

Relatório de Auditoria Anual de Contas



Secretaria Federal de Controle Interno

Unidade Auditada: Caixa Econômica Federal

Exercício: 2016

Município: Brasília - DF

Relatório nº: 201700206

UCI Executora: SFC/DAE/CGFIN - Coordenação-Geral de Auditoria de Estados dos Setores Financeiro e de Desenvolvimento

Análise Gerencial

Senhor Coordenador-Geral,

Em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço n.º 201700206, e consoante o estabelecido na Seção III, Capítulo VII da Instrução Normativa SFC n.º 01, de 06/04/2001, apresentamos os resultados dos exames realizados sobre a prestação de contas anual apresentada pelo Caixa Econômica Federal.

1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 01/04/2017 a 21/07/2017, por meio de testes, análises e informações obtidas com a auditada mediante solicitações feitas pelos auditores, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal.

As análises foram realizadas de acordo com o escopo definido conjuntamente com o Tribunal de Contas da União – TCU, abrangendo temas propostos pelo Tribunal e análises de iniciativa desta Controladoria, conforme enumerados a seguir:

- Existência e regularidade do registro, em 2016, de eventuais ativos que constem das demonstrações contábeis do banco por mais de quinze anos, relacionados a créditos perante os entes das três esferas da federação (União, estados e municípios), exceto Fundo de Compensação de Variações Salariais - FCVS;
- Custeio de programas governamentais com recursos próprios em razão de atrasos de repasse da União, com infringência ao art. 36 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF em 2016;
- Suficiência de garantias nas operações de crédito envolvendo empresas relacionadas na Operação Lava Jato;
- Processo de Desestatização da Caixa Instantânea;



- Abertura de capital da Caixa Seguridade;
- Programa de Integridade da CAIXA;
- Utilização da Ouvidoria como ferramenta de gestão;
- Acompanhamento de Acórdãos do TCU (Acórdãos 8654/2016 e 754/2016);
- Acompanhamento de Recomendações da CGU.

Não houve restrição aos trabalhos de auditoria, exceto em relação à análise relativa à suficiência das garantias atinentes às operações de crédito oferecidas pelos grupos empresariais envolvidos na intitulada “Operação Lava Jato”. Sob alegação de sigilo bancário, a CAIXA não disponibilizou à equipe de auditoria a documentação referente a três de oito operações de crédito selecionadas como amostra de auditoria. Essa restrição de acesso está detalhada no item 1.1.1.4 deste Relatório.

O Relatório de Auditoria encontra-se dividido em duas partes: (i) Resultados dos Trabalhos, que contempla a síntese dos exames e as conclusões obtidas e (ii) Achados de Auditoria, que contém o detalhamento das análises realizadas. Consistindo, assim, em subsídio ao julgamento das contas apresentadas pela Unidade ao Tribunal de Contas da União – TCU.

2. Resultados dos trabalhos

De acordo com o escopo de auditoria firmado, por meio da Ata de Reunião realizada em 23/11/2016, entre SFC/DAE/CGFIN (Coordenação-Geral de Auditoria de Estatais dos Setores Financeiro e de Desenvolvimento) e a Secretaria de Controle Externo da Fazenda Nacional (Secex Fazenda), foram efetuadas as seguintes análises:

2.1 Avaliação da Conformidade das Peças

Após análise dos documentos constantes do Sistema e-Contas, do Tribunal de Contas da União, verificou-se que a CAIXA registrou todas as peças necessárias à prestação de contas anual, quais sejam:

- Relatório de Gestão 2016;
- Declaração de Integridade: registro de entrega da declaração de bens dos responsáveis e registro dos atos de pessoal;
- Parecer da Auditoria Interna;
- Parecer da Auditoria Independente;
- Parecer do Conselho de Administração;
- Relatório da Corregedoria da CAIXA;
- Relatório sobre os Sistemas de Controles Internos da CAIXA.

O conteúdo das peças segue o padrão estabelecido nos normativos vigentes e no Sistema e-Contas.

Em relação ao rol de responsáveis elaborado pela CAIXA, foi enviada documentação sobre atos formais de nomeação e de designação ou exoneração, de modo a corroborar os nomes listados no rol, uma vez que o sistema não possui campos disponíveis para inserção dessa documentação. Posteriormente, verificou-se que o rol de responsáveis está em conformidade com os dispositivos legais e com as orientações do e-Contas.



2.2 Avaliação dos Resultados Quantitativos e Qualitativos da Gestão

Existência e regularidade do registro, em 2016, de eventuais ativos que constem das demonstrações contábeis do banco por mais de quinze anos, relacionados a créditos perante os entes das três esferas da federação (União, estados e municípios), exceto Fundo de Compensação de Variações Salariais - FCVS

Observou-se nas Demonstrações Contábeis Consolidadas da CAIXA, do exercício de 2016, que estão registrados ativos junto aos entes das três esferas da federação (União, Estados e Municípios) com origem há quinze anos ou mais. Do valor examinado de R\$ 1,45 bilhão constatou-se que R\$ 955 milhões são caracterizados como ativos contingentes e, portanto, segundo as normas contábeis vigentes, não deveriam estar contabilizados nas referidas demonstrações contábeis consolidadas, senão pela divulgação em Notas Explicativas.

Os haveres se referem, de forma geral, em assunção pela CAIXA de direitos e obrigações de outras instituições e entes federativos, na forma da legislação promulgada, cujo ressarcimento de valores pela União, garantidor das operações, não ocorreu em sua totalidade. Os mais relevantes se referem (i) aos Bônus concedidos a mutuários do Sistema Financeiro da Habitação, conforme Decreto-Lei nº 2164/1984, (ii) ao Voto 162/1995 do Conselho Monetário Nacional, e (iii) aos créditos referentes à liquidação do Banco do Estado de Alagoas – Produban.

Custeio de programas governamentais com recursos próprios em razão de atrasos de repasse da União, com infringência ao art. 36 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF em 2016

Foi examinada a posição mensal dos saldos financeiros consolidados dos programas Bolsa Família, PETI, Fomento, Garantia-Safra, De Volta Para Casa, Bolsa Atleta, Abono Salarial, PIS - Quotas e Rendimento, Seguro Desemprego, PPE, Bolsa Verde, Mulheres da Paz e Proteção, constatando-se não ter havido saldos negativos nas contas de suprimento por mais de cinco dias em nenhum deles, nem mesmo ao final do exercício, razão pela qual entende-se que o referido art. 36 da LRF foi atendido.

Verificou-se também que ao fim de 2016 a CAIXA tinha a receber R\$ 35,4 milhões referentes a tarifas contratuais de serviços prestados aos ministérios para operacionalização dos programas mencionados. Segundo a CAIXA, análises técnicas dos argumentos que embasam as contestações estão sendo efetuadas a fim de fundamentar os procedimentos administrativos cabíveis para o recebimento desse valor, cabendo inclusive solicitação de intermediação junto à Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal – CCAF.

Suficiência de garantias nas operações de crédito envolvendo empresas relacionadas na Operação Lava Jato

Primeiramente analisou-se os normativos da CAIXA que regem a constituição e acompanhamento das garantias a serem constituídas para concessão de operações de crédito, a fim de se verificar se há regras bem definidas internamente que conduzam o tema de forma objetiva. Em seguida foram selecionadas como amostra de auditoria oito operações, para serem submetidas a testes substantivos, no intuito de verificar sua aderência às normas internas e às boas práticas de mercado. Três das oito operações selecionadas, no entanto, não puderam ser examinadas uma vez que as respectivas documentações não foram fornecidas pela CAIXA.



Das análises realizadas verificou-se que há normas internas na CAIXA que regulamentam a constituição e acompanhamento das garantias. Contudo, as operações realizadas com grandes clientes podem ser conduzidas de forma diferente das regras gerais, desde que haja aprovação das instâncias superiores da companhia, conforme o regime de alçadas vigente. Como regra geral o acompanhamento das garantias é realizado pelas Agências Bancárias concessionárias das operações e que, por conseguinte, são também responsáveis por sua gestão. Apesar disso, há previsão de controle centralizado das garantias por meio de sistema informatizado específico.

Verificou-se que tal sistema ainda se encontra em fase de desenvolvimento e que apresenta como principal fragilidade o fato de não incorporar as operações contratadas com grandes clientes, notadamente aquelas voltadas para projetos de interesse governamental, como os projetos de infraestrutura selecionados na amostra de auditoria. Dessa forma, recomendou-se à gestão superior da CAIXA a adoção de providências para que essas operações, consideradas mais relevantes, sejam necessariamente acompanhadas dentro do sistema de garantias em desenvolvimento.

(...) Informações suprimidas por solicitação da Unidade Examinada, em função de sigilo, na forma da Lei Complementar nº 105/2001 e da Constituição Federal de 1988 (...)

Processo de Desestatização da Caixa Instantânea

A Caixa Instantânea foi constituída como empresa subsidiária integral da CAIXA no intuito de explorar uma nova modalidade de loteria denominada LOTEX (Loteria Instantânea Exclusiva), em substituição à antiga Loteria Instantânea, vigente desde 1990 e extinta pelo Decreto 8.897/2016. Após análises técnicas de viabilidade a visão da CAIXA é buscar no mercado um parceiro que detenha expertise no ramo de loterias instantâneas e com interesse na aquisição de parte de suas ações, para atuação no mercado brasileiro.

