPF: 837.946.627-68); Osmar Fernandes Dias (CPF: 171.988.289-49); Walter Malieni Junior (CPF: 117.718.468-01); Geraldo Afonso Dezena da Silva (CPF: 775.575.068-04); Paulo Rogério Caffarelli (CPF: 442.887.279-87); Ivan de Souza Monteiro (CPF: 667.444.077-91); César Augusto Rabello Borges (CPF: 033.166.375-91); Benito da Gama Santos (CPF: 026.647.635-04); Paulo Roberto Lopes Ricci (CPF: 079.020.578-51); Antonio Mauricio Maurano (CPF: 038.022.878-51); Admilson Monteiro Garcia (CPF: 830.674.937-53); Sandro Kohler Marcondes (CPF: 485.322.749-00); Clenio Severio Teribele (CPF: 281.432.720-87); Adilson do Nascimento Anísio (CPF: 741.048.967-72);

b) a inclusão dos seguintes responsáveis, tendo em vista que as naturezas de responsabilidades de seus cargos ocupados, no âmbito da Secretaria de Fundos Regionais e Incentivos Fiscais (Ministério da Integração Nacional), estão contempladas no art. 10 da IN TCU 63/2010: Srs. Carlos Henrique Rosa (CPF 057.795.676-03); Henrique Sampaio (CPF 007.686.944-00); Frederico Guilherme Livino de Carvalho (CPF 143.583.104-78); Jenner Guimarães do Rêgo (CPF 168.807.904-10); José Wanderley Uchoa Barreto (CPF 89.924.443-20) e Maurílio Alves Barcelos (CPF 221.721.571-04);

c) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso I, 17 e 23, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 1º, inciso I, 207 e 214, inciso I, do Regimento Interno, que sejam julgadas regulares as contas dos Srs. Carlos Henrique Rosa (CPF 057.795.676-03); Henrique Sampaio (CPF 007.686.944-00); Frederico Guilherme Livino de Carvalho (CPF 143.583.104-78); Jenner Guimarães do Rêgo (CPF 168.807.904-10); José Wanderley Uchoa Barreto (CPF 89.924.443-20); Maurílio Alves Barcelos (CPF 221.721.571-04); Aldemir Bendine (CPF: 043.980.408-62); Janio Carlos Endo Macedo (CPF: 038.515.528-06); Gueitiro Matsuo Genso (CPF: 624.201.519-68); Fernando Bezerra de Souza Coelho (CPF: 010.778.878-09); Silval da Cunha Barbosa (CPF: 335.903.119-91); Francisco Tarquínio Daltro (CPF: 143.386.611-00); André Puccinelli (CPF: 005.983.059-04); Simone Nassar Tebet (CPF: 010.995.617-60); Marconi Ferreira Perillo Junior (CPF: 035.538.218-09); José Eliton de Figueredo Junior (CPF: 587.235.521-15); Agnelo Santos Queiroz Filho (CPF: 196.676.555-04); Nelson Tadeu Filippelli (CPF: 042.510.911-91); Guido Mantega (CPF: 676.840.768-68); Nelson Henrique Barbosa Filho (CPF: 009.073.727-08); Dyogo Henrique de Oliveira (CPF: 768.643.671-34); Miriam Aparecida Belchior (CPF: 056.024.938-16); Eva Maria Cella Dal Chiavon (CPF: 400.606.759-34); Jorge Alberto Portanova Mendes Ribeiro Filho (CPF: 165.085.130-87); Antônio Eustáquio Andrade Ferreira (CPF: 152.480.206-97); José Carlos Vaz (CPF: 329.726.281-87); José Gerardo Fontelles (CPF: 002.361.283-53); Fernando Damata Pimentel (CPF: 129.845.316-04); Alexandre Golombiewski Teixeira (CPF: 656.147.550-04); Ricardo Schaefer (CPF: 507.857.450-68); Gastão Dias Vieira (CPF: 011.965.533-00); Sérgio Braune Solon de Pontes (CPF: 149.906.951-00); Cleudes Bernardes da Costa (CPF: 576.927.851-04); Edson Alves da Silveira (CPF: 547.336.001-78); Milton José Toniazzo (CPF: 227.896.930-72); Aleticia Paula Souza Buffon (CPF: 024.684.901-00); Renato Simplicio Lopes (CPF: 000.791.386-91); Antônio Mazurek (CPF: 009.626.439-04); José Evaristo dos Santos (CPF: 036.011.961-15); Ibraim de Almeida Coelho (CPF: 216.522.871-91); Lucindo Alves dos Santos (CPF: 008.526.687-67); Esteniza Fernandes da Costa (CPF: 369.032.801-20); Edson Geraldo Garcia (CPF:

014.994.591-49); João Ribeiro Neto (CPF: 100.713.001-63); Cléber Ávila Ferreira (CPF: 581.398.261-20);

d) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso II, 18 e 23, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 1º, inciso I, 208 e 214, inciso II, do Regimento Interno, que sejam julgadas regulares com ressalva em face das falhas adiante apontadas as contas dos responsáveis a seguir, dando-lhes quitação:

1) Francisco José Coelho Teixeira, CPF 203.948.453-15: em função de ser o signatário da aprovação monocrática do relatório das contas do Fundo Constitucional do Centro-Oeste (peça 3, p. 99), usurpando a competência do Conselho Deliberativo do Desenvolvimento do Centro-Oeste, configurando, por consequência, transgressão ao inciso II do §1º e inciso II do § 9º, ambos do art. 10 da Lei Complementar 129/2009;

2) Marcelo Contreiras de Almeida Dourado, CPF 150.923.641-49: ocupante do cargo de Diretor-Superintendente da Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste (Sudeco), peça 2, p. 37, que, como representante da Sudeco, compôs o Conselho Deliberativo da Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste (Condel/Sudeco), em função da existência de nexo de causalidade entre os atos de gestão de competência do cargo ocupado pelo responsável, conforme preceitua os art. 11, *caput*, e 12 inciso VI da Lei Complementar 129/2009, e a ausência de avaliação do impacto econômico e social do FCO;

e) que o Banco do Brasil S.A. seja dispensado, a partir das próximas contas após o acórdão que vier a ser proferido, de dar cumprimento às determinações objeto dos subitens 6.1.2.1, do Acórdão 1109/2005-2ª Câmara, e 1.2, do Acórdão 317/2006-1ª Câmara;

f) determinar ao Conselho Deliberativo do Desenvolvimento do Centro-Oeste (Condel/Sudeco), com fundamento no art. 208, § 2º, do RI/TCU, para que, no prazo de 90 dias, regularize todas as decisões, de competência do referido Conselho, aprovadas monocraticamente, bem como envide esforços para que todas as decisões dessa natureza, no âmbito do Fundo Constitucional do Centro Oeste (FCO), sejam deliberadas pelo seu colegiado e não pelo seu presidente ou qualquer outro membro;

g) dar ciência do acórdão que vier a ser proferido, assim como do relatório e do voto que o fundamentarem, ao Conselho Deliberativo do Desenvolvimento do Centro-Oeste (Condel/Sudeco), ao Banco do Brasil S.A, à Controladoria Geral da União e ao Ministério da Integração Nacional.

Secex-Fazenda, em 27/8/2015.

*(Assinado eletronicamente)*

Frederico Alvares Barra

AUFC – Mat. 9501-0