

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. Neste relatório 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. A metodologia se cingiu à análise das informações financeiras e operacionais enviadas pelos bancos e 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 é de cerca de **R\$ 265 bilhões**, ressaltando a possibilidade de alteração significativa a depender das demandas.

7. Em resumo, a unidade instrutora chegou à conclusão de que os bancos públicos federais apresentaram equilíbrio financeiro até o fechamento do primeiro trimestre de 2020. A atual crise de demanda reprimida pode provocar uma redução de renda das pessoas jurídicas e físicas, de modo que existe a expectativa de ocorrer um aumento nas despesas com provisão (já observado pelo Banco do Brasil), além de impactos nos índices de inadimplência.

8. Além disso, tendo como referência o primeiro trimestre de 2020, depreende-se do exame técnico que não é possível identificar, ainda, o impacto dos potenciais efeitos da crise da Covid-19 nos balanços dos bancos públicos federais, com exceção do mencionado incremento das despesas com provisão no BB como forma de antecipação prudencial.

9. Ademais, em relação às medidas empreendidas pelos bancos, a SecexFinanças observou o direcionamento dos recursos próprios dos bancos para proteção dos clientes e das carteiras já constituídas, por meio de renegociação de dívidas e de postergação do pagamento de parcelas de

operações de crédito.

10. Quanto às medidas anticíclicas, destaca-se o papel da Caixa Econômica como agente operador do auxílio emergencial e das providências relacionadas ao FGTS e do Programa Minha Casa Minha Vida, o Banco do Brasil na operacionalização dos recursos do Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO), programas de governos estaduais e linhas com a participação do BNDES. Já o BNB e o Basa se destacaram na operacionalização dos recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Nordeste e do Norte (FNE e FNO, respectivamente) com foco nas respectivas regiões em que atuam.

11. Em relação à regra do art. 36 da LRF, foi possível observar que todos os bancos públicos federais possuem normas com o objetivo de vedam operação de crédito entre a instituição financeira estatal e o ente da Federação que a controle, na qualidade de beneficiário do empréstimo. Quanto a esta questão, importante registrar que, nesta etapa do acompanhamento, não foram aplicados testes para avaliar o funcionamento, a eficiência e a efetividade dos controles informados pelas instituições.

12. No caso da Caixa e do Banco do Brasil, a unidade instrutora verificou a existência de mecanismos de controle para operações com lastro no Tesouro Nacional, visando conter ocorrência material ou temporal no repasse dos recursos pelo Tesouro que pudesse suscitar questionamentos sobre a caracterização de uma operação de crédito, mesmo que de forma indireta.

13. Ainda, a secretaria especializada constatou que os bancos públicos federais possuem preocupação com a infraestrutura e a manutenção dos sistemas de tecnologia, com destaque para a Caixa e o Banco do Brasil, os quais informaram as linhas de defesas existentes e as diversas instâncias e infraestruturas necessárias para dar suporte aos mencionados sistemas.

14. 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.

15. A unidade instrutora propõe, outrossim, a continuidade deste acompanhamento, com o intuito de avançar na análise dos riscos e dos mitigadores relacionados com cada medida dos bancos.

16. Manifesto minha integral concordância com o pronunciamento e a proposta de encaminhamento apresentados pela unidade instrutora, razão pela qual adoto, aqui, como razões de decidir, os fundamentos elencados na instrução que compõe o relatório precedente, sem prejuízo das breves considerações que passo a tecer a seguir.

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

18. 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 têm impacto quase imediato nos níveis de inadimplência e, consequentemente, das despesas com PCLD, visto que a elevação desta rubrica é decorrência direta do descumprimento das obrigações financeiras dos clientes no prazo pactuado.

19. Diferentemente do que aconteceu nos principais bancos privados brasileiros, os quais experimentaram aumentos substanciais nas rubricas associadas à inadimplência e PCLD, os resultados ainda não permitem inferir o mencionado impacto nos bancos públicos federais, à exceção de sinais emitidos pelo BB, com reforço por antecipação prudencial nas despesas de PCLD, motivo pelo qual se faz necessária a continuidade do acompanhamento desses indicadores, e assim ponderar se as medidas adotadas lograram mitigar ou não os efeitos da crise.

