

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 003.022/2024-2

Natureza: Relatório de Auditoria.

Órgão/Entidade: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.

Interessada: Controladoria-Geral da União (CGU).

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: AUDITORIA DE CONFORMIDADE. OPERAÇÃO DE CRÉDITO EXTERNO. CONTRATAÇÃO DE EMPRÉSTIMO NO VALOR DE US\$ 1 BILHÃO JUNTO AO *NEW DEVELOPMENT BANK*. REGULARIDADE E VANTAJOSIDADE DA CONTRATAÇÃO, COM CUSTO INFERIOR AO DA CAPTAÇÃO NO MERCADO INTERNACIONAL. GESTÃO DO FUNDO GARANTIDOR PARA INVESTIMENTOS – PROGRAMA EMERGENCIAL DE ACESSO A CRÉDITO (FGI-PEAC), COM AUSÊNCIA DE AVALIAÇÃO DE EFETIVIDADE NA FASE DE CARÁTER PERMANENTE. FRAGILIDADES NOS PROCEDIMENTOS DE AUDITORIA DAS CLASSIFICAÇÕES DE RISCO, SEM VERIFICAÇÃO TÉCNICA POR AMOSTRAGEM. SUSTENTABILIDADE FINANCEIRA DO FGI-PEAC COMPROMETIDA PELA INSUFICIÊNCIA DO ENCARGO POR CONCESSÃO DE GARANTIA E PELA ELEVADA ALAVANCAGEM, COM RISCOS À PERENIDADE DO FUNDO. NECESSIDADE DE APERFEIÇOAMENTO DA MODELAGEM DA POLÍTICA PÚBLICA. RECOMENDAÇÕES. CIÊNCIA AO CONGRESSO NACIONAL. ARQUIVAMENTO.

## RELATÓRIO

Adoto o relatório de auditoria elaborado pela Unidade de Auditoria Especializada em Bancos Públicos e Reguladores Financeiros (peça 79), que contou com a anuência de seus dirigentes (peças 80 e 81):

### “I. Apresentação

1. Trata-se de auditoria de conformidade decorrente do Acórdão 161/2024-TCU-Plenário (TC 037.456/2023-7), que, por sua vez, objetiva atender aos questionamentos, em relação aos créditos de US\$ 1 bilhão do New Development Bank (NDB - Banco do Brics) concedidos, em 2023, por empréstimo à República Federativa do Brasil, apresentados na Solicitação do Congresso Nacional (SCN) pela Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, Deputada Federal Bia Kicis, a partir do Requerimento 400/2023-CFFC, de autoria do Deputado Federal Evair Vieira de Melo.

2. A partir de informações preliminares obtidas junto ao BNDES (peça 22), identificou-se que os valores do empréstimo foram destinados para reembolsar valores do Tesouro Nacional aplicados no Fundo Garantidor de Investimento - Programa Emergencial de Acesso ao Crédito (FGI-PEAC), administrado pelo BNDES, que surgiu para compensar efeitos negativos da pandemia de covid-19,

facilitando a obtenção de créditos pelas micro, pequenas e médias empresas.

3. Nesse contexto, foram elaboradas questões de auditoria que refletem os pontos destacados pelo referido acórdão, reproduzidos no tópico seguinte, que definiram a estrutura do presente relatório, em que se verificam aspectos relacionados ao processo de motivação e aprovação do contrato de crédito externo, bem como em relação aos objetivos pretendidos, efetividade das ações e os controles de gestão do fundo em exame.

## **II. Introdução**

### **II.1. Deliberação que originou o trabalho**

4. Em cumprimento ao Acórdão 161/2024-TCU-Plenário, abaixo reproduzido, realizou-se a auditoria no Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, podendo se estender a outros órgãos e entidades, no período compreendido entre 22/2/2024 e 16/8/2024.

9.1. conhecer da presente Solicitação do Congresso Nacional, tendo em vista o atendimento dos requisitos estabelecidos no art. 1º, inciso II, da Lei 8.443/1992 e no art. 4º, inciso I, alínea 'b', da Resolução-TCU 215/2008;

9.2. autorizar a realização de auditoria destinada a avaliar a regularidade da atuação de agentes públicos, órgãos e entidades nacionais sob a jurisdição deste Tribunal que participaram do processo de aprovação, contratação e utilização dos recursos obtidos na operação de crédito realizada no ano de 2023 entre a República Federativa do Brasil e o Novo Banco de Desenvolvimento, no valor de US\$ 1 bilhão, abrangendo as seguintes dimensões da referida operação de crédito:

9.2.1. motivação da solicitação da operação de crédito;

9.2.2. regularidade dos procedimentos internos inerentes à realização da operação de crédito;

9.2.3. aspectos contratuais, incluindo os planos de pagamento e a taxa de juros aplicada à operação; e

9.2.4. acompanhamento da destinação dos recursos do empréstimo, com o objetivo de verificar a conformidade de sua execução física e financeira.

9.3. informar à presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados o teor desta deliberação.

### **II.2. Visão geral do objeto**

5. Conforme já indicado na apresentação, o objeto da presente auditoria consiste na operação que envolveu a obtenção de empréstimo no valor de US\$ 1 bilhão do New Development Bank (NDB - Banco do Brics) concedido, em 2023, à República Federativa do Brasil.

6. O objetivo originário da operação, iniciada em 2020, era o de incrementar a parceria de organismos multilaterais para estruturar apoio a empresas afetadas pela pandemia com a destinação dos recursos para o Fundo de Garantias para Investimentos no âmbito do Programa Emergencial de Acesso a Crédito (FGI-PEAC), de forma a estimular e permitir o acesso ao financiamento das pequenas e médias empresas (PMEs), possibilitando a recuperação desse setor bastante afetado pela crise sanitária, de forma a preservar emprego e renda. Contudo, com a conclusão do processo de empréstimo externo em 2023, o valor do crédito obtido foi destinado a reembolsar o Tesouro Nacional em relação aos recursos que haviam sido aportados no citado fundo.

7. Atendendo ao determinado no acórdão que originou a presente auditoria, os trabalhos foram divididos em duas fases distintas, sendo a primeira fase em relação à operação de contratação do empréstimo obtido junto ao NDB e a segunda fase referente à aplicação dos recursos do FGI-PEAC, administrado pelo BNDES.

8. A primeira fase se constitui nas tratativas do, então, Ministério da Economia que culminaram na autorização do Senado Federal para operação, possibilitando a negociação e contratação do empréstimo com o NDB. Nessa etapa o exame será conduzido junto ao Ministério da Fazenda para verificar os procedimentos adotados considerando-se, principalmente, a aplicação dos seguintes

normativos:

. Constituição Federal de 1988: Art. 52, inciso V - Dispões sobre competência do Senado Federal para autorizar operações externas;

. Resolução Senado Federal 48, de 2007: Dispõe sobre os limites globais para as operações de crédito externo e interno da União, de suas autarquias e demais entidades controladas pelo poder público federal e estabelece limites e condições para a contratação de operações de crédito.

. Lei Complementar 101, de 4/5/2000 (LRF): Art. 29 - Define alguns conceitos tais como operação de crédito e operação de crédito equiparada; Art. 32, caput e § 1º - Estabelece a verificação, pelo Ministério da Fazenda, dos limites e condições relativos à realização de operações de crédito.

9. Finalmente, de forma a verificar se os objetivos pretendidos foram alcançados, o exame recai no processo de administração desempenhado pelo BNDES no FGI-PEAC. Cabe esclarecer que a regulamentação do fundo é de competência do Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC), conforme estabelece a Lei 14.042/2020. Cabe a seguir reproduzir o esclarecimento do banco de fomento sobre o programa emergencial e como se dá sua atuação (peça 22, p.4):

O FGI PEAC não é uma linha de crédito, mas um programa de garantia que reduz o risco da inadimplência para as instituições financeiras concedentes do crédito, ampliando o acesso a crédito para as empresas e demais entidades previstas no público-alvo do Programa.

Neste contexto, cabe ainda esclarecer que o BNDES atua no papel de Administrador do FGI, com responsabilidades definidas na Lei 14.042/2020, na Lei 12.087/2009, no Estatuto do FGI, nas Diretrizes Gerais de Operação do PEAC e no Regulamento dos Programas de Garantia do PEAC. Portanto, o Administrador atua de acordo com as condições legais e com as diretrizes de atuação fixadas pela União Federal.

10. Segundo informações do sítio do banco na internet, o Programa Emergencial de Acesso a Crédito (FGI-PEAC), em sua modalidade de garantias, foi instituído por meio da Medida Provisória 975, de 1/6/2020, convertida na Lei 14.042, de 19/8/2020. O objetivo do programa foi o de possibilitar a ampliação do acesso ao crédito para Microempresários Individuais (MEIs), micro, pequenas e médias empresas (MPMEs), permitindo a manutenção do emprego e da renda, por meio da concessão de garantias em financiamentos a esse público.

11. O primeiro período de vigência do FGI-PEAC foi encerrado em 31/12/2020. Contudo, a Medida Provisória 1.114/22, de 2/4/2022, convertida na Lei 14.462/2022, de 26/10/2022, previu a reabertura do FGI-PEAC, a partir de 22/8/2022, para contratação de novas operações de crédito com garantia do FGI-PEAC com vigência até 31/12/2023. Posteriormente, com base na Medida Provisória 1.139/2022, de 27/10/2022, convertida na Lei 14.554/2023, de 20/04/2023, o FGI PEAC passou a ter prazo de vigência indeterminado.

12. De forma a apresentar a dimensão da atuação do fundo em relação às empresas beneficiadas, destacam-se a seguir as tabelas apresentadas nos Relatórios da Administração dos Exercícios de 2020 e 2023 - BNDES FGI com a distribuição das operações contratadas com garantia do FGI PEAC por porte do tomador de crédito, bem como a variação anual entre 2022 e 2023.

13. Exercício de 2020:

TABELA 10 – OPERAÇÕES POR PORTE DA BENEFICIÁRIA – FGI PEAC

PORTE DA BENEFICIÁRIA*	FINANCIADO (R\$ MIL)	GARANTIDO (R\$ MIL)	Nº OPERAÇÕES
Pequeno	14.173.758	11.339.007	83.151
Médio	68.153.990	54.523.192	51.125
Grande	9.764.507	7.811.606	1.459
<b>TOTAL</b>	<b>92.092.255</b>	<b>73.673.804</b>	<b>135.735</b>

Fonte: Relatório da Administração do Exercício de 2020 - BNDES FGI

14. Exercício de 2022 e 2023:

TABELA 22 – OPERAÇÕES POR PORTE DA BENEFICIÁRIA – FGI PEAC

PORTE DA BENEFICIÁRIA*	FINANCIADO (R\$ MIL)			GARANTIDO (R\$ MIL)			Nº OPERAÇÕES (MIL)		
	2022	2023	VARIAÇÃO (%)	2022	2023	VARIAÇÃO (%)	2022	2023	VARIAÇÃO (%)
Microempresa	134.803	1.247.340	825,3%	107.842	997.872	825,3%	1.068	27.707	2.494,3%
Pequena empresa	1.491.142	7.958.236	433,7%	1.192.914	6.366.589	433,7%	5.423	63.226	1.065,9%
Média empresa	15.064.195	32.607.746	116,5%	12.051.356	26.086.196	116,5%	13.792	36.595	165,3%
<b>TOTAL</b>	<b>16.690.140</b>	<b>41.813.321</b>	<b>150,5%</b>	<b>13.352.112</b>	<b>33.450.657</b>	<b>150,5%</b>	<b>20.283</b>	<b>127.528</b>	<b>528,7%</b>

Fonte: Relatório da Administração do Exercício de 2023 - BNDES FGI

### II.3. Objetivo e questões de auditoria

15. A presente auditoria teve por objetivo analisar a regularidade da proposição, administração e controle dos recursos recebidos por empréstimo por parte do Brics, de forma a atender aos itens do Acórdão 161/2024-TCU-Plenário e, por consequência, atender à Solicitação do Congresso Nacional encaminhada ao TCU.

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

- a) Questão 1: Quais os fatores que motivaram e justificam a operação de crédito com NDB em 2023?
- b) Questão 2: Os procedimentos e a tramitação para a contratação encontram-se em conformidade com as Leis e normativos vigentes?
- c) Questão 3: Os termos e condições do contrato de crédito com o NDB estão de acordo com o arcabouço normativo vigente e com a Resolução 8/2023 do Senado?
- d) Questão 4: Os procedimentos para a destinação dos recursos dos créditos concedidos pelo NDB estão de acordo com os objetivos motivadores da operação?
- e) Questão 5: A gestão sobre a aplicação dos recursos realizada pelo BNDES seguem as diretrizes do regulamento do Fundo Garantidor para Investimentos - Programa Emergencial de Acesso a Crédito (FGI-PEAC) ?

### II.4. Metodologia utilizada

17. A metodologia utilizada baseou-se na entrevista com gestores do BNDES e do Ministério da Fazenda, de forma a serem solicitadas as informações e documentação necessárias para a condução da presente auditoria. Assim, houve solicitações específicas em relação aos procedimentos que conduziram a operação de crédito junto ao NDB, bem como em relação à utilização desses recursos.

18. Nesse contexto, as análises se dividiram nos aspectos da contratação do empréstimo realizada, principalmente, pelo, então, Ministério da Economia junto ao Senado Federal e nos aspectos da destinação dos recursos obtidos no empréstimo. Para essa etapa as análises se concentraram nas informações e documentos fornecidos pelo BNDES, administrador do FGI-PEAC.

19. Em suma, as metodologias aplicadas na presente auditoria foram: entrevista com gestores envolvidos nas diversas etapas da operação, ofícios de requisição solicitando documentos e informações para as análises documentais necessárias às conclusões do presente relatório.

20. Os trabalhos foram realizados em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (Portaria-TCU 280, de 8 de dezembro de 2010, alterada pela Portaria-TCU 168 de 30 de junho de 2011) e com observância aos Padrões de Auditoria de Conformidade estabelecidos

pelo TCU (Portaria-Segecex 26 de 19 de outubro de 2009).

#### **II.5. Limitações inerentes à auditoria**

21. Não foram identificadas limitações para os exames realizados, considerando-se o escopo da presente fiscalização.

#### **II.6. Volume de recursos fiscalizados**

22. O volume de recursos fiscalizados alcançou o valor de R\$ 18.768.902.000,00 (Patrimônio Líquido do FGI-PEAC em dezembro de 2023).

#### **II.7. Benefícios estimados da fiscalização**

23. Entre os benefícios estimados desta fiscalização pode-se mencionar a melhoria da eficiência, eficácia e efetividade do programa FGI-PEAC, estimulando monitoramento e avaliação de seus objetivos.

### **III. Achados de auditoria - Atendimento aos questionamentos do Acórdão 161/2024 - Plenário.**

24. Conforme já relatado acima, o principal objetivo dessa fiscalização é atender aos itens do acórdão que a originou com a consequente resposta aos questionamentos da SCN (TC 037.456/2023-7). Assim, no tópico referente aos achados de auditoria será primeiramente respondida cada questão dos itens 9.2.1, 9.2.2 e 9.2.3 do Acórdão 161/2024-TCU-Plenário, acrescido, se for o caso, de achados decorrentes da fiscalização empreendida.

25. Os trabalhos se dividiram em duas fases distintas. A primeira fase relacionada aos trâmites que foram executados no sentido de solicitar a aprovação do Senado Federal para a obtenção dos créditos pretendidos junto ao NDB e a consequente assinatura do Contrato 20BR03 (peça 39) entre o referido banco e a República Federativa do Brasil. Para o exame dessa etapa foram elaboradas as questões de auditoria 1 a 3 da Matriz de Planejamento homologada, que tratam precipuamente da atuação do então Ministério da Economia e atual Ministério da Fazenda.

26. A outra fase consiste na destinação dos recursos obtidos no referido contrato de empréstimo internacional. Para essa etapa a fiscalização se dá no processo de administração do FGI-PEAC desempenhado pelo BNDES.

