

## VOTO

Trata-se de 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 da Covid-19, bem como na mitigação econômica e social dos seus efeitos.

2. Este trabalho insere-se no Plano Especial de Acompanhamento das Ações de Combate à Covid-19 e às suas consequências, o qual abarca todos os órgãos jurisdicionados do Tribunal de Contas da União que, de alguma forma, desenvolvam ações emergenciais voltadas para o combate à epidemia.

3. O objetivo 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. Com tais ações, esta Corte busca contribuir para dar transparência à sociedade sobre a destinação do dinheiro público alocado para o enfrentamento da crise, bem como para dar segurança jurídica aos gestores na tomada de decisão neste período emergencial.

4. Para consecução desse objetivo, a SecexFinanças selecionou, entre outros, o acompanhamento da atuação dos mencionados bancos na implementação de medidas que visam mitigar os efeitos econômicos da Covid-19, com o objetivo de levantar, entre outros aspectos: (i) a visão geral da situação financeira dos bancos; (ii) as medidas que estão sendo adotadas pelos bancos para fazer frente ao cenário da Covid-19; (iii) os principais riscos associados às medidas; (iv) os procedimentos para mitigar os riscos e gerenciar a evolução de índices de inadimplência e liquidez, bem como os impactos nos balanços e indicadores financeiros da instituição.

5. Na primeira etapa, julgada por meio do Acórdão 1.427/2020 – Plenário, a abordagem ficou restrita à visão geral da situação financeira dos bancos e às medidas que estão sendo adotadas pelos bancos para fazer frente ao cenário da Covid-19. Aproveitou-se, por oportuno, para verificar a existência de controles sobre a atuação dos bancos ao operar políticas públicas cuja fonte de recursos seja do Tesouro Nacional, especialmente relacionados: (i) ao cumprimento do art. 29, inciso III, combinado com o art. 36 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF); (ii) a eventuais falhas de sistemas na operacionalização das políticas públicas; e (iii) a eventuais tentativas de fraudes na concessão das políticas públicas.

6. Naquela oportunidade, em suma, o Tribunal chegou à conclusão de que os bancos públicos federais apresentaram equilíbrio financeiro até o fechamento do primeiro trimestre de 2020. Ademais, não foi possível identificar, até aquele momento, o impacto dos potenciais efeitos da crise da Covid-19 nos balanços dos bancos públicos federais, com exceção do incremento das despesas com perdas estimadas com créditos de liquidação duvidosa no BB como forma de antecipação prudencial.

7. Além disso, o trabalho evidenciou a atuação dos bancos públicos federais para proteção da saúde financeira das pessoas físicas e jurídicas e das carteiras de crédito com o direcionamento de recursos próprios para tais medidas, bem como na operacionalização de medidas anticíclicas lastreadas em políticas públicas emergenciais.

8. Por fim, atestou-se a ciência dos bancos públicos federais em relação à vedação do art. 36 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), assim com a preocupação com a infraestrutura e desenvolvimento de sistemas de tecnologia adequados para operacionalizar as medidas de combate aos efeitos da crise do Covid-19.

## II

9. A segunda etapa tem como escopo a identificação dos **principais riscos associados às**

**medidas** e dos procedimentos para mitigá-los. Ademais, 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 etapa do acompanhamento, para enfrentar os efeitos econômicos da Covid-19.

10. Importante mencionar que não se procedeu à atualização das informações financeiras dos bancos públicos federais, visto que a publicação dos demonstrativos contábeis dos bancos ocorre com periodização trimestral, estando prevista a próxima divulgação para o início de agosto.

11. A metodologia baseou-se nos conceitos da ISO 31000 (gestão de riscos) e no Roteiro de Auditoria de Gestão de Riscos deste Tribunal, com construção de *inputs* por parte da unidade instrutora, tendo por base os riscos de maior resultante (probabilidade de ocorrência *versus* impacto financeiro decorrente de sua materialização), identificados e estimados pelos próprios gestores das instituições, além dos controles implementados para mitigar os riscos identificados, haja vista a especialização de suas percepções e a maturidade do setor de gestão de riscos dos bancos.

12. A unidade instrutora frisou que não procedeu à avaliação da consistência e confiabilidade do gerenciamento dos riscos adotados pelos bancos federais, restringindo-se à reprodução das percepções das instituições em relação aos riscos por ela identificados.