As análises realizadas pela auditoria indicam que ao longo de 2015 e 2016 se processou a fase de análise de viabilidade, juntamente com a Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda (SEAE/MF), e de estruturação legal do projeto. A fase de execução das etapas de desestatização e lançamento dos produtos tem se desenvolvido ao longo de 2017, ficando fora do escopo deste trabalho de auditoria.

Verificou-se a necessidade de melhor estruturar a documentação relativa ao projeto, tendo sido sugerida a constituição de processo administrativo específico que possibilite a reconstituição de todas as suas etapas por meio de posterior análise documental, o que seguramente tende a ser demandado pelos órgãos de controle governamental.

Abertura de capital da Caixa Seguridade

O projeto de abertura de capital da Caixa Seguridade Participações S/A, por meio de Oferta Pública Inicial de Ações, ou IPO (*Initial Public Offering*), foi planejada em 2015 e teve suas tratativas desenvolvidas até abril de 2016. Foi contratado o Banco do Brasil – Banco de Investimentos (BBBI) para coordenar o processo de abertura de capital.

Em outubro de 2015 o Conselho de Administração da CAIXA, com base em análise de mercado, diante do cenário de volatilidade macroeconômica à época, decidiu pela postergação do projeto para momento mais oportuno no futuro. Assim, em abril de 2016 foi celebrado Termo de Distrato com o BBBI, *(...) Informações suprimidas por solicitação da Unidade Examinada, em função de sigilo, sob alegação de risco estratégico e de imagem (...)*.



Considerando o escopo executado, senão por algumas sugestões pontuais de melhoria, não foram detectadas impropriedades relevantes.

Programa de Integridade da CAIXA

Foi realizada, em 2016, auditoria sobre os mecanismos de Integridade da CAIXA, em parceria da CGU com a equipe de Auditoria Interna da empresa. A avaliação apresentou um diagnóstico acerca do estágio evolutivo das políticas e procedimentos relacionados à ética e integridade na empresa. Apesar de algumas fragilidades observadas, verificou-se que o Programa de Integridade da CAIXA está sendo bem desenvolvido, em que pese ainda estar em fase de construção. Com base no Relatório de Integridade nº 201601715 ([link](#) abaixo), a CAIXA elaborou um plano de ação com vistas a promover o aprimoramento de seus mecanismos de integridade. O desdobramento desse plano de ação será monitorado pela Auditoria Interna da CAIXA e pela CGU.

<https://auditoria.cgu.gov.br/?draw=2&colunaOrdenacao=dataPublicacao&direcaoOrdenacao=DESC&tamanhoPagina=15&offset=0&titulo=&linhaAtuacao=&de=&ate=&ministerios=&orgaos=&estados=&municipios=&fefs=&palavraChave=201601715+#lista>

2.3 Avaliação do Cumprimento das Determinações/Recomendações do TCU

Analisou-se o cumprimento, pela CAIXA, do que foi determinado pelos Acórdãos 8654/2016 e 754/2016 do TCU. O Acórdão 8654/2016 determinou à CAIXA acompanhar o descompasso entre a execução financeira e os correspondentes repasses financeiros para a execução de obra no Município de Bento Gonçalves/RS. O Acórdão 754/2016 indicou que a CAIXA tomasse providências para evitar sanções pecuniárias em função de falhas operacionais como as que resultaram da ação judicial objeto do Acórdão, além de consignar no Relatório de Gestão de 2016 as medidas adotadas nesse sentido. Quanto ao primeiro Acórdão, não foram identificadas impropriedades da CAIXA. Em relação ao segundo, verificou-se que a CAIXA instaurou processo interno de apuração de responsabilidade, mas não consignou a informação no Relatório de Gestão 2016, conforme determinado pela Corte de Contas.

2.4 Avaliação do Cumprimento das Recomendações da CGU

Ao fim de 2016, havia no Sistema Monitor 53 (cinquenta e três) recomendações da CGU à CAIXA pendentes de atendimento, tendo a equipe de auditoria diligenciado a empresa para que se manifestasse sobre as providências adotadas para atender a cada uma delas. Após a manifestação da empresa verificou-se que 29 (vinte e nove) recomendações foram atendidas, 2 (duas) foram parcialmente atendidas, uma foi cancelada e 13 (treze) foram objeto de extensão do prazo de atendimento, até outubro de 2017. Portanto, restam 8 (oito) recomendações que não foram atendidas pela CAIXA tempestivamente, de modo que permanecem em monitoramento e devem ser priorizadas pela instituição.

2.5 Avaliação - Ouvidoria

Como subsídio para a análise foram utilizadas as verificações do Relatório de Auditoria do Programa de Integridade da CAIXA (Relatório CGU 201601715) e os relatórios da Ouvidoria da CAIXA. Verificou-se que a Ouvidoria da CAIXA se apresenta devidamente



regulamentada e que a integração com a gestão tem se desenvolvido adequadamente. As manifestações provenientes da Ouvidoria são recebidas pelos gestores e utilizadas para proporcionar melhorias na gestão. A Ouvidoria detectou problemas para nove Diretorias Executivas da Caixa, apontando um total de 50 causas raízes para esses problemas. As diretorias, por sua vez, encaminharam 99 propostas de ações para sanar as falhas apontadas, das quais 72 foram concluídas, 16 estão em andamento, 10 em atraso e 1 não teve prazo informado. Já quanto ao posicionamento em relação às ações adotadas, a Ouvidoria considerou 52 efetivas, 13 não efetivas, 29 sob avaliação e para cinco ainda não há posicionamento.

2. 6 Ocorrências com dano ou prejuízo

Entre as análises realizadas pela equipe, não foi constatada ocorrência de dano ao erário.

3. Conclusão

A partir das análises realizadas pela auditoria foram constatadas fragilidades de menor relevância que foram tratadas por meio de sugestões no sentido de propor aos gestores da CAIXA medidas mais pontuais de melhoria e que, na visão desta equipe, dispensam a formalização de recomendações monitoráveis pela CGU. Os pontos considerados mais críticos, porém, notadamente os tocantes ao controle de garantias às operações de crédito com grandes clientes e aos ativos que devem ter seu registro contábil atualizados ou baixados dos balanços companhia, conforme resultado de interação a ser buscada junto ao Tesouro Nacional, serão acompanhados por meio de Plano de Providências Permanentes ajustado entre a CAIXA e a CGU. Cabe ressaltar que o trabalho de auditoria do Programa de Integridade da CAIXA (Relatório 201601715) também gerou sugestões de melhoria a serem paralelamente acompanhadas. Tendo sido abordados os pontos requeridos pela legislação aplicável, submetemos o presente relatório à consideração superior, de modo a possibilitar a emissão do competente Certificado de Auditoria.

Brasília/DF.



Achados da Auditoria - nº 201700206

1 GESTÃO FINANCEIRA

1.1 RECURSOS REALIZÁVEIS

1.1.1 RECURSOS A RECEBER

1.1.1.1 INFORMAÇÃO

Ativos que constam das demonstrações contábeis da CAIXA por mais de quinze anos relacionados a créditos perante a União, Estados e Municípios

Fato

Nas demonstrações contábeis consolidadas da CAIXA do exercício de 2016 estão registrados ativos junto aos entes das três esferas da federação (União, Estados e Municípios) que foram concedidos/contratados ou registrados há quinze anos ou mais.

Com relação a estados, municípios, sociedades de economia mista, empresas públicas e autarquias constam 336 contratos, perfazendo o valor contábil de R\$ 79 milhões, conforme planilha apresentada pela CAIXA.

Em relação à União, exceto pelos créditos relativos ao FCVS, consta o valor de R\$ 1.455 milhões a receber assim discriminados:

Crédito	Valor a receber (R\$ mil)
Banco de Roraima	9.624
Credito junto à União - DL 2164/84	115.130
Credito junto à União - DL 2164/84 rendas a incorporar	2.251
Adiantamento bônus - DL 2164/84	114.701
Voto CMN 162/95	707.026
FND - valores a receber – cotas	459.457
FND - valores a receber – dividendos	41.009
Produban	16.459
Creditos Produban – rendas a apropriar (-)	(10.147)
Total	1.455.510

Fonte: Elaborado pela CGU com base em manifestação da CAIXA em atenção à Solicitação de Auditoria nº 201700206/02

Os ativos relativos à União representam materialmente um montante bastante elevado em relação ao todo e de forma geral tem sua origem nas políticas de assunção, pela CAIXA, de direitos e obrigações de outras instituições e entes federativos, além de ressarcimento de valores por promulgação de legislação federal, em todos os casos com garantia da União.

Banco de Roraima (BANRORAIMA)

Os ativos tratam-se de contratos celebrados pelo BANRORAIMA e pelo antigo Território de Roraima com o extinto Banco Nacional de Habitação (BNH), com a garantia da União, tendo como origem de recursos o Fundo de Garantia por Tempo de Serviços (FGTS), para execução de obras de saneamento.



Após gestões da CAIXA, em 2015, a União pagou os valores referentes aos haveres da CAIXA, exceto quanto ao valor remanescente ainda contabilizado, que foi glosado pela União e se refere a uma das operações de crédito originais do BANRORAIMA (Contrato 1002/87, firmado com o Município de Manaus), não convalidada de ser assumida pela União conforme Relatório de Auditoria Especial da Secretaria Federal de Controle Interno nº 002/98.

Considerando que não houve reconhecimento desta dívida pela Secretária do Tesouro Nacional, a CAIXA informou que está em tratativas para a baixa deste ativo nas Demonstrações Contábeis.