27. De forma a entender a dinâmica de obtenção dos recursos junto ao NDB, bem como sua destinação, foram realizadas reuniões com as equipes envolvidas, em cada fase dos trabalhos, no BNDES e no Ministério da Fazenda.

28. A partir da etapa de reuniões e entrevistas foram requisitados dados e informações necessárias ao processo da presente fiscalização. Dessa forma, foram solicitadas informações preliminares ao BNDES, ainda no planejamento da auditoria (peça 21), sendo apresentada como resposta a Nota ADIG/SUP 010/2024 (peça 22).

29. Na resposta do BNDES (peça 22) foram encaminhados acessos a relatórios da CGU e do TCU que trataram de fiscalizações nos recursos que constituíram o FGI-PEAC e sua administração pelo banco de fomento: Relatório Final de Auditoria de Avaliação 1352842 BID 5130 BNDES da CGU (peça 29) e Relatório de Auditoria Integrada Sobre Programas Emergenciais de Acesso ao Crédito do TCU (peça 31). Além disso, foram apresentadas notas técnicas e estudos referentes à efetividade do programa (peças 25, 26, 27, 28 e 30).

30. Como os referidos procedimentos relacionados à administração do FGI-PEAC conduzidos anteriormente pelos órgãos de controle (CGU e TCU) se referem aos mesmos recursos ora em exame, não se repetirão as mesmas verificações, de forma a evitar a redundância de procedimentos e permitir novos enfoques de análises.

31. Ao Ministério da Fazenda foi encaminhado o Ofício de Requisição 0002/2024 (peça 8), de 8/4/2024, solicitando informações e documentos em relação à operação para a contratação do referido empréstimo, tendo sido encaminhadas a documentação anexada aos autos (peças 32 a 41). Em 31/7/2024 foi encaminhado o Ofício 0018/2024-TCU/AudBancos (peça 56) com

questionamentos específicos sobre a taxa de juros contratada, tendo sido as respostas apresentadas às peças 70,71,75-77.

32. De forma a solicitar documentos e informações sobre a administração dos recursos do FGI-PEAC e toda a operação de concessão de financiamentos garantidos pelo citado fundo, foi encaminhado ao BNDES o Ofício de Requisição -1-17/2024 (peça 15), de 8/5/2024.

33. Em atendimento ao referido ofício foi encaminhada a Nota ADIG/SUP 013/2024 (peça 60) e anexos com a documentação solicitada (peças 61-65).

### **III.1. FASE 1 - procedimentos para a contratação**

34. Nessa fase serão verificados os procedimentos adotados pelo, então, Ministério da Economia desde a concepção da operação até sua autorização pelo Senado Federal e posterior celebração do contrato.

#### **9.2.1. motivação da solicitação da operação de crédito - Relacionado à questão de auditoria 1**

35. Segundo os esclarecimentos apresentados pela Secretaria de Tesouro do Ministério da Fazenda, por meio do despacho - Processo 19995.000806/2024-56 (peça 32), o objetivo foi procurar a parceria de organismos multilaterais para estruturar apoio a empresas afetadas pela pandemia, e nesse contexto buscou-se obter recursos para o FGI-PEAC de forma a estimular e permitir o acesso ao financiamento das pequenas e médias empresas (PMEs), possibilitando a recuperação desse setor bastante afetado pela crise decorrente da pandemia de Covid-19, de forma a preservar emprego e renda.

36. Conforme o referido despacho, as principais motivações, objetivos e justificativas para a realização da operação encontram-se detalhadas no Parecer Técnico SEI 16234/2020/ME (peça 35), do extinto Ministério da Economia. O referido parecer apresenta a motivação e objetivos da operação, detalhando o interesse econômico-social, a relação de custo benefício envolvida e a avaliação de fontes alternativas do financiamento, em cumprimento ao §1º, do art. 32, da Lei Complementar 101/2000 (LRF), e das alíneas 'c' e 'i', do parágrafo único, do art. 11, da Resolução Senado Federal 48/2007.

37. Em resumo o parecer aponta os efeitos da crise global desencadeada pela pandemia do Covid-19, causando deterioração sócio/econômica, com aumento do desemprego e do endividamento das famílias. Ressaltou-se que as micro, pequenas e médias empresas (MPMEs), que representam 99% das empresas no Brasil e são responsáveis por uma parcela significativa do PIB e do emprego, seriam particularmente afetadas. Os impactos dessa crise se davam principalmente na redução da atividade produtiva e na postergação de decisões de investimento, decorrentes do isolamento social e das incertezas sobre sua duração e magnitude naquele momento. Tal situação foi agravada pela restrição de acesso ao crédito, condição crucial para que as MPMEs pudessem suplantar os impactos negativos citados.

38. Apontou-se, ainda, que este quadro de incerteza prolongada e o aumento da percepção de risco afetavam diretamente a disponibilidade de crédito na economia, com os bancos restringindo o crédito, encurtando prazos e aumentando as taxas de juros. Isso representava impacto significativo sobre a sustentabilidade das MPMEs, que já enfrentavam um índice de inadimplência mais alto em comparação com as grandes empresas. Nesse contexto foi apresentada a relevância desses empreendimentos na economia, como abaixo se destaca (peça 35, p. 2):

6. As micro e pequenas empresas são as principais geradoras de riqueza no setor de comércio no Brasil, respondendo por 53,4% do PIB neste ramo. No PIB industrial, a participação das micro e pequenas (22,5%) já se aproxima das médias empresas (24,5%). E na esfera de serviços, mais de um terço da produção nacional (36,3%) têm origem nas micro e pequenas empresas. Além disso, as micro e pequenas empresas também empregam 52% da mão de obra formal no país e respondem por 40% da massa salarial brasileira (RAIS, 2018)

39. Para enfrentar esses desafios, o governo brasileiro anunciou um pacote de medidas focadas em prover liquidez, alívio regulatório e apoio ao pagamento de salários para as MPMEs. Nesse sentido, com a finalidade de facilitar o acesso ao crédito, atua o Fundo Garantidor para Investimentos

(FGI), utilizado para aliviar as restrições de crédito enfrentadas pelas MPMEs, permitindo sua sobrevivência e recuperação, auxiliando na sua capacidade de reestruturar dívidas, investir em produtividade e se ajustar às novas demandas do mercado, possibilitando desenvolvimento de novas capacidades e o aumento da produtividade.

40. Assim, o FGI, administrado pelo BNDES, na operacionalização do Programa Emergencial de Acesso a Crédito (PEAC), visava estabilizar o mercado de crédito para as MPMEs. Com a atuação complementar de diversas instituições do Sistema Financeiro Nacional, em parceria com o BNDES, consubstanciavam-se os meios para que as empresas de pequeno e médio portes pudessem acessar linhas de crédito contingentes para atender às necessidades emergenciais e para investimentos necessários ao seu reposicionamento no período de recuperação.

41. De forma a resumir a motivação para o empréstimo, respondendo a primeira questão de auditoria, cabe destacar o trecho do parecer que apresenta os objetivos pretendidos nas operações de captação de recursos externos que contempla os créditos obtidos junto ao NDB (peça 35, p.3):

É nesse contexto que se enquadra a operação de captação de recursos externos pelo Ministério da Economia, que vem sendo discutida com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o New Development Bank (NDB). O objetivo é estruturar dois empréstimos paralelos dos dois bancos multilaterais ao Tesouro Nacional, de forma a apoiar a implementação do Programa Emergencial de Acesso a Crédito (PEAC), para expansão da cobertura de garantias de crédito, estimulando o financiamento por parte de intermediários financeiros e permitindo acesso a financiamento de capital de giro no curto prazo e a provisão de financiamento de médio prazo para investimentos das pequenas e médias empresas (PMEs), em particular no período de recuperação da crise.

#### **9.2.2. regularidade dos procedimentos internos inerentes à realização da operação de crédito - Relacionado à questão de auditoria 2**

42. Inicialmente cabe reproduzir abaixo a cronologia dos principais eventos que contribuíram para aprovação dos créditos do empréstimo em análise. Ressalta-se que o início do processo se dá em agosto de 2020, sendo encaminhado ao Senado Federal para apreciação em 29/7/2021, conforme exigido pela Lei Complementar 101/2000 (LRF) e pela Resolução do Senado Federal 48/2007.

43. Nota-se, ainda, que a autorização do Senado para a contratação ocorreu por meio da Resolução 8/2023, em 27/4/2023. A partir dessa autorização seguiram-se os trâmites para contratação que culminou na assinatura do Contrato 20BR03, em 12/10/2023. A seguir reproduz-se a sequência de eventos destacados pelo Ministério da Fazenda (peça 32, p. 1-2):

- a) 18/08/2020: Registro da Carta-Consulta 60740 do Programa;
- b) 01/09/2020: Resolução COFIEIX 24, de 24/08/2020, do COFIEIX, autorizando a preparação do Programa;
- c) 30/09/2020: Resolução COFIEIX 29, de 29/09/2020, do COFIEIX, autorizando o aumento do valor do financiamento do NDB, referente ao Programa, para até US\$ 1 bilhão;
- d) 13/11/2020: Negociação das Minutas Contratuais;
- e) 03/12/2020: Parecer Autorizativo SEI Nº 18869/2020/ME, da Secretaria do Tesouro Nacional - STN, verificando o cumprimento das condições para contratação da operação de crédito;
- f) 04/01/2021: Ofício SEI Nº 302/2021/ME, da PGFN, reencaminhando o processo para a STN, para análise complementar em razão de mudança de exercício financeiro;
- g) 11/05/2021: Parecer Complementar SEI Nº 7040/2021/ME, da STN, com análise complementar do cumprimento das condições para contratação da operação de crédito;
- h) 14/06/2021: Parecer SEI Nº 893/2021/ME, da PGFN, com exame preliminar, sob o aspecto de legalidade da minuta contratual, da operação sujeita à autorização do Senado Federal;
- i) 29/07/2021: Mensagem 369, de 29/07/2021, da Presidência da República, com proposta ao Senado Federal para que seja autorizada a contratação de operação de crédito externo;

- j) 03/01/2022: Despacho 21455816, da PGFN, reencaminhando o processo para a STN, para análise complementar em razão de mudança de exercício financeiro;
- k) 22/06/2022: Parecer Complementar SEI Nº 5810/2022/ME, da STN, com análise complementar do cumprimento das condições para contratação da operação de crédito;
- l) 02/01/2023: Despacho 30655313 da PGFN, reencaminhando o processo para a STN, para análise complementar em razão de mudança de exercício financeiro;
- m) 27/04/2023: Resolução 08, de 27/04/2023, do Senado Federal, autorizando a contratação da operação de crédito;
- n) 28/07/2023: Parecer Complementar SEI Nº 1091/2023/MF, da STN, com análise complementar do cumprimento das condições para contratação da operação de crédito;
- o) 17/08/2023: Parecer SEI Nº 2900/2023/MF, da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional- PGFN, com exame sob o aspecto da legalidade da contratação;
- p) 24/08/2023: Despacho 36808430, do Ministro de Estado da Fazenda, substituto, autorizando a celebração do contrato de empréstimo externo;
- q) 12/10/2023: Assinatura do Contrato de Empréstimo 20BR03;
- r) 23/11/2023: Parecer SEI Nº 4775/2023/MF, da PGFN, com exame final da legalidade e validade do contrato.
- s) 12/12/2023: Desembolso dos recursos do empréstimo junto ao credor - modalidade reembolso

44. Pelos pareceres apresentados no atendimento ao Ofício de Requisição 0002/2024 (peça 8), o então Ministério da Economia seguiu as exigências para encaminhamento ao Senado, conforme se observa no parecer autorizativo que tratou do pedido de autorização para que a República Federativa do Brasil contratasse operação de crédito externo (PARECER SEI Nº 18869/2020/ME - peça 36). No referido documento detalharam-se os termos da operação de crédito pretendida, com as condições financeiras negociadas (peça 36, p. 1-2), além das análises exigidas para a apreciação do Senado, tais como: análise de custos, autorização da Comissão de Financiamentos Externos - COFIEIX, previsão orçamentária e inclusão no Plano Plurianual - PPA.

45. Em relação ao orçamento, o Ministério verificou que haveria R\$ 26.793.150.412,50 disponíveis para novos desembolsos, o que contemplaria a soma da operação em tela com as demais operações da União que se encontravam com as minutas negociadas, em total de R\$ 22.916.373.343,07. (peça 36, p. 3-4).

46. Cabe mencionar, ainda, que nesse parecer autorizativo (peça 36), ressaltou-se a necessidade de observância pelo Ministério da Fazenda ao comando do Acórdão 1.573/2005-TCU-Plenário, em relação à possibilidade de 'pagamento excessivo de comissão de compromisso resultado da ineficiência na execução dos projetos', bem como no sentido de permitir uma boa execução do Programa. Quanto a essa observação, cabe considerar que o exame da execução do programa e a efetividade da aplicação dos recursos contratados se dará mais adiante neste relatório, na parte relativa à administração do FGI-PEAC pelo BNDES.

47. Além disso, foram apresentados os pareceres técnico e jurídico encaminhados para apreciação do Senado Federal, em atendimento ao §1º do Art. 32 da Lei Complementar 101/2000 (LRF): PARECER SEI 16234/2020/ME e PARECER SEI 893/2021/ME (peças 35 e 34).

48. O parecer técnico do extinto Ministério da Economia (PARECER SEI 16234/2020/ME - peça 35) apresentou as principais motivações, objetivos e justificativas para a realização da operação. O referido parecer destacou a motivação e objetivos da operação, bem como o interesse econômico-social, relação de custo benefício envolvida e avaliação de fontes alternativas do financiamento, em cumprimento ao §1º, do art. 32, da Lei Complementar 101/2000 (LRF), e das alíneas 'c' e 'i', do parágrafo único, do art. 11, da Resolução Senado Federal 48/2007. Cabe a seguir reproduzir a conclusão do referido parecer (peça 35, p. 4):

25. Conforme demonstrado, entendemos que resta cumprido o disposto no §1º, do art. 32, da Lei Complementar 101/2000, e das alíneas 'c' e 'i', do parágrafo único, do art. 11, da Resolução Senado Federal 48/2007, evidenciando a relação custo-benefício e o interesse econômico-social da operação.

26. Recomendamos a submissão dos autos deste processo à:

a) Procuradoria Geral da Fazenda Nacional para avaliação dos aspectos jurídicos e legais e ratificação quanto ao atendimento ao §1º, do art. 32, da Lei Complementar 101/2000 e às alíneas 'c' e 'i', do parágrafo único, do art. 11, da Resolução Senado Federal 48/2007; e

b) Secretaria Especial de Fazenda, em razão do disposto no art. 35, II, alíneas 'b', 'c' e 'd', do Decreto 9.745, de 2019.

49. Seguindo a recomendação acima, os autos foram submetidos à avaliação jurídica que originou o Parecer SEI 893/2021/ME (peça 34), por meio do qual se concluiu:

21. O empréstimo será concedido pelo New Development Bank - NDB, organismo internacional integrado pelo Brasil, e as cláusulas estipuladas são as usualmente utilizadas por esse organismo (Doc SEI 11990753).

22. Foi, no mais, observado o disposto no art. 8º, da Resolução 48/2007, do Senado Federal, que veda disposição contratual de natureza política, atentatória à soberania nacional e à ordem pública, contrária à Constituição e às leis brasileiras, bem assim que implique compensação automática de débitos e créditos.

23. O mutuário é a República Federativa do Brasil, pessoa jurídica de direito público interno e externo, a quem incumbe praticar os atos de natureza financeira previstos contratualmente. Compete-lhe, ainda, fazer constar, oportunamente, em suas propostas orçamentárias, os recursos necessários ao pagamento dos compromissos assumidos.

