

RELATÓRIO DE ACOMPANHAMENTO DA ATUAÇÃO DOS BANCOS PÚBLICOS FEDERAIS NA GESTÃO DE RISCOS ADVINDOS DO COVID-19

TC nº 016.027/2020-5

Fiscalização nº 196/2020

Relator: Ministro Bruno Dantas

Modalidade: Acompanhamento

Ato originário: Plano Especial de Acompanhamento Covid-19, aprovado em 8 abril de 2020.

Objeto da fiscalização: Acompanhar a atuação dos bancos públicos federais (Caixa Econômica Federal - Caixa, Banco do Brasil - BB, Banco da Amazônia - Basa e Banco do Nordeste - BNB) na gestão de riscos advindos do Covid-19, bem como na mitigação econômica e social dos seus efeitos.

Ato de designação: Portaria de Fiscalização – SecexFinanças nº 257, de 1º de junho de 2020;

Período abrangido pela fiscalização: 2020

Composição da equipe:

Auditor	Matricula	Lotação
Álvaro Augusto Bastos de Carvalho (Coordenador)	311-5	SecexFinanças
Caio Marrul Moura (Coordenador)	10176-1	SecexFinanças
Danilo Rodrigues da Silva	9811-6	SecexFinanças
Roberto Medeiros Lagrota Felix	3436-3	SecexFinanças

Órgão/entidade fiscalizado: Caixa Econômica Federal (Caixa), Banco do Brasil (BB), Banco da Amazônia (Basa) e Banco do Nordeste (BNB)

Vinculação (ministério): Ministério da Economia

Vinculação TCU (Unidade Técnica): Secretaria de Controle Externo do Sistema Financeiro Nacional e dos Fundos de Pensão

Responsável pelo órgão/entidade:

Caixa Econômica Federal: Pedro Duarte Guimarães - Presidente

Banco do Brasil: Rubem de Freitas Novaes - Presidente

Banco da Amazônia: Valdecir José de Souza Tose - Presidente

Banco do Nordeste: Antônio Jorge Pontes Guimarães Júnior – Presidente Interino

RESUMO

Trata-se da segunda etapa do Acompanhamento da atuação dos bancos públicos federais (Caixa Econômica Federal, Banco do Brasil, Banco da Amazônia e Banco do Nordeste) na gestão de riscos advindos do Covid-19, bem como na mitigação econômica e social dos seus efeitos.

Este acompanhamento originou-se no Plano Especial de Acompanhamento das Ações de Combate à Covid-19 e às suas Consequências (peça 2), realizado em todos os órgãos jurisdicionados do Tribunal de Contas da União (TCU) que, de algum modo, desenvolvam ações emergenciais voltadas para o combate à epidemia.

O objetivo deste trabalho consiste em acompanhar a atuação dos Bancos Públicos Federais na implementação de medidas que visam mitigar os efeitos econômicos do Covid-19, com o objetivo de levantar, entre outros aspectos: (i) visão geral da situação financeira dos Bancos; (ii) identificação das medidas que estão sendo adotadas por cada Banco para fazer frente ao cenário Covid-19; (iii) identificação dos principais riscos associados às medidas; (iv) verificação dos procedimentos para mitigar os riscos.

Os dois primeiros aspectos foram tratados na primeira fase deste acompanhamento cujo Relatório está arrolado à peça 34 e já foram objeto de apreciação pelo plenário do Tribunal (Acórdão 1427/2020-TCU-Plenário). As principais observações apuradas na primeira fase do acompanhamento podem ser assim resumidas:

i) expectativa de evolução na Provisão para Créditos de Liquidação Duvidosa (PCLD) e na Inadimplência dos bancos públicos federais em decorrência dos efeitos da crise do Covid-19;

ii) atuação dos bancos públicos federais para proteger a saúde financeira das pessoas físicas e jurídicas, bem como das carteiras de crédito com o direcionamento de recursos próprios para tais medidas;

iii) atuação dos bancos públicos federais na operacionalização de medidas anticíclicas lastreadas em políticas públicas emergenciais;

iv) ciência dos bancos públicos federais em relação à vedação do art. 36 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF);

v) preocupação dos bancos públicos federais com a infraestrutura e desenvolvimento de sistemas de tecnologia adequados para operacionalizar as medidas de combate aos efeitos da crise do Covid-19.

O escopo deste Relatório irá abordar os próximos aspectos do acompanhamento, quais sejam:

i) identificação dos principais riscos associados às medidas;

ii) verificação dos procedimentos para mitigar os riscos. Além disso, por questões de tempestividade e oportunidade, também foi incluída a verificação da evolução do cumprimento das metas estabelecidas pelos bancos públicos federais para as contratações de crédito e novas medidas implementadas após a conclusão da primeira fase do acompanhamento.

Registra-se que a atualização das informações financeiras dos bancos públicos federais não foi escopo deste Relatório, uma vez que a publicação dos demonstrativos contábeis dos bancos ocorre de forma trimestral, estando prevista a próxima divulgação para o início de agosto.

Metodologicamente, o trabalho baseou-se nos conceitos da ISO 31000 (gestão de riscos) e no Roteiro de Auditoria de Gestão de Riscos deste Tribunal. A partir da identificação de riscos existentes em determinada medida, os gestores informaram sua probabilidade de ocorrência e

impacto. A resultante desses dois itens gera uma classificação do risco inerente (antes da adoção de qualquer medida de controle) que respaldou a construção de *inputs* para as análises empreendidas neste relatório. Salienta-se que os próprios bancos foram responsáveis pela identificação de riscos, baseando-se em suas percepções e maturidade do setor de gestão de riscos. Adicionalmente, utilizou-se, também, de informações divulgadas em *sites* oficiais, além de reuniões com os setores dos bancos públicos federais envolvidos na operacionalização das medidas.

O montante de recursos envolvidos nas medidas de combate aos efeitos do Covid-19 está em aproximadamente **R\$ 278 bilhões**; não obstante, ressalta-se que esse montante pode ser alterado significativamente a depender das demandas.

As principais observações apuradas nesta etapa do acompanhamento podem ser assim resumidas:

- i) destaque para o risco inerente e sistêmico de elevação significativa da inadimplência dos bancos públicos federais, dado o atual cenário econômico e as incertezas futuras acerca da manutenção da capacidade de pagamento das pessoas físicas e empresas;
- ii) baixo nível de contratação de algumas medidas implementadas pelos bancos públicos federais para enfrentar os efeitos econômicos provenientes, especialmente aquelas relacionadas a novas contratações de crédito, o que denota certa preferência do mercado por medidas de suspensão do pagamento das parcelas vencidas e vincendas durante o período da pandemia, em vez da contratação de novas dívidas.

Sumário

RESUMO	2
INTRODUÇÃO	5
HISTÓRICO	5
EXAME TÉCNICO	6
(i) Identificação dos riscos inerentes associados às medidas.....	6
(ii) Volume contratado vs. Volume previsto.....	16
(iii) Novas Medidas.....	19
CONCLUSÃO.....	22
PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO	23

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de Acompanhamento da atuação dos bancos públicos federais (Caixa Econômica Federal (Caixa), Banco do Brasil (BB), Banco da Amazônia (Basa) e Banco do Nordeste (BNB) na gestão de riscos advindos do Covid-19, bem como na mitigação econômica e social dos seus efeitos.

HISTÓRICO

2. Em março de 2020, os respectivos relatores iniciaram os acompanhamentos sobre a atuação dos órgãos jurisdicionados deste Tribunal de Contas da União que, de alguma forma, desenvolvem ações emergenciais voltadas ao combate do Covid-19, de forma a possibilitar uma maior interação e interlocução entre o TCU e os diversos agentes públicos.

3. O objetivo geral desse Plano Especial de Acompanhamento das Ações de Combate ao Covid-19 e às suas Consequências (peça 2) consiste em identificar riscos e passar orientações aos gestores acerca de potenciais problemas no desenvolvimento das ações por eles pretendidas que possam comprometer sua efetividade.

4. No que diz respeito a esta Secretaria, foi iniciado o acompanhamento da atuação dos bancos públicos federais (Caixa, BB, Basa e BNB) na gestão de riscos advindos do Covid-19, bem como na mitigação econômica e social dos seus efeitos. O Relator deste processo é o Ministro Bruno Dantas. Para tanto, em 27 de abril de 2020, autorizou-se a realização de inspeção por meio da Portaria de Fiscalização – SecexFinanças nº 196, de 27 de abril de 2020 (peça 5).

5. Em linhas gerais, o objetivo do trabalho é monitorar a atuação dos bancos públicos federais, focando, entre outros aspectos, na: (i) visão geral da situação financeira dos bancos; (ii) identificação das medidas que estão sendo adotadas por cada banco para fazer frente ao cenário Covid-19; (iii) identificação dos principais riscos associados às medidas e dos procedimentos para mitigar esses riscos; (v) gerenciamento da evolução de índices de inadimplência e liquidez, bem como dos impactos nos balanços e indicadores financeiros da instituição.

6. Os dois primeiros aspectos foram objeto da primeira fase deste acompanhamento e podem ser visualizadas no Relatório arrolado à peça 32 e já foram objeto de apreciação pelo plenário do Tribunal (Acórdão 1427/2020-TCU-Plenário).

