

VOTO

Trata-se da quinta 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 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 orientar os 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 propósito, 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-TCU-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.

6. Por sua vez, a segunda etapa, julgada pelo Acórdão 1.967/2020-TCU-Plenário, teve como escopo a identificação dos principais riscos associados às medidas emergenciais e aos procedimentos para mitigá-los.

7. A terceira etapa, julgada pelo Acórdão 2.708/2020-TCU-Plenário, avaliou os impactos nos indicadores econômicos e financeiros evidenciados nas demonstrações contábeis dos bancos públicos federais relativas ao 2º trimestre de 2020, bem como a evolução do cumprimento das metas estipuladas para contratação de crédito nas principais medidas implementadas pelos bancos públicos federais com o uso de recursos próprios e de terceiros.

8. Por fim, a quarta etapa, julgada pelo Acórdão 2.089/2021-TCU-Plenário, abordou as demonstrações contábeis dos bancos públicos federais relativas aos 3º e 4º trimestres de 2020 e ao consolidado do exercício fiscal 2020. Também foi realizada avaliação da evolução do cumprimento das metas estipuladas para as principais medidas de enfrentamento da crise implementadas pelos bancos públicos federais, mapeadas nas etapas anteriores e a análise de eventuais novas medidas implementadas para enfrentar os efeitos econômicos da covid-19.

II

9. O objeto desta quinta e última etapa do acompanhamento contempla: (i) a verificação da evolução dos indicadores contábeis e financeiros dos bancos públicos federais relativos ao primeiro semestre de 2021 em comparação com o mesmo período de 2020; (ii) o levantamento de eventuais novas medidas implementadas pelos bancos públicos federais para dar continuidade ao enfrentamento dos efeitos econômicos da covid-19 para o ano de 2021; e (iii) o levantamento da evolução do cumprimento das metas estipuladas para as principais medidas implementadas pelos bancos públicos federais para enfrentamento da crise, mapeadas nas etapas anteriores.

10. A metodologia baseou-se na análise das informações financeiras prestadas e divulgadas pelos bancos públicos federais e pelo Governo Federal nos sites oficiais, e na comparação entre os valores orçados e executados das medidas adotadas para enfrentamento da crise.

11. Adianto minha aquiescência às conclusões da unidade instrutora, que, dentre outras apresentadas ao longo deste Voto, apontam para a evolução dos indicadores financeiros das instituições, com ênfase para o lucro líquido recorrente, que experimentou crescimento em todos os bancos analisados, bem como os índices de inadimplência, os quais reduziram também em todas as instituições.

12. A seguir destaco as principais informações trazidas pelos bancos públicos federais, baseadas principalmente nos demonstrativos contábeis do primeiro semestre de 2021.

III

13. Primeiramente, quanto à avaliação dos impactos nos indicadores econômicos e financeiros, a unidade instrutora chegou à conclusão de retomada do crescimento do lucro líquido nas instituições públicas federais no primeiro semestre de 2021, além da redução dos índices de inadimplência e de provisão para créditos de liquidação duvidosa (PCLD).

14. Como afirmei nas etapas anteriores, julgo 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.

15. Vale lembrar, todavia, que uma das principais providências dos bancos durante todo esse período foi a prorrogação das dívidas, tornando-as adimplentes sob o ponto de vista formal e contábil, muito embora frustrada a expectativa anterior de quitação, o que denota um reflexo negativo nos fluxos de caixa das instituições em função dessa medida de postergação.

16. Sendo assim, a despeito do otimismo acerca dos números apresentados, necessário ainda estar atento à perspectiva futura de recebimentos desses créditos, em vista do ainda duvidoso cenário vindouro e das conseqüentes incertezas acerca da manutenção da capacidade de pagamento das pessoas físicas e empresas.

17. Sobre o lucro líquido recorrente, destaco o resultado do Banco do Brasil, que apresentou montante de R\$ 9,95 bilhões no primeiro semestre de 2021, o que representa um aumento de cerca de 48,4% em relação ao mesmo período de 2020.