24. A contratação da operação de crédito em tela depende de autorização do Senado Federal, nos termos do disposto no art. 52, inciso V da Constituição Federal, pelo que se propõe o encaminhamento do assunto à consideração de Ministro da Economia para que, entendendo conveniente e cabível, encaminhe a matéria para exame e final pronunciamento do Senado Federal, sob a ressalva de que, previamente à assinatura dos instrumentos contratuais, seja verificado o cumprimento substancial das condições de efetividade do contrato.

50. Finalmente, na resposta encaminhada pelo Ministério da Fazenda (peça 32) destacou-se que o Contrato de Empréstimo 20BR03 (peça 39, p.18) destinou os recursos do empréstimo para reembolsar parcialmente valores que já haviam sido capitalizados anteriormente pela União ao FGI. Na peça 32, p. 2-3 destaca-se o seguinte esclarecimento:

Dessa forma, o desenho escolhido para a operação de crédito foi a modalidade reembolso, na qual despesas já realizadas anteriormente foram utilizadas como comprovação para o pedido de desembolso dos recursos dos empréstimos junto ao credor. Portanto, é importante esclarecer que, do ponto de vista orçamentário, posto que a despesa relacionada ao empréstimo já foi realizada, os recursos são desembolsados com orçamento do TN (Receitas da Dívida). Na prática, os recursos entram como composição de caixa (colchão de liquidez) da dívida pública, que é utilizado para a gestão dos pagamentos das obrigações futuras da dívida pública.

51. Por todo o exposto, respondendo à questão de auditoria, observa-se que houve longo trâmite burocrático com a função de cumprir as normas vigentes, mormente em relação ao exigido pela LRF e pela Resolução do Senado Federal 48/2007, no que concerne às operações de crédito externo, destacando-se os pareceres técnico e jurídico que concluíram favoravelmente ao pedido de autorização para a operação de crédito externo junto ao NDB. Dessa forma, após mais de três anos do início das tratativas, o Senado Federal aprovou a operação por meio da Resolução 8/2023 (peça 23), aceitando os elementos apresentados pelo Ministério da Fazenda e ratificando as condições financeiras negociadas, autorizando a assinatura do contrato.

### **9.2.3. aspectos contratuais, incluindo os planos de pagamento e a taxa de juros aplicada à**

**operação - Relacionado à questão de auditoria 3**

52. Os termos da operação de crédito externo, entre a República Federativa do Brasil e o New Development Bank - NDB, foram autorizados pela Resolução 8/2023 do Senado Federal, cujas disposições gerais contemplaram os contornos financeiros a serem seguidos pelo contrato, principalmente, em termos de valor máximo de contratação, destinação dos recursos, taxas de juros, prazos de desembolso, carência, comissão de compromisso, taxa de abertura e demais condições para alterações de datas de pagamento e montantes de desembolsos.

53. As condições estabelecidas na referida resolução foram verificadas para o contrato de financiamento com o New Development Bank (peça 39), no qual se observou:

- Devedor e Credor: O contrato especifica a República Federativa do Brasil como devedora e o New Development Bank (NDB) como credor, em conformidade com a resolução;

- Valor: O valor do empréstimo é de US\$ 1.000.000.000,00 (um bilhão de dólares dos Estados Unidos da América), o que está em consonância com o valor máximo estabelecido pela resolução;

- Juros: O contrato especifica a taxa de juros como sendo a taxa SOFR (*Secured Overnight Financing Rate*) + 1,64% a.a. Conforme veremos adiante, essa taxa substituiu a taxa Libor + 1,25% a.a., estabelecida originalmente na resolução do Senado Federal, em decorrência da descontinuação da Libor;

- Destinação dos Recursos: Os recursos são destinados ao Programa Emergencial de Acesso a Crédito - FGI PEAC, em conformidade com a resolução;

- Prazo de Desembolso: O contrato estabelece que a solicitação de desembolso deve ser submetida ao NDB pelo devedor até 60 dias após a data do Contrato de Empréstimo, o que está em conformidade com a resolução;

- Prazo de Carência e Prazo Total: O contrato estabelece um período de carência de 5 anos e um prazo total de 30 anos, o que está em conformidade com a resolução;

- Comissão de Compromisso e Taxa de Abertura: O contrato estabelece uma comissão de compromisso e uma taxa de abertura, ambas de 0,25%, em conformidade com a resolução;

- Flexibilidade Contratual: O contrato permite alterações nas datas de pagamento e nos montantes de desembolsos, conforme necessário, o que está em conformidade com a resolução;

- Prazo para Exercício da Autorização: O contrato foi assinado em 12 de outubro de 2023, o que está dentro do prazo máximo de 540 dias a partir da entrada em vigor da resolução, conforme estabelecido.

54. Em relação à modificação da taxa de juros de Libor para SOFR no contrato de empréstimo entre a República Federativa do Brasil e o NDB, a Secretaria do Tesouro Nacional (peça 71 e 76) justifica que o Senado Federal permitiu a substituição da taxa de juros aplicável a operações de crédito externo, no caso de a taxa vigente estar baseada na Libor, por outras que vierem a substituí-la no mercado internacional, conforme o art. 29 da Lei Complementar 178/2021 e a Resolução 15/2021 do Senado Federal.

55. No tocante à vantajosidade da taxa definida para o contrato de financiamento em tela, a análise da STN (peça 77) indica que:

6. O cálculo estimativo do custo efetivo da operação de crédito foi realizado com base nas condições financeiras contratuais, no cronograma de desembolso encaminhado pelo interessado, e na projeção para a curva SOFR de 6 meses com data de referência em 08/04/2022. A Taxa Interna de Retorno - TIR calculada para a operação foi de 3,77% a.a. com *duration* de 12,45 anos (SEI 23924768).

7. Assim, apesar de as condições financeiras originais terem sido modificadas, com a mudança da Libor para SOFR, o custo da operação em análise encontra-se em patamares aceitáveis a esta Secretaria do Tesouro Nacional (STN), considerando o custo de captação do Tesouro no mercado internacional, na data de referência, de 6,08% para a mesma *duration* (SEI 23924817).

56. Ademais, considerando que na data da celebração do contrato a Libor já havia sido descontinuada, não foi possível, segundo a STN, proceder a uma equivalência mais apurada com a SOFR, sem prejuízo de que na minuta de aditamento dos contratos de financiamento com o NDB, a definição de ‘*Replacement Reference Rate*’ apresente a seguinte declaração:

*(...) Such spread adjustment will be determined by NDB taking into account any market practice which NDB determines to be applicable, and NDB will not seek any commercial advantage for itself.*

(tradução livre)

Tal ajuste de spread será determinado pelo NDB levando em consideração qualquer prática de mercado que o NDB determine ser aplicável, e o NDB não buscará nenhuma vantagem comercial para si.

57. Tal declaração está em linha com o estabelecido no art. 2º, § único da Resolução 15/2021 do Senado Federal.

58. Portanto, pelo exposto, verifica-se que os termos e condições do contrato de crédito com o NDB estão em consonância com a Resolução 8/2023 do Senado Federal e demais normativos incidentes.

### **III.2. FASE 2 - Administração do FGI-PEAC pelo BNDES**

59. Inicialmente cabe contextualizar a atuação do BNDES na administração do fundo garantidor, bem como a destinação dos recursos obtidos por meio do crédito internacional em relação ao mesmo fundo. Por meio da Nota ADIG/SUP 010/2024 (peça 22), o BNDES esclareceu que os recursos obtidos com o NDB foram destinados a reembolsar a União pelo aporte que já havia sido feito. Portanto, não houve aporte direto do NDB ao FGI-PEAC e nem houve trânsito desses recursos pelo BNDES.

60. Seguindo na contextualização, a União aportou R\$ 20 bilhões no FGI-PEAC em 2020 e estes recursos foram aplicados seguindo a Lei 14.042/2020 e a política de investimentos do fundo, definida em Estatuto aprovado pela União, sendo a atuação do BNDES a de ‘administrador desse fundo, que em 2020, prestou garantias para empresas de pequeno, médio e grande porte, sem utilizar esses recursos como fonte de recursos para a realização de operações de financiamento em linhas do BNDES.’.

61. Outro ponto que merece destaque é quanto ao esclarecimento de que o FGI-PEAC não é uma linha de crédito, mas um programa de garantia que reduz o risco da inadimplência para as instituições financeiras concedentes, ampliando o acesso a crédito para empresas e demais entidades previstas no público-alvo do Programa. Dessa forma, o BNDES atua como administrador do FGI, ‘com responsabilidades definidas na Lei 14.042/2020, na Lei 12.087/2009, no Estatuto do FGI, nas Diretrizes Gerais de Operação do PEAC e no Regulamento dos Programas de Garantia do PEAC. Portanto, o Administrador atua de acordo com as condições legais e com as diretrizes de atuação fixadas pela União Federal.’.

62. Ressalta-se que independente de os recursos obtidos junto ao NDB terem sido destinados ao reembolso dos recursos aportados no FGI-PEAC para garantir os financiamentos celebrados em 2020, por se tratar de um fundo ainda operante, entende-se que os recursos do empréstimo ora em exame permanecem no FGI-PEAC e, por esse motivo, as análises se estendem até o presente momento.

63. Nesse contexto, seguem as análises referentes à gestão do BNDES sobre o fundo garantidor, de forma a verificar a destinação dos recursos do empréstimo internacional.

#### **9.2.4. (parte I) administração do FGI-PEAC: destinação dos recursos em linha com os objetivos do contrato (NDB) - Relacionado à questão de auditoria 4**

64. A partir da questão que se apresenta, será verificada nessa etapa a destinação dos recursos obtidos por meio do empréstimo internacional, avaliando-se o processo do BNDES em relação à concessão dos financiamentos garantidos pelo FGI-PEAC, bem como em relação aos mecanismos de aferição da efetividade do programa emergencial.

Elegibilidade e outros aspectos para outorga de garantia

65. Constatou-se a partir da documentação inicialmente encaminhada na fase de planejamento que houve auditoria conduzida pela Controladoria Geral da União - CGU (peça 29), finalizada em 2023, envolvendo diversos aspectos relacionados à administração do FGI-PEAC para a concessão das garantias contratadas em relação à legalidade das outorgas, analisando, entre outros elementos, a elegibilidade, finalidade do financiamento, limites e vedações para acesso aos financiamentos garantidos pelo FGI-PEAC.

66. Cabe esclarecer que o trabalho da CGU considerou os valores obtidos de empréstimo junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID. Contudo, da forma que foi efetuada a operação de empréstimo junto ao NDB, os recursos que compunham o fundo garantidor a partir de 2020 passaram a contar também com esses recursos. Assim, as análises e conclusões do relatório da CGU balizadas nos normativos do FGI-PEAC, em 2020, contemplam todas as suas fontes de recursos, além dos recursos do empréstimo do BID, sendo igualmente válidas para os recursos do NDB.

67. A partir da análise de uma amostra representativa de um universo de 3.365 operações no valor total de R\$ 1.354.222.706,23 (peça 29, p. 18), a CGU verificou a validade da documentação, porte das contratantes e elegibilidade dos gastos em relação aos normativos do Programa do FGI-PEAC, bem como em relação às exigências contratuais junto ao BID que não se aplicam no presente caso.

68. Dentre os critérios aplicáveis na auditoria da CGU para a questão da exigibilidade cabe destacar as seguintes verificações: se os termos e condições das operações elegíveis respeitaram as disposições do Regulamento FGI-PEAC e se as operações de garantias estavam apoiadas por evidências relevantes e confiáveis (tais como contratos de créditos e garantias, enquadramento da PMEs em termos de faturamentos e de atividades econômicas elegíveis).

69. Dessa forma, dentre os testes aplicados cabe destacar os que se seguem com vistas a responder se as operações contratadas:

. Atendiam às finalidades dos objetivos do Programa (Falta de liquidez e continuidade de suas operações);

. Atendiam ao enquadramento de PMEs (tenham auferido no ano calendário de 2019: (i) receita bruta maior que R\$ 360.000,00 (trezentos e sessenta mil reais) e menor ou igual a R\$ 4.800.000,00 (quatro milhões e oitocentos mil reais), caracterizadas como Entidade de Pequeno Porte; e (ii) receita bruta maior que R\$ 4.800.000,00 (quatro milhões e oitocentos mil reais) e menor ou igual a R\$ 300.000.000,00 (trezentos milhões de reais), caracterizadas como Entidade de Médio Porte).

. Atendiam aos termos e disposições do Regulamento FGI-PEAC, incluindo aqueles referentes:

a) Aos encargos por concessões de garantias.

b) Aos requerimentos a serem cumpridos para a outorga da garantia.

c) Aos limites para contratação de outorga e para a cobertura de inadimplência.

d) Aos processos e critérios para:

i. Solicitar outorga da garantia;

ii. Solicitar alteração da garantia;

iii. Solicitar cancelamento da garantia;

iv. Solicitar e pagar a honra de garantia;

v. Recuperação do crédito.

70. Também houve verificação do porte das empresas atendidas a partir da análise realizada por meio da base de dados da Receita Federal do Brasil, quanto ao faturamento (receita bruta) dos tomadores de crédito, em 2019, para as 67 operações da amostra. Desse exame, constatou-se o atendimento do critério contratual dos tomadores de crédito, sendo 46 tomadores de pequeno porte

e 21 de médio porte.

71. Quanto à outorga das garantias às operações, o art. 4º do Regulamento do FGI-PEAC e seus parágrafos apresentam os condicionantes e vedações para a outorga das garantias:

Art. 4º Os Patrimônios do FGI Vinculados ao PEAC poderão outorgar garantia às Operações cujo risco seja classificado pelo Agente Financeiro como nível ‘AA’, ‘A’, ‘B’, ‘C’ ou ‘D’, nos termos de Resolução do Conselho Monetário Nacional, independentemente da garantia potencial a ser oferecida pelos Patrimônios do FGI Vinculados ao PEAC para a referida classificação.

72. Considerando o referido art. 4º, § 4º do Regulamento do FGI-PEAC que enumerou como passíveis de outorga de garantia as seguintes operações de crédito: (i) empréstimo, (ii) financiamento para capital de giro isolado e (iii) financiamento ao investimento em ativos fixos, inovação, aquisição de máquinas, equipamentos e outros bens e projetos, inclusive contemplando capital de giro complementar. Das possibilidades de outorga, a CGU considerou para sua análise as operações elegíveis na composição da carteira, para a finalidade de investimento.

73. Dessa forma, a partir dos exames implementados, em sua conclusão o órgão de controle considerou, com base na documentação apresentada pelos agentes financeiros, que ‘a amostra estatística analisada fundamentou a evidenciação da elegibilidade dos recursos alocados ao Programa, conforme os critérios informados. Complementarmente, com relação à amostra complementar, a documentação comprovou o atendimento ao porte das empresas’ (peça 29, p. 27).

74. Cabe destacar, conforme informado na relação dos aspectos testados na auditoria da CGU, que além da questão da elegibilidade em si, foram verificados, ainda, todos os condicionantes especificados no art. 4º e incisos do Regulamento do FGI-PEAC que determina os limites e critérios de contratação, vedações para concessão das garantias e obrigações dos agentes financeiros. Não foram constatadas em sua análise ausência de isonomia na outorga das garantias no âmbito do FGI-PEAC, bem como não se detectaram outras irregularidades no que se refere ao processo de concessão dos financiamentos garantidos pelo fundo.

75. Desse modo, entendendo suficientes as avaliações desempenhadas pela CGU em seu relatório que tratou de mesmo objeto e períodos examinados pela presente auditoria, não serão realizadas novas análises amostrais em relação aos procedimentos de acesso aos recursos disponibilizados pelo programa emergencial, de forma a evitar duplicidade de verificações.

#### Efetividade

76. Em relação à mensuração da efetividade do programa emergencial a Nota ADIG/SUP 010/2024 (peça 22) apresenta como referências duas Notas Conjuntas de Avaliação *ex-ante* do Programa Emergencial de Acesso a Crédito (peças 25 e 26), Relatórios de Auto avaliação (peças 27 e 28) e o Relatório de Avaliação de Efetividade (peça 30). Há ainda dados referentes às avaliações de efetividade do FGI-PEAC nos relatórios anuais que também serão referenciados na medida em que forem citados.