13. Vale também registrar que a presente etapa do acompanhamento, por focar no mapeamento dos riscos, não aponta necessariamente a ocorrência de problema, erro ou irregularidade, haja vista o próprio conceito de risco estar associado a uma mera probabilidade de acontecimento de um evento. Ademais, como bem pontuou a unidade instrutora:

“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.” (grifo meu)

14. Complementam os subsídios do trabalho as informações financeiras e operacionais divulgadas em *sites* oficiais, além de reuniões com os setores envolvidos na operacionalização das medidas. O montante de recursos envolvidos nas medidas de combate aos efeitos da Covid-19 até a última parcial é de cerca de **R\$ 278 bilhões**, ressaltando, mais uma vez, a possibilidade de alteração significativa a depender das demandas.

### III

15. Em resumo, a unidade instrutora chegou à conclusão de que o risco de crédito aparece com maior recorrência entre as medidas, no âmbito de todos os bancos. Com efeito, há risco inerente e sistêmico de elevação significativa da inadimplência junto às instituições públicas federais, dado o atual cenário econômico e as incertezas futuras acerca da manutenção da capacidade de pagamento das pessoas físicas e empresas.

16. Isso pode ser claramente evidenciado pelo mapeamento dos riscos associados às medidas a cargo dos bancos públicos federais, cujo detalhamento consta do relatório que precede este Voto.

17. Importante trazer a conclusão da unidade instrutora no sentido de que há um certo desnivelamento entre a maturidade dos setores de risco das instituições financeiras federais. De um lado, Caixa e Banco do Brasil apresentam nível maior de especialização no estudo e identificação dos riscos, notadamente pelo maior detalhamento apresentado por estes bancos em suas matrizes de risco; já o BNB e o Basa demonstram possuir estrutura menos robusta nesse âmbito, muito embora tenham manifestado apreensão no reconhecimento e combate aos riscos associados às medidas.

18. Como afirmei na primeira etapa, reputo acertada a escolha dos indicadores de PCLD (Provisão para Créditos de Liquidação Duvidosa) e de inadimplência como referências de acompanhamento dos impactos econômico-financeiros da crise da Covid-19 nos resultados dos bancos públicos federais, sobretudo tendo em vista que o crédito é, de fato, o principal produto das instituições financeiras.

19. Com efeito, a crise provocada pela demanda reprimida em decorrência das regras de distanciamento social e fechamento de estabelecimentos comerciais decretados pelos governos estaduais e municipais tem impacto quase imediato nos níveis de inadimplência e, conseqüentemente, das despesas com PCLD, visto que a elevação desta rubrica é decorrência direta do descumprimento das obrigações financeiras dos clientes no prazo pactuado.

20. Em linha com a conduta verificada nos principais bancos privados brasileiros, o Banco do Brasil procurou reforçar ainda mais as despesas com PCLD para enfrentar a possível elevação da inadimplência nos próximos trimestres. Mantenho minha posição pela necessidade da continuidade do acompanhamento desses indicadores, e assim ponderar se as medidas adotadas lograram mitigar ou não os efeitos da crise.

21. Outra constatação inter-relacionada com as questões aqui tratadas se relaciona à grande concentração dos empréstimos contratados junto às instituições financeiras federais em medidas de sobrevivência financeira das empresas e pessoas físicas, o que corrobora o cenário de grandes incertezas e eventuais impactos na saúde dos bancos, em consequência das dúvidas quanto à capacidade futura dos tomadores de empréstimo, não obstante o risco de inadimplência ser inerente à própria atividade bancária.

22. Nesse contexto, vale trazer ao voto as indagações da SecexFinanças, que refletem a preocupação não somente com a crise sanitária, mas sobretudo com o cenário incerto e com desfecho totalmente desconhecido da economia:

“69. Assim, observa-se a dificuldade atual de mensurar, neste 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 nos mercados imobiliários 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 adimplência/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, neste 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.”

#### IV

23. No que tange à comparação entre o volume previsto para contratação das principais medidas destinadas a enfrentar os efeitos econômicos da Covid-19 e os montantes efetivamente executados, é de suma importância registrar que o exame da unidade instrutora assumiu caráter meramente descritivo, não adentrando nas possíveis causas para a contratação aquém do esperado no momento da criação da medida.

24. Em síntese, a SecexFinanças identificou baixo nível de contratação de algumas medidas implementadas pelos bancos públicos federais para enfrentar as consequências econômicas, especialmente aquelas relacionadas a novas contratações de crédito, o que evidencia certa preferência do mercado por medidas de suspensão do pagamento de parcelas vencidas e vincendas durante o período da pandemia, em detrimento da contratação de novas dívidas.