Bônus do Banco Nacional de Habitação (BNH) – DL 2.164/84

Trata-se de créditos oriundos dos agentes financeiros do Sistema Financeiro de Habitação, contra o Banco Nacional de Habitação (BNH), decorrentes de incentivos financeiros concedidos aos mutuários de moradia própria, em forma de bônus, pelo Decreto-Lei nº 2.164/84. O ressarcimento dos referidos bônus aos agentes financeiros do Sistema Financeiro de Habitação, de responsabilidade da União, teve seu resgate previsto para ser efetuado no prazo máximo de cinco anos, de 1985 a 1994, mediante repasse anual de recursos ao extinto BNH, pelo Tesouro Nacional.

Conforme dados da auditada, a União repassou apenas parte desses recursos, que foram utilizados integralmente pela CAIXA, na condição de sucessora do BNH, para pagamento dos bônus aos demais agentes financeiros, sendo que a própria CAIXA era um desses agentes financeiros.

Assim sendo, a CAIXA alega possuir direitos a receber decorrentes dos seus próprios contratos habitacionais e direitos a receber referente ressarcimento de bônus pagos a outros agentes financeiros e para tanto encaminhou os dossiês dos créditos à Secretaria do Tesouro Nacional (STN/MF) conforme disciplina o Decreto nº 1.647/95, objetivando o reconhecimento e ressarcimento dos valores pela União.

A esse respeito a STN requereu à Secretaria Federal de Controle da Controladoria-Geral da União (SFC/CGU) a manifestar-se acerca da certeza, liquidez e exigibilidade do passivo reclamado pela CAIXA. Sobre o assunto, a CGU informou àquela Secretaria que não compete à CGU a atestação de tal natureza, tendo em vista que os casos concretos em voga não se encontram abrangidos pelas hipóteses apresentadas no Decreto nº 1.647, de 26/09/1995, que regulamenta as Leis nº 7.862, de 30/10/1989, nº 8.029, de 12/04/1990, nº 8.031, de 12/04/1990 e nº 8.250, de 24/10/1991.

Não obstante foi recomendado que a STN observe, como requisitos mínimos, devidamente fundamentados nos autos dos processos, no exame da certeza, liquidez e exatidão das demandas em destaque:

- (i) se a União é devedora dos valores requeridos, à luz da legislação que disciplina o tema;
- (ii) se houve a ocorrência de prescrição e, principalmente, decadência no âmbito dos pleitos;
- (iii) se a União já adimpliu as possíveis obrigações;
- (iv) se os montantes pleiteados são devidos, sendo suportados por documentação adequada e pelas normas que regulam o assunto, sem prejuízo de considerar as metodologias de apuração da CAIXA descritas na Nota Técnica DEHAB 001/2011,



de 28/11/2011, e no documento intitulado 'ROTEIRO DE TRABALHO - Bônus BNH (Outros Agentes)';

(v) se as formas de conversão e atualização dos valores demandados são apropriadas.

Créditos decorrentes do Voto CMN 162/1995

Criado pelo Voto do Conselho Monetário Nacional nº 162, o Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados facultou a estes entes federativos a possibilidade de refinanciarem suas dívidas com outras Instituições Financeiras credoras como forma de ajustar as contas públicas para alcançar o equilíbrio orçamentário sustentável. O programa foi financiado pela CAIXA, com recursos próprios.

Transcorridos dois anos, os Estados contraíram novas dívidas com o Governo Federal, que editou a Lei 9.496/1997 para consolidação das dívidas existentes, refinanciadas pela União por 30 anos. A dívida dos Estados junto à CAIXA foi liquidada pela União em 1997, sem, no entanto, reembolsar o pagamento da equalização entre as taxas ativas e passivas, uma vez que a CAIXA captou no mercado recursos para aplicação no programa a uma taxa maior do que a recebida nas operações.

Para equacionar este quadro, o Governo Federal editou a Medida Provisória (MP) 1.773-33/99 e reedições até a MP 2.192-70/2001, onde a União assumiria o ônus e equalizaria a diferença acumulada.

Nos mesmos moldes da operação com o BNH (mencionada no item anterior), a CAIXA objetiva o reconhecimento e ressarcimento dos valores pela Secretaria do Tesouro Nacional que, por sua vez, submeteu o assunto à avaliação desta CGU, especificamente para atestar a certeza, liquidez e exigibilidade do passivo reclamado.

Este Ministério esclareceu que a matéria em questão é de competência da STN. Também recomendou que a STN observasse requisitos mínimos, e esclareceu que somente após a adoção dessas providências seria possível dar seguimento à análise do assunto nesta pasta. Os requisitos estão transcritos a seguir:

- (i) se a CAIXA e os empréstimos concedidos cumprem os requisitos legais para que a União assumira os débitos;
- (ii) se houve a ocorrência de prescrição e, principalmente, decadência no âmbito dos pleitos;
- (iii) se a União já adimpliu as possíveis obrigações;
- (iv) se os montantes pleiteados são devidos, sendo suportados por documentação adequada e pelas normas que regulam o assunto, avaliando se foram incluídas todas as taxas cobradas pela CAIXA aos entes federados;
- (v) se as formas de conversão e atualização dos valores demandados são apropriadas.

Fundo Nacional de Desenvolvimento (FND)

O Fundo Nacional de Desenvolvimento (FND) foi instituído pelo Decreto-Lei nº 2.288/1986 e regulamentado pelo Decreto nº 193/1991, com o objetivo de fornecer recursos para realização de investimentos necessários à dinamização do desenvolvimento nacional e apoio à iniciativa privada na organização e ampliação de suas atividades econômicas.



Segundo o art. 4º do Decreto-Lei nº 2.288/1986, o FND poderia emitir quotas nominativas endossáveis e obrigações de longo prazo, com o objetivo de captar recursos junto a investidores privados, bem assim a autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista, suas subsidiárias e controladas, ou quaisquer empresas sob controle direto ou indireto da União. Entre os diversos cotistas, encontra-se a CAIXA, que atualmente detém 26,7% das quotas do FND. Entretanto, em 28/10/2010, o FND foi extinto por meio da Medida Provisória nº 517/2010, convertida na Lei 12.431/2012, sem que houvesse, contudo, a liquidação do fundo com ressarcimento de quotas e o pagamento dos dividendos vencidos.

Destaque-se que, conforme o § 1º da referida Lei, a União sucederá o FND nos seus direitos e obrigações e, de acordo com o § 2º do art. 23, os “bens, direitos e obrigações do extinto FND serão inventariados em processo sob a coordenação e supervisão do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior.” Ademais, o § 3º definiu que “Ato do Poder Executivo disporá sobre a estrutura e o prazo de duração do processo de inventariança.”

Com a finalidade de receber seus créditos e diante da falta de posicionamento da União, e tendo em vista o risco de prescrição para o pagamento dos dividendos devidos à CAIXA, foi protocolado em 09/12/2014 o Protesto Judicial nº. 00907256420144013400, cujo prazo de prescrição é 09/06/2017.

No dia 15/05/2017 foi publicado o Decreto nº 9.052/2017, que regulamenta processo de inventariança do FND com prazo de conclusão até 14/11/2017. Com essa medida, o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão será o órgão competente para promover os procedimentos administrativos relativos ao inventário dos bens, dos direitos e das obrigações do FND.

Banco do Estado de Alagoas (PRODUBAN)

No âmbito de liquidação do Banco do Estado de Alagoas (Produban) a CAIXA obteve recursos, mediante contrato de mútuo de 16/04/1997, no valor de R\$ 14,5 milhões junto ao Banco Central do Brasil (BCB), visando a suportar aos passivos do Produban junto ao público. Destaca-se que a União atuou como “Interveniente-Garante” nesse contrato.

De outra parte, a CAIXA e o Produban assinaram contrato, em 11/04/1997, de assunção de passivos, administração de créditos, confissão de dívidas e outras avenças, no qual a CAIXA assumiu os passivos e a administração de créditos perante o público, bem como o Produban assumiu expressa e formal responsabilidade pela equalização da diferença entre o montante dos passivos assumidos pela CAIXA e o valor que esta teria que pagar ao BCB.

O contrato entre a CAIXA e o BCB foi liquidado no montante de R\$ 22,6 milhões, em 30/06/2000, considerando o valor atualizado levado a débito da conta de reservas bancárias da CAIXA junto ao BCB, conforme consta no expediente DEBAN/DIOPE – 2000/027 do BCB, de 30 de junho de 2000.

Logo após isso, em 04/07/2000, a CAIXA cientificou a STN sobre a liquidação do seu financiamento junto ao BCB, e voltou a cientificar a STN outras reiteradas vezes solicitando o aporte dos recursos respectivos na forma contratualmente pactuada pela Interveniente-Garante, em acordo com previsão disposta no art. 21 da MP nº 1556-9/97. A última análise desta CGU sobre o assunto está consignada na NOTA TÉCNICA Nº 71/2017/CGFAZ/DE/SFC, de 19/01/2017, e relata que ao considerar a planilha de evolução da dívida, remanesce um passivo que a CAIXA cobra no montante de R\$ 16,7



milhões, o qual foi apresentado atualizado no montante de R\$ 54,3 milhões em 30/06/2011.