77. A Nota Conjunta AP/DEPEC 05/2020 e AST/DEPOG 03/2020 (peça 25), de 8/6/2020, apresenta a metodologia utilizada para estabelecer os parâmetros de avaliação da eficácia e efetividade do programa emergencial, considerando o público alvo, problema, solução, insumos e produtos. Desses aspectos, cabe salientar a descrição do problema a ser solucionado, a seguir reproduzido (peça 25, p. 2):

A respeito do problema, verifica-se que, no Brasil, a retração na atividade econômica e o pouco acesso a crédito pelas empresas de menor porte põem em risco a sobrevivência desses empreendimentos e gera aumento do desemprego.

Potenciais credores usualmente possuem menos informações sobre as atividades e saúde financeira de empresas de menor porte (ausência de balanços financeiros ou histórico de relacionamento por exemplo) e conseqüentemente uma importante causa para o problema apontado é a restrição de acesso ao mercado de crédito. Adicionalmente, as medidas de combate à pandemia do COVID-19 aumentaram a percepção de risco dos bancos e demais investidores em relação à concessão de crédito a empresas de menor porte. Tal situação gerou uma restrição de liquidez no mercado de

crédito. Por outro lado, houve um aumento significativo da demanda por crédito para PMEs, que não tem sido atendida pelo mercado bancário.

78. A partir da reabertura do período de contratação de operações com garantia no âmbito do FGI-PEAC e outras alterações introduzidas pela MP 1.114/2022, foi realizada reavaliação da Nota Conjunta AP/DEPEC 05/2020 e AST/DEPOG 03/2020, com o intuito de formalizar objetivos e indicadores para monitoramento e avaliação de eficácia e efetividade aplicáveis à segunda etapa do Programa que abrange operações contratadas em 2022 e 2023 (peça 26).

79. Dessa forma, os indicadores a seguir tratados já contemplam as alterações de 2022. A seguir destacam-se os indicadores de eficácia a de efetividade a serem medidos em periodicidade definidas nas análises *ex-ante* da Nota Conjunta AP/DEPEC 05/2020 e AST/DEPOG 03/2020 e da sua complementação (peça 25, p. 9 e peça 26, p. 7 e 8):

**Indicadores de eficácia a serem monitorados**

Produto e serviço	Indicador	
	Número	Descrição
Operações garantidas pelo Programa	I1	Número de operações contratadas com garantia do FGI PEAC2
	I2	Valor total do crédito concedido com garantia do FGI PEAC2
	I3	Percentual de comprometimento dos recursos alocados para concessão de garantias pelo FGI PEAC2
Clientes apoiados com operações de crédito garantidas	I4	Número de clientes diferentes atendidos por operações de crédito garantidas com recursos do FGI PEAC2
	I5	Número de clientes novos atendidos por operações de crédito garantidas com recursos do FGI PEAC2
Instituições financeiras que garantem créditos com o Programa	I6	Número de instituições financeiras que concederam crédito utilizando a garantia do FGI PEAC2
	I7	Variação da proporção média do saldo de crédito de instituições financeiras parceiras para empresas de menor porte no total de crédito concedido

**Indicadores de efetividade a serem monitorados**

Objetivo específico	Indicador	
	Número	Descrição
Há efeitos positivos ou suavização de efeitos negativos sobre o emprego e renda nas empresas apoiadas	I8	Mediana e média da variação percentual do estoque médio anual de empregados das empresas apoiadas
	I9	Mediana e média da variação percentual do estoque médio anual de empregados das empresas existentes no país na mesma faixa de emprego das apoiadas
	I10	Mediana e média da variação percentual da massa salarial das empresas apoiadas
	I11	Mediana e média da variação percentual da massa salarial das empresas existentes no país na mesma faixa de emprego das apoiadas
Há efeitos positivos ou suavização de efeitos negativos sobre a mortalidade das empresas apoiadas	I12	Percentual de empresas apoiadas que são consideradas ativas no ano de análise e no ano seguinte
	I13	Percentual de empresas existentes no país na mesma faixa de emprego das apoiadas que são consideradas ativas no ano de análise e no ano seguinte

Fonte: BNDES (peça 26, p.7)

80. Nos Relatórios de Autoavaliação do apoio por meio do Fundo Garantidor para Investimentos no âmbito do Programa Emergencial de Acesso a Crédito FGI-PEAC, elaborados em 2021 e 2022,

foram aplicados os indicadores de eficácia e de efetividade acima mencionados, conforme o cronograma prévio.

81. No Relatório de Autoavaliação de 2021, de 27/12/2021, que monitorou a eficácia do programa, cabe destacar o detalhamento do desempenho do fundo garantidor em 2020, além de referenciar trabalho anterior desta Corte de Contas, citando consonância às conclusões do Relatório do TCU no âmbito do TC 014.547/2021-0 (peça 27, p. 4):

O Peac-FGI viabilizou a concessão de mais de R\$ 92 bilhões em novos créditos ao público-alvo durante o segundo semestre de 2020, em contexto de forte crise. O Programa apresentou elevado grau de alavancagem dos recursos públicos alocados e atingiu seu público-alvo em todas as macrorregiões do país, em consonância com a conclusão apresentada no Relatório do TCU no âmbito do TC 014.547/2021-0. Com base em dados do Banco Central, observa-se que as operações garantidas pelo programa para pequenos e médios tomadores representaram a parcela de 52,2% das concessões de capital de giro com recursos livres e prazo superior a 365 dias realizadas no segundo semestre de 2020 com o mesmo público. Além de viabilizar acesso a crédito novo a seu público-alvo em contexto de forte crise, o Programa teve como taxa de juros média 0,89% ao mês e prazo total médio 46 meses em suas operações.

82. A partir das análises dos indicadores de eficácia do Relatório de Autoavaliação de 2021 aplicados aos dados das concessões de financiamento garantidos pelo fundo emergencial, ressaltase a seguinte conclusão (peça 27, p. 10):

Constatou-se, a partir de dados do BACEN, crescimento expressivo da carteira com PMEs dos agentes operadores em 2020, superior à média do SFN no mesmo período. A variação positiva em 2020, tanto da média individual da proporção dos créditos a PMEs quanto da proporção da soma dos créditos a PMEs dos agentes operadores em relação ao total, sugere que o Programa contribuiu de forma importante para a oferta de crédito a esse público.

Portanto, o Peac-FGI viabilizou acesso a crédito em volume expressivo a seu público alvo, em contexto de forte crise, atingindo a primeira parte de seu objetivo geral definido no Quadro da Teoria da Mudança do Programa (‘pequenas e médias empresas acessam crédito,...’).

83. No Relatório de Autoavaliação de 2022 foram monitorados os indicadores de efetividade. Na peça 28, p. 6, relatou-se que a efetividade a ser medida se concentra nos dados de emprego e renda e da sobrevivência das empresas apoiadas pelo programa, aplicando-se indicadores relacionados à variação de estoque de empregados e de massa salarial, bem como informações sobre a permanência em atividade das empresas apoiadas.

84. Na peça 28, p. 7 apresentaram-se os resultados das análises empreendidas:

Em todos os indicadores apurados, verificaram-se indícios de efeito positivo do Programa para as empresas que receberam apoio do FGI PEAC.

Em primeiro lugar, analisando a média da variação percentual do estoque médio anual de empregados das empresas apoiadas, foi identificado 1,91%, contra -2,87% para a média da variação percentual do estoque médio anual de empregados das empresas existentes no país na mesma faixa de emprego das apoiadas, indicando efeito positivo do Programa na manutenção do emprego entre as empresas apoiadas.

Já a respeito da massa salarial, verificou-se queda tanto para empresas apoiadas quanto para não apoiadas. No entanto, a queda verificada para empresas apoiadas (-5,9%) foi menor do que para as demais (-10,2%), reforçando o indício de que o programa beneficiou as empresas propiciando menor redução da massa salarial de seus empregados.

Por fim, resta esclarecer acerca do índice de sobrevivência das empresas. O percentual de empresas apoiadas que permanecem ativas um ano após o apoio foi de 98,1%, contra um percentual de 92,1% de PMEs formais do país que permanecem ativas. O dado indica que as empresas apoiadas obtiveram maior suporte para se manterem operacionais, gerando mais um indício de que o programa favoreceu o índice de sobrevivência dessas empresas.

Entende-se que o quadro e os indicadores definidos, tanto de eficácia quanto de efetividade, foram suficientes para demonstrar indícios do resultado positivo do programa em favorecer que pequenas e médias empresas acessassem crédito, com vistas a preservar empregos e renda durante a crise sanitária e acelerar a posterior retomada do crescimento econômico.

85. No Relatório de Autoavaliação de 2023, de 28/12/2023 (peça 42) destacou-se a necessidade de atualização de alguns indicadores em virtude da alteração da característica anticíclica e temporária do programa para uma ação permanente, com prazo indeterminado (peça 42, p. 8). Segundo o relatado, houve recomendação do Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços - MDIC e do Conselho de Participação em Fundos Garantidores de Risco de Crédito para Micro, Pequenas e Médias Empresas - CPFGPME em relação a 'ajuste dos objetivos do PEAC, definidos em suas Diretrizes anteriormente, quando o Programa tinha prazo de encerramento previsto para 2023, de forma a refletir seu caráter contínuo desde 2022'.

86. Além dos relatórios supramencionados, foi ainda apresentado como anexo à Nota ADIG/SUP 010/2024 (peça 22) um aprofundado estudo de avaliação de efetividade que incluiu o programa do fundo garantidor conduzido pelo BNDES: Relatório de Avaliação de Efetividade (peça 30).

87. O referido trabalho teve como principal objetivo averiguar a relação de custo-efetividade, avaliando impactos da ação anticíclica do BNDES para micro, pequenas e médias empresas (MPME) na crise da Covid-19, por meio do FGI-PEAC, oferecendo garantias aos financiamentos, e da linha de crédito BNDES Crédito Pequenas Empresas (CPE), via agentes financeiros.

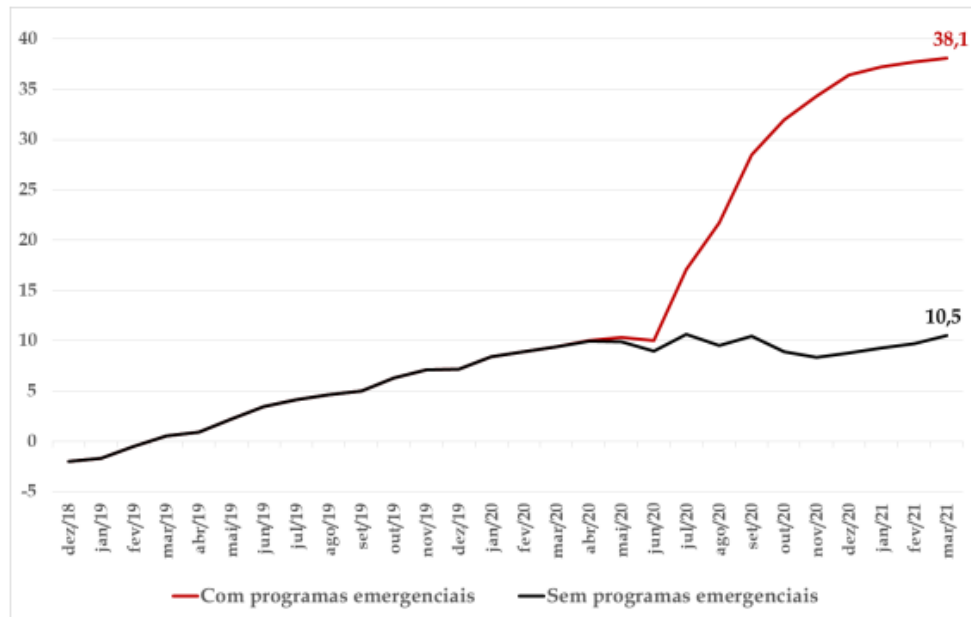
88. Ao descrever a metodologia o relatório detalha as técnicas utilizadas, abaixo descritas (peça 30, p. 18):

O objetivo desta avaliação é mensurar o impacto no emprego, na massa salarial e na sobrevivência das firmas apoiadas de cada um dos instrumentos emergenciais avaliados: FGI Peac e CPE. O principal problema para medir efeitos causais de cada um dos apoios avaliados é a presença de um possível viés de seleção na amostra de tratados, dado que os apoios foram lançados em um contexto não experimental.

Para tentar capturar efeitos mais isolados das intervenções avaliadas, este trabalho utiliza o método de diferença-em-diferenças condicional ao *matching* com base no *propensity score* (escore de propensão). A hipótese para estimação do impacto é de que, na ausência do apoio, as firmas tratadas teriam trajetórias paralelas em relação às trajetórias do grupo de controle no que diz respeito às variáveis de interesse da estimação.

89. Nesse contexto, foi avaliada a efetividade dos dois tipos de ação do banco de fomento, em 2020, a partir de cálculo da eficiência previamente determinados, utilizando os dados governamentais sobre emprego e renda, bem como quanto à situação dos empreendimentos apoiados. De forma geral, as ações anticíclicas obtiveram efeitos positivos no setor, como demonstra o gráfico do crescimento anual da carteira de créditos para as MPMEs no Brasil, a seguir reproduzido (fonte referida na tabela pelo BNDES - peça 30, p. 8):

Gráfico 1 – Crescimento anual da carteira de crédito para MPMEs no Brasil



Fonte: Elaboração própria com base em dados do Banco Central do Brasil (BCB, 2021).

90. Em suas considerações finais sobre os efeitos do FGI-PEAC na economia na crise sanitária apontou o que se segue (peça 30, p. 46):

O FGI Peac contribui para mitigar o agravamento do problema crônico descrito de acesso a crédito, em especial nos casos das pequenas e médias empresas. Com subsídio federal explícito, muitas instituições financeiras puderam alavancar recursos para tomadores com maior dificuldade de acesso a crédito, por meio da mitigação do risco de crédito em contexto de grave crise macroeconômica (que gera mais insegurança financeira e maior rigidez de aprovação de crédito). A participação dos créditos apoiados no âmbito do programa na concessão de crédito a pequenos e médios tomadores ao longo do segundo semestre de 2020 foi extremamente relevante, alcançando, no caso das concessões de capital de giro com recursos livres e prazo superior a 365 dias realizadas no segundo semestre de 2020, mais de 52%.

O estudo apontou importante efetividade do FGI Peac, com significativos impactos na sobrevivência das firmas apoiadas, no emprego e na massa salarial, além da tendência de custo-efetividade, mesmo sem considerar diversos benefícios decorrentes das ações do programa (arrecadação, redução de gastos públicos como seguro-desemprego, manutenção de capital humano, entre outros).

91. Ressalta-se que os relatórios de autoavaliação, a estipulação dos indicadores *ex-ante*, bem como o estudo realizado no âmbito do Relatório de Efetividade (peças 25, 26, 27, 28, 30 e 42), realizaram análise pormenorizada dos aspectos econômicos relacionados ao programa do fundo garantidor durante a crise sanitária, em linha com estabelecido por este TCU em relação à mensuração de efetividade das ações do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), estabelecidas no Acórdão 494/2019-TCU-Plenário e seus desdobramentos.

92. Das análises realizadas constata-se o resultado positivo do programa FGI-PEAC em atenuar os efeitos nocivos da crise sanitária decorrente da pandemia de covid-19, estando, portanto, em consonância com os objetivos da operação de crédito externo que destinou recursos para o FGI-PEAC.

93. Ocorre que, conforme já mencionado anteriormente neste trabalho, no último Relatório de Autoavaliação (peça 42), de 28/12/2023, houve recomendação do gestor do programa em relação ao ajuste dos objetivos do PEAC, definidos quando o programa tinha prazo de encerramento. O objetivo atual se tornou mais amplo do que a manutenção de emprego e renda ao incluir a contribuição das empresas na maior velocidade de retomada econômica pós-Covid.