25. Diante da dificuldade enfrentada pelas empresas em honrar o pagamento das suas respectivas folhas de empregados, o Fopag é outro importante programa ao qual aderiram os bancos públicos federais, sobretudo o BB e a Caixa. Instituído pela Medida Provisória 944/2020, o programa é destinado à manutenção dos empregos, por intermédio do financiamento de salários e encargos dos empregados. Em contrapartida, as empresas não poderão demitir seus funcionários até o prazo de sessenta dias, contados do recebimento da última parcela do crédito.

26. Conforme já mencionei no bojo do TC 016.028/2020-1, dados atualizados até o dia 15 de junho denotam a concessão de empréstimos no valor de R\$ 3,9 bilhões, beneficiando 1,8 milhão de empregados de 105.240 empresas financiadas.

27. A MP 944/2020 previa a transferência de R\$ 34 bilhões da União ao BNDES, os quais, juntamente com outros R\$ 6 bilhões de *funding* dos bancos, perfaziam a estimativa inicial de benefício de 12,2 milhões de pessoas.

28. 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 impulsionar. 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.

29. Todavia, relevante ressaltar a informação de que 96,2% das entidades que buscaram esse financiamento foram atendidas, exceção reservada na sua maioria a empresas com restrição constitucional por débito previdenciário. Com a suspensão da aplicação desse mandamento por força da Emenda Constitucional 106/2020 (“orçamento de guerra”), o percentual de empresas não atendidas tende a reduzir ainda mais.

30. Outra medida ainda mais importante sob o ponto de vista de relevância e materialidade dos recursos envolvidos é o auxílio emergencial, já mencionado na primeira etapa do presente trabalho, o qual foi instituído pela Lei 13.982/2020, para dar suporte, durante o período de crise, a trabalhadores informais, desempregados, beneficiários do Bolsa Família, microempreendedores individuais e contribuintes individuais do Regime Geral de Previdência Social.

31. Rememoro que as questões atinentes ao auxílio emergencial estão sendo tratadas por esta

Corte no bojo de dois acompanhamentos a cargo da SecexPrevidência (TC 016.827/2020-1 e TC 016.834/2020-8), bem como em duas representações da mesma unidade instrutora, agregadas em um único processo (TC 018.851/2020-7).

32. Desconsiderando o processamento da terceira parcela, em curso no corrente mês, e assim tendo por base todos os desembolsos realizados nos meses de abril e maio, chega-se ao total de R\$ 76,86 bilhões, que foram transferidos à Caixa para pagamento a cerca de 59 milhões de pessoas. Esse montante equivale a 50,35% dos créditos extraordinários inicialmente abertos para o pagamento do benefício, que totalizavam R\$ 152,64 bilhões.

33. Relembro que o Presidente da República prorrogou o auxílio emergencial pelo período complementar de dois meses, editando a Medida Provisória 988/2020 para atender a essa demanda, a qual abriu crédito extraordinário no valor de R\$ 101,6 bilhões.

34. Vale registrar que o Banco do Brasil também recebeu incumbência de intermediador de parte dos valores do mencionado auxílio, os quais, até o dia 9/6/2020, atingiram o montante de R\$ 2,35 bilhões.

35. Sabe-se, ainda, que o Banco do Brasil reforçou suas linhas de crédito com aproximadamente R\$ 100 bilhões, sendo R\$ 24 bilhões para pessoas físicas, R\$ 48 bilhões para empresas, R\$ 25 bilhões para o agronegócio e R\$ 3 bilhões para administrações públicas estaduais e municipais, destinados à aquisição de suprimentos da área da saúde.

36. Desse montante, destaca-se a prorrogação de dívidas, em até 180 dias, para as pessoas físicas (Crédito Direto ao Cliente), com execução de R\$ 18,2 bilhões até o momento (aproximadamente 75% do total reservado para o crédito a pessoas físicas). Ao implementar essa medida, resta mandatária a análise acurada dos indicadores relacionados à inadimplência por parte do banco, haja vista o alto risco identificado pela entidade especificamente para essa linha de crédito.

37. Já o agronegócio, muito embora tenha atingido altíssimo patamar de execução (acima de 90% dos R\$ 25 bilhões previstos), não demanda o mesmo cuidado por parte da instituição financeira, em virtude da sua classificação como baixo risco, haja vista que o setor foi um dos menos afetados pela crise.

38. As linhas com baixo índice de execução, até o momento, são: 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; e prorrogação dos vencimentos dos títulos descontados.

39. Quanto ao Banco da Amazônia, merece relevo o alto índice de realização das medidas de postergação dos pagamentos das operações de crédito (110%) e a baixíssima procura (5,55%) por capitais adicionais disponibilizados pela Linha Emergencial (Resolução BCB 4.798/2020), a partir de recursos do Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO). Assim sendo, coerente a conclusão a respeito do pessimismo do mercado com o prazo da retomada dos negócios em geral e da economia da região Norte, em particular, o que ensejou o adiamento das obrigações já contraídas junto ao banco.