O processo apresenta uma possível liquidação das obrigações do Produban por parte da CAIXA, nesse caso, numa análise preliminar, estariam extintos os direitos constituídos, conforme Contrato de Assunção de Dívidas que precedeu o Contrato de Mútuo firmado entre a CAIXA e o BCB. Assim, restaria inviabilizada a transferência desses direitos em favor da União, como contrapartida ao ressarcimento do valor equalizável do Contrato de Mútuo estabelecido entre a CAIXA e o BCB sob garantia da União. Por outro lado, caso a CAIXA tenha preservados esses direitos contra o Produban os mesmos deveriam ser honrados pelo seu Controlador com a extinção desse banco.

Nos mesmos moldes dos outros haveres a CAIXA objetiva o reconhecimento e ressarcimento dos valores pela Secretaria do Tesouro Nacional que, por sua vez, submeteu o assunto à avaliação desta CGU. Em virtude disso, foi anotado que a STN deve adotar as seguintes providências:

- (i) verificar junto ao seu órgão de Consultoria Jurídica se houve a ocorrência de prescrição;
- (ii) levantar se União já efetuou pagamentos para adimplir a dívida ora pleiteada;
- (iii) certificar o valor aportado pelo Produban junto à CAIXA;
- (iv) avaliar se a liquidação das obrigações do Produban por parte da CAIXA extinguiu os seus direitos perante o Controlador;
- (v) avaliar se, na impossibilidade de se transferir os direitos da CAIXA, perante o Controlador, para a União, a União ainda seria responsável pelo pagamento da equalização, visto que não poderia buscar o ressarcimento junto ao Controlador; e
- (vi) verificar a adequação das conversões e das atualizações financeiras apresentadas pela CAIXA.

Por fim, propôs-se que o processo fosse devolvido à STN para promover ações destinadas a esclarecer os pontos apresentados por este Ministério.

1.1.1.2 CONSTATAÇÃO

Ativos contingentes nos balanços da CAIXA

Fato

Antes de se proceder ao relato da situação observada na CAIXA, cabe repisar o que dispõe o Comitê de Pronunciamentos Contábeis, em seu pronunciamento 25, ratificado pela Resolução BACEN/CMN 3.823/09:



Ativo contingente

São caracterizados em situações nas quais, como resultado de eventos passados, há um ativo possível cuja existência será confirmada apenas pela ocorrência ou não de um ou mais eventos futuros incertos não totalmente sob controle da entidade.		
A entrada de benefícios econômicos é praticamente certa.	A entrada de benefícios econômicos é provável, mas não praticamente certa.	A entrada não é provável.
O ativo não é contingente (item 33).	Nenhum ativo é reconhecido (item 31).	Nenhum ativo é reconhecido (item 31).
	Divulgação é exigida (item 89).	Nenhuma divulgação é exigida (item 89).

Fonte: Apêndice A – CPC 25

*As referências, dentro do quadro, a outros itens referem-se a itens dentro do CPC 25 e não deste Relatório de Auditoria

Também, o CPC, ao tratar de critério de reconhecimento de ativos estabelecido pelo item 4.44 do Pronunciamento Conceitual Básico do Comitê de Pronunciamentos Contábeis, aprovado pela Resolução CMN 4.144/2012, estabelece que:

“Um ativo deve ser reconhecido no balanço patrimonial quando for provável que benefícios econômicos futuros dele provenientes fluirão para a entidade e seu custo ou valor puder ser mensurado com confiabilidade.”

Apresentada a base normativa para a discussão a seguir, informe-se que nas Demonstrações Contábeis (DC) Consolidadas do exercício de 2016 da CAIXA estão registrados haveres junto à União que contabilmente são considerados ativos contingentes e, conforme indicado no quadro inicial, não deveriam constar das referidas demonstrações. São os seguintes:

Haver	Valor a receber (R\$ mil)
Banco de Roraima (BANRORAIMA)	9.624
Credito junto à União – Bônus, Rendas e Adiantamento - DL 2164/84	232.082
Voto CMN 162/95	707.026
Produban (valores líquidos)	6.312
Total	955.044

Fonte: Elaborado pela CGU

Exceto quanto ao Banroraima os referidos ativos estão também registrados nas Notas Explicativas às Demonstrações Contábeis Consolidadas da União (Item 2.10.2 dessas demonstrações, às fls. 116/117) como passivos contingentes “(...) com a Caixa Econômica Federal (CAIXA) pendentes de pleno reconhecimento que possibilite o andamento dos respectivos processos administrativos de regularização”, conforme publicado no sítio da Secretaria do Tesouro Nacional (STN):

https://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/243309/BGU_2016.pdf/38a8c24f-5cd5-4601-8930-b2ac356c74b8

No decorrer dos exames relativos aos referidos haveres não foram demonstrados elementos que comprovem reconhecimento de quaisquer parcelas incontroversas dos créditos relativos aos Bônus BNH, Voto CMN e Produban. Além disso, cotejamos o posicionamento da CAIXA com o da STN e, em conclusão, verificamos que os processos



administrativos relativos aos referidos créditos ainda têm etapas a serem cumpridas, visando a um eventual reconhecimento. Portanto, o referido reconhecimento ainda é incerto.

A respeito da divulgação exigida conforme o pronunciamento CPC 25, verificamos que as Notas explicativas da Administração da CAIXA às demonstrações contábeis consolidadas, de 31/12/2016, fls. 77, ao tratar do assunto de transações com partes relacionadas, de forma incoerente com os dados acima expostos, informou que:

"No curso de suas operações, a CAIXA gera valores a receber de seu Controlador, que, em 31 de dezembro de 2016, totalizavam aproximadamente R\$ 2 bilhões. Parte representativa desse montante é constituído por saldos relativos a operações antigas, para os quais a Administração da CAIXA concluiu as tratativas e fechou entendimento com a Secretaria do Tesouro Nacional, cujo processo para o recebimento encontra-se em fase de validação e para os quais existe previsão orçamentária da União para quitação." (Original sem grifo)

No caso dos créditos referentes ao Bônus BNH, Voto 162/95 e Produban as referidas Notas Explicativas não esclareceram a situação de não reconhecimento pela STN dos haveres em questão, portanto, concluímos que as referidas divulgações careceram da devida precisão.

No caso do crédito relativo ao BANRORAIMA, a situação é mais fática, pois já há manifestação da STN pelo não reconhecimento da dívida, conforme ofício enviado pela referida Secretaria à CAIXA, em agosto de 2016.

Causa

Não aplicação das normas contábeis emitidas pelo Comitê de Pronunciamentos Contábeis, conforme ratificado pela Resolução BACEN/CMN 3.823/09 e Resolução CMN 4.144/2012.

Manifestação da Unidade Examinada

Dada a complexidade do tema, cabe transcrever abaixo a íntegra da manifestação da CAIXA em atenção ao assunto:

"Não obstante a União classificar contabilmente os valores reclamados pela CAIXA relativos aos haveres "Créditos junto à União – DL 2164/84", "Voto CMN 162/95" e "PRODUBAN" como Passivos Contingentes, esses Ativos contabilizados no Balancete da CAIXA tiveram como origem a assunção por esta Instituição dos ativos e passivos do extinto BNH – Banco Nacional de Habitação e por promulgação de legislação federal, em todos os casos com garantia da União de modo a não imputar-lhe prejuízo ao patrimônio.

Por esta característica não há de se falar em Ativo Contingente exatamente pela sua definição. Eles existem por força de lei e para existirem não estão condicionados à confirmação de ocorrência ou não de eventos futuros incertos não totalmente sob controle da entidade.



Desse modo a classificação contábil se deu em razão da definição trazida pelo CPC 00 (R1) - Estrutura Conceitual para Elaboração e Divulgação de Relatório Contábil-Financeiro, reproduzida abaixo:

“4.44. Um ativo deve ser reconhecido no balanço patrimonial quando for provável que benefícios econômicos futuros dele provenientes fluirão para a entidade e seu custo ou valor puder ser mensurado com confiabilidade.”

Todavia, o que eventualmente poderá suscitar dúvida é quanto ao valor a ser recuperado desses Ativos.

Para tanto, o CPC 01 – Redução ao Valor Recuperável de Ativos preconiza que a entidade deve aplicar procedimentos para assegurar que seus ativos estejam registrados contabilmente por valor que não exceda seus valores de recuperação. Um ativo está registrado contabilmente por valor que excede seu valor de recuperação se o seu valor contábil exceder o montante a ser recuperado pelo uso ou pela venda do ativo. Se esse for o caso, o ativo é caracterizado como sujeito ao reconhecimento de perdas, e o Pronunciamento Técnico requer que a entidade reconheça um ajuste para perdas por desvalorização.

Entretanto, considerando as características e o risco frente ao devedor de não recebimento desses valores e por se tratar de operações atípicas onde não há definição de vencimento, não se identificou evidências de que o valor do ativo diminuiu significativamente durante o período.

Quanto à solicitação de manifestação tecnicamente fundamentada sobre a insuficiência e imprecisão da anotação da situação dos haveres em nota explicativa:

"No curso de suas operações, a CAIXA gera valores a receber de seu Controlador, que, em 31 de dezembro de 2016, totalizavam aproximadamente R\$ 2 bilhões. Parte representativa desse montante é constituído por saldos relativos a operações antigas, para os quais a Administração da CAIXA concluiu as tratativas e fechou entendimento com a Secretaria do Tesouro Nacional, cujo processo para o recebimento encontra-se em fase de validação e para os quais existe previsão orçamentária da União para quitação."

