**Operação BR-L1503**

**Programa Eficiência Municipal**

1. **Overview**

A linha de crédito Programa Eficiência Municipal, disponibilizada pelo Banco do Brasil (BB) aos municípios, tem início a partir de uma demanda observada pelo gestor municipal que, com base no Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual, identifica quais atividades não são exequíveis com orçamento próprio e busca formas de financiamento.

Para atendimento aos municípios, o BB conta com uma rede de 5.060 agências, atendendo 3.566 municípios[[1]](#footnote-1), de um total de 5.570 em todo o Brasil.

Podem ser identificados dois ciclos dentro do programa, o ciclo de preparação e ciclo de execução. Uma visão geral desses ciclos é apresentada a seguir.

*- Ciclo de preparação*

Uma vez consultado pelo representando do município (prefeito, secretário ou afim), o BB apresenta o Programa Eficiência Municipal e estabelece o risco e o limite de crédito, que representa a capacidade de pagamento e o risco de dos municípios. Essa análise é realizada conforme metodologia própria do BB e com base nas informações fiscais e contábeis do município.

O BB analisa os municípios de forma global, utilizando dados disponíveis no FINBRA[[2]](#footnote-2). Em demandas de valor superior ao limite estabelecido a análise da capacidade de pagamento é realizada especificamente para o projeto.

Com o risco e limite de crédito aprovado, o BB disponibiliza uma série de documentos que deverão ser preenchidos pelo mutuário, como por exemplo, a minuta de lei autorizativa, modelo de proposta de financiamento, relação de documentos necessários exigidos no Manual de Instrução de Pleitos da Secretaria do Tesouro Nacional (MIP) e outros documentos necessários à contratação.

Nessa etapa, o município deve preencher essa documentação e elaborar a proposta de financiamento. A proposta de financiamento é enviada ao BB, que analise e aprova, se tudo estiver em conformidade com as normas do BB e da linha de crédito. Se não esse processo é devolvido até que as pendencias sejam sanadas.

O prazo de estudo da operação pelo CENOP é de 6 dias úteis. Considerando as operações contratadas até fev/2018, as análises levaram em média até 52 dias úteis, sendo 49 dias úteis em média para resolução de diligências pela agência e/ou município. O prazo máximo, até o momento, foi de 85 dias úteis e o menor, de 22 dias úteis.

Com a proposta de financiamento aprovada (ou em paralelo a isso) o município deve ter a aprovação do legislativo para contratar o financiamento. Para isso é necessária a aprovação da Lei Autorizadora e também providenciar os demais documentos que constam no Manual de Instrução de Pleitos da Secretaria do Tesouro Nacional (MIP).

O Banco do Brasil, com o processo originado pelo MIP em mãos, inclui a operação no Sistema de Análise da Dívida Pública, Operações de Crédito e Garantias da União, Estados e Municípios (SADIPEM) da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), para avaliação dos limites e condições conforme exige a Lei de Responsabilidade Fiscal (LCP 101/2000)

Desde 1 de janeiro de 2018, em razão da Portaria MF 501 de 24/11/2017, as instituições financeiras brasileiras têm a atribuição de realizar a verificação de limites e condições para os pleitos cujo (i) valor da operação de crédito analisada deve ser igual ou inferior a R$ 5.000.000,00 (cinco milhões de reais); e (ii) a relação entre o valor da Dívida Consolidada (DC) e a Receita Corrente Líquida (RCL) do ente federado não poderá ser superior a 1,00 (um).

Atendidos os critérios estabelecidos no MIP, é permitido realizar a contratação da operação de crédito. O município deve então providenciar a (i) publicação do contrato, (ii) a apresentação do resultado da licitação e (iii) disponibilizar a documentação para desembolso de recurso (Pedido de Liberação - PL)

*- Ciclo de execução*

O Banco do Brasil analisa a documentação enviada, aprova a liberação e repassa o recurso à prefeitura ou ao fornecedor (modalidade utilizada em caso de compra de equipamentos).

Se o recurso for destinado à prefeitura, essa deve realizar a comprovação da utilização junto ao BB, notadamente para solicitar novas liberações, se houver. Este processo de liberação por tranches é comum no caso de obras, podendo ocorrer visita técnica para comprovação de execução das obras ao longo e ao final do processo, sem responsabilidade de engenharia por parte do BB.

Ao finalizar o processo de desembolso e comprovação a operação de crédito se encerra.

1. **Detalhamento dos ciclos de preparação e aprovação**

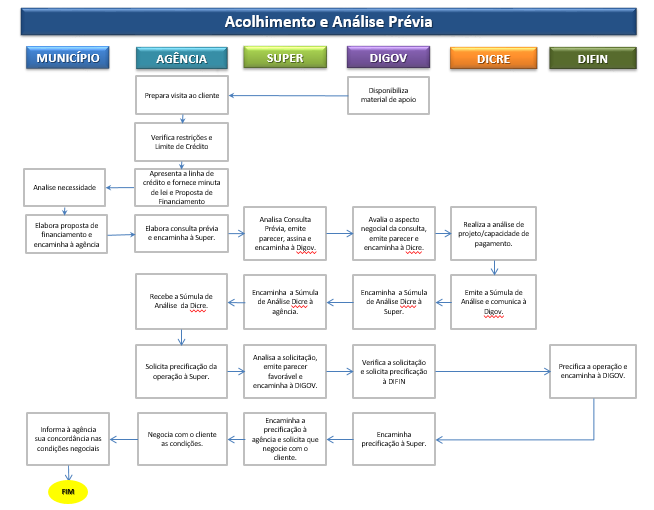
O processo global que envolve um financiamento do BB aos municípios pode ser subdividido nas fases a seguir:

* **Acolhimento e Análise Prévia:** está fase envolve da divulgação da linha de crédito à prospecção do cliente público. Passando pela análise de crédito e do limite de capacidade do município.
* **Análise e Deferimento da Proposta:** uma vez manifestado o interesse pelo crédito, o interessado deve proceder com a aprovação de uma lei autorizadora e, assim, garantir a aprovação do financiamento junto aos poderes municipais. Após isso o BB realiza a aprovação da operação internamente.
* **Verificação de Limites e Condições:** com o de acordo do município e do BB a documentação adicional necessária ao MIP e ao SADIPEM é elaborada e são estabelecidos os limites e condições para o financiamento.
* **Contratação e Formalização:** nessa etapa é elaborado o contrato da operação e as respectivas analises jurídicas, do BB e do município, são realizadas. O processo é encerrado com o registro do contrato assinado no sistema do BB.
* **Desembolso:** com o contrato formalizado é possível realizar o pedido de liberação (PL) e o envio da documentação necessária para o primeiro desembolso. Há a checagem de documentação e, caso não seja encontrada inconformidades, é feita a liberação dos recursos.
* **Comprovação da aplicação de recursos:** a comprovação da aplicação dos recursos pode ser feita de modo integral ou por amostragem, a depender do tipo e complexidade de aquisição financiada. A comprovação pode ser documental e ou pode incluir uma visita técnica da equipe do BB.

**2.1. Acolhimento e análise prévia**

O fluxograma a seguir sintetiza os procedimentos adotados na etapa inicial de solicitações de empréstimos municipais pelo BB.