94. Ocorre que a partir dessa mudança de objetivo e de continuidade não houve ainda novo estudo aprofundado, utilizando-se o mesmo modelo de grupo de controle, nos moldes do ‘Relatório de Avaliação de Efetividade - Crédito e garantia’, de 2020. Dessa forma, ao se realizar nova avaliação, seria possível promover uma comparação entre os estudos, inclusive com relação ao caráter anticíclico do programa. Assim, constitui **achado de auditoria** a necessidade de ‘Relatório de Avaliação de Efetividade’ considerando o caráter contínuo e não mais temporário do FGI-PEAC implementado a partir da Lei 14.554/2023.

95. Dessa forma, para acompanhar de modo contínuo a relação de custo-efetividade e os impactos anticíclicos do fundo garantidor, tal como no resultado do estudo de efetividade realizado em 2020, se torna fundamental para trazer transparência quanto ao desempenho do programa, bem como quanto à utilização dos recursos aportados, **recomendação** ao BNDES para que realize novo estudo de efetividade do programa nos moldes do Relatório de Avaliação de Efetividade (peça 30) ante as alterações das características iniciais que se apresentavam, nos seguintes termos:

**96. Recomendar** ao BNDES que realize novos estudos de avaliação de efetividade do FGI-PEAC, analisando a relação de custo-efetividade do programa, com os dados dos impactos econômicos e sociais a partir de 2022, utilizando o mesmo modelo de grupo de controle, nos moldes do ‘Relatório de Avaliação de Efetividade - Crédito e garantia’, de 2020, possibilitando promover uma comparação entre os estudos, inclusive com relação ao caráter anticíclico do programa.

97. Por todo o exposto nesse ponto da administração do fundo, **respondendo à questão de auditoria**, conclui-se que a destinação dos recursos para o FGI-PEAC ocorreu em linha com os objetivos do contrato de empréstimo externo, constando-se isonomia na outorga das garantias, bem como não se detectaram outras irregularidades no que se refere ao processo de concessão dos financiamentos garantidos pelo fundo.

98. Além disso, a administração do fundo pelo BNDES vem realizando a verificação dos aspectos econômicos relacionados ao programa do fundo garantidor durante a crise sanitária, em linha com estabelecido por este TCU em relação à mensuração de efetividade das ações do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), estabelecidas no Acórdão 494/2019-TCU-Plenário e seus desdobramentos.

99. Das análises realizadas constatou-se, em 2020, o resultado positivo do programa FGI-PEAC em atenuar os efeitos nocivos da crise sanitária decorrente da pandemia de covid-19, estando, portanto, em consonância com os objetivos da operação de crédito externo que destinou recursos para o FGI-PEAC. Cabe esclarecer que o achado acima indicado não apresenta relação com a administração do fundo pelo BNDES. A constatação apenas indica a necessidade de nova compreensão sobre os efeitos das alterações legislativas no programa de forma a tornar visível se o objetivo pretendido pelo legislador foi ou não atendido.

#### **9.2.4. (parte II) administração do FGI-PEAC: controle e sustentabilidade - Relacionado à questão de auditoria 5**

##### Controle

100. Conforme mencionado anteriormente, os créditos provenientes do NDB foram justificados pela União como destinados ao FGI-PEAC, cuja administração é de responsabilidade do BNDES.

101. Esses recursos não são empregados diretamente em financiamentos realizados pelo próprio BNDES, vez que o fundo garantidor não funciona como uma linha de crédito, mas sim como um mecanismo de garantia que diminui o risco de não pagamento para as instituições financeiras que ofertam os empréstimos com recursos próprios, facilitando assim o acesso ao crédito pelas empresas e entidades que se enquadram nos objetivos do programa.

102. No âmbito de sua competência, o BNDES é responsável pela elaboração dos normativos que estabelecem os procedimentos operacionais a serem seguidos pelos agentes financeiros, assim como pela implementação e disponibilização de soluções de Tecnologia de Informação, para que as instituições financeiras interessadas em participar do referido programa submetam as respectivas solicitações de outorga de garantia.

103. O BNDES ressalta que os agentes financeiros são responsáveis pela veracidade das informações fornecidas ao administrador do FGI e estão sujeitos à fiscalização do Banco Central (BACEN), a quem compete exercer a fiscalização dessas entidades e aplicar as penalidades previstas (Lei 4.595/1964), sem prejuízo da imposição de sanções pelo BNDES, caso sejam verificadas irregularidades.

104. Adicionalmente, as condições estabelecidas para as operações de crédito garantidas ou realizadas no âmbito do Peac estão sujeitas à fiscalização do BACEN, conforme definido na Lei 14.042/2020:

Art. 30. Compete ao Banco Central do Brasil fiscalizar o cumprimento, pelas instituições financeiras participantes do Programa, das condições estabelecidas para as operações de crédito garantidas ou realizadas no âmbito do Peac, observado o disposto na Lei 13.506, de 13 de novembro de 2017.

105. Reforça, ainda, que a operação de financiamento é realizada entre o tomador de crédito e a instituição financeira credenciada, que é responsável pela verificação prévia, à contratação da garantia do FGI PEAC, de todas as exigências indicadas em regulamento do referido programa.

106. Diante desse contexto inicial, a equipe de auditoria solicitou informações ao BNDES acerca de: (i) existência de risco de déficit do fundo garantidor, com capacidade de dar ensejo a novo aporte da União, além das cotas já integralizadas inicialmente, em 2020, e (ii) relatórios elaborados por auditoria externa independente, em relação às exigências indicadas em regulamento do referido programa, contemplando os dois agentes financeiros com maior volume de pagamento de honra (inadimplência do tomador de crédito) contabilizados até o momento.

107. No tocante ao risco de déficit do FGI PEAC, o BNDES esclarece que seu patrimônio é formado por cotas de classe 'C', conforme a Lei 14.042/2020, dispondo que o fundo garantidor não possui garantias ou avais da União e deve responder por suas obrigações até o limite dos bens e direitos de seu patrimônio segregado de outros fundos (como o FGI Tradicional e o FGI PEAC Crédito Solidário RS).

108. Além disso, a legislação estabelece que não há obrigação da União em realizar aportes financeiros adicionais, cabendo à gestão do BNDES assegurar que o fundo tenha recursos suficientes para cumprir suas obrigações, incluindo a gestão de liquidez e a maximização do volume de crédito garantido às instituições financeiras credenciadas.

109. Nessa linha, cabe também ao administrador a responsabilidade de gerir o fundo tendo como parâmetro o *benchmark* estatutário para aplicações financeiras, por meio de investimentos realizados em títulos públicos federais ou operações compromissadas, garantindo baixo risco de perda e gestão de liquidez adequada.

110. Para garantir a segurança na utilização dos recursos e evitar compromissos incompatíveis com a capacidade do fundo, o administrador do FGI PEAC implementou salvaguardas operacionais, que incluem limites de cobertura nas contratações de garantias. Esses limites asseguram que o FGI PEAC não assuma garantias sem o devido lastro patrimonial, evitando riscos de déficit que exigiriam novos aportes da União. Tais dispositivos não permitem, matematicamente, que o FGI PEAC possua em sua carteira quaisquer garantias passíveis de honra sem o devido e suficiente saldo patrimonial.

111. Ao longo da vigência do FGI PEAC, a cobertura da inadimplência suportada pelos agentes financeiros credenciados esteve limitada ao valor total composto pelo somatório dos componentes apresentados abaixo, que definem o nível de alavancagem máxima das operações de crédito (Portaria 14.557, de 18/6/2020, emitida pelo Ministério da Economia):

I - para as operações contratadas originalmente até 31/12/2020:

- a) 30% (trinta por cento) do somatório dos valores liberados das operações em créditos concedidos a entidades de pequeno porte pelo agente financeiro; e
- b) 20% (vinte por cento) do somatório dos valores liberados das operações em créditos concedidos

a entidades de médio porte e empresas de grande porte pelo agente financeiro.

112. Portaria GM/MDIC 316, de 25/10/2023 (revogada pela Portaria GM/MDIC 147, de 17/5/2024):

II - para as operações contratadas originalmente a partir de 2022 (não houve operações em 2021):

- a) 30% (trinta por cento) do somatório dos valores liberados das operações em créditos concedidos a entidades de porte micro pelo agente financeiro;
- b) 10% (dez por cento) do somatório dos valores liberados das operações em créditos concedidos a entidades de pequeno porte pelo agente financeiro; e
- c) 7% (sete por cento) do somatório dos valores liberados das operações em créditos concedidos a entidades de médio porte pelo agente financeiro.

113. Na hipótese de atingimento desses limites, o FGI PEAC suspende os pagamentos para novos pedidos de cobertura de operações inadimplidas do agente financeiro, retomando-os tão logo a inadimplência suportada seja reduzida a um patamar que permita atender aos pedidos de pagamento, respeitando-se os referidos limites. Além disso, há também outro dispositivo de controle referente à carteira como um todo de cada agente financeiro, cuja métrica leva em consideração determinado índice de inadimplência (ICI) para efeito da cobertura máxima, consoante disposto no regulamento do FGI PEAC.

114. Em conjunto com esses parâmetros, o FGI PEAC garante até 80% de cada operação de crédito considerada individualmente (apenas o principal da dívida), o que enseja necessariamente o compartilhamento de risco com o agente financeiro, ao qual caberiam os 20% restantes do principal, acrescidos dos respectivos juros e demais encargos previstos. O BNDES entende que tal procedimento constitui estímulo para que a instituição financeira credenciada seja diligente tanto na análise de risco prévia à contratação da operação de crédito quanto em eventual recuperação de crédito, em caso de inadimplência. Ademais, a limitação da garantia ao principal da dívida, além de simplificar controles internos, colabora para que inexista uma atualização financeira do valor garantido que coloque em risco os limites de cobertura indicados anteriormente.

115. Em termos de fiscalização das operações de crédito, o BNDES reforça o papel exercido pelo Banco Central, conforme indicado anteriormente, bem como a exigência de auditoria externa anual das operações, em consonância com o regulamento do programa, que buscam verificar a observância dos agentes financeiros aos normativos, tanto nos aspectos de contratação da garantia, quanto na solicitação de honra e recuperação de crédito inadimplido, hipótese na qual o banco de fomento não admite a adoção de procedimentos menos rigorosos do que aqueles usualmente empregados pelas próprias instituições financeiras na recuperação de seus créditos.

116. Nessa linha, o regulamento do programa estabelece de forma detalhada o escopo dos procedimentos de auditoria externa a serem executados sobre a carteira garantida do FGI PEAC dos agentes financeiros.

117. De maneira geral, a auditoria externa durante a realização de seus trabalhos deverá proceder às verificações indicadas em regulamento, bem como aplicar os respectivos testes de forma a contemplar, pelo menos, 100% das operações garantidas ou 60 (sessenta) operações garantidas, o que for menor.

118. Embora seja amplo o escopo de verificações demandadas em regulamento para os trabalhos da auditoria externa, destacaremos o critério referente à classificação de risco das operações. Isto porque os normativos do FGI PEAC estabelecem que a outorga de garantia contempla apenas as operações de crédito cujos riscos sejam classificados pelo agente financeiro como nível 'AA', 'A', 'B', 'C' ou 'D', nos termos de Resolução do Conselho Monetário Nacional, independentemente da garantia potencial a ser oferecida pelo FGI PEAC para a referida classificação. Tal classificação de risco das operações é atribuição exclusiva do agente financeiro, sem qualquer intervenção ou validação pelo administrador do FGI PEAC, consoante §1º, art. 4º do regulamento do programa (peça 61).

119. No Relatório da Administração, do exercício de 2023 (BNDES FGI), observa-se as operações contratadas com garantia FGI PEAC, cuja distribuição por classificação de risco é a seguinte:

**TABELA 21 – OPERAÇÕES POR CLASSIFICAÇÃO DE RISCO – FGI PEAC**

CLASSIFICAÇÃO DE RISCO*	FINANCIADO (R\$ MIL)			GARANTIDO (R\$ MIL)			Nº OPERAÇÕES (MIL)		
	2022	2023	VARIAÇÃO (%)	2022	2023	VARIAÇÃO (%)	2022	2023	VARIAÇÃO (%)
AA	1.171.664	4.464.142	281,0%	937.331	3.571.313	281,0%	1.848	8.940	383,8%
A	3.609.434	10.448.481	189,5%	2.887.547	8.358.785	189,5%	4.389	29.705	576,8%
B	7.357.474	16.675.627	126,6%	5.885.979	13.340.501	126,6%	7.741	40.214	419,5%
C	4.082.475	9.398.123	130,2%	3.265.980	7.518.498	130,2%	5.477	46.399	747,2%
D	469.094	826.949	76,3%	375.276	661.559	76,3%	828	2.270	174,2%
<b>TOTAL</b>	<b>16.690.140</b>	<b>41.813.321</b>	<b>150,5%</b>	<b>13.352.112</b>	<b>33.450.657</b>	<b>150,5%</b>	<b>20.283</b>	<b>127.528</b>	<b>528,7%</b>

120. De acordo com o relatório, o nível de participação de empresas cujo risco de crédito encontra-se classificado como 'B' e 'C' demonstra que o fundo garantidor tem sido utilizado para a concessão de crédito por mutuários com maior risco de inadimplemento, em linha com o observado em 2022.

121. Dessa forma, destacam-se os seguintes procedimentos de auditoria externa que tem relação direta/indireta com o critério de classificação de risco das operações, com base nas seguintes verificações:

- se as informações fornecidas pelo agente financeiro ao administrador do FGI PEAC, para uma determinada operação, estão em conformidade com o que consta no respectivo instrumento de crédito e sistemas internos do agente financeiro;
- inexistência de cláusula contratual condicionando a liberação dos recursos à liquidação de dívidas preexistentes;
- inexistência de operação de crédito contratada por mutuários que possuíam dívidas em atraso superior a 14 (quatorze) dias corridos em qualquer modalidade de crédito com o agente financeiro na data da solicitação de outorga de garantia;
- os registros regulamentares da instituição quanto a adoção prévia dos procedimentos de cobrança previstos em normas internas e na política geral de recuperação de crédito;
- os procedimentos para recuperação de créditos não podem ser menos rigorosos do que aqueles usualmente empregados em suas próprias operações de crédito e não poderão interromper o acompanhamento dos procedimentos de recuperação de crédito a que estejam obrigados;
- recolhimento integral ao fundo garantidor dos valores recuperados registrados nas contas envolvidas, dentro do prazo previsto no regulamento do FGI PEAC;
- suficiência dos roteiros contábeis quanto a segregação dos direitos do fundo garantidor decorrentes de recuperação de crédito;
- se os procedimentos de leilão dos valores honrados descritos no artigo 40 do regulamento do FGI PEAC foram devidamente adotados pelo agente financeiro;
- se o risco da operação de crédito informado anualmente ao administrador do FGI, relativo à data base de 31 de outubro, é o mesmo risco constante nos sistemas de gestão e controle da operação no âmbito do agente financeiro.

122. Conforme mencionado anteriormente, foram solicitadas informações ao BNDES acerca dos relatórios elaborados por auditoria externa independente, em relação às exigências indicadas em regulamento do referido programa, contemplando os dois agentes financeiros com maior volume de pagamento de honra (inadimplência do tomador de crédito) contabilizados até o momento.

123. Em resposta, o BNDES encaminhou os relatórios solicitados referentes às instituições financeiras Caixa Econômica Federal e Itaú Unibanco S/A, respectivamente primeira e segunda

instituições que contabilizaram o maior volume de honra de recursos até o presente momento (peças 64 e 65).

124. Com relação ao relatório de auditoria enviado pela Caixa Econômica Federal, para a ampla maioria dos itens, não foram identificadas exceções em decorrência da aplicação dos procedimentos.