7. As principais observações da primeira etapa podem ser assim resumidas: i) expectativa de evolução na Provisão para Créditos de Liquidação Duvidosa (PCLD) e na Inadimplência dos bancos públicos federais em decorrência dos efeitos da crise do Covid-19; ii) atuação dos bancos públicos federais para proteger a saúde financeira das pessoas físicas e jurídicas, bem como das carteiras de crédito com o direcionamento de recursos próprios para tais medidas; iii) atuação dos bancos públicos federais na operacionalização de medidas anticíclicas lastreadas em políticas públicas emergenciais; iv) ciência dos bancos públicos federais em relação à vedação do art. 36 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF); v) preocupação dos bancos públicos federais com a infraestrutura e desenvolvimento de sistemas de tecnologia adequados para operacionalizar as medidas de combate aos efeitos da crise do Covid-19 (peça 32).

8. Este Relatório, por sua vez, dará continuidade ao acompanhamento, ingressando na segunda fase dos trabalhos. Para isso, foram levantados os principais riscos inerentes associados às medidas implementadas pelos bancos públicos federais, além da identificação dos controles que visam mitigar tais riscos. Ainda, o trabalho abordará novas medidas empreendidas pelos bancos após a conclusão da primeira etapa e levantará a execução financeira das medidas, comparando os montantes previstos com os efetivamente contratados.

9. Registra-se que essa segunda etapa não tratou da evolução dos indicadores financeiros dos

bancos federais, pois a publicação dos demonstrativos contábeis dos bancos ocorre de forma trimestral, estando prevista a próxima divulgação para o início de agosto.

EXAME TÉCNICO

10. A segunda fase deste Acompanhamento se iniciou com a publicação da Portaria de Fiscalização - SecexFinanças nº 257, de 1 de junho de 2020.

11. O objeto desta etapa inclui: i) a identificação dos principais riscos inerentes associados às medidas implementadas pelos bancos públicos federais, além da identificação dos controles que visam mitigar tais riscos; ii) a verificação da evolução do cumprimento das metas estipuladas para contratação de crédito nas diferentes medidas implementadas pelos bancos públicos federais; e iii) o conhecimento de eventuais novas medidas implementadas para enfrentar os efeitos econômicos do Covid-19.

(i) Identificação dos riscos inerentes associados às medidas

12. Para identificar os riscos inerentes associados a cada medida, partindo-se dos conceitos de Auditoria Baseada em Riscos, esta equipe de auditoria encaminhou para os bancos públicos federais uma tabela de mapeamento de riscos, contendo uma amostra das principais medidas adotadas pelos bancos. A amostra baseou-se nas medidas de maior relevância e materialidade, de modo que as medidas de menor materialidade para a carteira de crédito dos bancos públicos, além das medidas administrativas (não financeiras), a exemplo das ações adotadas pelas instituições financeiras para evitar a propagação do Covid-19 entre seus funcionários, foram descartadas.

13. Assim, as unidades jurisdicionadas foram instadas a identificar e se manifestar sobre os riscos associados à amostra (inerente e residual), probabilidade de ocorrência, impacto (financeiro) em caso de eventual concretização, além dos controles implementados (existência e efetividade) para mitigar os riscos identificados.

14. A partir das respostas recebidas, conferiu-se enfoque aos riscos inerentes que, na percepção dos bancos públicos federais, teriam maior probabilidade e impacto. Essa seleção amostral foi necessária em função do curto período entre o recebimento das respostas (15/6/2020) e a conclusão do relatório (23/6/2020). Tal serviu como *input* para a melhor percepção dos riscos classificados como “mais relevantes”, a partir do mapeamento efetuado pelas próprias instituições financeiras. Esse procedimento permite o conhecimento dos padrões de riscos atualmente existentes no âmbito das instituições, bem como o conhecimento das escalas de gradação.

15. Dessa forma, este Relatório pretende empreender um *report* dos riscos de maior resultante (probabilidade *versus* impacto). Registra-se, para isso, que o escopo da fiscalização limitou-se a tratar apenas os riscos reportados pelas instituições nos parâmetros apresentados pelas mesmas. Doravante, serão apresentados os principais riscos mapeados por cada um dos bancos públicos federais separadamente.

16. Neste momento, para adequada compreensão deste Relatório, entende-se relevante conceituar os termos utilizados, em especial o termo “risco”, que corresponde à possibilidade de um evento se materializar, seja ele uma ameaça (quando negativo), ou uma oportunidade (quando positivo). Portanto, enfatiza-se que o termo “risco” **não** representa necessariamente que aquele evento ocorreu ou irá ocorrer. Na verdade, de forma elementar, significa apenas uma possibilidade.

17. Isso dito, define-se risco inerente como aquele que, por natureza, é intrínseco à medida adotada pelo gestor, anteriormente à consideração de qualquer ação de mitigação/controle. Por sua vez, risco residual é o risco de que as ações adotadas pela gestão do objeto não sejam capazes de mitigar o risco inerente satisfatoriamente.

18. Nesse sentido, qualquer operação bancária possui riscos, não havendo relação exclusiva com as medidas vinculadas ao Covid-19. Por exemplo, em qualquer concessão de crédito existirá o chamado “risco de crédito”, que está relacionado com a possibilidade de inadimplência do tomador. A partir disso, registra-se que o mapeamento de um risco não representa necessariamente um problema, erro ou mesmo irregularidade.

19. Isto posto, registra-se que o fato de um mapeamento de risco elaborado por um determinado banco público federal reportar mais riscos do que o mapeamento apresentado por outro banco público federal **não** significa que a instituição que reportou uma quantidade maior de riscos está mais exposta a ameaças ou a sujeição de irregularidades. Na verdade, a maior quantidade de riscos mapeados por uma instituição tende a representar maior maturidade da área de gestão de riscos. Em tese, quanto mais robusto for o processo de mapeamento de riscos, maior tende a ser a quantidade de riscos identificados e melhor preparada tende a estar a entidade para evitar que eles se concretizem.

20. Por todo o exposto, passa-se agora à apresentação do mapeamento dos principais riscos inerentes por banco público federal, bem como os controles adotados para mitigá-los. Para isso, foram selecionados os principais riscos inerentes com base em critério de materialidade e interesse público, para apresentá-los em formato de tabela com o objetivo de propiciar uma melhor visualização dos principais riscos, bem como a descrição dos controles associados.

a) Caixa Econômica Federal

21. A listagem de riscos mapeados pela Caixa Econômica Federal encontra-se acostada à peças 57 e 58. Ao todo, a Caixa identificou 68 riscos, sendo 37 baixos, 25 médios, 4 (quatro) altos e 2 (dois) muito altos, sendo que os principais podem ser assim resumidos:

Tabela 1 – Riscos Caixa Econômica Federal

Medida	Risco Inerente	Controles
Auxílio Emergencial (“coronavoucher”)	Fraudes externas e internas	Soluções de segurança, identificação do cliente, rotinas de monitoramento, plano de respostas a risco e parceria com a Polícia Federal.
Auxílio Emergencial (“coronavoucher”)	Não recebimento prévio dos recursos do Tesouro Nacional	Pagamento de cada lote somente seja realizado após a confirmação do recebimento do recurso oriundo do Tesouro Nacional.
Auxílio Emergencial (“coronavoucher”)	Risco de imagem/reputação decorrente de eventual falha na prestação de serviços	Rito simplificado de contestação de saque e recomposição de benefícios sacados fraudulentamente, rotinas de monitoramento, plano de respostas a risco e planejamento prévio do suprimento de numerário.
Auxílio Emergencial (“coronavoucher”)	Inadimplência do ente contratante quanto ao pagamento das tarifas pelos serviços prestados	Cláusula contratual com obrigações e responsabilidades, formas e prazos para faturamento e pagamento, bem como rito de cobrança para valores em atraso.
Programa de Apoio à Rede Lotérica	Risco de redução no volume de UL ativas	Indicação de soluções financeiras às UL e abertura de novos processos de licitação de lotéricas.

(Continuação da Tabela 1)

Medida	Risco Inerente	Controles
Alternativas negociais e flexibilização das regras negociais para as operações comerciais e habitacionais	Inadimplência superior à expectativa da proposta	Rotinas de cobrança e recuperação, bem como a ampliação da suspensão da exigência de pagamento aos clientes em atraso.
Redução das taxas de juros do cheque especial PF, do crédito rotativo e do parcelamento de fatura dos cartões de crédito	Volume de operações diferente da expectativa da proposta	Plano de comunicação aos clientes, da ampliação dos canais de atendimento remoto e digitais de contratação, além do estabelecimento de plano de contingências/continuidade para as deficiências sistêmicas.
Redução das taxas de juros do cheque especial PF, do crédito rotativo e do parcelamento de fatura dos cartões de crédito	Inadimplência superior à expectativa quando do desenvolvimento da medida	Rotinas de cobrança e recuperação.
Programa de folha de pagamento	Volume de operações serem diferente da expectativa da proposta	Acompanhamento das contratações (Conquiste CAIXA).
Parceria Caixa e Sebrae / Pausa em contratos comerciais / Readequação de taxas de operações de capital de giro	Nível de inadimplência superior à proposta	Rotinas de cobrança e recuperação, bem como a ampliação dos canais de pausa aos clientes em atraso.

22. No que diz respeito ao auxílio emergencial ("coronavoucher"), a Caixa destacou como muito alto o risco inerente de fraudes externas e internas.