40. Finalmente, o Banco do Nordeste realizou cerca de 14% das contratações estimadas relativas à linha especial de crédito, perfazendo um montante de R\$ 422,2 milhões, materializadas por meio de 5.571 operações destinadas a atender aos setores produtivo, industrial, comercial e de serviços dos municípios com estado de calamidade pública reconhecido por ato do Poder Executivo Federal.

41. Curioso atentar para o fato de que 95,3% dessas operações estão vinculadas à operação de capital de giro e 4,7% a operações de investimento, o que denota clara destinação dos recursos para saneamento de insuficiências de recursos de curto prazo, notadamente lacunas de caixa para as despesas corriqueiras, a exemplo da folha de pagamento dos funcionários e das dívidas com

fornecedores.

42. Esse perfil da procura pelas operações de curto prazo, consequência da incerteza em relação ao médio/longo prazo da economia e da dificuldade de previsão do comportamento de mercado pós pandemia, está em linha com o mencionado momento disruptivo da humanidade e dos negócios como em poucas oportunidades se presenciou.

#### V

43. Por derradeiro, quanto às novas medidas implementadas, destaco a assinatura de contrato da Caixa Econômica Federal com o Ministério da Economia para realização do pagamento do Benefício Emergencial de Proteção do Emprego e da Renda (BEm), 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 936/2020, convertida na Lei 14.020/2020.

44. Para garantia da continuidade das atividades laborais e empresariais e redução do impacto social decorrente das consequências do estado de calamidade pública e de emergência de saúde pública, o Ministério da Economia estima repassar R\$ 51,2 bilhões do orçamento da União a um total de 24,5 milhões de trabalhadores e realizar 58,7 milhões de pagamentos nos próximos quatro meses. Conforme dados consolidados no painel de acompanhamento deste Tribunal ([www.tcu.gov.br/paineis/emprego-renda](http://www.tcu.gov.br/paineis/emprego-renda)), até 17 de julho de 2020, haviam sido processados 12,1 milhões de acordos, com 11,3 milhões de benefícios concedidos, perfazendo R\$ 16,5 bilhões pagos (32% de execução financeira).

45. Como nova medida adotada pelo Banco do Brasil, destaco sua adesão ao Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Pronampe), 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.

46. As instituições financeiras que aderirem ao Pronampe poderão requerer a garantia do Fundo Garantidor de Operação – FGO, regido pela lei 12.087/2009 e administrado pelo Banco do Brasil, em até 100% (cem por cento) do valor da operação.

47. Impende registrar que a avaliação da desassistência dos bancos às empresas de menor porte e, consequentemente, a instituição do Pronampe, fazem parte do escopo da segunda etapa do acompanhamento no âmbito do TC 016.028/2020-1, que trata da atuação do Banco Central do Brasil (BCB) em sua regulação do Sistema Financeiro Nacional, em face da crise provocada pela pandemia da Covid-19.

48. O Banco do Nordeste adotou algumas novas medidas, dentre as quais ressalto a 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.

49. O Banco da Amazônia, por sua vez, não adotou qualquer medida adicional no interstício entre o primeiro e o presente relatório.

#### VI

50. Isso posto, a SecexFinanças propõe o envio do relatório 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 da Covid-19, com destaque para as observações pontuadas neste Voto e constantes de sua proposta de encaminhamento.

51. Manifesto minha concordância com o pronunciamento e a proposta de encaminhamento

apresentados pela unidade instrutora, razão pela qual adoto como razões de decidir os fundamentos elencados na instrução que compõe o relatório precedente.

52. Aquiesço, outrossim, à proposta de continuidade deste acompanhamento, com o intuito de observar a evolução dos índices de inadimplência detectados no decorrer do segundo trimestre de 2020, de modo a promover uma supervisão mais aperfeiçoada desse relevante risco e de seus impactos nos resultados e na saúde financeira dos bancos públicos federais.

53. Por fim, como venho fazendo nas oportunidade em que sou instado a me manifestar, não poderia deixar de registrar a importância da atuação deste Tribunal para levar à sociedade informações fidedignas e transparentes, bem como para subsidiar os gestores na tomada de decisões legais, econômicas e tempestivas para tratar as diversas matérias que envolvem o combate à pandemia, sobretudo neste momento de calamidade pública e de constante ameaça de divulgação de informações falsas nos meios de comunicação.

Ante o exposto, voto por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 29 de julho de 2020.

Ministro BRUNO DANTAS  
Relator