125. Identificou-se, apenas, as seguintes constatações: (i) uma operação de crédito com atraso superior ao critério de 14 (quatorze) dias, em outro contrato de crédito para o mesmo mutuário, na data da solicitação de outorga de garantia (ii) recolhimento a maior ao FGI dos valores recuperados em 17 contratos e (iii) recolhimento ao FGI de valores recuperados em 23 (vinte e três) contratos, em prazo superior ao critério de 90 (noventa) dias da data de recuperação.

126. O administrador do FGI PEAC adotou as seguintes medidas em relação às constatações indicadas, respectivamente: (i) de forma preventiva foi realizado o bloqueio nos sistemas do FGI PEAC, impedindo uma eventual solicitação de honra para o contrato informado, até que a ocorrência seja esclarecida junto ao agente financeiro (ii) em razão do montante devido contemplar o acréscimo da taxa Selic desde a data de pagamento da honra, bem como eventual multa por atraso no repasse ao fundo, não é possível precisar se houve efetivamente uma devolução a maior desses valores. O administrador do FGI, até o presente momento, não recebeu qualquer solicitação de devolução/apuração de valores pelo agente financeiro e (iii) houve o repasse dos valores recuperados ao FGI PEAC, acrescido da multa regulamentar de 10% pelo atraso no pagamento.

127. Em relação ao relatório de auditoria enviado pelo Itaú Unibanco S.A, não foram observadas exceções para nenhuma das operações selecionadas na amostra.

128. Embora não tenham sido identificadas constatações relevantes em ambos os relatórios encaminhados, relembra-se que a verificação atinente ao critério de classificação de risco das operações limita-se ao cotejamento entre o risco da operação de crédito informado anualmente ao administrador do FGI e aquele constante nos sistemas de gestão e controle da operação no âmbito do agente financeiro.

129. A classificação de risco é realizada consoante a Resolução CMN 2.682/99, sendo que, conforme informado, tal atribuição é exclusiva do agente financeiro, sem qualquer intervenção ou validação pelo administrador do FGI PEAC.

130. Dessa forma, considerando que o fundo garantidor tem sido utilizado para a concessão de crédito por mutuários com maior risco de inadimplemento, entende-se conveniente neste caso **recomendar** ao BNDES que inclua nos procedimentos de auditoria externa, a serem executados sobre a carteira garantida do FGI PEAC, sistemática de validação por amostragem das classificações de risco das operações de crédito que foram objeto de honra, de modo a verificar a existência de indícios de discrepância relevante na classificação informada, com base na Resolução CMN 2.682/99, que indique a inadequação da outorga de garantia.

131. Tal recomendação tem por objetivo mitigar o risco dos financiamentos serem alocados para tomadores de crédito com risco indevido de inadimplemento, ou seja, fora dos níveis regulamentares 'AA', 'A', 'B', 'C' ou 'D', em atenção aos princípios da eficiência e da moralidade administrativa.

#### Sustentabilidade financeira

132. De acordo com o Relatório da Administração BNDES FGI, exercício de 2023 (peça 24, p. 80), não se aplicaria a análise de sustentabilidade financeira ao FGI PEAC, visto que, quando da tramitação da MP 975/2020 pelo Congresso Nacional, convertida na Lei 14.042/2020, houve a dispensa da cobrança do encargo por concessão de garantia (ECG) dos tomadores de crédito, ou seja, durante a vigência original do programa (de 1/7/2020 até 31/12/2020), não houve aferição de receita para cobertura de honras futuras.

133. Observa-se que o fundo emergencial, naquele período, tinha caráter extraordinário e transitório, a fim de responder tempestivamente à crise que se estabeleceu no mercado de crédito para as empresas em geral, decorrente dos efeitos da pandemia de Covid-19.

134. Ocorre que, em 2022, houve a reabertura do programa, agora com prazo de vigência indeterminado.
135. Diante desse contexto inicial, a equipe de auditoria solicitou informações adicionais ao BNDES acerca das principais variáveis e circunstâncias que impactariam a sustentabilidade do FGI PEAC.
136. Inicialmente, o BNDES esclarece que, antes da criação do FGI PEAC (Medida Provisória 975, de 1/6/2020, convertida na Lei 14.042, de 19/8/2020), o FGI (criado pela Lei 12.087, de 11/11/2009 e que seria denominado posteriormente de FGI Tradicional) já atuava para ampliar o acesso ao crédito, no mesmo modelo de outorga de garantias, sobretudo para micro, pequenas e médias empresas.
137. Não obstante a natureza similar de atuação, um dos motivos que ensejou a segregação dos patrimônios foi a maior alavancagem financeira definida para o FGI PEAC em relação ao FGI Tradicional. Isto porque, de maneira geral, enquanto a cobertura máxima do FGI Tradicional era de 7% dos valores liberados para as operações de crédito, no FGI PEAC alcançava-se 30% para empresas de pequeno porte e 20% para empresas de médio e grande porte.
138. De acordo com o BNDES, mesmo considerando a estrutura original do FGI PEAC, à época, que previa a cobrança de comissão pecuniária em valor idêntico ao cobrado pelo FGI Tradicional, tal valor não seria suficiente para a manutenção da autossustentabilidade do FGI PEAC.
139. Embora a comissão pecuniária fosse cobrada com vistas a permitir a autossustentabilidade do FGI Tradicional, não seria suficiente para viabilizar autossustentabilidade do FGI PEAC em razão de sua superior alavancagem.
140. Além disso, na conversão da MP 975/2020 em lei, houve o veto da referida comissão pecuniária para o FGI PEAC, com o objetivo de reduzir ao máximo o custo de obtenção de crédito pelos mutuários, dado o contexto da pandemia naquele momento.
141. O BNDES avalia que a opção por isentar o agente financeiro e, em última análise, o tomador do crédito (a quem o custo é repassado pelo agente financeiro) de qualquer comissão pela concessão de garantia foi a principal característica que diferenciava, à época, o FGI PEAC do FGI Tradicional.
142. Enquanto um patrimônio, mais antigo, era caracterizado como autossustentável, de caráter permanente, onde o custo da garantia, repassável ao contratante do crédito, visava sua manutenção no longo prazo, o FGI PEAC, por não possuir custo, era essencialmente de caráter temporário e parte de um programa governamental para acesso ao crédito.
143. Conforme mencionado, a Medida Provisória 1.114/22, de 20/4/2022, depois convertida na Lei 14.462/2022, de 26/10/2022, instituiu a reabertura do FGI PEAC, a partir de 22/8/2022, para contratação de novas operações de crédito com garantia do FGI PEAC, com vigência até 31/12/2023.
144. Posteriormente, com base na Medida Provisória 1.139/2022, de 27/10/2022, depois convertida na Lei 14.554/2023, de 20/4/2023, o Peac-FGI passou a ter prazo de vigência indeterminado.
145. Esta última lei reintroduziu o custo da garantia no Peac-FGI, limitado ao valor cobrado no FGI Tradicional, a partir de janeiro/2024.
146. O BNDES avalia que tal dispositivo ainda não permite classificar o FGI PEAC como autossustentável, não somente por não mencionar essa intenção, mas essencialmente por restringir a cobrança a um valor aquém da perda esperada, nos mesmos moldes ocorridos em 2020, porquanto o teto estabelecido para a cobrança pela concessão da garantia é insuficiente para manutenção dos recursos do FGI PEAC no longo prazo.
147. Posteriormente, a Medida Provisória 1.213, de 22/4/2024, estabeleceu que a comissão pecuniária seria de 20% da vigente para o FGI Tradicional, até 31/12/2024, tornando-se progressiva sua cobrança, a partir de janeiro de 2025, nos termos estabelecidos no estatuto do fundo garantidor.

148. O BNDES observa que a legislação mais recente não passa a configurar o Peac-FGI como um fundo autossustentável, seja pelo teto estabelecido ou pela incerteza quanto à progressividade, que ainda carece de definição em estatuto, ou seja, não é possível afirmar que as receitas seriam suficientes para manutenção dos recursos do FGI PEAC no longo prazo.

149. Ressalta, ainda, que 20% (80% de desconto) da comissão pecuniária vigente para o FGI Tradicional é muito inferior ao valor da comissão pecuniária que vinha sendo cobrado até a publicação da Medida Provisória 1.213/24.

150. Na hipótese de existir determinação para que o fundo se torne autossustentável, o BNDES informa que seria necessário conduzir uma análise da carteira histórica, considerando diversas variáveis que envolvem as operações de crédito, para identificar a inadimplência e estimar o perfil da carteira a ser contratada no futuro, bem como o respectivo valor da comissão pecuniária necessária para promover a autossustentabilidade financeira. Como ainda não há orientação nesse sentido, o banco de fomento não promoveu nenhum estudo do tipo.

151. Por fim, o BNDES contextualiza as soluções de garantia disponibilizadas com apoio do poder público, indicando que fundos garantidores autossustentáveis já vêm operando no Brasil com sucesso desde a década passada, com número de operações garantidas crescente e dados que comprovam a sua efetividade no aumento do acesso ao crédito pelas empresas de menor porte. O Peac-FGI, no momento, é uma solução de garantia diferenciada, com destaque para o menor custo de acesso. Dessa forma, as alternativas que se apresentam para o programa seriam: (i) aderir a um modelo de autossustentabilidade onde já existem outras soluções consagradas operando (ii) manter seu caráter diferenciado com vista a atingir um público específico ou (iii) interromper temporária ou definitivamente suas operações, caso entendam que seu objetivo já foi cumprido com sucesso.

152. Verifica-se das informações encaminhadas pelo BNDES que o FGI PEAC não é sustentável, considerando a atual composição das variáveis que incidem sobre as operações de crédito, notadamente o encargo por concessão de garantia (ECG), o valor máximo da cobertura de inadimplência (relacionado à alavancagem das operações) e a classificação de risco dos tomadores de crédito, entre outras.

153. Observa-se que na Lei 14.042/2020, que instituiu o FGI PEAC, não há comando expresso autorizando que o fundo garantidor não seja sustentável. Originalmente, inclusive, o § 4º, art. 5º da referida lei (posteriormente revogado) previa que os valores não comprometidos com garantias concedidas seriam devolvidos anualmente à União por meio de resgate de cotas.

154. Da mesma forma, a Lei 12.807/2009, que dispôs sobre o FGI (FGI tradicional), não contempla o aspecto referente à sustentabilidade, não obstante o BNDES informe que no caso deste fundo garantidor promove-se a busca pela sustentabilidade.

155. A fixação objetiva da comissão pecuniária pela Lei 14.042/2020, ainda que em valores insuficientes dentro do atual contexto do programa, não permite por si só concluir que o legislador tenha optado pela insustentabilidade do FGI PEAC, mesmo porque a sustentabilidade depende da combinação de outras variáveis que incidem sobre a operação de crédito, ou seja, em princípio mesmo com um reduzido valor de comissão pecuniária seria possível buscar a sustentabilidade do fundo, por meio do ajuste de outras variáveis.

156. Ademais, conforme mencionado, a fixação da comissão pecuniária em valores reduzidos pela Lei 14.042/2020, teve como objetivo responder tempestivamente aos efeitos da pandemia, configurando-se como uma medida de caráter extraordinário, emergencial e transitório.

157. A reabertura do programa, em 2022, por meio da Lei 14.462/2022, também não dispôs expressamente acerca da insustentabilidade do fundo.

158. Dessa forma, entende-se que, na nova modelagem, em respeito aos preceitos da Lei de Responsabilidade Fiscal, e considerando agora a vigência com prazo indeterminado e o novo contexto econômico vigente na reabertura do programa que, assim como já acontece no âmbito do FGI Tradicional, também se deve promover a busca pelo equilíbrio entre a sustentabilidade do FGI PEAC e seus objetivos.

159. Ressalta-se que as competências pela definição das principais variáveis que impactam na sustentabilidade do fundo garantidor foram atribuídas pelo legislador ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC), a saber (Lei 14.042/2020): comissão pecuniária progressiva (§ 5º, art. 6º) e alavancagem ou cobertura máxima de inadimplência (§10, art. 5º), entre outras.

160. A título de informação, destacam-se os valores de honra (inadimplência) informados anualmente para o programa do FGI PEAC (2022-2023), bem como os valores de crédito recuperados:

Honra	2022	2023
Valor R\$ mil	R\$ 2.631.210	R\$ 1.981.093
Número de operações	10.591	8.555
Número de agentes	28	35

Recuperação	2022	2023
Valor R\$ mil	R\$ 106.850	R\$ 207.727
Número de Operações	1.746	3.630
Número de Agentes	19	25

161. Por ter se iniciado em 2020, o programa não teve pagamento de honra nesse ano. Em 2021, houve R\$ 344.327.000,00 em honras e R\$ 3.619.000,00 em recuperações, contemplando 105 operações e 9 agentes financeiros.

162. Cotejando-se a tabela acima com valor do patrimônio inicial do FGI PEAC, de R\$ 20 bilhões, pode-se ter uma noção da velocidade e da representatividade do pagamento de honras, já a partir de 2022, o que reforça a preocupação com a sustentabilidade do fundo garantidor.

163. Pelo exposto, propomos **determinar** ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC) que, com o auxílio do BNDES, adote medidas concretas, no prazo de 180 dias, no sentido de promover o equilíbrio entre a sustentabilidade do FGI PEAC e seus objetivos, por meio das variáveis que impactam as operações de crédito, notadamente a progressividade da cobrança da comissão pecuniária e os limites e critérios de alavancagem aplicáveis ao programa, entre outras, em consonância com a Lei 14.042/2020 e os preceitos da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000).

#### IV. Análise dos comentários dos gestores

164. De forma a obter os comentários dos gestores sobre as recomendações decorrentes do presente exame foram encaminhados os excertos do relatório ao BNDES (peça 44) e ao MDIC (peça 45), por meio, respectivamente, dos Ofícios 32279/2024-TCU/Seproc (peça 47) e 32278/2024-TCU/Seproc (peça 48).

165. As manifestações do gestor em relação às recomendações direcionadas ao BNDES foram apresentadas por meio da Nota Conjunta ADIG/SUP 018/2024 e AP/SUP 022/2024 (peça 58), de 31/7/2024, sendo analisadas a seguir.

166. Já as manifestações do gestor sobre a recomendação feita ao MDIC foi apresentada pela Nota Técnica SEI 1823/2024/MDIC (peça 74), encaminhada por meio do Ofício SEI 5651/2024/MDIC (peças 72 e 73).

#### Recomendação para realizar estudos de avaliação (manifestações à peça 58)

167. Em relação a recomendação ao BNDES para que realize novos estudos de avaliação, nos moldes do 'Relatório de Avaliação de Efetividade - Crédito e garantia', de 2020, inicialmente o BNDES destacou que vem realizando relatórios de avaliação de efetividade relacionados ao FGI-PEAC em conformidade com o disposto nos normativos vigentes, 'de forma que a ausência de Relatório de Avaliação de Efetividade correspondente à segunda etapa de atuação do FGI-PEAC

não se caracteriza como uma conduta imprópria do BNDES.’.

168. Sobre esse aspecto cabe ressaltar que o presente relatório reconheceu a boa prática do banco em relação à verificação da efetividade, concluindo que a administração do fundo pelo BNDES vem realizando a verificação dos aspectos econômicos relacionados ao programa do fundo garantidor durante a crise sanitária, em linha com estabelecido por este TCU em relação à mensuração de efetividade das ações do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), estabelecidas no Acórdão 494/2019-TCU-Plenário e seus desdobramentos.

169. A recomendação proposta procurou assinalar a necessidade de continuação do estudo específico, realizado em 2020, de forma a promover a comparação entre os estudos, inclusive com relação ao caráter anticíclico do programa, salientando que a constatação não se trata de conduta imprópria. Assim, o texto do presente relatório em relação ao achado será alterado, de forma a ressaltar a necessidade da continuidade do estudo como gerador da recomendação.