23. Para mitigar esse risco, a Caixa afirmou possuir controles internos destinados a adequar a capacidade de atendimento, incluindo todos os recursos necessários, para fazer frente ao volume demandado. Dentre esses:

- (i) soluções de segurança, como segundo fator de validação, monitoramento de transações e entrega de cartões, monitoramento de alterações/inclusões cadastrais, utilização de perguntas chave; monitoramento e derrubada de sites/apps maliciosos;
- (ii) utilização de solução automatizada de identificação do cliente para liberação de acesso ao APP CAIXA Tem;
- (iii) retroalimentação das rotinas de monitoramento a partir do resultado da avaliação das contestações de clientes;
- (iv) elaboração de plano de resposta aos riscos com deliberação de ações emergenciais, caso atingido o percentual de 50% das perdas aceitáveis;
- (v) parceria estratégica com a Polícia Federal para identificação de ações fraudulentas; e,
- (vi) revisão e reforço das orientações normativas, comunicações internas e capacitação das equipes.

24. Rotinas semelhantes existem também para mitigar o risco de fraudes externas e internas no pagamento do Benefício Emergencial de Proteção do Emprego e da Renda (BEm). No entender da Caixa, apesar de a resultante desse risco inerente também ser alta, os controles existentes seriam de alta efetividade, o que resulta em um risco residual baixo. De sorte a monitorar esse risco, foi criado um indicador de acompanhamento específico, o indicador de perdas com fraudes.
25. Cabe destacar, em acréscimo, que há notícias de concretização de fraudes na concessão tanto do “coronavoucher” quanto do BEm. (<http://trabalho.gov.br/noticias/7393-auditores-do-trabalho-identificam-fraudes-no-bem-em-goias> e <http://blogs.correiobraziliense.com.br/vicente/189-695-militares-receberam-coronavoucher-de-r-600-totalizando-r-1138-milhoes/>).
26. Outro risco relacionado ao auxílio emergencial é o de não recebimento prévio dos recursos do Tesouro Nacional para pagamento dos benefícios. Tal risco já foi abordado, em tese, na primeira etapa deste Acompanhamento, de forma que este Relatório se limita a considerações adicionais. Para a Caixa, o risco inerente resultante é baixo. Adicionalmente, a entidade afirmou utilizar controle preventivo segregado para que o pagamento de cada lote somente seja realizado após a confirmação do recebimento dos recursos oriundos do Tesouro Nacional. Para tanto, os benefícios somente seriam liberados mediante recebimento dos recursos do contratante. Com o intuito de acompanhar esse risco, a Caixa aduziu que foi criado um indicador de acompanhamento para realizar a conciliação financeiro-operacional da conta de repasse de recursos para o pagamento do benefício.
27. Ainda no que diz respeito ao “coronavoucher”, destaca-se o risco de imagem/reputação decorrente de eventual falha na prestação de serviços. Para a Caixa, o risco inerente seria baixo. Todavia, há relatos de concretização desse risco (https://www.em.com.br/app/noticia/economia/2020/04/14/internas_economia.1138423/coronavoucher-e-fgts-informais-demitidos-formam-caixa-banco-do-brasil.shtml).
28. Além disso, a instituição financeira afirmou possuir controles internos: de rito simplificado de contestação de saque e recomposição de benefícios sacados fraudulentamente; retroalimentação de rotinas de monitoramento a partir do resultado da avaliação das contestações de clientes; plano de Resposta aos riscos com deliberação de ações emergenciais, caso atingido o percentual de 50% de perdas aceitáveis; planejamento prévio de suprimento de numerário aos canais de pagamento, entre outros controles.
29. Igualmente, de modo a acompanhar esse risco, a Caixa afirmou ter desenvolvido um indicador de acompanhamento por meio de um índice de cumprimento de obrigações contratuais (Contrato Auxílio Emergencial – Caixa *versus* Ministério da Cidadania).
30. Mais um risco relativo ao Auxílio Emergencial mapeado pela Caixa diz respeito à inadimplência do ente contratante quanto ao pagamento das tarifas pelos serviços prestados (risco inerente médio). No intuito de mitigar os efeitos negativos desse risco, a instituição afirmou que há previsão contida em cláusula contratual que estabelece obrigação e responsabilidade de cada uma das partes no pagamento do benefício, bem como definições das formas e prazos para faturamento e pagamento dos serviços prestados. Há, ainda, a definição de rito de cobrança dos valores em atraso, considerando as esferas de cobrança administrativa, na Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal e em última instância, de forma judicial. O acompanhamento desse risco pode ser feito por intermédio do indicador de valor faturado para o programa *versus* valor recebido.
31. No que diz à medida relacionada ao Programa de Apoio à Rede Lotérica, destaca-se o risco de redução no volume de unidades lotéricas (UL) ativas após o período da pandemia (risco inerente médio). Nesse âmbito, a duração do período da pandemia pode impactar a sustentabilidade do negócio lotérico ou a capacidade gerencial do lotérico. Ademais, os serviços bancários prestados

pela rede lotérica apresentam baixa elasticidade e têm ampla relevância para a população.

32. Para mitigar esse risco, a Caixa afirmou atuar na indicação de soluções financeiras às ULs, além de abrir novos processos de licitação de lotéricas. O acompanhamento pode ser feito por intermédio do monitoramento das unidades lotéricas em funcionamento, inclusive no período posterior à pandemia. O acompanhamento periódico permite uma gestão ativa da sustentabilidade da rede lotérica.

33. Por seu turno, para a medida de inclusão de alternativas negociais e flexibilização das regras negociais para as operações comerciais e habitacionais dos clientes pessoa física (PF) e pessoa jurídica (PJ) dos segmentos atacado e varejo, a Caixa destacou o risco de nível de inadimplência superior à expectativa da proposta – Varejo (nível alto). Diante do momento econômico atual é esperado que o tomador tenha dificuldade de pagamento. Para mitigar esse risco, a instituição financeira destacou sua atuação nas rotinas de cobrança e recuperação, bem como a ampliação da suspensão da exigência de pagamento aos clientes em atraso.

34. No que diz respeito à medida de redução das taxas de juros do cheque especial PF, do crédito rotativo e do parcelamento de fatura dos cartões de crédito PF e PJ, o risco de maior gradação (nível alto) é o relacionado ao volume de operações diferente da expectativa da proposta. Para mitigá-lo, a entidade destacou o reforço do plano de comunicação aos clientes, da ampliação dos canais de atendimento remoto e digitais de contratação, além do estabelecimento de plano de contingências/continuidade para as deficiências sistêmicas. Entre outros fatores, pode ser decisivo para a concretização desse risco a própria falta de interesse do cliente e a existência de eventuais situações impeditivas para a contratação. Por fim, assim como mencionado na medida anterior, nesta medida a Caixa destacou o risco de nível de inadimplência superior à expectativa quando do desenvolvimento da medida.

35. Em relação à medida pertinente ao programa da folha de pagamento, destaca-se o risco mapeado pela Caixa de o volume de operações serem diferente da expectativa da proposta. No entender da Caixa, esse risco tem resultante (probabilidade *versus* impacto) baixo. Contudo, conforme destacado posteriormente neste relatório, esse risco tem se concretizado, já que se sabe que o volume contratado nesse programa se encontra abaixo das expectativas do Governo Federal. Em função disso, especula-se que haverá alteração na estruturação do programa, na tentativa de fazer com que o volume de crédito concedido se eleve. O acompanhamento das contratações é feito por meio de painel de resultados da Controladoria (Conquiste.CAIXA);

36. Com relação às medidas pertinentes à parceria entre Caixa e Sebrae, à pausa em contratos comerciais PF e PJ e à readequação das taxas das operações de capital de giro, mais uma vez foi dada ênfase ao risco de o nível de inadimplência ser superior à expectativa da proposta (nível médio, alto e alto, respectivamente). Para mitigar esse risco, a instituição financeira destacou sua atuação nas rotinas de cobrança e recuperação, bem como a ampliação dos canais de pausa aos clientes em atraso.

b) Banco do Brasil S.A.

37. A listagem de riscos mapeados pelo Banco do Brasil encontra-se acostada à peça 56. Ao todo, o BB identificou 14 (catorze) riscos inerentes, sendo 13 (treze) baixos e 1 (médio), sendo que os principais podem ser assim resumidos:

Tabela 2 – Riscos Banco do Brasil

Medida	Risco Inerente	Controles
Prorrogação por até 180 dias das dívidas das pessoas físicas	Elevação da inadimplência	Rotinas de cobrança.
Prorrogação por até 180 dias das dívidas das pessoas físicas	Reputacional da instituição perante o mercado e a sociedade em geral	Acompanhamento de denúncias e de pedidos dos órgãos governamentais reguladores do sistema financeiro.
Folha de pagamento, prorrogação de dívidas, prorrogação de títulos descontados e inclusão de carência	Correição dos sistemas e das rotinas da instituição para operacionalização da medida implantada	Parametrização dos sistemas
Auxílio Emergencial e do Benefício Emergencial	Pagamentos a PF já falecidas e que haja descontos sobre o valor do auxílio concedido, como tarifas bancárias ou cobrança de débitos anteriores do beneficiário junto ao Banco do Brasil	Prévia verificação da situação cadastral do beneficiário, além de o crédito ter marcação específica para identificação como benefício decorrente dos programas instituídos

38. O risco inerente tratado como médio diz respeito à possibilidade de elevação futura da inadimplência devido à medida de prorrogação por até 180 dias das dívidas das pessoas físicas (linhas de Crédito Direto ao Consumidor). Essa medida inclui, por exemplo, carência para pagamento da primeira parcela, suspensão da parcela por até dois meses, renovação de operações já contratadas e transferência de parcelas para o final do cronograma de quitação do débito junto ao banco. O controle implementado para mitigação do risco, conforme o Banco do Brasil, é por meio de rotinas de cobrança.