Conforme orientação da STN, a CAIXA encaminhou dossiês de cada crédito à STN contendo a relação de documentos, conforme disciplina o Decreto nº 1647/95, objetivando o ressarcimento dos valores pela União.

Todos os processos foram verificados pela Auditoria Interna da CAIXA, objetivando credenciar apuração dos fatos e valores, tendo sido finalizados pela emissão de Pareceres Técnicos por parte da Auditoria, atestando a correção dos montantes a serem encaminhados à STN.

A formalização foi concluída em SET/2012 com a elaboração de Ofícios CAIXA encaminhados à STN com a solicitação de exame das matérias.

Em 2015, a CAIXA passou a realizar negociações junto à STN no âmbito daquele órgão, ocasionando o recebimentos valores do ex-território de Roraima em dezembro/15.

Para os haveres Voto CMN 162/95, PRODUBAN E Bônus BNH, em dezembro/2016 os processos foram devolvidos à STN para que apresente parecer da PGFN sobre a inexistência de hipóteses de prescrição e decadência, bem como documentação de originação dos créditos.



No que coube a Administração da CAIXA, as tratativas foram concluídas, fechou-se o entendimento com a STN e o processo encontra-se em fase de validação.

Considerando as informações acima, afirmamos que as informações constantes em Nota Explicativa encontra-se fundamentada nas ações e reuniões realizadas pela Administração da CAIXA junto à Secretaria do Tesouro Nacional.

Quanto à solicitação de manifestação tecnicamente fundamentada sobre o não reconhecimento da perda no exercício encerrado em 2016:

O procedimento de reconhecimento imediato no resultado do período das perdas decorrentes de redução do valor recuperável do Ativo estabelecido no MN 251, citado por essa Auditoria, não dá autonomia à área contábil para o registro contábil sem autorização da alçada competente para apropriação em prejuízo.

Além do mais, conforme o COSIF dispõe no Capítulo 1 – Normas Básicas, 1 – Princípios Gerais, o simples registro contábil não constitui elemento suficientemente comprobatório, devendo a escrituração ser fundamentada em comprovantes hábeis para a perfeita validade dos atos e fatos administrativos.

Desta forma, o ativo remanescente do Banco de Roraima relativa ao contrato nº 1002/87 da Prefeitura de Manaus/AM deverá ser baixado tão logo finalize os trâmites internos que autorize o lançamento a prejuízo.

Quanto à solicitação de manifestação tecnicamente fundamentada sobre a insuficiência e imprecisão da anotação da situação dos haveres relativo ao BANRORAIMA em nota explicativa:

Não houve anotação nas Notas Explicativas das demonstrações contábeis acerca do Ofício OF 32/2016/GEROB/COFIS/SUPOF/STN/MF, de 16/08/16 emitido pela STN, tendo em vista que não houve manifestação da Administração da CAIXA, até a presente data, desistindo da cobrança dos valores a receber e assumindo como perda o montante em questão.”

Depois dessa primeira argumentação, a CAIXA informou, por ocasião da manifestação à Solicitação de Auditoria 201700206/23, em 11/08/2017, que a VIGOV está ultimando ações para o registro dos valores do BANRORAIMA a prejuízo.

Em seguida, após a reunião de busca conjunta de soluções e em manifestação ao Relatório Preliminar de Auditoria, a CAIXA, mediante e-mail de 31/08/2017, acrescentou as seguintes manifestações:

1.1.2 - Quanto à constatação “Ativos contingentes nos balanços da CAIXA” e em relação à Recomendação 2, a seguir transcrita, a Diretoria Executiva Controladoria (DECON) sugere a alteração do procedimento que requer o expurgo completo do ativo, após decorrido doze meses do recebimento pela Secretaria do Tesouro Nacional do expediente de que trata a Recomendação 1.

Recomendação 2: 2. Decorridos doze meses do recebimento pela Secretaria do Tesouro Nacional do expediente de que trata o subitem 1 acima, adotar medida contábil adequada para expurgar completamente os efeitos patrimoniais de todos os ativos que não tenham sido reconhecidos, dentro do referido prazo, como líquidos e certos por aquele órgão, em conformidade com o critério de reconhecimento de ativos estabelecido pelo item 4.44 do Pronunciamento Conceitual Básico do Comitê de Pronunciamentos Contábeis, aprovado pela Resolução CMN 4.144/2012; (grifo nosso).



1.1.2.1 - Ponderamos que, conforme mencionado em manifestação anterior, em essência os ativos registrados pela CAIXA relacionados a créditos perante a entes da Federação enquadram-se no escopo do Pronunciamento Contábil CPC 01 – Redução ao Valor Recuperável de Ativos, incorporado ao arcabouço normativo do Conselho Monetário Nacional e do Banco Central do Brasil por meio da Resolução nº 3.566/08, e como tal requer que a instituição assegure que “ativos não estejam registrados contabilmente por um valor superior àquele passível de ser recuperado por uso ou por venda” (CPC 01, item 1).

1.1.2.2 - Assim, sugerimos alterar a Recomendação 2, para que decorridos doze meses da instituição do grupo de trabalho, a CAIXA adote medida adequada para assegurar que os ativos reflitam seus valores de realização, em conformidade com o critério de reconhecimento de ativos estabelecido pelo item 4.44 do Pronunciamento Conceitual Básico do Comitê de Pronunciamentos Contábeis, aprovado pela Resolução CMN 4.144/2012 e em atendimento ao disposto no Pronunciamento Contábil 01 – Redução ao Valor Recuperável de Ativos, aprovado pela Resolução CMN 3.566/08, de forma a reconhecer a perda por redução ao valor recuperável de ativos, caso haja expectativa de que o valor a receber seja inferior ao registrado; ou reconhecendo a atualização monetária do valor, caso o valor reconhecido pela STN seja superior ao valor registrado na CAIXA em decorrência de correção do montante original por índice diferente.

1.1.2.3 - Logo, acreditamos que devido aos trâmites internos requeridos para deliberações na CAIXA e na Secretaria do Tesouro Nacional, é possível que após decorrido o prazo mencionado na Recomendação 2 (doze meses após a instituição de Grupo de Trabalho) ainda não tenham sido concluídas todas as fases para definição do valor a ser recebido pela CAIXA. Caso isso ocorra, entendemos que as negociações realizadas no âmbito do grupo de trabalho conferirão subsídios para que a CAIXA possa efetuar avaliação robusta acerca do valor efetivamente recuperável dos ativos em questão, não sendo necessário “expurgar completamente os efeitos patrimoniais de todos os ativos (...)”, conforme consta da referida recomendação.

1.1.2.4 - No que tange à recomendação 3, considerando que a CAIXA já ajustou as Notas Explicativas às Demonstrações Financeiras referentes ao primeiro semestre de 2017, retirando a citação de informações constante das demonstrações do Tesouro Nacional, propomos a seguinte redação:

Recomendação 3: Nesse ínterim, explicitar nas Notas explicativas às demonstrações contábeis, a completude de detalhes acerca dos trâmites necessários ao reconhecimento dos créditos, pelo Tesouro Nacional.

1.1.2.5 - Destacamos que, nos trabalhos realizados pela PricewaterhouseCoopers Auditores Independentes – PwC no processo de auditoria das demonstrações contábeis de 30 de junho de 2017, aquela empresa realizou a circularização entre os valores reconhecidos na CAIXA e os valores das obrigações identificadas pela União ainda que em processo de reconhecimento. Essa circularização confere indicativos de que o montante total recuperável relativo aos ativos (i) Bônus, Rendas e Adiantamento – DL 2.164/74, (ii) Voto CMN 162/95 e (iii) Produban, poderá ser superior ao valor total atualmente reconhecido pela CAIXA, conforme indicam os valores apresentados no Ofício nº 29/2017/GEROB/COFIS/SUPOF/STN/MF-DF de 26/07/2017, informando que os saldos das Obrigações da União, estão em processo de reconhecimento e que a solução dessas pendências demandam esforços da Secretaria do Tesouro Nacional – STN/MF, da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional – PGFN/MF e da Secretaria Federal de Controle Interno – SFC/CGU-PR.



Análise do Controle Interno

As considerações apresentadas pela CAIXA argumentaram principalmente que (i) os haveres antigos contabilizados no Balancete da CAIXA tiveram como origem a promulgação de legislação federal e que (ii) há previsão orçamentária da União para atender a esses haveres. O intuito era demonstrar que há direito líquido e certo aos haveres.

Esta equipe de auditoria mantém o entendimento de que a Legislação, *per si*, não é geradora de haveres a receber, apesar de gerar formalmente previsão jurídica dos haveres. Por conseguinte, na essência do caso concreto, não há evidência de que de fato os “benefícios econômicos futuros dele provenientes fluirão para a entidade”, uma vez que a CAIXA não detém ingerência para executar tais títulos contra o Tesouro, estando a mercê do reconhecimento e liquidação por parte dele.

Para que se respeite a premissa da manutenção da essência sobre a forma nos registros contábeis, a simples previsão legal, sem evidência de realização financeira, não justifica a contabilização. O mesmo vale para o argumento de existência de previsão orçamentária para cumprimento da obrigação contingente no Tesouro, pois a CAIXA não pode induzir sua execução. O próprio fato de o Tesouro classificar tais créditos como Passivos Contingentes da União (não sendo contabilizados, apenas divulgados) indica que as ações e reuniões realizadas pela Administração da CAIXA junto à STN não surtiram reconhecimento dos passivos para fins de registro.