170. A resposta encaminhada pelo BNDES informa que a avaliação do FGI-PEAC encontra-se incluída no Plano de Avaliações de Efetividade referente ao atual biênio 2023-2024 (peça 58, p.4), aprovado pela Diretoria Executiva do BNDES em agosto de 2023. A conformidade com os normativos vigentes de monitoramento e avaliação não substituem a necessidade de uma avaliação específica que considere as mudanças significativas no escopo e na natureza do programa. Dessa forma, entende-se que a referida recomendação vem suprir tal lacuna e vem ao encontro da proposta aprovada pela diretoria do banco, ainda na fase de definição das especificações técnicas da avaliação, conforme informado pelo banco.

171. Assim, a proposta de recomendação deve se referir à avaliação que será feita, ressaltando-se a possibilidade de comparação entre os estudos de 2020 e o que será realizado.

*Recomendação de incluir procedimentos de auditoria externa (manifestações à peça 58)*

172. A análise dos comentários apresentados pelo BNDES em resposta à recomendação de incluir nos procedimentos de auditoria externa uma sistemática de validação por amostragem das classificações de risco das operações de crédito que foram objeto de honra ratifica a manutenção da recomendação proposta em seus termos originais.

173. De maneira geral, o BNDES reforça que o trabalho da auditoria externa não tem o objetivo de validar o processo operacional de classificação de risco das operações garantidas no âmbito do Programa, sendo a adequação desse procedimento exigência do Banco Central do Brasil (Bacen) a todas as instituições financeiras. Eventual medida nesse sentido, além de representar sobreposição de funções com o regulador (Bacen), incorreria em custos adicionais ao agente financeiro, não se justificando em termos de custo-benefício.

174. A equipe de fiscalização entende, nesse ponto, que a recomendação proposta não visa substituir ou duplicar o papel do Bacen, mas sim complementar os mecanismos de controle e fiscalização existentes, garantindo uma camada adicional de verificação sobre a adequação das classificações de risco atribuídas às operações de crédito garantidas pelo FGI PEAC.

175. Tal preocupação deriva da observação de que o fundo garantidor tem sido utilizado para a concessão de crédito a mutuários com maior risco de inadimplemento, operando de forma alavancada e com significativos valores de pagamento de honra, já a partir de 2022.

176. A análise mais aprofundada sobre a adequação das classificações de risco está direcionada especificamente para as operações de crédito que foram objeto de honra, ou seja, aquelas em que houve inadimplemento e, conseqüentemente, uma ativação das garantias fornecidas pelo FGI PEAC. Ainda assim, seria realizada de forma amostral, sem necessariamente impor um ônus significativo sobre o processo de auditoria como um todo, de modo a identificar e corrigir eventuais discrepâncias na classificação de risco que possam ter contribuído para o inadimplemento.

177. A eficácia da fiscalização pelo Bacen, embora importante, não exclui a relevância de se ter linhas de defesa adicionais, por meio de mecanismos de verificação independentes, proporcionando maior segurança quanto à adequação das operações de crédito garantidas pelo FGI PEAC.

178. Portanto, considerando os argumentos apresentados, justifica-se a recomendação proposta de incluir nos procedimentos de auditoria externa uma sistemática de validação por amostragem das classificações de risco das operações de crédito que foram objeto de honra. Tal medida não apenas reforça os mecanismos de controle e fiscalização existentes, mas também contribui para a gestão de riscos e a sustentabilidade financeira do fundo garantidor, alinhando-se aos princípios da eficiência e moralidade administrativa.

*Determinação ao MDIC - sustentabilidade (manifestações à peça 74)*

179. Ressalta-se que, inicialmente, para o presente achado o encaminhamento proposto estava na forma de recomendação. Após os comentários do gestor, a equipe de auditoria entendeu melhor enquadrá-lo como determinação, razão pela qual tal alteração já consta do presente relatório.

180. O MDIC argumenta que, desde a sua origem, o FGI PEAC teve como finalidade legal constituir-se como um programa de acesso ao crédito de caráter diferenciado, com vistas a atingir um público específico. O legislador também concedeu ao poder executivo, em diversos momentos, margem de discricionariedade para realizar o cotejo entre a sustentabilidade financeira e o alcance esperado para o programa de crédito.

181. Defende que o funcionamento do FGI PEAC, considerando os atuais parâmetros, não permite concluir que ele seja financeiramente insustentável, vez que os dados de desempenho do fundo, para efeito de projeções de longo prazo, são do período da pandemia.

182. Nessa linha, o aumento do encargo por concessão de garantia (elevação de custos para o tomador do crédito) e a diminuição da cobertura máxima de inadimplência (aumento da aversão ao risco dos agentes financeiros) podem comprometer o objetivo da política pública.

183. Considerando tais consequências, o MDIC conclui que qualquer alteração que busque atender ao parâmetro de sustentabilidade financeira do fundo deverá ter presente o atendimento de seus fins econômicos e sociais, enquanto política pública.

184. A equipe de auditoria avalia que as considerações finais do gestor estão contempladas na atual redação da determinação. Isto porque o que se busca é o equilíbrio entre a sustentabilidade do FGI PEAC e seus objetivos, o que hoje ainda não se verifica, conforme as informações do BNDES explicitadas anteriormente, que indicam que o fundo não é sustentável, ao contrário do que afirma o MDIC.

185. Ressalta-se, nessa linha, que a dispensa da cobrança do encargo por concessão de garantia durante a vigência original do programa foi uma medida extraordinária e transitória, destinada a responder à crise gerada pela pandemia de Covid-19. Tal medida, embora justificável no contexto de emergência sanitária, deve ser avaliada considerando que a reabertura do programa, em 2022, contempla prazo de vigência indeterminado e um distinto cenário econômico.

186. Além disso, atualmente, a alavancagem do programa encontra-se em nível superior ao próprio período da pandemia (maior alavancagem = maior risco de inadimplência), conforme observa-se das informações contidas no Relatório da Administração BNDES FGI, exercício de 2023 (peça 24, p. 64-65).

187. Destaca-se, também, os significativos pagamentos de honra, já a partir de 2022, indicados anteriormente, que evidenciam a materialização dos riscos associados à maior alavancagem do programa. Tais circunstâncias reforçam a preocupação com a sustentabilidade financeira do FGI PEAC e a necessidade de ajustes nas variáveis que impactam sua sustentabilidade, incluindo a progressividade da cobrança da comissão pecuniária e os limites e critérios de alavancagem aplicáveis ao programa.

188. Por essa razão, entende-se pertinente o teor da proposta de encaminhamento na forma de determinação.

## V. Conclusão

189. Sintetizando as respostas às questões de auditoria, constatou-se que a **motivação** para a obtenção de crédito foi a de destinar recursos para o FGI, administrado pelo BNDES, na

operacionalização do Programa Emergencial de Acesso a Crédito (PEAC), que visava estabilizar o mercado de crédito para as MPMEs, com a atuação complementar de diversas instituições do Sistema Financeiro Nacional, em parceria com o BNDES, promovendo os meios para que as empresas de pequeno e médio portes pudessem acessar linhas de crédito contingentes para atender às necessidades emergenciais e para investimentos necessários ao seu reposicionamento no período de recuperação à crise gerada pela pandemia de Covid-19.

190. Em relação ao **processo de obtenção do empréstimo**, observou-se que houve longo trâmite burocrático com a função de cumprir as normas vigentes, mormente em relação ao exigido pela LRF e pela Resolução do Senado Federal 48/2007, no que concerne às operações de crédito externo, destacando-se os pareceres técnico e jurídico que concluíram favoravelmente ao pedido de autorização para a operação de crédito externo junto ao NDB. Dessa forma, após mais de três anos do início das tratativas, o Senado Federal aprovou a operação por meio da Resolução 8/2023 (peça 23), aceitando os elementos apresentados pelo Ministério da Fazenda e ratificando as condições financeiras negociadas, autorizando a assinatura do contrato.

191. Quanto aos **aspectos contratuais** do empréstimo obtido junto ao NDB, verificou-se que os termos e condições do contrato de crédito com o NDB encontravam-se em consonância com a Resolução 8/2023 do Senado Federal e demais normativos incidentes.

192. Em relação à gestão e administração do FGI-PEAC, conclui-se que a **destinação dos recursos** para o FGI-PEAC ocorreu em linha com os objetivos do contrato de empréstimo externo, constando-se isonomia na outorga das garantias, bem como não se detectaram outras irregularidades no que se refere ao processo de concessão dos financiamentos garantidos pelo fundo.

193. Além disso, a administração do fundo pelo BNDES vem realizando a verificação dos aspectos econômicos relacionados ao programa do fundo garantidor durante a crise sanitária, em linha com estabelecido por este TCU em relação à mensuração de efetividade das ações do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), por meio do Acórdão 494/2019-TCU-Plenário e seus desdobramentos.

194. Das análises realizadas constatou-se, em 2020, o resultado positivo do programa FGI-PEAC em atenuar os efeitos nocivos da crise sanitária decorrente da pandemia de covid-19, estando, portanto, em consonância com os objetivos da operação de crédito externo que destinou recursos para o FGI-PEAC.

195. Em que pese os resultados positivos em relação à gestão e controle na administração do referido fundo garantidor, principalmente ante as alterações de suas características iniciais, entendeu-se pertinente realizar propostas corretivas para pontos específicos que podem ser aprimorados, contribuindo para a transparência, economicidade e sustentabilidade financeira na condução do programa em tela.

196. Assim, foram feitas recomendações ao BNDES e determinação ao MDIC em relação à gestão/administração e regulamentação do FGI-PEAC a seguir propostas.

## VI. Proposta de encaminhamento

197. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

198. **recomendar** ao Banco Nacional de Desenvolvimento Social - BNDES, nos termos do art. 250, inciso III do Regimento Interno/TCU, que:

a) inclua no estudo de avaliação de efetividade do FGI-PEAC, aprovado no Plano de Avaliações de Efetividade referente ao atual biênio (2023-2024), análise da relação de custo-efetividade do programa, com os dados dos impactos econômicos e sociais, utilizando o mesmo modelo de grupo de controle, nos moldes do 'Relatório de Avaliação de Efetividade - Crédito e garantia', de 2020, possibilitando promover uma comparação entre os estudos, inclusive com relação ao caráter anticíclico do programa, de forma a contribuir para atendimento aos Princípios Constitucionais da Publicidade e Eficiência (art. 37 da Constituição Federal/88), considerando o caráter contínuo e não mais temporário do FGI-PEAC alterado a partir da Lei 14.554/2023.

b) inclua nos procedimentos de auditoria externa, a serem executados sobre a carteira garantida do FGI PEAC, sistemática de validação por amostragem das classificações de risco das operações de crédito que foram objeto de honra, de modo a verificar a existência de indícios de discrepância relevante na classificação informada, com base na Resolução CMN 2.682/99, que indique a inadequação da outorga de garantia.

199. **determinar** ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC), com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315, de 2020, que, com o auxílio do BNDES, adote medidas concretas, no prazo de 180 dias, no sentido de promover o equilíbrio entre a sustentabilidade do FGI PEAC e seus objetivos, por meio das variáveis que impactam as operações de crédito, notadamente a progressividade da cobrança da comissão pecuniária e os limites e critérios de alavancagem aplicáveis ao programa, entre outras, em consonância com a Lei 14.042/2020 e os preceitos da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000).

200. **informar** a Deputada Federal Bia Kicis, Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, que, em relação ao Requerimento 220/2023, de autoria do Deputado Federal Jorge Solla, que, a partir dos exames empreendidos nos elementos que constituem os presentes autos, não se identificaram irregularidades no processo de aprovação, contratação e utilização dos recursos obtidos na operação de crédito realizada no ano de 2023 entre a República Federativa do Brasil e o Novo Banco de Desenvolvimento, no valor de US\$ 1 bilhão, sem prejuízo da adoção das medidas para aprimorar a gestão contidas nos itens de recomendação ao BNDES e determinação ao MDIC desta deliberação; e

201. **considerar** plenamente atendida a referida solicitação, consoante art 17, inciso II, da Resolução TCU 215/2008.”

É o relatório.

## VOTO

Cuidam os autos de auditoria de conformidade realizada no Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e no Ministério da Fazenda, em atendimento ao Acórdão 161/2024-TCU-Plenário, proferido no âmbito de Solicitação do Congresso Nacional (TC 037.456/2023-7). O trabalho teve por objeto a operação de crédito externo, no valor de US\$ 1 bilhão, contratada em 2023 entre a República Federativa do Brasil e o New Development Bank (NDB).

2. A operação foi estruturada na modalidade de **reembolso**. Os recursos obtidos junto ao NDB destinaram-se a ressarcir o Tesouro Nacional pelos aportes realizados, a partir de 2020, no Fundo Garantidor para Investimentos – Programa Emergencial de Acesso a Crédito (FGI-PEAC). Considerando que a despesa correspondente ao aporte no fundo já havia sido executada pelo Tesouro Nacional, os valores ingressaram, do ponto de vista orçamentário, como composição de caixa da dívida pública federal.

3. O FGI-PEAC, instituído pela Lei 14.042/2020, não constitui linha de crédito, mas programa de garantia voltado a reduzir o risco das operações de crédito concedidas por instituições financeiras com recursos próprios. Nesse modelo, o fundo garante parcela relevante do valor principal das operações, assumindo parte do risco de inadimplência e, com isso, mitigando a exposição das instituições financeiras, o que favorece a ampliação da oferta de crédito a microempreendedores individuais, micro, pequenas e médias empresas.

4. Ao assumir parte do risco das operações, o fundo garantidor atua como instrumento de alavancagem do crédito, permitindo que recursos públicos sejam utilizados de forma indireta para estimular o financiamento ao setor produtivo. Esse mecanismo mostrou-se especialmente relevante no cenário de incertezas decorrente da pandemia de covid-19 — marcado por elevada aversão ao risco e restrição de liquidez — ao contribuir para a preservação do emprego e da renda.

5. Nesse contexto, o BNDES atua na condição de administrador do fundo, exercendo as atribuições previstas na legislação, sem realizar operações diretas de financiamento no programa. Por essa razão, a operação de crédito em exame não envolveu concessão direta de financiamentos pelo BNDES, nem repasse de recursos de empréstimo ao banco de fomento.

6. A fiscalização teve por objetivo atender aos questionamentos formulados pelo Congresso Nacional quanto à motivação, à regularidade da contratação e à execução da operação de crédito. Para tanto, a Unidade de Auditoria Especializada em Bancos Públicos e Reguladores Financeiros (AudBancos) estruturou os trabalhos em torno das seguintes questões de auditoria: (i) os fatores que motivaram e justificaram a operação de crédito; (ii) a conformidade dos procedimentos e da tramitação da contratação com as leis e normativos vigentes; (iii) a aderência dos termos contratuais à Resolução do Senado Federal 8/2023; (iv) a destinação dos recursos em relação aos objetivos que motivaram a operação; e (v) a conformidade da gestão do BNDES com as diretrizes do regulamento do FGI-PEAC.

7. No que se refere à **contratação do empréstimo externo**, o relatório concluiu pela inexistência de irregularidades, destacando o atendimento aos requisitos legais e a prévia autorização do Senado Federal. No tocante à **administração do FGI-PEAC**, há achados relacionados à avaliação de efetividade do programa, aos procedimentos de auditoria externa das operações honradas e à sustentabilidade financeira do fundo.

8. Em razão desses achados, a unidade técnica apresentou proposta de encaminhamento contemplando recomendações ao BNDES, determinação ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços e comunicação à comissão solicitante do Congresso Nacional quanto aos resultados da fiscalização.

9. Feito esse resumo, passo a examinar a matéria. Adianto que acolho as conclusões e a proposta de encaminhamento da unidade técnica, cujos fundamentos incorporo às minhas razões de decidir, sem prejuízo das seguintes considerações.