**Figura 1 – Fluxograma de acolhimento e análise prévia de solicitações de empréstimos**

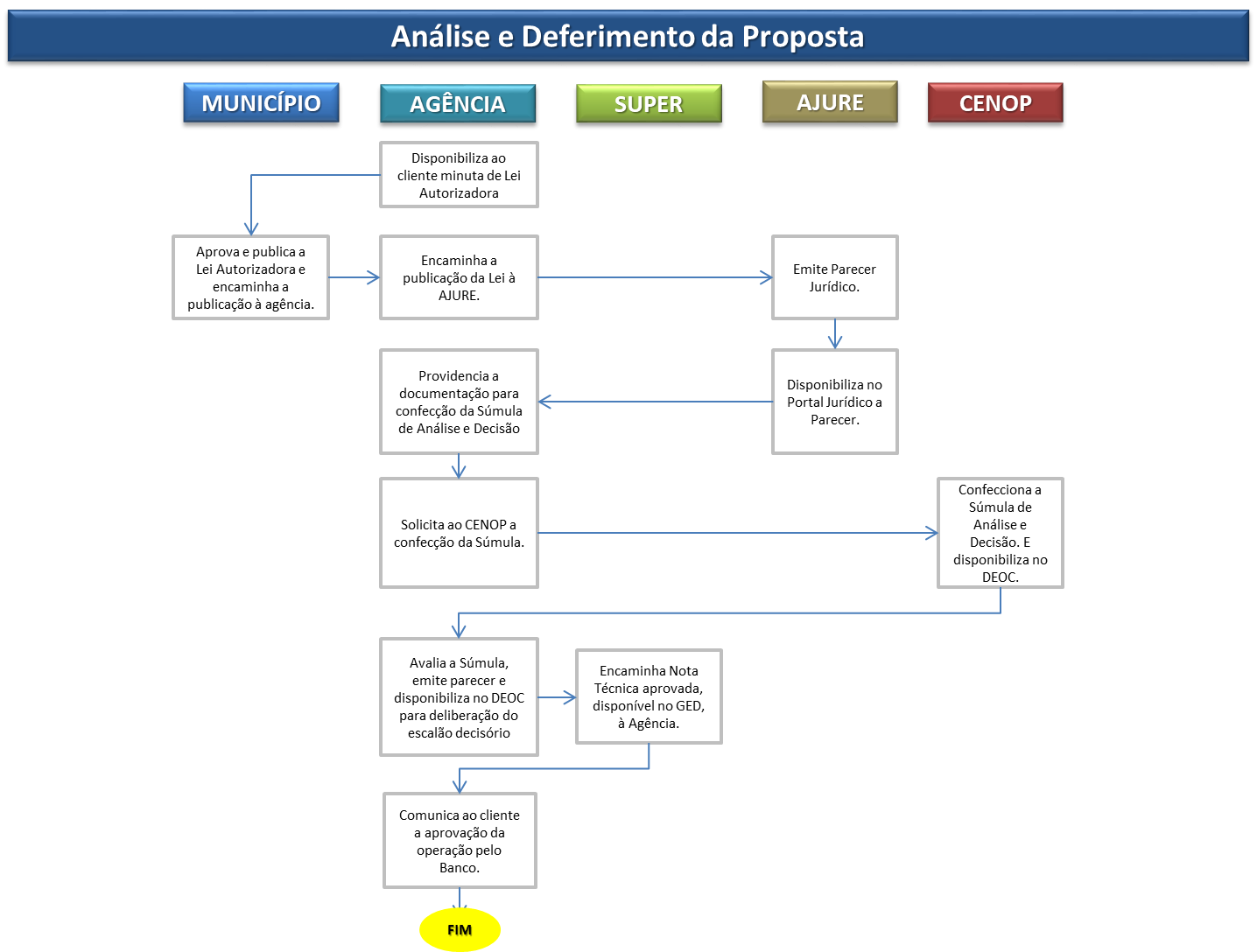
****

* + 1. A DIGOV disponibiliza materiais de apoio para as AGÊNCIAS de relacionamento com os municípios. Os colaboradores das AGÊNCIAS preparam uma visita aos municípios, incluindo a verificação das restrições e limites de crédito dos municípios, e, de maneira propositiva, apresenta aos municípios a linha de crédito, uma proposta de financiamento e fornece uma minuta de lei autorizando o endividamento do ente municipal.
    2. O município analisa a sua necessidade de investimento e, caso decida pelo financiamento junto ao BB, providencia a aprovação da lei autorizando o endividamento, elabora a proposta de financiamento e encaminha os documentos, para a análise da AGÊNCIA.
    3. A AGÊNCIA realiza a consulta prévia da proposta de financiamento e encaminha os documentos para a SUPER, que realizará uma consulta prévia sobre a possibilidade de liberação da linha de crédito e emitirá parecer com sua avaliação para a DIGOV.
    4. Em seguida, a DIGOV avalia o aspecto negocial da consulta, emite parecer com a sua análise e encaminha para a avaliação da DICRE. A DICRE realiza a análise do projeto e da capacidade de pagamento do município requerente. Suas considerações são consolidadas em uma súmula de análise, que é encaminhada para a DIGOV, para a SUPER e para a AGÊNCIA.
    5. Caso a súmula de análise tenha um parecer positivo, a AGÊNCIA solicita a precificação da operação para a SUPER. Esta analisará a solicitação e, caso emita parecer favorável, encaminhará o processo para a DIGOV, que receberá a solicitação e solicitará precificação para a DIFIN.
    6. A DIFIN encaminhará a precificação para a DIGOV, que a encaminhará para a SUPER. A SUPER encaminhará o documento para a AGÊNCIA e solicitará que esta negocie o empréstimo com o município.
    7. Por fim, o município informará a AGÊNCIA a sua concordância com as condições negociais apresentadas, concluindo o processo de acolhimento e análise prévia.

**2.2. Análise e Diferimento da Proposta**

Em seguida, inicia-se o processo de Análise e Diferimento da Proposta, sintetizada na imagem a seguir:

**Figura 2 – Fluxograma de Análise e Diferimento da Proposta**

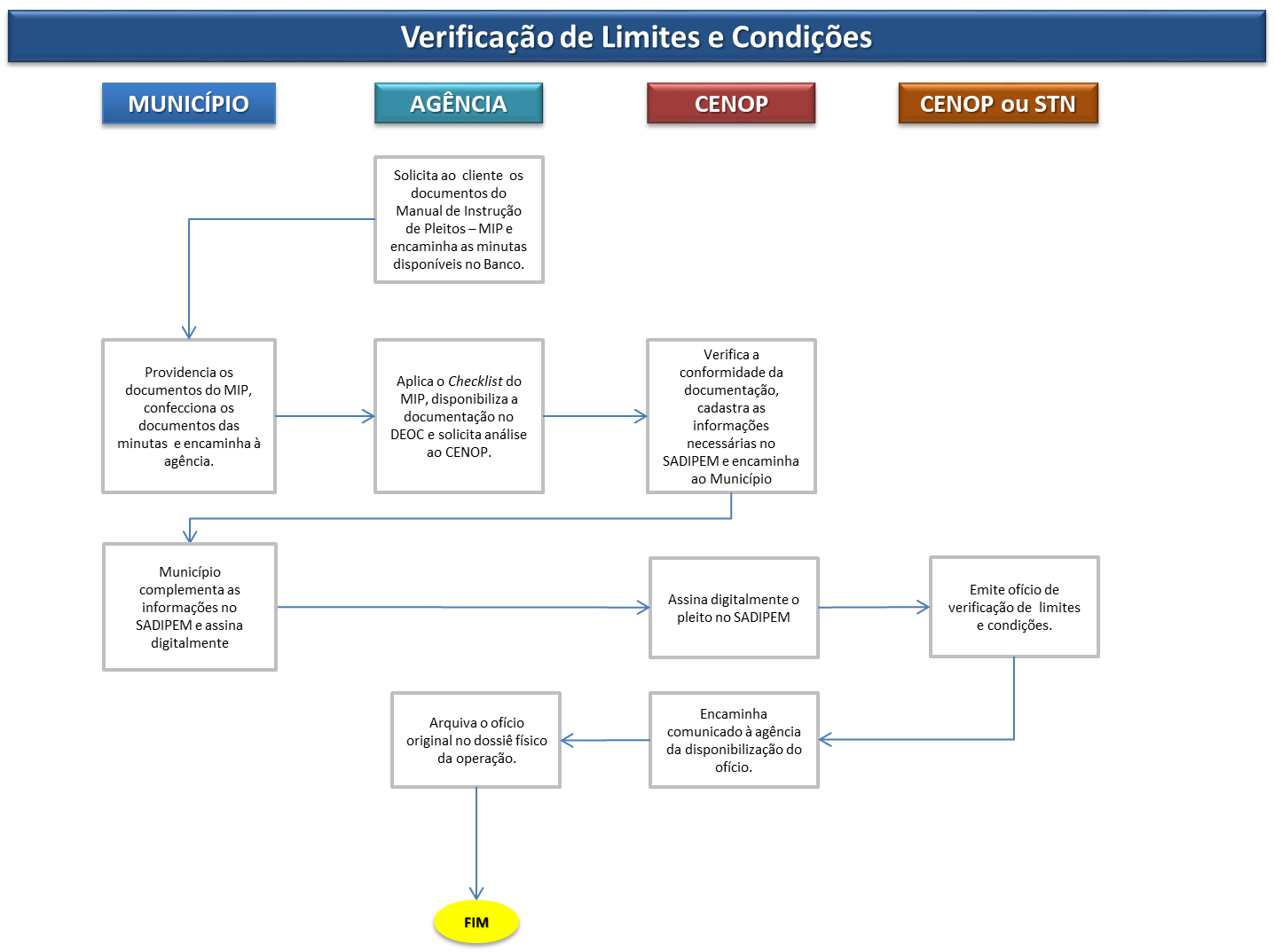
****

* + 1. A AGÊNCIA disponibiliza ao município a minuta da lei autorizadora para obtenção de crédito. O município aprova e publica a lei, encaminhando para a AGÊNCIA os documentos comprovando a publicação da lei.
    2. A AGÊNCIA encaminha para a AJURE a publicação da lei. A AJURE emite seu parecer jurídico e o publica no portal jurídico do BB.
    3. A AGÊNCIA providencia a documentação, para a confecção da Súmula de Análise e Decisão. Esta súmula é feita pela CENOP-SP, que disponibiliza o documento no DEOC.
    4. A AGÊNCIA avalia a súmula apresentada pela CENOP-SP, emite parecer e o disponibiliza no DEOC para deliberação do escalão decisório, a ser tomada pela SUPER.
    5. A SUPER encaminha a nota técnica aprovada, disponibilizando-a por meio do sistema GED à AGÊNCIA. A AGÊNCIA comunica ao município a aprovação da operação pelo BB.