Sobre a circularização levada a efeito pela PricewaterhouseCoopers Auditores Independentes – PwC no processo de auditoria das demonstrações contábeis de 30 de junho de 2017, temos que a Secretaria do Tesouro Nacional, no anexo à resposta trouxe que:

“Trata-se de passivos contingentes da União com a Caixa Econômica Federal pendentes de pleno reconhecimento que possibilite o andamento dos respectivos processos administrativos de regularização. A solução dessas pendências está a demandar esforços na Secretaria do Tesouro Nacional – STN/MF, da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional – PGFN/MF e da Secretaria Federal de Controle Interno – SFC/CGU-PR, com a finalidade de que sejam ratificados os valores alegados. Os montantes apresentados no quadro resultam da aplicação da variação do IPC-A, mais juros à taxa de 6% a.a., sobre os valores apurados e informados pela própria Caixa, em 2011.”

Tal manifestação da Secretaria do Tesouro Nacional, pelo seu teor, ratifica o entendimento desta equipe de auditoria.

Repise-se o fato de que, ao analisar esses créditos, a CGU elencou para a STN um conjunto de providências a serem tomadas, as quais precedem e são condições para o reconhecimento de tais dívidas.

No caso do bônus referente ao DL 2164/84 e do Voto 162/95, a STN terá que (i) verificar junto ao seu órgão de consultoria jurídica se houve a ocorrência de prescrição; (ii) levantar todos os pagamentos efetuados pela União à CAIXA no âmbito do bônus BNH; (iii) avaliar se os valores requeridos pela CAIXA são subsistentes e se ainda não foram pagos integralmente pela União; (iv) obter toda a documentação primária comprobatória do pleito em análise; (v) verificar detalhadamente as planilhas apresentadas pela CAIXA,



principalmente em relação a possíveis erros de transposição de valores e cálculos efetivados; e (vi) verificar a adequação das conversões e das atualizações financeiras apresentadas pela CAIXA.

Já em relação ao crédito referente à liquidação do Produban, a STN, além das condições transcritas aplicáveis aos créditos acima, terá que se certificar do valor aportado pelo Produban junto à CAIXA; avaliar se a liquidação das obrigações do Produban por parte da CAIXA extinguiu os seus direitos perante o Controlador; e avaliar se, na impossibilidade de se transferir os direitos da CAIXA, perante o Controlador, para a União, esta ainda seria responsável pelo pagamento da equalização, visto que não poderia buscar o ressarcimento junto ao Controlador.

Por tudo isso, embora possa se pleitear sua existência, os haveres em discussão são caracterizados como ativos contingentes. Sobre o pleito, verificamos, conforme informado, que a CAIXA encaminhou dossiês de cada crédito à STN contendo a relação de documentos objetivando o ressarcimento dos valores pela União e se colocou à disposição para outros esclarecimentos. Entretanto, não nos foram apresentados eventuais elementos de avanços nas tratativas de reconhecimento dos ativos.

Dessa forma, só é possível acatar em parte a sugestão quanto à alteração da recomendação, uma vez que subsiste a situação presente de ser incerto o reconhecimento pelo Tesouro Nacional de qualquer assunção de dívida relativo a esses haveres.

No que tange à sugestão de alteração da recomendação que trata das Notas Explicativas, a despeito de não ter sido possível verificar o ajuste feito referente ao primeiro semestre de 2017, por ainda não estar disponível, acatamos seu teor.

Por fim, sobre a manifestação quanto ao não reconhecimento da perda no exercício encerrado em 2016 do crédito referente ao BANRORAIMA, temos que a questão levantada pela auditoria não focou a autonomia da área contábil para apropriação em prejuízo sem autorização da alçada competente. O que se questionou foi justamente a inação da administração da empresa, alçada competente, que, mesmo de conhecimento do assunto desde agosto de 2016, não promoveu o reconhecimento da perda nas Demonstrações Contábeis.

A despeito disso, entende-se que a CAIXA acatou o posicionamento da equipe de auditoria ao informar, em resposta de 11/8/2017, e depois, em 31/08/2017, que a VIGOV está ultimando ações para o registro dos valores do BANRORAIMA à Prejuízo.

Recomendações:

Recomendação 1: Proponha à Secretaria do Tesouro Nacional, no prazo de trinta dias, a criação de Grupo de Trabalho com integrantes da CAIXA e daquela Secretaria, para tratar dos trâmites necessários ao reconhecimento dos créditos relativos ao Bônus BNH - Dec-Lei 2.164/84, Voto 162/95 e Produban;

Recomendação 2: Decorridos doze meses do recebimento, pela Secretaria do Tesouro Nacional, do expediente de que trata o subitem 1 acima, adotar medida contábil adequada para expurgar completamente os efeitos patrimoniais de todos os ativos que não tenham sido reconhecidos, dentro do referido prazo, como líquidos e certos por aquele órgão e, para aqueles que tenham sido reconhecidos, que reflitam seus valores de realização, ambas situações em conformidade com o critério de reconhecimento de ativos



estabelecido pelo item 4.44 do Pronunciamento Conceitual Básico do Comitê de Pronunciamentos Contábeis, aprovado pela Resolução CMN 4.144/2012;

Recomendação 3: Nesse ínterim, explicitar nas Notas Explicativas às Demonstrações Contábeis a completude de detalhes acerca dos trâmites necessários ao reconhecimento dos créditos pelo Tesouro Nacional;

Recomendação 4: Em relação aos ativos relativos ao BANRORAIMA, adotar, imediatamente, medida contábil adequada para expurgar completamente os efeitos patrimoniais de todos os ativos que não tenham sido reconhecidos.

1.1.1.3 INFORMAÇÃO

Atendimento ao artigo 36 da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF

Fato

No exercício de 2016, o Governo Federal manteve a execução de programas governamentais operacionalizados pela CAIXA, com contratação firmada entre a estatal (como prestadora dos serviços) e a União (como tomadora dos serviços), por intermédio dos Ministérios gestores, não havendo, dessa forma, relação direta da CAIXA com o Tesouro Nacional.

Os exames tiveram por objetivo avaliar, no âmbito da execução desses programas, a obediência ao impedimento legal de serem concedidas operações de crédito de uma instituição financeira estatal para o ente da Federação que a controle, conforme art. nº 36 da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF).

A esse respeito também foi editado o Decreto 8.535/2015, que regulamenta a contratação de serviços de instituições financeiras pelos órgãos e entidades do Poder Executivo federal. O referido decreto veda firmar contrato de prestação de serviços com instituições financeiras, no interesse da execução de políticas públicas, que contenha cláusula que permita a ocorrência de insuficiência de recursos por período superior a cinco dias úteis e a existência de saldos negativos ao final de cada exercício financeiro.

O Decreto 8.535/2015 estabeleceu também que em caso de excepcional insuficiência de recursos, a instituição financeira comunicará a ocorrência ao órgão ou entidade do Poder Executivo federal contratante até o quinto dia útil da ocorrência, que procederá à cobertura do saldo em quarenta e oito horas úteis, contadas a partir do recebimento da comunicação.

Dos exames realizados relativos à posição mensal dos saldos financeiros consolidados dos programas Bolsa Família, PETI, Fomento, Garantia-Safra, De Volta Para Casa, Bolsa Atleta, Abono Salarial, PIS - Quotas e Rendimento, Seguro Desemprego, PPE, Bolsa Verde, Mulheres da Paz e Protejo, no exercício de 2016, revelou que não houve saldo negativo nas contas de suprimento por mais de 5 (cinco) dias de nenhum dos programas mencionados, nem ao final do exercício financeiro de 2016. Essa análise limitou-se à verificação da consistência dos saldos das referidas contas com as movimentações indicadas, bem como à existência de saldos negativos nessas contas.



Do exposto, concluímos que a gestão financeira dos programas governamentais atendeu aos dispositivos legais citados.

Também foram analisados os valores a receber de tarifas contratuais decorrentes dos serviços prestados pela CAIXA no que concerne à operacionalização dos programas. A esse respeito, verificou-se valores faturados até 31/12/2016 e ainda pendentes de recebimento conforme a seguir:

Programa e Governo	Valor Faturado até 31/12/2016 a receber (R\$ mil)
Seguro Desemprego	6.828
Abono Salarial	17.534
Bolsa Família	11.066
Total	35.428

Fonte: Elaborado pela CGU, atualizado pela resposta à Solicitação de Auditoria nº 201700206/23.

Sobre os valores pendentes dos Programas Abono Salarial e Seguro-Desemprego a CAIXA informou que:

“O Ministério gestor realizou parte dos pagamentos no exercício de 2016, referentes às tarifas pendentes, em cumprimento do acordo mediado pela Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal – CCAF. Após essa última negociação e os pagamentos realizados, o Ministério do Trabalho apresentou diversas contestações sobre os valores já acordados na CCAF e sobre os valores faturados após esse período. Desde então, a CAIXA tem realizado análises dos argumentos técnicos e operacionais que embasam as contestações para, então, recorrer aos procedimentos administrativos cabíveis e, em caso de insucesso, protocolará solicitação de intermediação junto à Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal – CCAF.”

Quanto aos os valores a receber do Ministério do Desenvolvimento Social - MDS, gestor do Programa Bolsa Família, a CAIXA informou que protocolou solicitação de intermediação junto à Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal – CCAF.