39. O Banco também associa outro risco pertinente à prorrogação das dívidas de pessoa física, qual seja, risco à reputação da instituição perante o mercado e a sociedade em geral. A própria medida, por conjugar uma postergação de recebimentos dos créditos, já implica um impacto negativo inicial nos indicadores e resultados. Acrescenta-se a possibilidade de que, mesmo com a ampliação dos prazos de vencimento, os compromissos não sejam honrados, de modo a depreciar a imagem da entidade. Nesse ponto, o controle corresponderá ao acompanhamento de denúncias e de pedidos dos órgãos governamentais reguladores do sistema financeiro. O BB salienta, ainda, a preocupação quanto ao prolongamento temporal da situação emergencial.

40. Em cinco medidas o Banco entende que o risco inerente possui natureza operacional, ou seja, trata da correição dos sistemas e das rotinas da instituição para operacionalização da medida implantada: a) folha de pagamento para pequenas empresas (recursos do Tesouro Nacional); b) Fopag-19 – linha de financiamento para custeio da folha de pagamento; c) prorrogação de dívidas, por até 60 dias, para clientes MPE nas linhas de capital de giro e financiamento; d) prorrogação dos títulos descontados no BB (30 para 60 dias); e e) inclusão de carências em linhas de capital de giro (pessoas jurídicas que estão no Pilar Varejo MPE). O Banco do Brasil entende que o risco inerente alusivo a essas cinco medidas é baixo. A resposta a esse risco operacional se daria por meio da parametrização dos sistemas, consoante o regramento de cada uma das linhas de crédito, para que as prorrogações e as carências concedidas aos clientes do banco sejam devidamente observadas.

41. Em relação às medidas concessivas de crédito ao agronegócio (produção, comercialização e capital de giro), bem como no que se refere à qualidade de administrador do Fundo de Financiamento do Centro-Oeste (FCO), o Banco destaca um baixo risco de crédito, controlado por acompanhamentos semanais, mensais e trimestrais dos saldos e dos índices da carteira. Adicionalmente, o BB desenvolveu uma linha de crédito no valor de R\$ 3 bilhões com

recursos próprios direcionados ao setor público com o fim de atender aos entes da Federação nas áreas de saúde e investimento para retomada das atividades econômicas, tendo garantias prestadas pela União ou o mecanismo de auto liquidez (débito direto autorizado por lei na conta do ente). Para essa medida, o banco considera um risco inerente de crédito baixo, sendo o controle conjugado no acompanhamento da quitação dos créditos e o acionamento das garantias aplicáveis.

42. O último grupo de medidas diz respeito aos pagamentos do Auxílio Emergencial e do Benefício Emergencial de Preservação de Emprego e Renda, ambos também executados pela Caixa Econômica Federal.

43. Os riscos levantados pelo Banco do Brasil são de natureza operacional relativo à gestão das contas bancárias dos beneficiários junto à instituição. O Banco aponta o risco de os pagamentos serem efetuados a correntistas já falecidos e que haja descontos sobre o valor do auxílio concedido, como tarifas bancárias ou cobrança de débitos anteriores do beneficiário junto ao Banco do Brasil. O Banco considera o risco inerente baixo e destaca que ocorrerá prévia verificação da situação cadastral do beneficiário, além de o crédito ter marcação específica para identificação como benefício decorrente dos programas instituídos, para afastar a incidência de qualquer desconto sobre o valor.

44. Por fim, o Banco do Brasil não faz qualquer menção a riscos de operações de crédito em desacordo com a legislação orçamentária e financeira, quando trata dos pagamentos de benefícios cuja fonte de recursos provém do Tesouro Nacional, como, por exemplo, o uso de recursos do próprio Banco para prestação dos auxílios sem o imediato repasse da União.

c) Banco da Amazônia S.A.

45. A listagem de riscos mapeados pela instituição financeira encontra-se acostada à peça 60. Ao todo, o Banco da Amazônia (Basa) elencou 12 (doze) riscos inerentes, divididos entre as classificações médio (sete), baixo (quatro) e alto (um), sendo que os principais podem ser assim resumidos:

Tabela 3 – Riscos Basa

Medida	Risco Inerente	Controles
FNO emergencial	Ocorrência de fraude de finalidade, localidade e qualificação do proponente	Comitê para avaliar as propostas de crédito; automatização das verificações junto aos órgãos públicos e checagem periódica do enquadramento do município.
Prorrogação da vigência de laudos de avaliação de bens	Desvalorização dos bens dos mutuários	Pulverização da carteira e pela margem de garantia exigida para cada operação, bem como acompanhamentos ordinários de crédito.
Suspensão de registro de garantias reais	Desvinculação de garantia real com o contrato de mútuo	Ativação da cláusula de vencimento cruzado (<i>cross default</i>)

46. A medida “FNO emergencial” (montante reservado de R\$ 2 bilhões) foi a única a ser classificada como risco inerente alto. Entretanto, o Basa julga que as seguintes ações de controle teriam elevada efetividade: implementação de comitê para avaliar as propostas de crédito; automatização das verificações junto aos órgãos públicos e checagem periódica do enquadramento do município (ter decretado situação de calamidade pública).

47. Outras medidas que tiveram sua classificação de risco inerente considerada “médio”

foram: “prorrogação da vigência de laudos de avaliação de bens” e “suspensão de registro de garantias reais”.

48. No que concerne à primeira medida expressa no parágrafo anterior, o risco inerente está relacionado à desvalorização dos bens dos mutuários, reduzindo, assim, a margem de garantia das operações de crédito. O impacto desse risco inerente é atenuado pela pulverização da carteira e pela margem de garantia exigida para cada operação, que, de forma geral, deverá cobrir eventual desvalorização de bens aceitos em garantia. A probabilidade foi taxada como alta, considerando-se que os impactos da pandemia na economia irão desvalorizar os ativos reais. As medidas de mitigação desse risco estão na órbita dos controles de acompanhamento ordinários de crédito da instituição financeira, que afirmou que o nível de incerteza está dentro do seu apetite a risco.

49. No que concerne à segunda medida supra, o risco inerente está associado à desvinculação de garantia real com o contrato de mútuo. Entretanto, enquanto durar o fechamento dos cartórios, os bens ofertados e aceitos em garantia também não poderão ser objeto de alienação legal. Ainda assim, o Basa entende que há um aumento da sua exposição com o cliente, por conta da referida ausência de registro cartorário da operação de crédito (impacto do risco inerente alto). A probabilidade foi taxada como baixa, haja vista que esse evento só ocorrerá em praças em que os cartórios estejam fechados em função da pandemia do Covid-19.

50. A medida de mitigação desse risco está associada à ativação da cláusula de vencimento cruzado (*cross default*). O prazo limite para a realização do registro cartorário, ou ativação da *cross default*, é de 120 dias, após a liberação dos recursos (para operações de financiamento em parcela única). No meio financeiro, *cross default* refere-se àquelas cláusulas presentes em contratos que determinam que o devedor estará em situação de falha (*default*) no contrato em questão toda vez que deixar de cumprir quaisquer outras obrigações em outros contratos.

51. Para operações de financiamento com desembolso parcelado, admite-se a liberação da primeira parcela do crédito contratado antes da comprovação da apresentação do registro do instrumento de crédito e respectivas garantias, para os casos de operações de investimento ou de investimento misto, com cronograma de liberações parceladas, ficando vedada a liberação da segunda parcela e parcelas subsequentes enquanto não ocorrer o respectivo registro.

d) Banco do Nordeste S.A.

52. A listagem de riscos mapeados pela instituição financeira encontra-se acostada à peça 59. Ao todo, o Banco elencou 14 (catorze) riscos inerentes, divididos entre as classificações médio (sete), baixo (quatro) e alto (três), sendo que os principais podem ser assim resumidos:

Tabela 4 – Riscos BNB

Medida	Risco Inerente	Controles
Prorrogação de operações de crédito	Risco de crédito	Modelos de avaliação de riscos
Prorrogação automática das parcelas vencidas e vincendas do ano de 2020	Risco de liquidez	Plano de contingência
Renegociação emergencial	Risco de liquidez	Plano de contingência

(Continuação Tabela 4)

Medida	Risco Inerente	Controles
Linha especial de crédito / concessão de carência de até 6 meses para início do pagamento de principal; linha de crédito do FNE-emergencial para municípios; prorrogação automática das parcelas vencidas e vincendas do ano de 2020 / disponibilização de renegociação emergencial (resoluções 4801 e 4802 de renegociação emergencial)	Risco de liquidez e risco de crédito	Modelos de avaliação de riscos

53. Entre as medidas adotadas, apenas três tiveram riscos inerentes associados como alto, de alto impacto e alta probabilidade, a saber: prorrogação de operações de crédito (empréstimos e financiamentos por intermédio da operacionalização das Resoluções CMN nº 4782, 4798 e 4801); prorrogação automática das parcelas vencidas e vincendas do ano de 2020 com a distribuição pelo restante do prazo de operação; e disponibilização de renegociação emergencial (resoluções 4801 e 4802 de renegociação emergencial). Os riscos inerentes indicados para essas medidas foram: risco de crédito e risco de liquidez (redução do volume de entrada de caixa).

54. Em relação ao risco de crédito, o BNB afirma que utiliza modelos de avaliação de riscos que têm apresentado nível de aderência adequado ao longo dos anos e realiza provisão prudencial adicional para cobertura de inadimplência e acompanhamento sistemático do nível de provisão das operações de crédito. Em relação ao risco de liquidez, o banco afirma que detém nível de liquidez elevado, mantendo situação confortável, havendo, ainda, plano de contingência aprovado pela alta administração.