**2.3. Verificação de Limites e Condições**

Com a aprovação da operação pelo BB, inicia-se a análise de limites e condições do município para a obtenção do financiamento. O fluxo é sintetizado na imagem a seguir e é descrito logo abaixo.

**Figura 3 – Fluxograma para verificação de limites e condições**

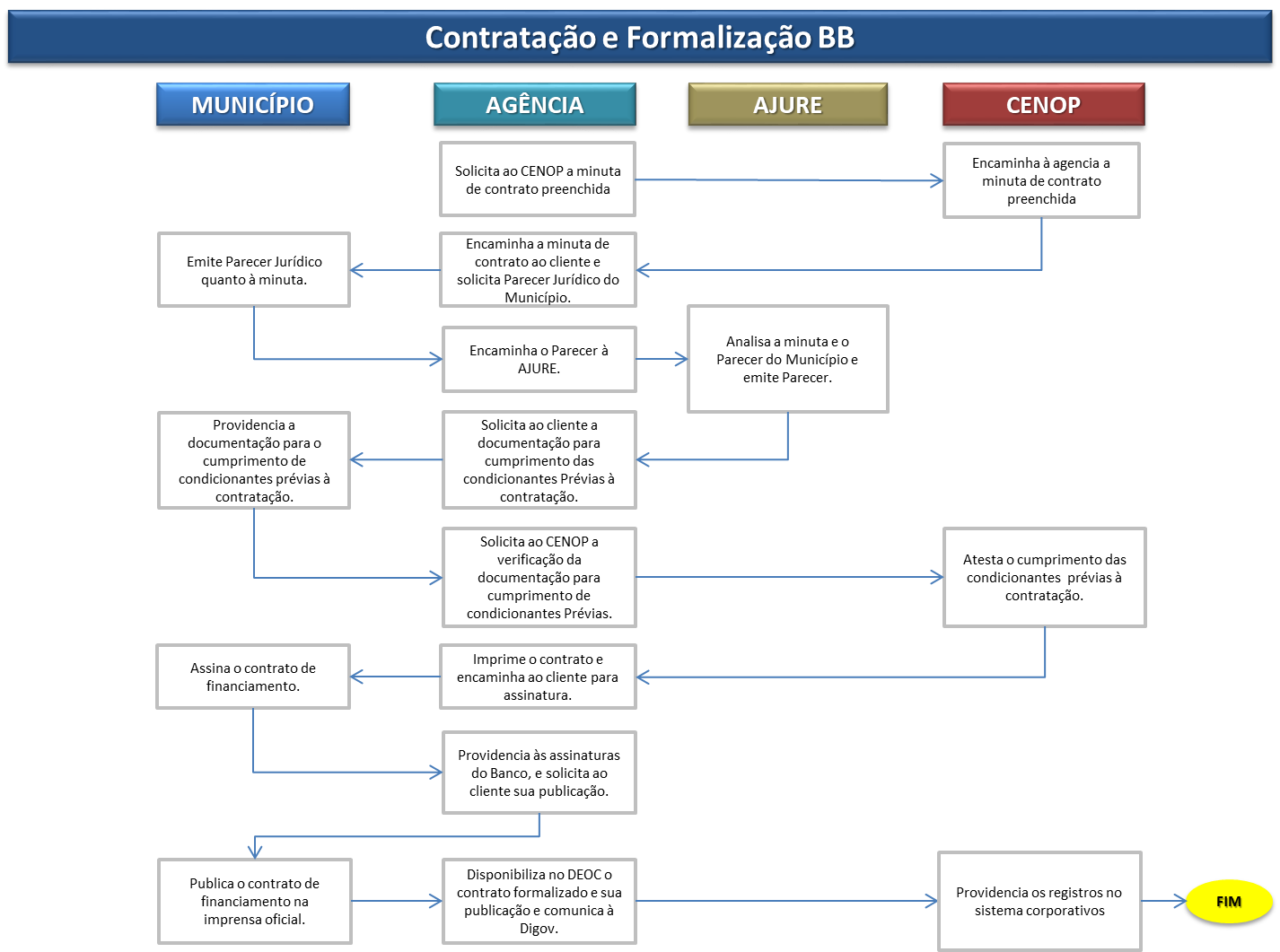


* + 1. O processo inicia-se com a AGÊNCIA solicitando ao município os documentos exigidos pelo Manual de Instrução de Pleitos – MIP e encaminha as minutas dos documentos disponíveis no BB. O município providencia os documentos do MIP, confecciona as minutas dos documentos e os encaminha para a AGÊNCIA.
    2. A AGÊNCIA realiza o check-list do MIP, disponibiliza a documentação no DEOC e solicita a análise dos documentos ao CENOP-SP. O CENOP-SP verifica a conformidade da documentação, cadastra as informações necessárias no SADIPEM e encaminha para o município. O município complementa o preenchimento de informações no SADIPEM. Assinam eletronicamente as informações preenchidas no SADIPEM o município e o CENOP-SP.
    3. Caso a operação seja de pequena monta (valor igual ou inferior a R$ 5 milhões) e apresente uma relação entre o valor da dívida consolidada e receita corrente líquida não superior a 1,00, o CENOP-SP, pelo BB, possui autonomia para emitir ofício de verificação de limites e condições[[3]](#footnote-3). Caso a operação seja maior que R$ 5 milhões, o ofício de verificação de limites e condições é emitido pela Secretaria do Tesouro Nacional – STN. Após a sua emissão, o ofício é encaminhado à AGÊNCIA, que arquiva o documento original no dossiê físico da operação.

