

RELATÓRIO DE EXECUÇÃO DO PLANO TÁTICO 2017

INTERMEDIACÃO FINANCEIRA

*Ministério da Transparência e
Controladoria-Geral da União - CGU*



**MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA E
CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO**

SAS, Quadra 01, Bloco A, Edifício Darcy Ribeiro
70070-905 – Brasília-DF
cgu@cgu.gov.br

Wagner de Campos Rosário

Ministro Substituto da Transparência e Controladoria-Geral da União

José Marcelo Castro de Carvalho

Secretário-Executivo Substituto

Antônio Carlos Bezerra Leonel

Secretário Federal de Controle Interno

Gilberto Waller Junior

Ouvidor-Geral da União

Antônio Carlos Vasconcellos Nóbrega

Corregedor-Geral da União

Cláudia Taya

Secretária de Transparência e Prevenção da Corrupção

Brasília, maio de 2018.

SUMÁRIO

I. INTRODUÇÃO	4
2. QUAL O TRABALHO REALIZADO PELA CGU?	6
3. QUAL A OPINIÃO DA CGU E QUAIS SÃO OS PRÓXIMOS PASSOS?	9
ANEXO	10

I. INTRODUÇÃO

O **sistema financeiro nacional** foi constitucionalmente estruturado de forma a promover o desenvolvimento equilibrado do País e a servir aos interesses da coletividade, sendo composto, entre outros, pelas **instituições financeiras - IF** (bancos, cooperativas de crédito, agência de fomento, etc.) - pessoas jurídicas públicas e privadas que têm como atividade principal ou acessória a intermediação de recursos financeiros próprios ou de terceiros.

A **intermediação financeira** envolve a captação de recursos junto às unidades econômicas superavitárias (oferta) e o repasse para as unidades econômicas deficitárias (demanda), sendo um importante estímulo para o desenvolvimento do País. Os contratos firmados entre os demandantes e os ofertantes de recursos são denominados de operações de crédito, que abarcam empréstimos, títulos descontados e financiamentos.

No Brasil, os bancos públicos respondem por parcela significativa da intermediação financeira. Em 2017, 54% (R\$ 1,7 trilhões) do saldo das operações de crédito teve origem nesses bancos.

Saldo das operações de crédito
R\$ 3 tri

Saldo das operações de crédito
versus PIB
46,6%

Saldo das operações de crédito
das IFs públicas
R\$ 1,7 tri

Saldo das operações de crédito
das IFs públicas (%)
54%

Fonte: Banco Central do Brasil

A União controla dois dos quatro maiores bancos do país (BB e CAIXA), além de três bancos que focam o desenvolvimento nacional ou regional (BNDES, BNB e BASA) e uma agência de fomento (Finep). Essas instituições operam importantes fontes de financiamento, como, por exemplo, FGTS, FNO, FNE, FCO, FAT, FNDCT, e financiam investimentos de longo prazo em geral, bem como áreas estratégicas e socialmente relevantes, como energia, transportes, habitação, saneamento, agricultura, ciência e tecnologia.

Diante da relevância e materialidade, a CGU, em 2017, realizou um conjunto de auditorias com o objetivo de avaliar o tema **intermediação financeira**, abarcando especialmente a atuação das instituições financeiras federais. As avaliações realizadas abrangeram, entre outros, a concessão e a gestão do crédito, o relacionamento com o controlador (União), a gestão de tesouraria, os controles internos aplicáveis às demonstrações contábeis e a aplicação dos recursos do FI-FGTS, conforme quadro a seguir:

Escopo	O que foi avaliado?	Instituição auditada
Concessão e Gestão de Créditos		
Concessão de crédito	- Regularidade das análises que suportaram a concessão do crédito. - Elegibilidade dos beneficiários das operações de crédito.	BNB BASA
Garantias	- Suficiência das garantias dadas nas operações de crédito. - Representatividade das garantias soberanas frente à carteira de operações diretas.	BB, CAIXA e BNB BNDES
Seguro dos bens dados em garantia	- Regularidade do controle dos seguros dos bens dados em garantia.	BNB
Acompanhamento do crédito	- Regularidade das vistorias realizadas pelo banco junto ao beneficiário para avaliar se o crédito está sendo aplicado conforme contratado. - Existência de cláusulas nos contratos de financiamento exigindo tratamento adequado aos efeitos dos subsídios sobre o patrimônio dos beneficiários.	BNB BNDES e Finep
Cessão de crédito	- Negociação de compra e venda de carteiras de crédito	BB e CAIXA
Relacionamento dos Bancos Públicos Federais com a União		
Reconhecimento de ativos	- Regularidade do reconhecimento de créditos detidos junto à União e reconhecidos há mais de quinze anos	BB e CAIXA
Cumprimento do art. 36 da LRF	- Regularidade dos repasses da União para o custeio de programas governamentais.	BB e CAIXA
Tesouraria		
Gestão de Tesouraria	- Participação do resultado com tesouraria no lucro da estatal e efeitos sobre a participação nos lucros.	BNDES e Finep
Controles Internos aplicáveis às Demonstrações Financeiras		
AFD e PCLD*	- Regularidade do reconhecimento, mensuração e evidenciação	BNB e BNDES
Aplicação dos recursos do FI-FGTS**		
Investimentos realizados	Regularidade da seleção, da incorporação (análise, aprovação e formalização), da execução e do acompanhamento, das renegociações e repactuações, e dos resultados dos investimentos.	CAIXA***

* AFD: Ativo Fiscal Diferido e PCLD: Provisão para Crédito de Liquidação Duvidosa, atualmente, denominada Estimativa para Perdas com Créditos de Liquidação Duvidosa.

** O FI-FGTS é um fundo criado pela Lei nº 11.491/2007, e tem por finalidade investir em ativos de infraestrutura no Brasil, visando promover o desenvolvimento do país, por meio da ampliação da capacidade instalada dos seguintes setores: rodovia; porto; hidrovia; ferrovia; energia; saneamento e aeroporto.

*** A unidade auditada foi o FI-FGTS, apesar disso, parte dos achados alcançam a CAIXA, na qualidade de gestora do Fundo.

Em 2017, foi realizada também avaliação sobre a **governança do Fundo de Garantia à Exportação – FGE**, que tem a finalidade de dar cobertura às garantias prestadas pela União em operações de Seguro de Crédito à Exportação - SCE contra riscos comerciais, políticos e extraordinários, inclusive nas operações de seguro de crédito interno para o setor de aviação civil. Além disso, foram realizadas auditorias no Banco Central do Brasil – BCB e na Casa da Moeda do Brasil – CMB, respectivamente, para avaliar a **gestão do meio circulante** e o **processo de produção de cédulas**.

Antes de apresentar os resultados das auditorias, cabe destacar que, muitas vezes, as análises a serem realizadas pela CGU no âmbito das instituições financeiras públicas são limitadas por questões de sigilo

bancário. Em 2017, isso ocorreu em auditorias realizadas na CAIXA e no Banco do Brasil quanto ao não fornecimento de documentação de algumas operações de crédito. Apesar disso, reconhece-se que essas instituições têm se esforçado no sentido de, sempre que legalmente possível, atender as demandas do órgão de controle. Nesse sentido, dá-se ênfase especial ao termo de cooperação firmado, em 2016, entre o BNDES e a CGU, por se tratar de um importante marco para a superação dos obstáculos à atuação do controle no tema intermediação financeira.

2. QUAL O TRABALHO REALIZADO PELA CGU?

No âmbito da **concessão do crédito**, as fragilidades identificadas abarcaram, entre outras, (i) no BNB, deficiências nas análises que subsidiaram o deferimento das propostas de crédito auditadas, e (ii) no BASA, a concessão de crédito a empresas registradas no CEIS¹, a concessão de empréstimos a beneficiários com áreas embargadas pelo IBAMA, a não implantação do monitoramento e do sensoramento do limite de crédito pelo banco e a inexistência de norma interna contendo os modelos de análise de viabilidade econômico-financeira utilizados pelo retrocitado banco.