55. Outras cinco medidas apresentam riscos inerentes classificados como médios em decorrência dos impactos e da probabilidade de ocorrência, a saber: linha especial de crédito, destinada a atender aos setores produtivos, industrial, comercial e de serviços dos municípios com estado de calamidade pública; concessão de carência de até 6 meses para início do pagamento de principal das dívidas de capital de giro contratadas de 17/03/2020 a 30/09/2020; disponibilização, para municípios com estado de calamidade pública reconhecido por ato do Poder Executivo Federal de linha de crédito do FNE-emergencial; prorrogação automática das parcelas vencidas e vincendas do ano de 2020 com a distribuição pelo restante do prazo de operação; disponibilização de renegociação emergencial (resoluções 4801 e 4802 de renegociação emergencial).

56. Os riscos inerentes a essas medidas foram de risco de liquidez e risco de crédito, para os quais o BNB relaciona como controles para mitigação de suas ocorrências a utilização de modelos de avaliação de riscos (que têm apresentado nível de aderência adequado ao longo dos anos) e alta liquidez.

57. Em relação à prorrogação automática das parcelas vencidas, o BNB sustenta que o risco de crédito já estava presente na contratação da operação e a prorrogação surge como mitigador da probabilidade de *default*, face adequação das exigibilidades ao novo fluxo de caixa pós pandemia.

e) Análise dos riscos inerentes associados às medidas

58. Pode-se observar que os bancos públicos federais contam com área de gestão de riscos que trabalhou no mapeamento de riscos associados às medidas para enfrentamento dos efeitos econômicos do Covid-19.

59. No entanto, cada banco apresenta setor de risco com nível de maturidade diferente. Isso

se reflete na quantidade de riscos mapeados por cada um dos bancos que denota diferentes níveis de robustez desse setor nos diferentes bancos.

60. Caixa e Banco do Brasil apresentaram maior nível de detalhamento dos riscos, ao contrário de Basa e BNB que foram mais sucintos no detalhamento de seus riscos, não obstante demonstraram preocupação na identificação e mitigação de riscos associados a essas medidas.

61. De modo geral, o risco com maior recorrência entre as medidas, se repetindo inclusive entre os diversos bancos, diz respeito ao risco de crédito. Isso se deve ao risco sistêmico proveniente da crise econômica relacionada ao Covid-19, que pode levar à redução de renda e, consequentemente, aumento da inadimplência.

62. Essa percepção é corroborada pelas ações adotadas pelos bancos para enfrentar a elevação da inadimplência. Com a crise econômica gerada pela pandemia de Covid-19, alguns bancos reforçaram provisões para o caso de inadimplência dos clientes, o que ajudou a reduzir o lucro líquido divulgado no primeiro trimestre deste ano.

63. Conforme observado nesse Acompanhamento, foi possível notar que o Banco do Brasil já registrou prudencialmente mais despesas para enfrentar a possível elevação da inadimplência nos próximos trimestres. Comportamento semelhante também foi observado nos bancos privados, a exemplo do Itaú e do Bradesco, maiores conglomerados financeiros privados do país, que elevaram significativamente suas despesas com provisões para créditos de liquidação duvidosa, em função da alteração das perspectivas macroeconômicas a partir da segunda quinzena de março de 2020. Essa salutar medida de transparência levanta questionamentos sobre os impactos futuros na saúde financeira dos bancos.

64. Nesse sentido, o mapeamento de risco das medidas adotadas nesse contexto do Covid-19 também é bastante elucidativo. As matrizes de riscos e controles enviadas pelos bancos evidenciaram a incerteza associada ao risco de crédito/inadimplência.

65. O cenário econômico adverso poderá resultar no aumento do nível de inadimplência, como reflexo da falência de empresas, aumento no índice de desemprego, etc. Para enfrentar esse novo cenário, os bancos registraram no primeiro trimestre uma elevação da expectativa de não recebimento dos empréstimos por eles concedidos. Assim, no curto prazo, os bancos adotaram as medidas que estão ao seu alcance, precavendo-se contra essa possibilidade de elevação da inadimplência.

66. Contudo, essa crise, que se iniciou no âmbito sanitário, tornou-se uma crise da economia real. Devido às medidas de distanciamento social que ocasionaram fechamento do comércio, empresas, shoppings, etc., a crise sanitária se transformou em crise econômica de âmbito mundial.

67. A questão de saúde tende a se resolver no curto prazo, com a descoberta da vacina para o Covid-19 e/ou medicamentos eficazes para o combate ao vírus. Todavia, ao que tudo indica, a crise econômica consequente poderá perdurar por muito mais tempo. O cenário futuro ainda é bastante incerto, tendendo a se agravar à medida que a pandemia se alastra e se prolonga no país e não são descobertas vacinas para o vírus.

68. Evidência disso são as expectativas de mercado divulgadas no Boletim Focus. Há 4 semanas, o PIB brasileiro esperado para 2020 era de -5,12%. Todavia, há uma semana esperava-se ainda maior retração (-6,48%); ou seja, o prolongamento da pandemia e das medidas de distanciamento social fizeram com que os especialistas consultados agravassem a previsão de recessão econômica. O relatório divulgado em 12/6/2020 vai na mesma linha e ainda assevera a expectativa de retração (-6,51%).

69. Assim, observa-se a dificuldade atual de mensurar, nesse momento, as consequências

econômicas de médio/longo prazo dessa pandemia. Não se conhece com clareza as alterações nos padrões de consumo relacionadas às mudanças ocasionadas pelo Covid-19. Nesse sentido, não se sabe, por exemplo, se haverá migração dos escritórios comerciais para o *home office*, se ocorrerá modificação no mercado imobiliário residencial e comercial (em razão da ‘virtualização’ dos escritórios), se as pessoas continuarão a viajar como anteriormente, se a população continuará frequentando restaurantes, shows e outras atividades como antigamente etc.

70. A pandemia ocasionada pelo Covid-19 é, de certa forma, disruptiva: não se trata apenas de abrir os estabelecimentos comerciais e de serviços para que a atividade econômica seja retomada nos patamares anteriores. Trata-se de algo inédito nos tempos modernos. Dentre outras tantas questões relevantes, pode-se, de certo, apontar as seguintes: quais serão os novos patamares econômicos? como as empresas conseguirão se adaptar à nova realidade inexoravelmente produzida pelo Covid-19? A queda do nível de renda dos brasileiros e o aumento do desemprego produzirão, decerto, a elevação da inadimplência e o aumento do risco de crédito. De outro lado, o consumidor estará mais cauteloso com suas reservas financeiras e preocupado com o futuro. Em que medida essas tendências afetarão a atividade econômica é uma grande incógnita.

71. Essas dúvidas trazem uma incerteza de médio/longo prazo para a economia que pode se refletir no desempenho financeiro dos bancos. A depender do desenrolar dessas questões da economia real, pode haver grande impacto na inadimplência/inadimplência das operações de crédito junto aos bancos. E essas dúvidas fogem ao controle da gestão dos bancos.

72. Devido às medidas adotadas pelos bancos de prorrogar as dívidas com vencimento previsto durante a quarentena, essas operações não são, nesse momento, consideradas inadimplentes: estão adimplentes do ponto de vista formal e contábil. Entretanto, não se sabe em que condições financeiras estarão as empresas/pessoas físicas quando essas operações prorrogadas tiverem que ser honradas.

73. Disso resulta a incerteza de médio/longo prazo acerca da manutenção dos níveis atuais de inadimplência. E, em função da própria natureza alavancada dos bancos, que possuem patrimônio próprio bastante inferior às suas carteiras de crédito, uma elevação não tão significativa dessa inadimplência já pode causar efeitos danosos à saúde financeira dos bancos.

74. O impacto na saúde financeira dos bancos depende da reação da economia real. Caso as medidas anticíclicas não sejam suficientes para enfrentar essa crise sistêmica, não obtendo sucesso no reaquecimento da atividade econômica e do mercado de trabalho, há risco significativo de a inadimplência subir para patamares ainda mais altos.

75. A capacidade de pagamento dos empréstimos obtidos por empresas e pessoas físicas depende da existência de fluxo de caixa futuro suficiente para custear as prestações vincendas. Contudo, os empréstimos ora contratados têm se mostrado mais concentrados em medidas de sobrevivência financeira das empresas e pessoas físicas, de forma que não se sabe ao certo se elas terão capacidade de honrar seus compromissos no futuro, recheado de incógnitas sem precedentes.

76. Nesse sentido, por exemplo, diversos negócios têm enfrentado graves dificuldades e a incerteza sobre a sua sobrevivência futura pode trazer impactos significativos à política de operações inadimplentes dos bancos. Esse cenário futuro duvidoso pode, inclusive, ser uma das causas para que medidas implementadas para permitir a contratação de novas operações de crédito ainda não tenham deslanchado conforme esperado.

(ii) Volume contratado vs. Volume previsto

77. Nesse ponto, com o objetivo de comparar o volume previsto para contratação das principais medidas destinadas a enfrentar os efeitos econômicos do Covid-19 com os montantes até

então efetivamente executados. Optou-se por segregar esse tópico com as medidas empreendidas por cada banco separadamente.

78. Destaca-se que a equipe de auditoria não se debruçou sobre as possíveis causas da não contratação efetiva dos créditos. Objetivamente, esta seção destina-se a trazer um reporte geral do grau de atingimento da meta financeira prevista quando da edição das medidas que visam combater o impacto econômico do Covid-19 na economia real.