1.1.2 OPERAÇÕES DE CRÉDITO EM INST.FINANCEIRAS

1.1.2.1 INFORMAÇÃO

Restrição à extensão dos exames sobre garantias em operações de crédito

Fato

Inicialmente, o escopo pretendido pela auditoria decorreu de acordo firmado com o Tribunal de Contas da União (TCU) para que as contas anuais contassem com avaliação sobre as garantias das operações de crédito contratadas com empresas atingidas pela “Operação Lava Jato”. Por isso, a demanda inicial, para viabilizar seleção de amostra, foi de que o banco fornecesse dados básicos (como valor concedido e saldo devedor) das operações de crédito vigentes ao longo de 2016, com as referidas empresas.



Cotejando a quantidade relevante de operações de crédito listadas com a capacidade operacional da equipe de auditoria foram selecionadas, com base no critério de relevância, criticidade e materialidade, oito operações de natureza diferenciada, sendo: (i) quatro operações de Project Finance, na área de infraestrutura e saneamento; (ii) duas operações de crédito à exportação; e (iii) duas operações de financiamento de capital de giro. A CAIXA, porém, alegando não ter obtido a autorização da Embraport (Empresa Brasileira de Terminais Portuários, do Grupo OAS), e também alegando estar de acordo com a Lei Complementar 105 de 10/01/2011, não apresentou a documentação relativa a uma das operações (...) *Informações suprimidas por solicitação da Unidade Examinada, em função de sigilo, na forma da Lei Complementar nº 105/2001 e da Constituição Federal de 1988 (...)*. Também não apresentou a documentação relativa às duas operações de financiamento de capital de giro à Odebrecht Realizações Imobiliárias, no valor total de R\$ 98 milhões. Dessa forma o escopo do trabalho foi limitado nessas análises específicas.

Embora as Solicitações de Auditoria tenham base na Lei 10.180/2001 (artigo 26), reforçada pela Lei 13.303/2016 (artigos 85 e 86), e no entendimento de que o compartilhamento de informações sigilosas com o órgão central de controle interno não representa “quebra de sigilo”, decidiu-se prosseguir com a auditoria limitada às operações cuja documentação foi apresentada. Afinal, diante do prazo para a conclusão da auditoria, não havia tempo hábil para mobilizar os diversos atores que participariam da discussão jurídica.

Apresentadas as informações sobre a restrição, há que se apontar, entretanto, que para as cinco outras operações selecionadas como amostra a companhia apresentou todas as informações solicitadas pela equipe de auditoria.

1.1.2.2 INFORMAÇÃO

Gestão de garantias segundo as normas internas da CAIXA

Fato

O presente relato apresenta os resultados da avaliação realizada sobre garantias aceitas pela CAIXA em operações de crédito concedidas a empresas relacionadas na denominada Operação Lava-Jato.

De um lado, as análises buscaram verificar se os critérios estabelecidos pela instituição financeira para o aceite de garantias na concessão de operações de crédito são consistentes e verificáveis e contemplam características como suficiência, exequibilidade e liquidez, e se a instituição prevê a adoção de procedimentos adequados para a preservação da suficiência das garantias frente à operação de crédito que visam proteger. De outro lado, foi selecionada uma amostra de auditoria para verificar se os procedimentos relativos à gestão de garantias são efetivamente aplicados conforme definido nas normas do banco e se existiram, no momento da contratação da operação de crédito ou no acompanhamento das garantias, fragilidades capazes de impactar o grau de suficiência da garantia.

A amostra de auditoria, selecionada com base no critério de materialidade, criticidade e relevância, foi composta de oito operações, de natureza diferenciada, sendo: (i) quatro operações de *Project Finance*, na área de infraestrutura e saneamento; (ii) duas operações de crédito à exportação; e (iii) duas operações de financiamento de capital de giro. Conforme exposto no item 1.1.2.1 deste relatório, porém, a CAIXA não forneceu à equipe de auditores a documentação relativa a três operações.



Levando em consideração a natureza diferenciada entre as operações de *Project Finance* e as operações de Crédito à Exportação analisadas, os resultados das análises serão apresentados adiante de forma segregada.

Operações de Crédito à Exportação

Quanto às operações de crédito à exportação, foram analisadas duas operações concedidas à empresa Braskem, do Grupo Odebrecht, sendo uma delas relativa à concessão de Nota de Crédito à Exportação – NCE (destinada à aplicação na produção industrial voltada para exportação), no valor de R\$ 400 milhões, e outra relativa ao Adiantamento sobre Contrato de Câmbio (também voltada para o financiamento de produtos à exportação), no valor de R\$ 500 milhões.

Nota de Crédito à Exportação – NCE

No caso da NCE observou-se que, embora por definição legal (Lei nº. 6.313/75 e Decreto-Lei nº 413/69), não haja exigência de garantia real à operação, foi constituído *covenant* para garantir em conta vinculada na CAIXA o pagamento dos encargos trimestrais do contrato. O pagamento do principal, porém, não foi garantido por meio de outros instrumentos, como uma garantia fidejussória, por exemplo. A CAIXA justificou a concessão sem exigência de garantias adicionais dado o bom relacionamento histórico da Braskem com o banco, o que se confirmou através dos pareceres técnicos que indicaram a existência de diversas contas e investimentos da empresa na CAIXA, além da análise econômico-financeira da companhia e da sua classificação de crédito favorável. A CAIXA informou não haver inadimplência no contrato, que deverá ser concluído em 2019.

A operação foi aprovada pelo Conselho Diretor da CAIXA, atendendo ao Regime de Alçadas. Observou-se, porém, que a Resolução do Conselho Diretor - CD que aprovou o crédito determinou à Agência Centro Empresarial/SP (agência gestora da operação), o “acompanhamento e monitoramento das garantias ofertadas ao longo da vigência da operação”. Ora, como não houve vinculação de garantias, por previsão legal, conforme justificado pela CAIXA, entende-se que tal determinação do CD é inerte, o que indica necessidade de melhor avaliação por parte da estatal na elaboração de seus expedientes, sobretudo quando o tema é de tão grande relevância e materialidade.

Com relação a essa observação, a CAIXA informou que a Resolução do CD foi baseado em um “texto padrão usualmente utilizado (...) em outras operações que possuem algum tipo de garantia” e que “atuará (...) para a inibição de ocorrências de mesma natureza”.

O contrato firmado com a Braskem consignou a possibilidade de a CAIXA fiscalizar, nas dependências da companhia, a aplicação dos recursos na produção objeto do financiamento. Nesse mesmo sentido, a Superintendência Nacional de Administração de Risco Corporativo da CAIXA demonstrou preocupação com o risco de multa fiscal, dado o longo prazo da operação (96 meses), caso houvesse falha no acompanhamento da comprovação de aplicação dos recursos na finalidade proposta, uma vez que a operação é beneficiada com isenção do Imposto sobre Operações Financeiras - IOF, mediante comprovação por meio das Declarações do Despacho de Exportação. A CAIXA não evidenciou a realização dessas fiscalizações e argumentou que a comprovação da aplicação será feita pela Braskem ao final do contrato, mediante apresentação dos documentos comprobatórios.



Ainda com relação à ausência das fiscalizações a CAIXA informou, em resposta à SA 201700206/26, que “o mecanismo de acompanhamento pós contratação desta obrigação é contínuo e realizado por meio das informações gerenciais obtidas pela caracterização de movimentação do cliente, análises contínuas sobre a atuação da empresa (...) e, também, pela renovação das análises de risco de crédito da devedora”. Acrescentou ainda que “a partir dessas análises, identificada alguma situação que demonstre conflito com as obrigações pactuadas no instrumento, a visita à Companhia é uma das medidas utilizadas pela CAIXA para comprovação das obrigações contratuais, adotando-se, se necessário, as medidas legais cabíveis em caso de observação de descumprimento;

Adiantamento sobre Contrato de Câmbio

Quanto ao Adiantamento sobre Contrato de Câmbio, observou-se que também foi respeitado o Regime de Alçadas, tendo sido a operação aprovada pelo CD por meio de resolução. A operação foi aprovada na modalidade *free*, ou seja, sem garantias, com base nas análises técnicas de capacidade econômico-financeira, solidez do grupo empresarial, relacionamento do cliente com o banco e análise de *rating*, considerado favorável. Não obstante, foi firmado *covenant* que autorizava a CAIXA a efetuar em qualquer conta do cliente o bloqueio de saldos até a importância suficiente à integral liquidação de eventual dívida vencida. Ademais, a CAIXA considerou como circunstância mitigadora o fato de que os contratos de adiantamento de câmbio são considerados créditos extra concursais.

Na visão da auditoria, há que se admitir a razoabilidade de que seja considerada a reciprocidade no relacionamento com clientes de histórico de crédito favorável, além do fato de que a imposição de travas desarrazoadas tende a direcionar o cliente a opções mais favoráveis junto a instituições concorrentes. Não se pode, porém, negligenciar as devidas cautelas e controles para a adequada gestão dos riscos a que o banco tende a se expor. No caso em tela, porém, não foram encontrados indícios aparentes de impropriedades.

Operações de Crédito de Infraestrutura

Foram selecionadas para análise três operações de crédito, conforme detalhado no quadro a seguir:

(...) Informações suprimidas por solicitação da Unidade Examinada, em função de sigilo, na forma da Lei Complementar nº 105/2001 e da Constituição Federal de 1988 (...)