Em relação às **garantias** que suportam as operações de crédito, foram auditadas, no BB e na CAIXA, uma amostra de operações de crédito firmadas com empresas relacionadas na denominada “Operação Lava Jato”. No BB, as análises concluíram que, excetuando algumas falhas, os critérios de “adiantamento máximo” foram respeitados, as principais regras relativas à vinculação de garantias foram cumpridas e as avaliações aplicáveis aos bens recebidos foram realizadas. A análise do estágio atual das operações de crédito, contudo, resultou na conclusão de que, em parcela relevante das operações analisadas, o quadro é de fragilização das garantias vinculadas. Na CAIXA, por sua vez, foram identificadas fragilidades na gestão de garantias exigidas em *project finance*, notadamente aqueles incentivados por interesse governamental. Observou-se que as garantias dessas operações ainda não são geridas por meio de sistema específico. Além disso, foram identificadas fragilidades relativas à gestão das garantias de operação de crédito analisada.

Ainda sobre o tema, auditoria realizada no BNB identificou também insuficiência de garantias e deterioração de garantias evolutivas em operações de crédito analisadas. E, em auditoria realizada no BNDES, foram discutidos os efeitos das garantias soberanas na qualidade da carteira de crédito de operações diretas do BNDES.

Sobre a regularidade dos **seguros dos bens dados em garantia**, identificou-se, no BNB, a ausência de informações sobre a situação de seguros obrigatórios e a inexistência de apólices vigentes, tendo sido constatado que existem seguros vigentes apenas para 30,2% dos bens constituídos como garantias, sendo que, no caso das operações em atraso, 97% das apólices estão vencidas. No mesmo banco, identificou-se a ausência de seguro de garantias evolutivas em operações de crédito analisadas.

Em relação ao **acompanhamento do crédito**, identificou-se, no âmbito do BNB, o descumprimento de normas atinentes às visitas de desembolso e de rotina. As visitas de desembolso devem ser realizadas ao longo dos processos de financiamentos, previamente a liberação de novas parcelas aos clientes, para se verificar o andamento do empreendimento. As visitas de rotina, por sua vez, devem ocorrer após a

¹ Cadastro de Empresas Inidôneas e Suspensas

implantação dos empreendimentos. Observou-se que as agências do BNB têm demandado as visitas segundo sua vontade e em desconformidade com as regras, necessitando de controles primários que garantam o atendimento dos critérios estabelecidos em normativos do banco.

Ainda sobre o tema anterior, no âmbito do BNDES e da Finep, avaliou-se o acompanhamento realizado por essas estatais sobre os efeitos dos financiamentos subsidiados no patrimônio dos beneficiários. Identificou-se a insuficiência dos controles instituídos por essas estatais para mitigar o risco de apropriação privada dos subsídios existentes em suas operações de crédito.

Quanto à **cessão de carteiras de crédito**, auditoria realizada no BB considerou satisfatórios os procedimentos adotados por aquele banco. No caso da CAIXA, contudo, foram identificadas falhas na condução dos certames de cessão onerosa que fragilizaram a devida observância dos princípios constitucionais da impessoalidade e publicidade.

Sobre o **relacionamento com a União**, o que se verificou, nos bancos públicos avaliados (BB e CAIXA), foi a existência de haveres registrados nas demonstrações contábeis de tais bancos há mais de quinze anos e cujo reconhecimento pelo Tesouro Nacional é ainda incerto. Além disso, foram identificadas oportunidades de melhorias relativas à evidenciação desses haveres nas notas explicativas às demonstrações financeiras desses bancos.

Ainda, sobre o tema, foi analisada a existência de custeio de programas governamentais com recursos próprios dos bancos públicos analisados (BB e CAIXA) em razão de atrasos de repasses por parte da União, o que contrariaria o artigo 36 da LRF. Não foram identificadas distorções relevantes nas rubricas analisadas, tendo as situações pontuais encontradas sido endereçadas por meio de recomendações.