79. Nesse tópico, destaca-se que algumas medidas implementadas para enfrentar os efeitos econômicos do Covid-19 se encontram com nível de execução financeira (volume de crédito contratado) significativamente aquém do estimado quando da implementação da medida.

80. Nesse sentido, citam-se os exemplos da medida pertinente ao financiamento da folha de pagamento das empresas (Banco do Brasil e Caixa), a parceria entre Caixa e Sebrae para concessão de operações a clientes do segmento MPE (MEI – Micro Empreendedor Individual, ME – Micro Empresa, e EPP – Empresa de Pequeno Porte) e renegociação de dívidas rurais (Resolução CMN 4.801/2020).

81. Observa-se que há maior nível de execução das medidas que tratam de suspensão do pagamento de parcelas vencidas e vincendas no período compreendido pela quarentena.

82. Doravante, serão destacadas as principais medidas, em termos de interesse público e materialidade.

a) Caixa Econômica Federal

83. Nesse âmbito, merece destaque o Programa de Financiamento da Folha de Pagamento (Fopag), destinado às pessoas jurídicas, conforme preceitua a Medida Provisória 44/2020, que instituiu o Programa Emergencial de Suporte a Empregos (Pese). Diante da dificuldade enfrentada pelas empresas em honrar o pagamento das suas respectivas folhas de empregados, esta ação tem como objetivo prover recursos financeiros para as empresas, a partir de recursos aportados pelo Tesouro Nacional e bancos, na proporção de 85% / 15%, respectivamente.

84. O Pese é destinado a empresas com receita bruta anual superior a R\$ 360.000,00 e igual ou inferior a R\$ 10.000.000,00, calculada com base no exercício de 2019. As linhas de crédito concedidas abrangerão a totalidade da folha de pagamento do contratante, pelo período de dois meses, limitadas ao valor equivalente a até duas vezes o salário-mínimo por empregado.

85. A MP 44/2020 previa a transferência de R\$ 34 bilhões da União ao BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social). Outros R\$ 6 bilhões são de *funding* dos bancos. Compete a esse Banco de Desenvolvimento, na condição de agente financeiro da União, realizar os repasses dos recursos da União às instituições financeiras que protocolarem, junto ao BNDES, pleitos de operações de crédito a serem contratadas no escopo do Programa. Contudo, segundo informações obtidas no sítio eletrônico do Bacen (<https://www.bcb.gov.br/app/pese/>), até 16/6/2020, somente R\$ 3,9 bilhões haviam sido efetivamente financiados.

86. A estimativa inicial era de que 12,2 milhões de pessoas seriam beneficiadas. Porém, até 17/6/2020, somente 1,8 milhões de pessoas haviam sido beneficiadas.

87. Essa baixa adesão fez com que o Congresso Nacional iniciasse discussões com a equipe econômica do Governo Federal para promover alterações na estruturação do programa, no intuito de tentar fazê-lo deslanchar. Uma das ideias atualmente em debate é elevar a garantia do Tesouro de 85% para 100%, ou seja, o governo assumiria todo o risco da operação.

88. Outra medida materialmente relevante diz respeito ao Auxílio Emergencial Covid-19, um benefício financeiro destinado aos trabalhadores informais, microempreendedores individuais

(MEI), autônomos e desempregados. O benefício no valor de R\$ 600,00 vem sendo pago por três meses, para até duas pessoas da mesma família.

89. Foi reservado o montante de R\$ 123,9 bilhões e, até 4/6/2020, haviam sido pagos R\$ 76,5 bilhões. Atualmente, a Caixa Econômica iniciou a liberação dos recursos de nova parcela. Os saques dos valores creditados poderão ser efetuados a partir do início do mês de julho/2020.

90. Notícias informam que o governo deve prorrogar por dois ou três meses o pagamento do auxílio emergencial, com possibilidade de mudança dos valores.

91. Por fim, também cabe destacar a medida relativa à parceira Caixa e Sebrae - Crédito Assistido e FAMPE (Fundo de Aval às Micro e Pequenas Empresas). Almeja-se possibilitar o acesso às operações de crédito como alternativa negocial aos clientes do segmento MPE (MEI – Micro Empreendedor Individual, ME – Micro Empresa, e EPP – Empresa de Pequeno Porte), oferecendo suporte técnico pelo Sebrae e suporte financeiro pela Caixa, para a adequação de seus fluxos de caixa ao novo cenário macroeconômico, advindo com a deflagração da pandemia do COVID-19.

92. Havia sido reservados R\$ 7,5 bilhões a essa linha de crédito. Todavia, até 10/6/2020, havia sido contratados R\$ 1,2 bilhão, referentes a 15.452 contratações.

b) Banco do Brasil S.A.

93. Conforme citado no relatório da primeira fase do presente Acompanhamento, o Banco do Brasil reforçou suas linhas de crédito em R\$ 100 bilhões para enfretamento da crise, subdivididos da seguinte forma: R\$ 24 bilhões para pessoa física, R\$ 48 bilhões para empresas, R\$ 25 bilhões para o Agronegócio e R\$ 3 bilhões para o setor público.

94. Das medidas questionadas à instituição, a prorrogação de dívidas para as pessoas físicas (Crédito Direto ao Cliente) foi aquela com maior execução até o momento, perfazendo R\$ 18,2 bilhões. Essa medida foi justamente aquela com maior risco inerente, consoante percepção da instituição, relativo à elevação da inadimplência dos devedores.

95. Os prazos de prorrogação/carência da referida medida podem alcançar 180 dias, de modo que os seus efeitos financeiros têm o potencial de ultrapassar o exercício de 2020. Assim, resta claro que a execução da medida já demanda da entidade uma análise acurada em relação aos indicadores, especialmente daqueles relacionados aos índices de provisão quanto a perdas prováveis.

96. O Agronegócio já teve execução acima de 90% da linha de crédito definida, alcançando R\$ 23 bilhões, dos R\$ 25 bilhões previstos. Salienta-se que, no entender do Banco, essa linha é considerada como de baixo risco.

97. Foi evidenciado, por sua vez, que algumas linhas apresentaram volume executado pouco significativo, tendo em vista a carteira de crédito do Banco: folha de pagamento (recursos do Tesouro Nacional), FOPAG Covid-19 (recursos próprios), prorrogação de dívidas para clientes MPE nas linhas de capital de giro e financiamento; prorrogação dos vencimentos dos títulos descontados.

98. A linha de crédito criada pelo banco direcionada ao setor público (BB Financiamento Setor Público) alcançou um terço de execução em relação ao montante de R\$ 3 bilhões estipulado.

99. Quanto ao Auxílio Emergencial, esclarece-se que o papel do BB é receber os valores do agente que operacionaliza o programa, a Caixa Econômica Federal, e fazer o crédito na conta dos correntistas. Até o dia 9/6/2020, o pagamento aos beneficiários abrangidos pelo banco já havia alcançado o montante de R\$ 2,35 bilhões.

100. No que tange ao Programa de Preservação de Emprego e Renda, o BB ressalta que o montante total disponibilizado pelo Governo Federal alcança R\$ 51 bilhões, sendo que os pagamentos são efetuados pela Caixa (contas vinculadas e quando não há conta indicada) e pelo BB quanto a qualquer conta indicada pelo empregador.

101. O Banco afirmou que, conforme dados do Ministério da Economia, 60% do valor direcionado ao programa será pago pelo BB, o que representa R\$ 31 bilhões do programa. Até o momento, o BB já efetuou pagamento no valor total de R\$ 4 bilhões.

c) Banco da Amazônia S.A.

102. O percentual realizado da medida “Plataforma de Renegociação COVID-19 + Renegociação “julgamental” atingiu o patamar de 64,5% até a data de 5/6/2020.

103. Por sua vez, a medida Linha Emergencial (Resolução BACEN 4.798/2020) foi a que atingiu o menor percentual de realização até a data de 12/6/2020 (5,55% do montante financeiro estimado – R\$ 111 milhões/R\$ 2 bilhões).

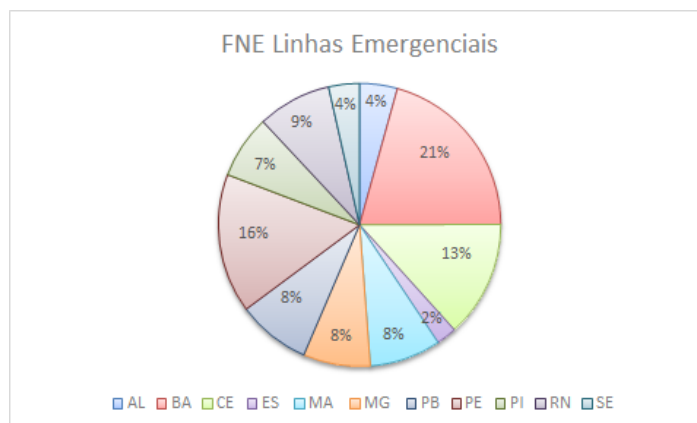
104. Já a medida relativa à Prorrogação por 180 dias da vigência dos limites de crédito para pessoas jurídicas classificadas como médias e grandes empresas ultrapassou em 10% o montante estimado de operações - R\$ 1,1 bilhão executado).

105. Assim, a partir dos significativos percentuais de realização das medidas de postergação dos pagamentos das operações de crédito, resta claro que o mercado procurou adiar as suas obrigações já contraídas junto ao Basa.