18. Para efeito comparativo, o Bradesco auferiu lucro líquido semestral da ordem de R\$ 12,8 bilhões e o Itaú/Unibanco, de R\$ 12,9 bilhões, revelando um acréscimo de cerca de 68% e 59% em relação ao mesmo período de 2020, respectivamente.

19. Por sua vez, no âmbito da Caixa o crescimento de aproximadamente 90% em seu lucro líquido semestral (R\$ 10,8 bilhões versus R\$ 5,6 bilhões no primeiro semestre de 2020) adveio sobretudo do lucro na conclusão da Oferta Pública de Ações (IPO) da Caixa Seguridade no montante da ordem R\$ 3,3 bilhões e do desinvestimento do Banco Pan no valor de cerca de R\$ 2,2 bilhões.

20. Nota-se que se trata de um aumento bem mais significativo que o do BB, porém ao analisarmos a natureza da receita, percebe-se a considerável influência dos ganhos não operacionais, mencionados no item anterior, uma vez que as receitas de intermediação financeira, oriundas de atividades corriqueiras de uma entidade financeira, tiveram pequeno decréscimo no período analisado (R\$ 41,7 bilhões versus R\$ 43,5 bilhões).

21. Por outro lado, no caso do Banco do Brasil, a despeito da queda considerável nas receitas de intermediação financeira, destaca-se a robusta diminuição nas despesas de intermediação financeira,

notadamente a rubrica de “recursos de instituições financeiras”, explicadas em sua maioria pela variação cambial negativa do período, o que resultou no verificado aumento do resultado líquido do banco.

22. Ainda sobre a Caixa, apesar do discreto aumento do saldo da PCLD na comparação entre os semestres, não houve qualquer reforço na provisão, uma vez que a entidade avaliou que não havia motivo para tal, sobretudo pelo fato de 92% da sua carteira ser classificada em níveis de riscos entre AA e C, além da existência de garantias reais. Vale relembrar que tal contabilização resulta de análise da própria instituição quanto ao seu risco de crédito.

23. Por sua vez, o Banco do Nordeste manteve a tendência de elevação no seu lucro líquido recorrente no último semestre, saindo de R\$ 332,5 milhões no primeiro semestre de 2020 para R\$ 710,4 milhões no mesmo período do ano atual, o que representa uma variação positiva de 114% entre os intervalos.

24. Vale registrar, todavia, que no primeiro semestre de 2020 o BNB havia experimentado uma sensível redução em relação aos seis primeiros meses do ano de 2019 (55% de queda), e o montante acumulado de R\$ 922,8 milhões no segundo semestre de 2020 representou crescimento de 38% em relação ao mesmo período de 2019.

25. Destaco, outrossim, o aumento de 29,4% na carteira de crédito do banco (de R\$ 10,9 bilhões para R\$ 14,1 bilhões), notadamente em face do crescimento nos financiamentos rurais (aumento de 100% – R\$ 1,1 bilhão) e nos empréstimos (aumento de 34% – R\$ 1,9 bilhão). Importante registrar que a qualidade dessa carteira experimentou melhora, uma vez que 93,4% da carteira de crédito se concentram em operações classificadas em *rating* AA-C (*versus* 92,5% no mesmo período de 2020).

26. No que concerne à carteira de crédito dos demais bancos, em linhas gerais foi verificado aumento, seja em seu montante total ou em suas rubricas correspondentes (pessoa física, pessoa jurídica, agronegócio), bem como quando se examina a qualidade dessa carteira. Em que pese o verificado crescimento da exposição dos bancos, o índice de inadimplência sofreu redução, como já adiantado neste voto.

27. Quanto ao importante aspecto da qualidade da carteira de crédito dos bancos públicos federais, é de se destacar que a substancial maioria (entre 88% e 93,4%, aproximadamente) está concentrada em clientes de menor risco (*ratings* “AA” a “C”), o que denota, em tese, solidez e confiabilidade dos valores a receber. Impende registrar também o aprimoramento das atividades de cobrança e renegociação de dívidas no âmbito das instituições, o que colabora para os baixos índices de inadimplência identificados.