20. Somente a título informativo, e sem adentrar em detalhes a respeito, em que pese os bancos utilizarem a nomenclatura “provisão” para denotar a rubrica de devedores duvidosos, desde o advento do Pronunciamento CPC 25 do Comitê de Pronunciamentos Contábeis (aprovado, entre outros, pela Resolução CMN 3.823/2009), a correta identificação da mencionada conta é “perdas estimadas com créditos de liquidação duvidosa – PECLD”.

21. Essa utilização inadequada do termo “provisão” para designar contas redutoras de ativo, como a PECLD, é uma prática antiga que ainda persiste nas demonstrações contábeis, sobretudo nas instituições financeiras autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil, as quais devem obediência ao mencionado pronunciamento, de acordo com a Resolução 3.823/2009, do BCB/CVM.

22. No que tange às medidas adotadas pelos bancos, percebe-se que, pelas suas características, a Caixa Econômica é a instituição mais atuante em termos de montantes financeiros envolvidos, bem como de público atingido. Destaque para o auxílio emergencial, 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.

23. Vale mencionar que o auxílio emergencial é objeto de acompanhamento específico no âmbito desta Corte (TC 016.827/2020-1, de minha relatoria e que trago à apreciação deste colegiado na sessão plenária de hoje) e tem como objetivo principal contribuir para as respostas do Poder Público à crise do Coronavírus na área de assistência social, por meio da coleta, análise e comunicação de dados públicos e disponíveis.

24. Como bem pontuou a unidade instrutora, *“em linhas gerais, os objetivos dessas medidas consistem em promover estímulos à economia capazes de mitigar os riscos de inadimplência, do declínio das transações entre os agentes econômicos e da influência das externalidades no mercado interno”*.

25. Diante da dificuldade enfrentada pelas empresas em honrar o pagamento das suas respectivas folhas de empregados, outro importante programa ao qual aderiram os bancos públicos federais, sobretudo o BB e a Caixa, é o Fopag, instituído pela Medida Provisória 944/2020, e 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. Os demais bancos públicos federais, em menor escala, também concentraram seus esforços na proteção das carteiras já constituídas, além de focar em oportunidades de captação de novos clientes, em atender às demandas de micro e pequenas empresas e em capital de giro, bem como na execução de medidas de ampliação do crédito especificamente no cenário de crise, especialmente por intermédio da operacionalização dos fundos governamentais, como o FCO, FNO, FNE e FGTS, juntamente com os “grandes” BB e Caixa.

27. Por derradeiro, com o objetivo de averiguar a existência de controles que previnam falhas de sistemas na operacionalização das políticas públicas, foi levantado junto aos bancos quais seriam as principais medidas e/ou controles utilizados para mitigar tais fragilidades.

28. Destaco mais uma vez o auxílio emergencial operacionalizado pela Caixa, a qual afirma ter estabelecido uma rotina simplificada para tratamento e solução das reclamações dos clientes em relação a eventuais fraudes, incluindo parceria com a Polícia Federal, que recebe as informações para investigações e intervenções necessárias.

29. Muito embora exista um amplo arcabouço de prevenção de fraudes na operacionalização do auxílio emergencial, o principal risco identificado nesse programa de governo está relacionado ao processo de seleção e controle dos beneficiários do auxílio. Impende registrar que a elegibilidade indevida de pessoas aptas a receberem o benefício faz parte do escopo de atribuições da Dataprev e

Ministério da Cidadania, e por esse motivo não é tratada de forma específica no presente processo.

30. Não obstante, os denominados “riscos de inclusão/exclusão indevida de beneficiários” são abordados no bojo do mencionado acompanhamento objeto do TC 016.827/2020-1, bem como nas representações formuladas pela SecexPrevidência acerca de potenciais irregularidades relacionadas ao tema, ambas constantes do TC 018.851/2020-7.

31. Por todo o exposto, anuo à proposta da unidade instrutora de que tais conclusões devam ser objeto de comunicação 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 das instituições financeiras federais durante esta crise da Covid-19.

32. Além disso, nesse cenário de incertezas, torna-se imprescindível continuar com o acompanhamento, nos moldes propostos pela secretaria especializada.

33. 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 3 de junho de 2020.

Ministro BRUNO DANTAS
Relator