Quanto à **gestão de tesouraria**, foi avaliado, no âmbito do BNDES e da Finep, a composição do lucro consignado nas demonstrações de resultado dessas estatais, respectivamente, nos exercícios de 2015 e 2016, tendo sido identificado que, entre as receitas auferidas por essas empresas, parte significativa decorreu da aplicação do excedente do caixa em títulos públicos ou, no caso apenas da Finep, na própria conta única junto ao Tesouro Nacional. Tendo em vista que o resultado oriundo da gestão de tesouraria não advém da capacidade dessas instituições de intermediar os recursos necessários ao desenvolvimento nacional, mas da mera aplicação do caixa disponível (captado, por exemplo, à TJLP, e aplicado a taxa Selic), concluiu-se que a distribuição desse resultado aos empregados cria um desincentivo à melhoria do desempenho dessas estatais, além de ser incoerente com o instituto da participação nos lucros e resultados - PLR, que tem como principal mote dividir com os empregados o aumento da eficiência e da produtividade empresarial.

No que toca aos **controles internos aplicáveis às demonstrações financeiras**, auditoria realizada no BNB concluiu que: a unidade necessita formalizar normas que regulem o reconhecimento, a mensuração e a evidenciação do Ativo Fiscal Diferido; existem deficiências na divulgação das informações relativas ao AFD nas notas explicativas do banco; e ocorrem falhas de comprovação em atas da manifestação do Conselho Fiscal sobre a metodologia e gestão do AFD. Auditorias realizadas no BNB e no BNDES, por outro lado, não identificaram distorções relevantes em relação à PLCD.

Em relação à **aplicação dos recursos do FI-FGTS**, a Controladoria avaliou os seguintes investimentos realizados pelo Fundo:

Empresa investida	Setor investido pelo FI-FGTS	Valor do Investimento	Modalidade do Investimento
Cone S/A	Logística e Portos	R\$ 500 milhões	Equity
OAS S/A	Rodovias	Até R\$ 250 milhões	Debênture
Odebrecht Ambiental S/A	Saneamento	R\$ 965 milhões	Equity
Eldorado Celulose e Papel S/A	Produção de celulose	R\$ 940 milhões	Debênture
LLX Açú Operações Portuárias S/A	Portos	R\$ 750 milhões	Debênture

Foram identificadas, entre outras, fragilidades: (i) nas informações relacionadas à análise e à avaliação dos investimentos, bem como nas condições do investimento proposto; (ii) na formatação, no conteúdo e no escopo dos relatórios de acompanhamento, especialmente no que toca à identificação do objeto da aplicação dos recursos, bem como à segregação dos recursos do FI-FGTS de outras fontes eventualmente captadas pelas investidas; (iii) na participação do Comitê de Investimento do FI-FGTS nas operações, (iv) na formatação de apresentação dos resultados do FI; e (v) na normatização que disciplina a forma de operacionalização da garantia a ser prestada pela Administradora do Fundo, a CAIXA, caso a remuneração fique abaixo da meta mínima. Verificou-se, ainda, que o resultado da carteira do Fundo, desde 2008, vem sendo impactado de forma negativa pela aquisição de debêntures do BNDES².

Ademais, o que se apontou foi que, além de falhas pontuais, o FI-FGTS possui problemas estruturais a serem equacionados. Nesse sentido, foi apontado que o modelo de negócio do FI-FGTS lança mão de operações estruturadas, em que os investimentos são concebidos de forma customizada, relativizando padrões e práticas do mercado. Nesse contexto, apontou-se a necessidade de se discutir esse paradigma, de modo a tornar os investimentos realizados pelo Fundo mais protegidos e transparentes, a partir de uma maior padronização para as aquisições de ativos de sua carteira.