28. Ao observar o resultado contábil do Banco da Amazônia (R\$ 242,6 milhões no primeiro semestre de 2021, comparado ao lucro recorrente de R\$ 135,4 milhões no mesmo período do ano passado) e, ainda, baseado nas demais informações disponíveis, da diminuição de cerca de 28% no saldo da PCLD entre o fim do primeiro semestre de 2020 e do mesma data em 2021, bem como da inadimplência acima de 90 dias nesse mesmo interstício (3,19% para 1,56%), concordo com a conclusão da unidade instrutora de que a instituição financeira, até o presente momento, não foi impactada pelos efeitos da covid-19 na economia real.

29. Por derradeiro, creio pertinente salientar a satisfatoriedade do índice de Basileia das instituições financeiras públicas brasileiras, posicionando-se em níveis equivalentes aos dos maiores bancos privados do país. O quadro a seguir consolida os resultados:

<i>Instituição financeira</i>	<i>1º Trimestre 2020</i>	<i>2º Trimestre 2020</i>	<i>1º Semestre 2021</i>
Banco do Brasil	17,80%	18,69%	19,65%

Caixa	18,67%	18,63%	20,09%
Banco da Amazônia	12,23%	12,06%	12,04%
Banco do Nordeste	13,68	13,80%	13,07%

30. Como já pontuei detalhadamente em etapas anteriores deste trabalho, a manutenção do Índice de Basileia em patamares superiores ao mínimo exigido pelo Banco Central do Brasil é matéria discutida na doutrina e pela Academia, vez que vários estudos sugerem relação inversa entre tal índice e a rentabilidade dos bancos.

31. Registro que tal discussão vai ao encontro do chamado “dilema liquidez-rentabilidade”: em contraste com a análise de liquidez, que mede a capacidade de cumprimento das obrigações, a rentabilidade tem objetivos que muitas vezes são diametralmente opostos, visto que para se conseguir alta liquidez (menos riscos) geralmente se conta com recursos ociosos, o que compromete a otimização da rentabilidade. Da mesma forma, a maximização da rentabilidade também implica, normalmente, em se trabalhar “na corda bamba”, com muitos recursos de terceiros, o que aumenta muito os riscos e pode provocar sérios problemas de capacidade de liquidação das obrigações nos “soluços” negociais.

IV

32. No que se refere 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 novamente assumiu caráter meramente descritivo, não adentrando nas possíveis causas para a execução aquém do esperado para algumas das medidas.

33. A unidade ressaltou também que as estimativas não representam necessariamente metas de execução, uma vez que, a depender das circunstâncias, uma demanda mais restrita pelas medidas pode revelar um quadro de melhor qualidade dos créditos e melhor situação das empresas em relação à fase mais aguda da pandemia.

34. Além do Auxílio Emergencial, medida mais importante sob o ponto de vista de relevância e materialidade dos recursos envolvidos, e que será mencionado adiante no presente voto, outros dois programas que merecem ênfase são o Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e Renda (BEm), destinado a trabalhadores que formalizaram acordo com os seus empregadores para suspensão do contrato de trabalho ou redução proporcional de jornada de trabalho e de salário; e o Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Pronampe), cujo objetivo é o fortalecimento de pequenos negócios por meio da concessão de financiamento da atividade empresarial com reforço de caixa.

35. O Pronampe, cujo orçamento inicial ficou a cargo dos quatro bancos públicos e do Itaú-Unibanco, se tornou permanente a partir de julho de 2021. Os montantes executados alcançaram R\$ 7,01 bilhões e R\$ 5,3 bilhões, para BB e Caixa, respectivamente, no primeiro semestre do ano (70% e 96% em relação ao estimado).

36. O BEm, operacionalizado pelo BB e Caixa e já encerrado em 2021, teve baixo percentual de execução na Caixa (R\$ 1,5 bilhões de R\$ 3,5 bilhões previstos para os seis primeiros meses de 2021). No âmbito do BB, o valor total dos pagamentos efetuados entre 4/5/2020 e 30/6/2021 foi de R\$ 16,9 bilhões, tendo apresentado pequena evolução desde 26/2/2021 (R\$ 16,8 bilhões).