106. Por outro lado, a baixa procura (5,55%) por capitais adicionais disponibilizados pela Linha Emergencial (Resolução BACEN 4.798/2020), a partir de recursos do FNO, pode denotar que o mercado está pessimista com o prazo da retomada dos negócios em geral e da economia regional do Norte, em particular.

d) Banco do Nordeste S.A.

107. No que diz respeito ao BNB, em relação à linha especial de crédito, destinada a atender aos setores produtivo, industrial, comercial e de serviços dos municípios com estado de calamidade pública reconhecido por ato do Poder Executivo Federal, o montante estimado é R\$ 3,0 bilhões. Até 5/6/2020, o BNB realizou contratações no valor de R\$ 422,2 milhões, por meio de 5.571 operações. Desse montante, 95,3% (R\$ 402,2 milhões) estão vinculados a operações e capital de giro e 4,7% (R\$ 20,0 milhões) a operações de investimento. Nesse tópico, fica evidenciado, mais uma vez, o pessimismo do mercado, haja vista a existência de maior concentração das operações em linhas relativas a capital de giro, sendo o montante destinado a novos investimentos bastante ínfimo.



108. Em relação às Resoluções do CMN, foram realizadas as seguintes contratações, consoante tabela seguinte, que correlaciona os montantes previstos com aqueles já realizados:

Tabela 5 – Volume previsto vs. Volume executado

(em milhões)

Indicadores BNB	Previsto	Executado
Resolução CMN 4.782/2020	53.556,9	4.133,6
Resolução CMN 4.798/2020	41.756,3	41.670,9
Resolução CMN 4.801/2020	8.710,1	49,0
Total	104.023,30	45.853,50

Fonte: Ofício 2020/691-059

109. Da tabela supra, verifica-se que os valores realizados atingiram aproximadamente 44%.

110. Ademais, observa-se, mais uma vez, que o respectivo público-alvo das medidas tem priorizado medidas de suspensão de parcelas (Resolução CMN 4.798/2020), medidas relativas à renegociação de operações rurais (Resolução CMN 4.801/2020) e de outras dívidas (Resolução CMN 4.782/2020).

(iii) Novas Medidas

111. Outra vertente deste trabalho foi manter atualizada a listagem de medidas adotadas pelos bancos públicos federais. Para tanto, foi encaminhado um Ofício de Requisição a cada uma das quatro unidades jurisdicionadas objeto deste Acompanhamento. Assim como nos demais itens desta instrução, as análises foram segregadas para cada um dos bancos públicos federais.

112. A relação completa das medidas adotadas pelos bancos públicos federais encontra-se acostada às peças: 62 (Caixa), 27 (medidas adotadas até a primeira fase do acompanhamento – Banco do Brasil) e 55 (medidas adicionais – Banco do Brasil), 63 (Banco da Amazônia) e 24 e 64 (Banco do Nordeste).

a) Caixa Econômica Federal

113. A Caixa Econômica Federal informou somente uma medida adicional: a assinatura de contrato com o Ministério da Economia para realizar o pagamento do Benefício Emergencial de Proteção do Emprego e da Renda (BEm). Esse benefício é destinado a trabalhadores que formalizaram acordo com os seus empregadores, durante o período da pandemia do Covid-19, para suspensão do contrato de trabalho ou redução proporcional de jornada de trabalho e de salário nos termos da Medida Provisória nº 936/2020.

114. A redução da jornada e salário do empregado poderá ser de 25%, 50% ou 70%, com prazo máximo de 90 dias. A suspensão dos contratos de trabalho tem prazo máximo de 60 dias.

115. Conforme informações disponíveis no sítio eletrônico da Caixa, o valor do BEm é calculado pelo Ministério da Economia com base nas informações salariais do trabalhador dos últimos três meses e corresponde a um percentual do Seguro-Desemprego a que o trabalhador teria direito caso fosse demitido, variando entre R\$ 261,25 até R\$ 1.813,03, conforme o tipo de acordo e o percentual de redução negociado com o empregador. O trabalhador intermitente recebe três parcelas no valor fixo de R\$ 600,00.

116. O BEm é operacionalizado pelo Ministério da Economia, em conjunto com a Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência (Dataprev), a qual será responsável pelos procedimentos relativos à seleção do público alvo e identificação dos critérios de elegibilidade para recebimento do benefício.

117. O objetivo da medida é preservar o emprego e a renda, garantir a continuidade das

atividades laborais e empresariais e reduzir o impacto social decorrente das consequências do estado de calamidade pública e de emergência de saúde pública.

118. O Ministério da Economia estima repassar R\$ 51,2 bilhões a um total de 24,5 milhões de trabalhadores e realizar 58,7 milhões de pagamentos nos próximos 4 meses. Até 10/6/2020, o montante executado era de R\$ 3,9 bilhões. Os recursos e a gestão dos valores estão sob responsabilidade do Tesouro Nacional (Orçamento da União).

b) Banco do Brasil S.A.

119. O BB cita ampliação de limites para que seus clientes possam realizar mais transações por meio dos canais digitais: depósito em cheque pelo App BB, elevação do teto por folha para depósito via App BB (R\$ 10 mil para R\$ 50 mil), aumento do limite mensal de movimentação da Conta Fácil.

120. O banco também cita ainda o pagamento de quatro benefícios emergenciais instituídos pelos municípios de: (i) Manaus/AM – pagamento de R\$ 300,00 para trabalhadores informais, ambulantes, comerciantes e prestadores de serviços e R\$ 50,00 para estudantes da rede municipal de ensino; (ii) São Luís do Maranhão/MA – R\$ 40,00 a título de auxílio renda para 12 mil beneficiários; (iii) Prefeitura de Lagoa do Bairro/PI – auxílio emergencial de R\$ 104,50 para famílias de baixa renda.

121. Não se vislumbra, com base nas informações prestadas, que essas novas medidas tenham impactos relevantes em termos financeiros e econômicos para o banco.

122. De nova medida relevante, cabe apenas citar a instituição do Programa de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, instituído pela Lei 13.999/2020, cujo objetivo é o fortalecimento de pequenos negócios por meio da concessão de financiamento da atividade empresarial com reforço de caixa. A União reservou para o programa o montante de R\$ 15,9 bilhões.

123. Instituições como bancos públicos e privados poderão aderir ao programa e assim ter a garantia do Fundo Garantidor de Operações (FGO) tratado na Lei 12.087/2009. Com a ampliação das garantias, a instituição aderente tem maior facilidade e segurança para ampliar o volume de concessão de crédito.

c) Banco da Amazônia S.A.

124. O Basa informou que não houve outras medidas implementadas além das tratadas no relatório anterior, objeto do Acórdão 1427/2020-TCU-Plenário.

d) Banco do Nordeste S.A.

125. O BNB apresentou novos informes em relação às medidas relativas à regularização de dívidas já apresentadas anteriormente ao TCU. Foi criado o instrumento de renegociação denominado Renegociação Emergencial de Dívidas – Impactos Negativos da COVID-19 para mitigar os impactos econômicos negativos sobre os negócios dos clientes do Banco.

126. O BNB ponderou que se trata de instrumento que se fundamenta nos “critérios temporários para a caracterização das reestruturações de operações de crédito” estabelecidos pelo Conselho Monetário Nacional por meio da Resolução 4.782/2020.

127. O instrumento traz mecanismos para realização de renegociações de forma mais ágil, mantendo adequada padronização e controle, com objetivo de adequar as estruturas de reembolso das operações enquadradas à retomada das atividades dos empreendimentos financiados.

128. Para empreendimentos classificados como micro e pequenos, tal instrumento possibilita

a repactuação de operações de crédito de forma digital, ou seja, por intermédio de renegociação específica disponível na plataforma digital do Banco, sem excluir a forma tradicional de contratações, isto é, o atendimento por meio das unidades de negócios do Banco, com processamento por meio dos sistemas internos.

129. Outra das medidas adicionais diz respeito à efetivação da suspensão de exigibilidade de parcelas vencidas e vincendas do ano de 2020 com a distribuição pelo restante do prazo, conforme determinado na Resolução 4.798/2020, do Conselho Monetário Nacional de forma automática, sem a necessidade de interação com o cliente beneficiado.

130. Possibilita-se a concessão de prazo adicional de até doze meses para as mesmas operações cujas parcelas foram suspensas. Destina-se a atender aos setores produtivos, industrial, comercial e de serviços dos Municípios com estado de calamidade pública reconhecido por ato do Poder Executivo Federal decorrente da emergência de saúde pública de importância internacional relacionada ao Covid-19.

131. Por fim, foi criado um instrumento de Renegociação de Operações Rurais (Resolução CMN 4.801/2020), a fim de facultar aos produtores rurais a repactuação de parcelas vencíveis até 14/8/2020.

132. De acordo com a Resolução, são enquadráveis em seus termos os empreendimentos localizados em municípios com decretação de situação de emergência ou estado de calamidade pública por conta de seca ou estiagem, com reconhecimento pelo Governo Estadual. O BNB destacou, no entanto, que não se verificou o reconhecimento de emergência ou calamidade por qualquer um dos Governos Estaduais da Região Nordeste, e assim não se identificou público enquadrável, nem se realizou renegociação em tal medida.

CONCLUSÃO

133. Inicialmente, registra-se o apoio, por parte de todos os bancos públicos federais avaliados, no fornecimento tempestivo das informações requeridas, apesar das restrições decorrentes da pandemia do Covid-19.