Na auditoria que avaliou a **governança do FGE**, foram identificadas falhas nas métricas de remuneração da prestação de serviços ao FGE pelo Agente Operador do Seguro de Crédito à Exportação (ABGF), além da inadequação e falta de indicadores de desempenho vinculados ao planejamento estratégico. Além disso, ao avaliar a implementação da política de gestão de riscos, sobretudo quanto aos riscos orçamentário e cambial, concluiu-se que as ações efetivamente implementadas para tratamento de riscos ainda não se configuraram no exercício de 2016.

Por fim, em relação à **gestão do meio circulante**, foram identificadas, no BCB, fragilidades: (i) no processo de planejamento do Meio Circulante para definição de demanda por cédulas; (ii) no modelo de gestão dos contratos de aquisição de numerário e dos serviços de custódia; (iii) nos processos relacionados às etapas de destruição em relação à sistemática de segurança, supervisão e identificação/lastreamento do tipo de numerário destruído. Constatou-se, ainda, a necessidade de aprimoramento no gerenciamento de riscos atinente ao processo de gestão do Meio Circulante e a inadequação dos indicadores para acompanhamento da gestão. Quanto ao **processo de produção de cédulas**, identificou que os proce-

2 Essa questão foi apontada pela CGU em 2009. A operação de R\$ 7 bilhões foi oportunizada de modo extraordinário pelo Conselho Curador do FGTS, com a modificação de normas que outrora proibiam tal tipo de operação, e subsequente aprovação pelo Comitê de Investimentos, com rentabilidade pactuada (TR + 6%), inferior à praticada no mercado à época para ativos semelhantes.

dimentos de alocação e apuração de custos adotados pela CMB não garantem a adequada definição dos preços de vendas, e que o preço de venda das cédulas da CMB para o BCB não reflete os custos eficientes de produção.

3. QUAL A OPINIÃO DA CGU E QUAIS SÃO OS PRÓXIMOS PASSOS?

A partir da análise realizada, conclui-se que, de um modo geral, ainda há espaço para o aperfeiçoamento do processo de intermediação financeira conduzido pelos bancos públicos e pela agência de fomento federais, no que concerne, especialmente, à robustez de controles internos e ao incremento da transparência. Diante disso, a CGU propôs, às unidades, um conjunto de recomendações, que já estão sendo monitoradas por este órgão de controle.

Em 2018, os trabalhos de avaliação prosseguirão, com a finalização das ações de controle em andamento nas estatais, conforme exposto no quadro ao lado.

O que vem por aí?

TEMA TÁTICO

Governança das empresas estatais

ABORDAGEM

Sustentabilidade econômico-financeira das empresas estatais do setor financeiro

BASA

Gestão de Garantias

Gestão dos Fundos Constitucionais

BB

Sustentabilidade das entidades ligadas

BNB

Gestão dos Fundos Constitucionais

Gestão das renegociações

BNDES

Gestão dos contratos equalizáveis

Atuação nos processos de desestatização

CAIXA

Gestão do crédito imobiliário

Gestão do capital

Governança da área responsável pela gestão dos recursos de terceiros

Finep

Concessão de crédito

ANEXO

1. **Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201601632 realizada na BB (exercício de 2015)**
2. **Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201701633 realizada na CAIXA (exercício de 2015)**
3. **Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201601927 realizada no BNDES (exercício de 2015)**
4. **Relatório de Avaliação dos Resultados da Gestão nº 201603184 no FI-FGTS**
5. **Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201700206 realizada na CAIXA (exercício de 2016)**
6. **Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201701432 realizada no BNB (exercício de 2016)**
7. **Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201701441 realizada na FINEP (exercício de 2016)**
8. **Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201701224 realizada no BCB (exercício de 2016)**
9. **Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201701225 realizada no FGE (exercício de 2016)**
10. **Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201700158 realizada no BB (exercício de 2016)**
11. **Relatório de Avaliação dos Resultados da Gestão nº 201700355 na CMB.**
12. **Relatório de Avaliação dos Resultados da Gestão nº 201700113 no FNO.**
13. **Relatório de Avaliação dos Resultados da Gestão nº 201604704 no BNB**
14. **Relatório de Avaliação dos Resultados da Gestão nº 20170355 na CMB**