37. O Banco do Brasil apresentou seu desempenho com relação a cada uma das medidas adotadas para combate aos efeitos deletérios da pandemia de covid-19 na economia. Dentre elas, destaca-se a prorrogação de dívidas, em até 180 dias, para as pessoas físicas (Crédito Direto ao Cliente), com execução de R\$ 63,6 bilhões em 2020 e de R\$ 34,8 bilhões no primeiro semestre de 2021.

38. Já o financiamento a produção, comercialização e investimento em capital de giro no âmbito do Agronegócio, atingiu altíssimo patamar de execução em 2020 (R\$ 100,86 bilhões dos R\$ 25 bilhões previstos), e manteve elevada execução em 2021 (R\$ 59,03 bilhões até junho). Importante reiterar a classificação do setor como de baixo risco creditício, haja vista ter sido um dos menos afetados pela crise.

39. Além do Auxílio Emergencial, a Caixa também desempenhou papel substancial como operador do programa de folha de pagamento (Fopag), encerrado em 2020 com execução de R\$ 317 bilhões, o que representou cerca de 70% do montante estimado.

40. As demais medidas a cargo dos bancos públicos federais constam detalhadamente do relatório que acompanha este voto, sendo desnecessário tecer comentários adicionais.

V

41. Por derradeiro, quanto às novas medidas implementadas, merece ênfase o pagamento do Auxílio Emergencial 2021, operacionalizado pela Caixa Econômica Federal, o qual movimentou recursos da ordem de R\$ 26,3 bilhões nos seis primeiros meses do ano.

42. Sobre o assunto, o TCU vem atuando de forma bastante ativa por meio de processos de minha relatoria, notadamente o TC 016.834/2020-8 e o TC 016.827/2020-1, bem como as representações autuadas nos TCs 018.851/2020-7, 025.409/2020-4 e 036.803/2020-0.

43. Somados aos montantes executados em 2020, a Caixa foi a responsável por operacionalizar o maior pagamento de programas sociais e de transferência de renda da história do Brasil. Em que pese o programa ser integralmente executado por ela, vale registrar que o Banco do Brasil também recebeu incumbência de intermediar parte dos valores do mencionado auxílio, os quais, até o dia 30/6/2021, atingiram o montante de R\$ 6,84 bilhões.

44. Além disso, para os produtos sob a gestão da Superintendência Nacional de Crédito Pessoa Física, foi possível antecipar, em até 3 anos, do saque aniversário do FGTS, com jornada digital, sem necessidade de ida a uma agência física, e cujo montante executado atingiu R\$ 3,6 bilhões no primeiro semestre de 2021.

45. Como nova medida adotada pelo Banco do Nordeste, enfatizo as ações realizadas para a gestão de riscos oriundos da covid-19, a exemplo das medidas envolvendo renegociações complementares. Os beneficiários dessas medidas foram mutuários enquadrados nos instrumentos de renegociações com base nas Resoluções CMN 4.798/2020 e 4.908/2021, com destaque para os titulares de operações com recursos do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE).

46. O Banco do Brasil e o Banco da Amazônia não adotaram qualquer medida adicional relevante no interstício entre o antepenúltimo e o presente relatório.

VI

47. 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 desempenho das instituições financeiras federais durante a crise da covid-19, com ênfase para as observações pontuadas neste Voto e constantes de sua proposta de encaminhamento.

48. Conforme adiantei neste Voto, 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.

49. Aquiesço, outrossim, à proposta de arquivamento deste acompanhamento, uma vez atingido o objetivo de transmitir uma visão geral da atuação dos bancos públicos federais ao longo da pandemia, bem como da evolução dos índices de inadimplência ao longo do ano de 2020 e do primeiro

semestre de 2021. Como bem pontuou a unidade instrutora, importante ressaltar que as observações, indicadores e conclusões levantadas ao longo deste acompanhamento não representam garantia de padrões para o futuro.

50. Por fim, 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, em 1 de dezembro de 2021.

Ministro BRUNO DANTAS
Relator