134. O objetivo geral deste Acompanhamento consiste em verificar a atuação dos bancos públicos federais (Caixa Econômica Federal, Banco do Brasil, Banco da Amazônia e Banco do Nordeste) na gestão de riscos advindos do Covid-19, bem como na mitigação econômica e social dos efeitos decorrente da crise.

135. O presente relatório corresponde à segunda etapa do Acompanhamento, na qual foram tratados os aspectos quanto à identificação dos riscos associados às medidas adotadas pelos bancos federais para enfrentamento do Covid-19, bem como os procedimentos que foram implantados para mitigação dos referidos riscos, e a análise do cumprimento das metas financeiras definidas para contratação de crédito. Também foi realizado o levantamento das novas medidas implementadas após a conclusão do primeiro relatório da etapa anterior.

136. Cabe registrar que o item relativo à visão geral da situação financeira dos bancos públicos federais não foi objeto desta etapa, haja vista as instituições financeiras não terem publicado novos resultados e demonstrações contábeis desde a publicação da primeira etapa deste Acompanhamento (peça 32).

137. Foi constatado que, apesar das ações prudenciais promovidas pelos bancos públicos federais, especialmente o Banco do Brasil, para elevar o montante destinado à Provisão para Créditos de Liquidação Duvidosa, de modo a se prevenir contra a elevação da inadimplência de suas operações de crédito, todos eles mapearam o risco de inadimplência na matriz de riscos relacionada às medidas implementadas.

138. Apesar de o risco de inadimplência ser inerente à própria atividade bancária, há que destacar o cenário de incerteza econômica que o Brasil vive atualmente. Pessoas físicas e jurídicas têm enfrentado dificuldade para manter suas contas em dia, em parte devido à própria necessidade de medidas de distanciamento social que frearam a atividade econômica e geraram, por consequência, elevação das taxas de desemprego e redução do PIB.

139. Todavia, há que se ressaltar que o cenário futuro ainda é bastante duvidoso, frente às incertezas acerca da descoberta da vacina contra o Covid-19 e, mais ainda, quais serão os impactos de médio/longo prazo na economia brasileira. Se a crise sanitária se prolongar, é provável que o cenário econômico se agrave ainda mais, esperando-se uma recuperação somente em longo prazo.

140. A partir disso, vislumbra-se a possibilidade de elevação ainda mais significativa da inadimplência das operações de crédito, podendo trazer maiores impactos aos resultados e à saúde financeira dos bancos.

141. No que diz respeito ao acompanhamento da meta financeira prevista de execução das medidas implementadas para enfrentamento dos efeitos econômicos do Covid-19, verificou-se que algumas medidas relativas a contratações de novas operações encontram-se com valores contratados significativamente inferiores ao previsto inicialmente.

142. Isso pode evidenciar uma preferência do mercado por linhas de crédito vinculadas à medida que visam proteger os clientes e as carteiras já constituídas, como por exemplo, postergando o pagamento de parcelas de operações de crédito e renegociando as dívidas dos atuais clientes. As medidas atinentes à suspensão de parcelas vencidas e vincendas tiveram até o momento um maior nível de execução do que aquelas pertinentes a novas operações de crédito.

143. Outra vertente do trabalho foi verificar o grau de execução financeira das medidas até então implementadas. Nesse sentido, verificou-se, por exemplo, que o Auxílio Emergencial Covid-19, que consiste em um benefício direcionado a trabalhadores informais, microempreendedores individuais, autônomos e desempregados, conjugado no pagamento mensal de R\$ 600,00 por três meses, já executou R\$ 76,5 bilhões do montante de R\$ 123,9 bilhões reservado. Notícias alertam sobre a possível prorrogação do benefício pelo governo.

144. Por sua vez, o Programa de Financiamento da Folha de Pagamento (FOPAG), direcionado às empresas a fim de prover recursos para pagamento de seus empregados, só havia financiado R\$ 3,9 bilhões (cerca de 10% do valor máximo), alcançando 1,8 milhões de trabalhadores do total de 12,2 milhões previstos.

145. Por fim, tratou-se das novas medidas adotadas pelos bancos públicos federais. A listagem completa das medidas implementadas encontra-se acostada às peças 62 (Caixa), 27 e 55 (Banco do Brasil), 63 (Basa), bem como 24 e 64 (BNB).

146. Nesse âmbito, destaca-se o BEm, Benefício Emergencial de Preservação do Emprego e Renda, que prevê o pagamento de benefício emergencial pelo Governo Federal, por até três meses, a trabalhadores que fizerem acordo com seu empregador para suspensão do contrato de trabalho ou redução proporcional da jornada de trabalho e do salário, durante o período do estado de calamidade pública e de emergência de saúde pública.

147. O BB faz menção a medidas correspondentes a novos benefícios criados por outros entes da federação, os quais não representam impactos significativos para o patrimônio do banco em termos de remuneração ou custos em vista dos serviços prestados.

148. Como nova medida, o BB destaca o Programa de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Pronampe), criado pela Lei 13.999/2020, o qual estabelece uma linha de crédito em que as instituições bancárias públicas ou privadas terão como garantia o Fundo Garantidor de

Operações. Tal tema será discutido na próxima fase deste trabalho.

149. Por todo o exposto, entende-se que este relatório deve ser encaminhado para a Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados e à Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal, com o objetivo de informá-los sobre o andamento da gestão das instituições financeiras federais durante esta crise do Covid-19.

150. Ademais, é conveniente encaminhar cópia desta instrução, bem como de seu relatório e voto, para as unidades jurisdicionadas objeto deste trabalho.

151. Ainda, será proposta a continuidade deste acompanhamento com o objetivo de avançar no acompanhamento dos índices de inadimplência verificados no decorrer do segundo trimestre de 2020, de modo a promover um acompanhamento mais próximo desse relevante risco e de seus impactos nos resultados e na saúde financeira dos bancos públicos federais.

152. *In fine*, ressalte-se, por relevante, como delimitação do escopo do presente trabalho, que a equipe de auditoria não avaliou a consistência e confiabilidade do gerenciamento dos riscos adotados pelos bancos federais e apenas reproduziu as percepções das instituições em relação aos que gerenciam.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

153. Ante o exposto, submete-se o presente relatório à consideração superior com as seguintes propostas:

a) encaminhar cópia deste Relatório à Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados e à Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal, com o objetivo de informá-los sobre o andamento da gestão dos bancos públicos federais (Caixa, Banco do Brasil, Banco da Amazônia e Banco do Nordeste) durante a crise do Covid-19, com destaques às seguintes observações levantadas neste estágio inicial do Acompanhamento:

a.1) em relação aos riscos mapeados pelas instituições financeiras federais, foi possível observar que todas essas entidades destacaram o risco de inadimplência/de crédito existente nas medidas implementadas para enfrentar o Covid-19. Apesar de ser inerente à atividade bancária, o desenrolar da crise sanitária e econômica pode elevar os índices de inadimplência habituais e gerar impactos sobre os resultados dessas instituições financeiras federais;

a.2) apesar de o Banco do Brasil já ter elevado as despesas com provisão para créditos de liquidação duvidosa no primeiro trimestre do ano, espera-se que haja elevação prudencial adicional desse indicador, para fazer frente ao cenário econômico futuro incerto, gerando maior redução nos resultados apurados ao final do segundo trimestre do ano;

a.3) a manutenção de uma estabilidade mínima dos índices de inadimplência depende da capacidade de pagamento dos empréstimos obtidos por empresas e pessoas físicas, que por sua vez está atrelado à existência de fluxo de caixa futuro suficiente para custear as prestações vincendas. Contudo, os empréstimos ora contratados têm se mostrado mais concentrados em medidas de sobrevivência financeira das empresas e pessoas físicas, de forma que não se sabe ao certo se elas terão capacidade de honrar seus compromissos no futuro, recheado de incógnitas sem precedentes;

a.4) com relação ao Auxílio Emergencial, dos R\$ 123,9 bilhões previstos, até 4/6/2020, haviam sido pagos R\$ 76,5 bilhões;

a.5) em linhas gerais, observou-se que algumas medidas implementadas pelo Governo Federal se apresentam com volume contratado bastante aquém das expectativas quando de sua edição, especialmente medidas relativas a novas contratações de crédito, ou seja, não relativas a

renegociações de dívidas anteriores, a exemplo da medida relacionada à concessão de crédito para Folha de Pagamento (FOPAG), que beneficiou 1,8 milhão de pessoas, quando havia previsão de 12 milhões de beneficiários; e o pagamento do Benefício Emergencial de Proteção do Emprego e da Renda (BEm), que estimava-se repassar R\$ 51,2 bilhões a um total de 24,5 milhões de trabalhadores, mas que, até 10/6/2020, o montante executado era de R\$ 3,9 bilhões.

b) encaminhar cópia deste Relatório à Caixa Econômica Federal, ao Banco do Brasil, ao Banco do Nordeste e ao Banco da Amazônia, com a finalidade de dar conhecimento das conclusões deste relatório.

c) retornar os autos a esta SecexFinanças para dar continuidade ao Acompanhamento.

Brasília (DF), em 30 de junho de 2020.

(Assinado eletronicamente)

Caio Marrul Moura
AUFC – Mat. 10176-1

(Assinado eletronicamente)

Álvaro Augusto Bastos de Carvalho
AUFC – Mat. 311-5

(Assinado eletronicamente)

Danilo Rodrigues da Silva
AUFC – Mat. 9811-6

(Assinado eletronicamente)

Roberto Medeiros Lagrota Felix
AUFC – Mat. 3436-3