**2.4. Contratação e Formalização BB**

Com o término do processo de verificação de limites e condições, realiza-se o processo de contratação e formalização da operação do município junto ao BB. O fluxograma é sintetizado na imagem a seguir e é descrito logo abaixo.

**Figura 4 – Fluxo para contratação e formalização BB**

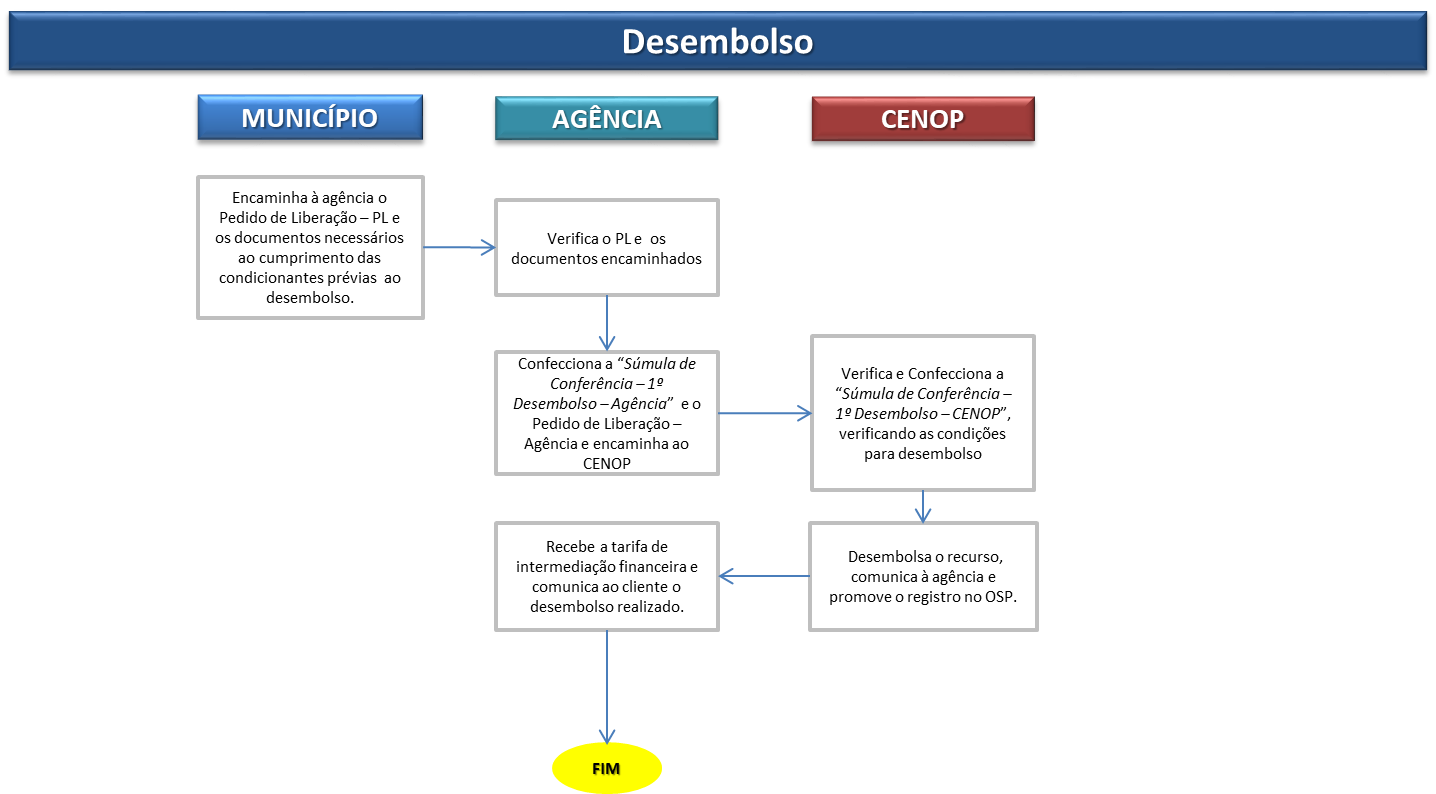


* + 1. O processo é iniciado com a AGÊNCIA solicitando ao CENOP-SP a minuta de contrato preenchida. O CENOP-SP encaminha a minuta de contrato para a AGÊNCIA, que encaminha o documento para o município solicitando um parecer jurídico para com o documento apresentado.
    2. O parecer jurídico é encaminhado pelo município para a AGÊNCIA, que o encaminha para a análise jurídica da AJURE.
    3. A AJURE analisa a minuta do contrato e o parecer do município, e emite um parecer que é encaminhado para a AGÊNCIA. A AGÊNCIA solicita ao município a documentação para o cumprimento das condicionates prévias à contratação. O município providencia os documentos que sejam requisitados nas condicionantes prévias (pré-determinado pela linha de crédito), os envia para a AGÊNCIA, que os encaminha para o CENOP-SP para atestar o cumprimento das condicionantes prévias à contratação.
    4. Após atestado o cumprimento das condicionates prévias, a AGÊNCIA imprime o contrato e o encaminha para o município para assinatura. O município assina o contrato, o devolve à AGÊNCIA, que providencia as assinaturas do BB e, em seguida, solicita ao cliente a publicação do contrato em imprensa oficial.
    5. O município realiza a publicação do contrato em imprensa oficial e a AGÊNCIA disponibiliza no DEOC o contrato formalizado, a sua publicação na imprensa oficial, e comunica a conclusão do processo à DIGOV. Por fim, o CENOP-SP providencia os registros nos sistemas coorporativos do BB.