## II – Da regularidade da operação de crédito externo

10. A fiscalização concluiu pela regularidade da operação de crédito externo, destacando que o processo de contratação se desenvolveu ao longo de aproximadamente três anos (iniciado em 2020 e concluído em 2023), com a atuação diligente dos órgãos centrais de controle e planejamento, notadamente o Ministério da Fazenda e a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, em consonância com a Lei de Responsabilidade Fiscal e a Resolução do Senado Federal 48/2007.

11. No que se refere aos aspectos financeiros da contratação, a equipe de auditoria examinou a adequação da substituição do indexador originalmente previsto, a taxa Libor, pela taxa SOFR (*Secured Overnight Financing Rate*), em decorrência da descontinuação daquela no mercado internacional. A transição foi analisada pela Secretaria do Tesouro Nacional à luz das normas aplicáveis, especificamente a Lei Complementar 178/2021 e a Resolução do Senado 15/2021, e considerada compatível com as condições vigentes para operações de crédito externo.

12. A análise de vantajosidade demonstrou a economicidade da operação: o custo efetivo, mesmo após a repactuação do indexador, foi estimado em 3,77% a.a., patamar inferior ao custo de captação do Tesouro Nacional no mercado internacional para operações de mesma duração (6,08% a.a.). Concluiu-se, assim, pela vantajosidade da contratação, em conformidade com as condições autorizadas pelo Senado Federal na Resolução 8/2023.

## III – Da avaliação da efetividade do FGI-PEAC

13. Encerrada a análise quanto à regularidade da operação de crédito externo, passo a examinar os aspectos relacionados à gestão do FGI-PEAC, em especial no que se refere à mensuração dos resultados do programa.

14. O fundo passou por alteração normativa relevante, que delimitou duas fases distintas do programa. Instituído originalmente como medida temporária e de caráter anticíclico para enfrentamento dos efeitos econômicos da crise sanitária, passou a ter natureza contínua a partir da Lei 14.554/2023. Com essa mudança, além de haver ampliação de sua vigência, os objetivos foram reformulados, deixando de se concentrar exclusivamente na resposta emergencial ao cenário pandêmico para abranger, de forma mais ampla, o estímulo ao crescimento econômico no longo prazo.

15. A auditoria constatou que, relativamente à fase inicial do programa, há estudo aprofundado de avaliação de efetividade, realizado em 2020, que analisou, entre outros aspectos, impactos sobre o emprego, a massa salarial e a sobrevivência das empresas beneficiadas. Em contrapartida, verificou-se a inexistência de avaliação específica voltada à fase atual do FGI-PEAC, já sob a égide de sua natureza permanente e de seus objetivos reformulados. Considerando a alteração do caráter do programa — de temporário para contínuo —, essa lacuna evidencia a necessidade de adoção de instrumentos de avaliação compatíveis com a nova configuração da política pública, de modo a permitir a adequada mensuração de seu desempenho e efetividade e a assegurar maior transparência quanto aos resultados alcançados e ao uso dos recursos públicos envolvidos.

16. O BNDES informou que observa os normativos gerais de monitoramento aplicáveis e que a avaliação do fundo foi incluída em seu plano de estudos para o biênio 2023–2024. A unidade técnica reconheceu a iniciativa como boa prática, mas ponderou que o atendimento a diretrizes gerais de monitoramento não supre, por si só, a necessidade de estudo específico voltado à avaliação da efetividade do programa em sua fase atual.

17. Diante desse contexto, entendo adequada a proposta de recomendar ao BNDES que inclua, no estudo de avaliação, análise do desempenho e efetividade do FGI-PEAC em sua fase atual, à luz de

seus objetivos reformulados, valendo-se, quando pertinente, de metodologia compatível com aquela empregada no estudo realizado em 2020.

#### **IV – Dos procedimentos de auditoria externa das classificações de risco**

18. Superada a análise acerca da avaliação do desempenho e da efetividade do FGI-PEAC, passo a examinar os mecanismos de controle previstos para a execução das operações de crédito garantidas, em especial os voltados à mitigação dos riscos assumidos pelo fundo garantidor.

19. No arranjo institucional do programa, a estrutura de governança do fundo apoia-se em alicerces complementares. Compete ao Banco Central do Brasil a supervisão prudencial das instituições financeiras, e o regulamento do fundo exige que os agentes financeiros se submetam a auditorias externas independentes, destinadas a verificar a conformidade das operações garantidas com as regras do programa, abrangendo aspectos relacionados à contratação da garantia, à solicitação de honra e à recuperação de crédito inadimplido.

20. Nesse contexto, a classificação de risco das operações de crédito garantidas pelo FGI-PEAC é realizada exclusivamente por instituições financeiras responsáveis pela concessão dos empréstimos, nos termos das normas do Conselho Monetário Nacional. Ao BNDES, na condição de administrador do fundo, cabe receber as informações prestadas por parte dos agentes financeiros, sem realizar intervenção ou validação técnica no momento da concessão.

21. A classificação de risco atribuída ao tomador de crédito reflete a probabilidade de inadimplência da operação e segue escala padronizada, que varia dos níveis de menor risco aos de maior risco. O regulamento do FGI-PEAC permite a outorga de garantia apenas para operações classificadas entre os níveis AA, A, B, C ou D, sendo vedada a cobertura para aquelas enquadradas em níveis de risco mais elevados. As faixas B e C, que correspondem a tomadores com maior probabilidade de inadimplência em relação aos níveis superiores, concentram parcela significativa das operações garantidas, o que evidencia o papel do fundo de viabilizar crédito a empresas que enfrentariam maiores restrições de acesso em condições normais de mercado.

22. A auditoria verificou, contudo, que os procedimentos atualmente exigidos pelo BNDES no âmbito das auditorias externas do fundo limitam-se a conferir a consistência das informações registradas, isto é, a correspondência da classificação de risco informada ao administrador à registrada nos sistemas internos das instituições financeiras; não há, entretanto, procedimento destinado a atestar, ainda que por amostragem, se a classificação atribuída ao tomador observou adequadamente os critérios técnicos e normativos aplicáveis.

23. Essa lacuna assume especial relevância diante do perfil das operações garantidas pelo FGI-PEAC. A ausência de validação técnica das classificações de risco pode acarretar consequências relevantes à política pública, tais como a admissão indevida de operações que não atendam aos critérios de elegibilidade do fundo, o enfraquecimento dos incentivos para análise adequada de crédito pelos agentes financeiros e o aumento da exposição do patrimônio do fundo a perdas superiores às originalmente estimadas.

24. Diante desse contexto, entendo adequada a proposta de recomendar ao BNDES que institua procedimentos de verificação técnica, por amostragem, das classificações de risco atribuídas às operações inadimplentes cujas garantias tenham sido honradas pelo fundo, de modo a assegurar que os auditores externos avaliem a conformidade de tais classificações com as normas vigentes.

25. Ressalto que a proposta não interfere na atribuição exclusiva dos agentes financeiros de analisar o crédito e concedê-lo, tampouco substitui a atuação do Banco Central na supervisão do sistema financeiro; a recomendação visa, exclusivamente, ao aprimoramento dos mecanismos de controle do FGI-PEAC.

#### **V – Da sustentabilidade financeira do FGI-PEAC**

26. Conforme já destacado em tópico antecedente, relativo ao exame da avaliação de efetividade do programa, o fundo passou de instrumento **emergencial e temporário** — concebido para mitigar os efeitos econômicos da pandemia de covid-19 — a política pública de natureza **permanente**. Essa alteração da natureza do fundo repercute diretamente na análise da sustentabilidade financeira, uma vez que programas continuados demandam modelagem capaz de assegurar sua perenidade, sem consumo acelerado do patrimônio público.
27. Diante do cenário, a auditoria apontou que o aspecto mais sensível atualmente identificado se refere ao equilíbrio financeiro do FGI-PEAC no longo prazo. Para que este possa manter suas operações de forma regular, suas receitas devem ser suficientes para absorver as perdas decorrentes da inadimplência das operações garantidas, bem como as despesas associadas à sua administração. As principais fontes de recursos do fundo consistem nos rendimentos financeiros de seu patrimônio e na cobrança do Encargo por Concessão de Garantia (ECG).
28. O Encargo por Concessão de Garantia consiste em comissão pecuniária cobrada pela outorga da garantia — usualmente suportada pelo tomador de crédito — que se soma ao ônus da operação e tem por finalidade remunerar o risco assumido pelo fundo em caso de inadimplência. Em modelos financeiramente equilibrados, a arrecadação desse encargo contribui para recompor o patrimônio do fundo ao longo do tempo, mitigando o impacto das honras e preservando sua capacidade operacional.
29. Durante a fase emergencial do programa, houve a dispensa integral da cobrança do ECG, medida orientada à redução do Custo Efetivo Total (CET) das operações de crédito, o que se mostrou compatível com o desenho temporário da política pública e com o aporte inicial de recursos, destinado a absorver as perdas esperadas até o encerramento do programa. Nessa configuração, a ausência de receitas recorrentes não comprometia a lógica do fundo, uma vez que a sua atuação estava limitada no tempo e apoiada em valores previamente aportados.
30. Com a reabertura do programa e a sua consolidação como política pública de caráter permanente, essa lógica se altera substancialmente. A equipe constatou que, embora a cobrança do encargo tenha sido reinserida, os limites atualmente estabelecidos se mostram insuficientes, segundo avaliação do próprio BNDES, para compensar o nível de risco assumido pelo fundo, sobretudo em carteira concentrada em tomadores classificados em faixas de maior risco relativo; nessas condições, a estrutura de receitas não se revela compatível com a assunção continuada de perdas ao longo do tempo.
31. A situação é agravada pela modelagem de alavancagem do FGI-PEAC, que autoriza a cobertura de volume expressivo de operações em relação ao patrimônio disponível. Em cenário de elevada alavancagem, eventuais desequilíbrios entre o risco efetivamente assumido e a remuneração obtida por meio do ECG tendem a se refletir em consumo mais acelerado do patrimônio do fundo, especialmente diante do aumento das honras decorrentes de inadimplência observado nos últimos exercícios.
32. A unidade técnica destacou que, a persistir o desajuste, poderá haver comprometimento da continuidade do programa nos moldes atuais, na medida em que o esgotamento progressivo do patrimônio limita a capacidade do fundo de honrar novas garantias. Embora a legislação não imponha à União a obrigação de realizar aportes adicionais, a materialização do cenário introduz risco relevante à gestão da política pública e reforça a necessidade de compatibilizar seus objetivos com parâmetros mínimos de sustentabilidade financeira, em consonância com os princípios que regem a responsabilidade na gestão fiscal.
33. No exame das manifestações apresentadas, verificou-se divergência entre o administrador do fundo e o órgão formulador da política pública. O BNDES reconheceu que, com as variáveis atualmente vigentes, o FGI-PEAC não se mostra financeiramente sustentável, destacando a

insuficiência do ECG para cobrir as perdas esperadas. O Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços, por sua vez, ponderou que a política pública envolve escolhas discricionárias voltadas à ampliação do acesso ao crédito e que ajustes nas variáveis financeiras poderiam comprometer seus objetivos sociais, especialmente no atendimento a empresas com maior dificuldade de financiamento.

34. Nesse panorama, a equipe de fiscalização consignou que as normas que instituíram e disciplinam o programa não contêm comando expresso que imponha a autossustentabilidade financeira do fundo ou que vede a necessidade de aportes periódicos de recursos públicos. Ainda assim, à luz dos riscos identificados e da alteração do caráter do programa para permanente, a AudBancos entendeu necessária a adoção de providências para o reequilíbrio da política pública, propondo determinar ao ministério que, com o apoio do BNDES, promova o ajuste das variáveis que impactam a sustentabilidade financeira do FGI-PEAC.

35. O diagnóstico apresentado pela auditoria é consistente e evidencia risco relevante associado à manutenção do programa nos parâmetros vigentes. Todavia, o próprio relatório reconhece que a legislação aplicável ao fundo não impõe, de forma expressa, nenhum dever jurídico de sustentabilidade financeira estrita, tampouco fixa parâmetros normativos de equilíbrio financeiro de longo prazo. A situação examinada, portanto, não se configura como violação direta a dispositivo legal ou regulamentar, mas como questão relacionada à modelagem e ao aperfeiçoamento de política pública de natureza permanente, com repercussões fiscais que merecem acompanhamento e tratamento prospectivo.

36. Nesse contexto, acompanho as preocupações e os apontamentos formulados pela unidade técnica quanto à necessidade de reavaliar as variáveis que impactam a sustentabilidade do FGI-PEAC. Entendo, no entanto, que o instrumento adequado para endereçar a matéria é a **recomendação**, nos termos da Resolução-TCU 315/2020. Nesse caso, a recomendação mostra-se mais apropriada para orientar o gestor quanto à adoção de medidas voltadas ao aprimoramento do programa, sem a imputação de irregularidade jurídica específica, preservando-se o espaço de discricionariedade administrativa inerente à formulação de políticas públicas.

37. Assim, considero pertinente recomendar ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços que, com o apoio do BNDES, avalie a necessidade e a conveniência de promover ajustes na modelagem do FGI-PEAC, de modo a buscar maior equilíbrio entre os objetivos do programa e a sua sustentabilidade financeira, notadamente por meio de revisão de progressividade da cobrança do ECG e dos limites de alavancagem aplicáveis, observados os marcos legais vigentes.

38. Finalmente, quero destacar a qualidade e a relevância do trabalho realizado pela equipe de fiscalização da AudBancos, à qual dirijo merecidos cumprimentos.

Ante o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal acolha a minuta de acórdão que submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 11 de fevereiro de 2026.

MINISTRO JHONATAN DE JESUS  
Relator

## ACÓRDÃO Nº 315/2026 – TCU – Plenário

1. Processo TC 003.022/2024-2
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria.
3. Interessada: Controladoria-Geral da União (CGU).
4. Entidade: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.
5. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Bancos Públicos e Reguladores Financeiros (AudBancos).
8. Representação legal: não há.

## 9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de auditoria de conformidade realizada no Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e no Ministério da Fazenda, que teve por objeto a análise da operação de crédito externo contratada junto ao *New Development Bank*, no valor de US\$ 1 bilhão, bem como a gestão dos recursos vinculados ao Fundo Garantidor para Investimentos – Programa Emergencial de Acesso a Crédito (FGI-PEAC),

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, ante as razões expostas pelo relator, em:

9.1. recomendar ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços, com fundamento no inciso III do art. 250 do Regimento Interno do TCU, que, no âmbito de suas atribuições e com o apoio do BNDES, avalie a necessidade e a conveniência de promover ajustes na modelagem do FGI-PEAC, de modo a buscar maior equilíbrio entre os objetivos do programa e a sua sustentabilidade financeira, notadamente por meio de revisão de progressividade da cobrança do Encargo por Concessão de Garantia e dos limites de alavancagem aplicáveis, observados os marcos legais vigentes;

9.2. recomendar ao BNDES, com fundamento no inciso III do art. 250 do Regimento Interno do TCU, que

9.2.1. inclua, em seus estudos de avaliação de efetividade do FGI-PEAC, análise da relação custo-efetividade do programa, com dados posteriores a 2022, de modo a permitir adequada mensuração de seu desempenho em sua fase de caráter permanente;

9.2.2. avalie a adoção de procedimentos de verificação por amostragem, no âmbito das auditorias externas do FGI-PEAC, destinados a identificar eventuais discrepâncias relevantes entre as classificações de risco informadas e os critérios técnicos aplicáveis que possam indicar inadequação na outorga da garantia, à luz da regulamentação do Conselho Monetário Nacional, especialmente da Resolução CMN 2.682/1999.

9.3. informar o teor desta decisão à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, em atendimento à Solicitação do Congresso Nacional que deu origem ao presente processo;

9.4. arquivar este processo, com fundamento no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.

10. Ata nº 4/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 11/2/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0315-04/26-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus (Relator).

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)

**VITAL DO RÊGO**

**Presidente**

(Assinado Eletronicamente)

**JHONATAN DE JESUS**

**Relator**

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

**CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA**

**Procuradora-Geral**