**2.5. Desembolso**

Para realizar o desembolso, também deve-se observar alguns passos, que estão sintetizados no fluxograma a seguir e descritos logo abaixo.

**Figura 5 – Fluxograma para desembolso**



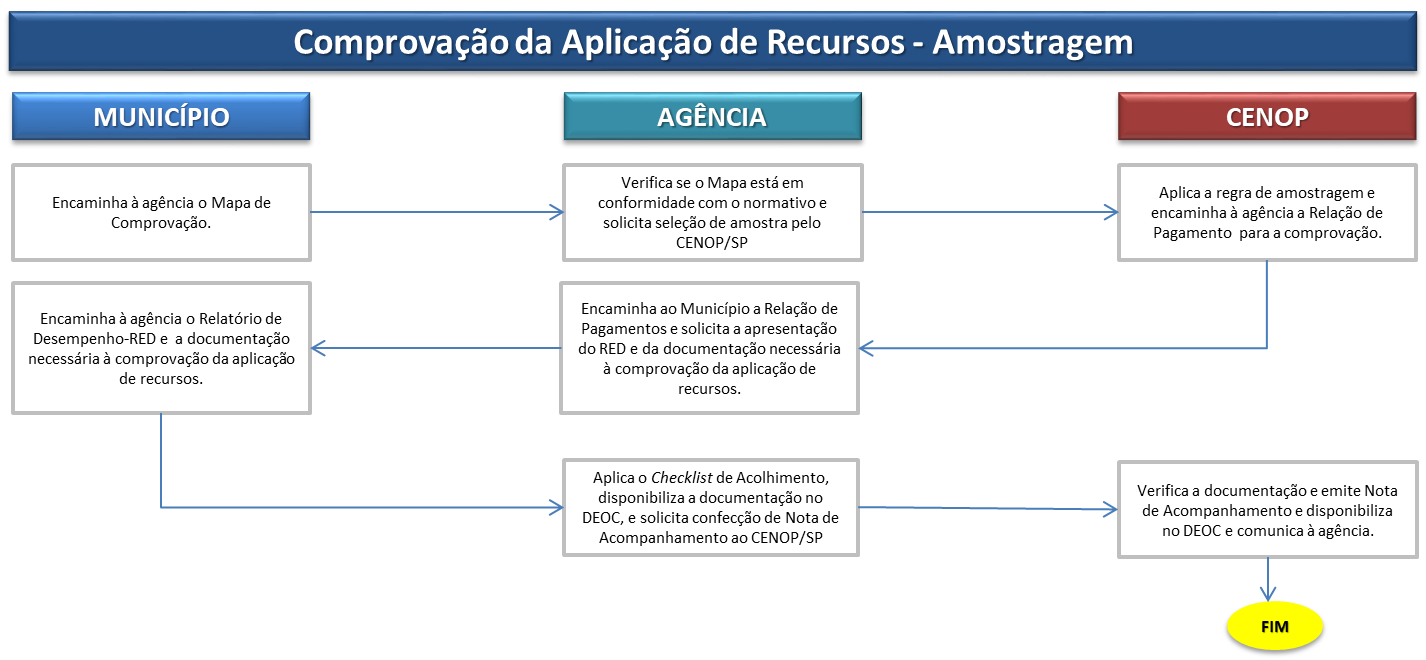
* + 1. O processo de desembolso inicia-se com o município encaminhando à AGÊNCIA o Pedido de Liberação – PL e os documentos necessários para ao cumprimento das condicionantes prévias ao desembolso. A AGÊNCIA verifica o PL e os documentos de cumprimento das condicionantes, e confecciona a Súmula de Conferência – 1º Desembolso – Agência e o Pedido de Liberação – Agência e os encaminha para o CENOP-SP.
    2. O CENOP-SP verifica os documentos enviados pela AGÊNCIA e confecciona a Súmula de Conferência – 1º Desembolso – CENOP, verificando as condições para o desembolso. Caso não haja nenhuma inconformidade, o CENOP-SP desembolsa o recurso solicitado, comunica à AGÊNCIA sobre a liberação do recurso e promove o registro no sistema OSP[[4]](#footnote-4).
    3. A AGÊNCIA recebe a tarifa de intermediação financeira e comunica ao cliente o desembolso realizado.

**2.6. Comprovação da aplicação dos recursos**

O BB possui distintos mecanismos de comprovação da aplicação de recursos: um para a aquisição de máquinas e equipamentos e outros para o financiamento de projetos.

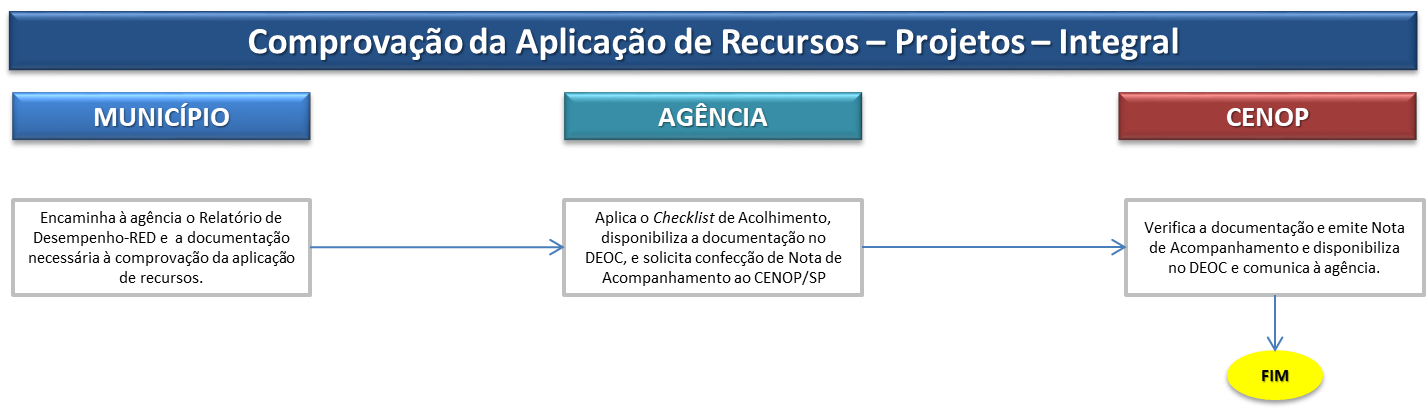
* + - * Aquisição de máquinas e equipamentos
    1. Quando da aquisição de máquinas e equipamentos, o BB requisita ao município a apresentação das notas fiscais dos itens a serem adquiridos. O BB verifica se tais itens podem ser adquiridos com os recursos do empréstimo e, caso positivo, realiza a liberação do recurso diretamente para a empresa que comercializou o equipamento.
       - Financiamento de projetos
    2. Quando da realização de projetos, o BB requer que a fiscalização da execução do projeto seja realizada pelo Município, o qual realiza medição dos serviços executados. Esta medição é sintetizada em um Mapa de Comprovação, juntamente com demais documentos que comprovem a aplicação de recursos, e é e encaminhada à AGÊNCIA do BB.
    3. A AGÊNCIA verifica se o Mapa de Comprovação está em conformidade com o normativo do programa e solicita seleção de amostra ao CENOP-SP para fiscalização e acompanhamento.
    4. Tendo como base a lista de intervenções previstas com seus respectivos valores, o CENOP-SP determina uma amostra que é escolhida de forma a representar 20% do total da quantidade de itens e serviços, considerando preferencialmente aqueles que apresentam os maiores valores.
    5. Após a verificação do CENOP-SP, este encaminha à AGÊNCIA a Relação de Pagamento para a comprovação da aplicação do recurso, por meio de notas fiscais.
    6. A AGÊNCIA encaminha ao município a relação de pagamentos e solicita a apresentação do Relatório de Desempenho – RED e a documentação necessária à comprovação da aplicação dos recursos.
    7. O município encaminha para a AGÊNCIA o RED e realiza o check-list de acolhimento do documento, disponibiliza toda a documentação no DEOC, e solicita a confecção da Nota de Acompanhamento ao CENOP-SP.
    8. Para a emissão da Nota de Acompanhamento, o CENOP-SP verifica a documentação encaminhada observando um rito, o qual são analisados, dentre outros: se o projeto possui as licenças requeridas (alvará de construção, licença ambiental, etc); a Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) do projeto; a lista dos itens previstos inicialmente para serem investidos no projeto e, caso tenha sido liberada alguma tranche de recursos, a lista dos itens em que o município aplicou o investimento (com suas respectivas notas fiscais).
    9. O CENOP-SP realiza a fiscalização in-loco dos projetos por meio de equipe de engenharia do BB, sendo uma visita programada a cada 6 meses, cuja frequência se estende até a conclusão da obra financiada. Além disso, os itens selecionados na amostra também são objeto de visitas de fiscalização por parte da equipe do CENOP-SP.
    10. Caso não sejam encontradas inconformidades, a CENOP-SP emite a Nota de Acompanhamento, que é disponibilizada no DEOC, e comunica a AGÊNCIA. Ressalta-se que quando da execução de projetos, no qual há a liberação de recursos em tranches, apenas são liberados recursos das tranches subsequentes quando o CENOP emite a Nota de Acompanhamento validando a prestação de contas apresentada pelo município.

**Figura 6 – Fluxograma para comprovação da aplicação de recursos em amostragens**



Ao término de projetos, o município deve emitir o Relatório de Desempenho – RED e a documentação necessária à comprovação da aplicação dos recursos. O município encaminha para a AGÊNCIA o RED e realiza o check-list de acolhimento do documento, disponibiliza a documentação no DEOC, e solicita a confecção da Nota de Acompanhamento ao CENOP-SP. O CENOP-SP verifica a documentação encaminhada, realiza visita in-loco, e emite a Nota de Acompanhamento, que é disponibilizada no DEOC, e comunica a AGÊNCIA.

**Figura 7 – Fluxograma para comprovação da aplicação de recursos em projetos**



**Diagnóstico**

As reuniões com a equipe do BB permitem identificar as seguintes situações:

1. Falta de padronização na estrutura dos documentos apresentados pelos mutuários;
2. Falta de padrão na apresentação das justificativas para obtenção do financiamento;
3. Os formulários utilizados pelos mutuários para solicitar o financiamento e apresentar a justificativa técnica é apresentado em formato pdf;
4. Não é possível vincular de modo automático a documentação apresentada durante a solicitação do financiamento e os dados de desembolso ao longo do desenvolvimento do financiamento;
5. A supervisão dos projetos demanda que seja realizada uma visita técnica para comprovação do uso de recursos.

**Análise**

O BB preza pela eficiência financeira da operação. Isso se reflete na sua capacidade de mobilizar os recursos disponíveis no momento adequado – os setores do BB que tratam da operação, como Diretoria de Governo (DIGOV), Diretoria de Crédito (DICRE), Centro de Operações de São Paulo (CENOP SP), são segregados e possuem autonomias e metas estabelecidos e que impactam na Participação em Lucros e Resultados (PLR).

Nos municípios, no entanto, a situação difere substancialmente e os recursos são mobilizados conforme a disponibilidade. Como muitos municípios não possuem a prática para obtenção de crédito, os esforços que estes empregam são pontuais e dificilmente as lições aprendidas são passadas para novos gestores ou equipes.

Também é importante, no âmbito dessa operação, ressaltar que o BB, ao contrário do BID, não tem uma atuação setorial e o apoio ao município se resume ao atendimento na Agência, cujo papel não contempla o suporte técnico para a operação.

A maior fragilidade identificada após reuniões com o BB se refere à capacidade do município em atende às demandas e cumprir com os requisitos para que a operação se concretize. Embora a experiência do BB seja capaz de minimizar os custos da instituição no que se refere à mobilização de pessoal para atender às operações, com prazos e metas já estabelecidos e instrumentos de controle para verificar se as documentações de controle estão em conformidade. É possível ver que o gargalo na ponta da operação, na interface Agência/Munícipio, minimiza a capacidade de gerar novos negócios.

O BID, dada sua visão setorial e objetivando alcançar metas de desenvolvimento e eficácia no uso dos recursos disponibilizados para financiamento, tem como procedimento a prestação de suporte técnico aos municípios. Isso tanto pelo apoio direto, com a equipe de projeto designada para cada operação, quanto pela formação de uma UGP – Unidade de Gerenciamento do Programa, cuja função é dar eficiência e celeridade aos processos técnicos e administrativos necessários para um programa de financiamento. Dentre as funções da UGP podem ser citadas a elaboração de termos de referência, editais e avaliação prévia dos projetos técnicos.

Esse conhecimento gerencial adquirido pode ser considerado um diferencial da operação, e a formatação de documentos e ferramentas para apoio ao município tem potencial de alavancar novos negócios para o BB.

Dentre as propostas para essa operação são considerados a elaboração de (i) Propostas de financiamentos em formulário digital, com itens de múltipla escolha dependendo o tipo de bem, obra ou serviço a ser financiado; (ii) Termos de Referência; (iii) Editais; (iv) Instrumentos para divulgação/acompanhamento do processo licitatório e obras, se for o caso; (v) Projetos padrão para atender aos objetivos do programa (aumentar a eficiência do município nas áreas de energia, água e transporte).

As intervenções do Banco para fortalecimento institucional do BB passariam por duas fases, atuando tanto no ciclo de preparação quanto no ciclo de execução do programa.

No ciclo de preparação o trabalho seria baseado no potencial de geração de novos negócios e otimização dos recursos. Para isso o Banco desenvolveria, por meio de consultorias contratadas os seguintes produtos:

1. Documentação padrão: Solicitação do pedido, Termo de Referência e edital referencial.
2. Projetos padrões: em função dos resultados apresentados nos diagnósticos setoriais, serão desenvolvidos projetos padrão para atender a esse potencial reprimido.
3. Portabilidade para formatos digitais: desenvolvimento de aplicativo para coleta e análise de informações municipais.

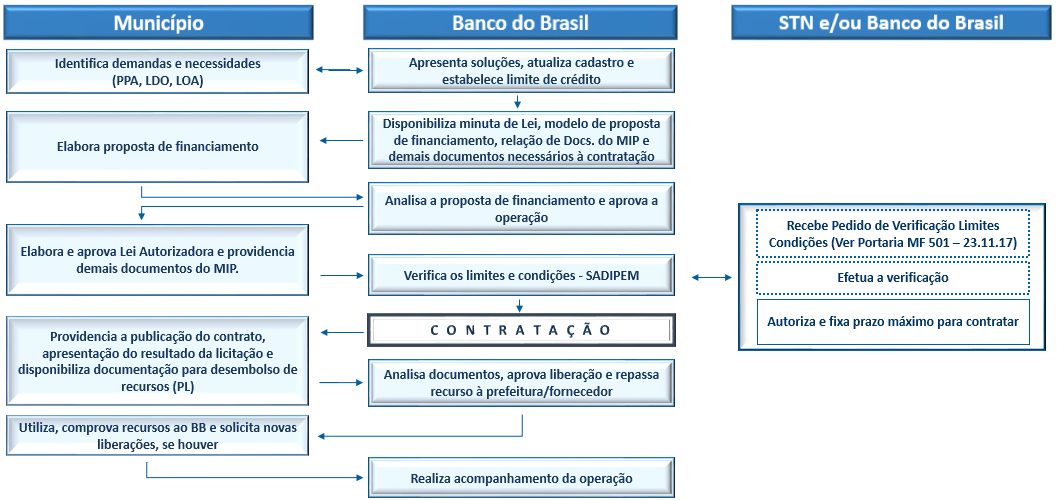
Para o ciclo de execução as soluções indicadas passam pelo incremento do potencial de análise do BB e redução do custo transacional de cada operação. Os seguintes produtos são sugeridos:

1. Plataforma para divulgação das seleções/aquisições com objetivo de dar publicidade e assim possibilitar melhores ofertas.
2. Plataforma para acompanhamento de operações, para que o BB possa gerenciar as operações de financiamento, agregando informações financeiras, administrativas e técnicas em um mesmo repositório.
3. Implantação de piloto para supervisão de projetos.

O desenvolvimento das ferramentas digitais deverá ter como premissa a integração entre elas a fim de garantir a convergência das informações para um único sistema.

**ANEXO 1**

**Fluxo de análise e contratação das operações com os Municípios**



1. http://www.bb.com.br/portalbb/page20,138,5506,0,0,1,0.bb?codigoNoticia=23175&codigoMenu=1422 [↑](#footnote-ref-1)
2. Dados das finanças municipais – disponível no site da Secretaria do Tesouro Nacional [↑](#footnote-ref-2)
3. [Observando a portaria MF nº501, de 23/11/2017.](https://conteudo.tesouro.gov.br/manuais/sadipem/112-3-operacoes-de-credito/101-3-12-status-do-pvl) [↑](#footnote-ref-3)
4. Sistema do BB que realiza a inscrição da operação no Cadastro da Dívida Pública, conforme regulamentação da Portaria STN nº 756/2015. [↑](#footnote-ref-4)