Em relação aos contratos de infraestrutura, quanto à consistência e verificabilidade dos critérios estabelecidos para o aceite de garantias, verificou-se que:

1. A CAIXA possui normativos destinados a padronizar os conceitos dos tipos de garantias aceitas nas operações de concessão dos segmentos habitacional, comercial e agrícola/rural, delimitar os requisitos mínimos formais e a padronização dos termos de constituição, bem como estabelecer ordem de prioridade dos tipos de garantias. A definição da ordem de prioridade na escolha dos tipos de garantias considera características de liquidez e exequibilidade. Além disso, o aceite de garantia ofertada está condicionado à manutenção do percentual de cobertura ao longo do ciclo do crédito. Ainda, há previsão de que as formas de atualização de suficiência de garantias sejam atualizadas;
2. Há previsão normativa de que garantia que tenha percentual de cobertura reduzido deverá ser complementada ou substituída por outra com igual ou melhor



avaliação. Ainda, gestores de produtos que tenham insuficiência de garantia como característica em suas operações devem apresentar estudos sobre viabilidade dessas no mercado;

3. Na avaliação da liquidez da garantia é considerada a facilidade de conversão do bem em dinheiro *versus* a perda de valor do produto ao longo do ciclo de crédito;
4. Há previsão normativa de que todas as garantias devem ser detalhadas em sistema para fins de identificação e controle de sua suficiência, bem como propiciar maior agilidade ao processo de retomada. Ainda, há cláusulas para diversos dos tipos de garantias aceitas nas quais os signatários atestam que os respectivos bens estejam livres e desembaraçados de quaisquer ônus, e ainda que não poderão constituir ônus de qualquer natureza, ou qualquer outro gravame sobre os bens. O normativo apresenta ainda modelo padrão de cláusulas contratuais, sendo que, para todos os tipos de garantia, há cláusulas prevendo obrigação para o garantidor de levar o instrumento contratual ao registro no Cartório de Títulos e Documentos e no órgão competente;
5. Os bens ofertados como garantia devem obrigatoriamente ser cobertos por seguros específicos até a liquidação total da dívida;
6. A CAIXA possui instrumento denominado Matriz de Garantias na qual os bens ofertados são classificados em *ranking* seguindo critérios de liquidez e exequibilidade. Possui ainda arquivo contendo a qualificação em *ranking* de cada tipo de garantia a fim de orientar os gestores quanto à aplicabilidade em seus produtos.

Quanto à adoção de procedimentos adequados para a preservação da suficiência das garantias frente à operação de crédito que visam proteger, verificou-se que:

1. Há previsão normativa de que cabe ao gerente concessor o acompanhamento das operações de crédito concedidas às empresas de sua carteira, sendo de sua responsabilidade realizar análise qualitativa e quantitativa da carteira de títulos em garantia, a fim de verificar sua suficiência e liquidez, quando se tratar de operações com garantias representadas por recebíveis. Disposições específicas constam dos normativos de cada produto;
2. Há previsão normativa de que garantia que tenha percentual de cobertura reduzido deverá ser complementada ou substituída por outra com igual ou melhor avaliação;
3. Para formalização da garantia, há previsão normativa de que os respectivos bens sejam registrados, conforme a natureza do bem, no Cartório de Registro de Títulos e Documentos, no Cartório de Registro de Imóveis, no Detran e no Sistema Nacional de Gravames - SNG, além de detalhar em sistema interno para fins de identificação e controle de suficiência;
4. Quando se trata de penhor mercantil de máquinas, aparelhos, materiais ou instrumentos instalados, o bem empenhado deverá ter seu valor auferido por Laudo de avaliação válido, emitido por empresa especializada, fabricante ou GIHAB (Gerência de Habitação) de vinculação.

Quanto à aplicação dos procedimentos relativos à gestão de garantias, conforme definido nas normas do banco, não foram identificados, na amostra selecionada:



1. Garantias que não atendam aos critérios definidos;
2. Garantias aceitas sem contratação de seguros, conforme o caso;
3. Contratos celebrados cujo aceite das garantias não tenham seguido às alçadas de decisão estipuladas.

Ainda,

Em todos os contratos analisados há cláusulas estipulando reforço ou substituição de garantias que venham a ser consideradas insuficientes pelo banco.

1.1.2.3 CONSTATAÇÃO

Deficiências na gestão de garantias da operação de crédito (...) *Informações suprimidas por solicitação da Unidade Examinada, em função de sigilo, na forma da Lei Complementar nº 105/2001 e da Constituição Federal de 1988 (...)*

2 GESTÃO OPERACIONAL

2.1 AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS

2.1.1 EFETIVIDADE DOS RESULTADOS OPERACIONAIS

2.1.1.1 INFORMAÇÃO

Processo de Desestatização no segmento de Loterias Instantâneas da CAIXA

Fato

O projeto Caixa Instantânea, iniciado em 2015, visava substituir a antiga Loteria Instantânea por uma outra modalidade (Loteria Instantânea Exclusiva - LOTEEX), lançada por uma nova companhia a ser constituída inicialmente como subsidiária integral da CAIXA (Caixa Instantânea S.A., doravante Caixa Instantânea), com subsequente desestatização por meio da alienação do controle acionário.

Segundo informado pela CAIXA, a modalidade da Loteria Instantânea (predecessora da LOTEEX, criada pelo Decreto 99.268/1990) representava apenas 1,42 % do volume da arrecadação total das loterias. Dentre os obstáculos enfrentados para a comercialização do produto foi informado o seu baixo “payout”, que reduzia a atratividade para o apostador em comparação com outros produtos do portfólio das Loterias CAIXA.

Além disso, em setembro de 2014, a Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda (SEAE/MF) determinou a vinculação dos percentuais de distribuição de arrecadação da loteria instantânea aos estabelecidos no Decreto-Lei 204/67, o que na prática reduziu em 5% os valores destinados ao custeio e manutenção do produto, inviabilizando o equilíbrio econômico-financeiro dessa modalidade, e impedindo que os custos de produção, distribuição dos bilhetes e comissionamento de lotéricos pudessem ser custeados pela CAIXA.

Nesse contexto, a CAIXA e a SEAE/MF elaboraram proposta de novo modelo de exploração para a modalidade, buscando a maior eficiência e o reposicionamento do produto no mercado. Na sequência foi editada a Lei nº 13.155, de 04/08/2015, que



autorizou o Poder Executivo a instituir a LOTEX, a ser autorizada pelo Ministério da Fazenda e executada diretamente pela CAIXA ou indiretamente, mediante concessão. Conforme fundamentos apresentados pela área técnica da CAIXA, o Conselho de Administração aprovou a criação da Caixa Instantânea como subsidiária integral da CAIXA.

A referida lei elevou o *payout* da modalidade, alinhando-o ao valor médio adotado pelos principais operadores mundiais, e inovou ao possibilitar a venda não só de bilhetes físicos, mas também incluindo a comercialização por canais virtuais, via aplicativo e site próprio.

Segue um quadro comparativo entre a Loteria Instantânea extinta e o projeto da LOTEX, conforme apresentado pela CAIXA:

Distribuição Arrecadação	Loteria Instantanea (Extinta)	Loteria Instantanea Exclusiva
<i>Payout</i>	45%	65%
Beneficiários Legais	30%	15,70%
Custeio e Manutenção	25%	18,30%
Renda Líquida	0	1%
TOTAL	100%	100%

Fonte: CAIXA

Estudo sobre a melhor forma de exploração dessa modalidade de Loteria no Brasil, realizado no decorrer das tratativas entre CAIXA e SEAE/MF, sinalizou que a melhor alternativa comercial seria a participação de investidor estratégico atuante no mercado de loterias. Avaliou-se, ainda, que a alteração do percentual destinado aos beneficiários legais não implicaria em prejuízo, pois a maior atratividade do produto e a alteração das formas de comercialização repercutiriam em maior volume de venda, e consequentemente em maior montante de valores devidos aos beneficiários legais.

Por seu turno, o Conselho Nacional de Desestatização (CND) recomendou a inclusão da LOTEX e da Caixa Instantânea no Programa Nacional de Desestatização (PND), por meio da Resolução nº 08/2015. Nesse mesmo sentido, o Decreto nº 8.648/16 de fato incluiu a LOTEX e a Caixa Instantânea no PND, designando o Banco do Brasil S/A (BB) como responsável pela execução e pelo acompanhamento do processo de desestatização. Em consequência disso, a Loteria Instantânea foi extinta pelo Decreto nº 8.897/16, dando espaço à criação da LOTEX.

Criada no início de 2016, a Caixa Instantânea S.A é, segundo seu Estatuto Social, uma sociedade por ações, de capital fechado, subsidiária integral da CAIXA, que tem por objetivos (i) gerir e executar a Loteria Instantânea Exclusiva (LOTEX), em todo o território nacional, (ii) produzir, armazenar, distribuir e comercializar bilhetes da LOTEX, de forma direta ou por meio de subcontratações e (iii) administrar e comercializar apostas da LOTEX em meios eletrônicos, de forma direta ou por meio de subcontratações.

Após tratativas iniciais entre CAIXA e BB, o Conselho de Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República (CPPI), recomendou ao Presidente da República, em setembro de 2016, a substituição do BB pelo BNDES como responsável pelo acompanhamento e execução do processo de desestatização da LOTEX e da Caixa Instantânea, o que foi posteriormente sacramentado pelo Decreto nº 8.873/16. Ressalte-se que é prerrogativa do BNDES subcontratar outros consultores necessários no processo de estruturação técnica do projeto.

Assim, cumpridas as etapas anteriores e mediante aprovação pelo Conselho Diretor – CD, a CAIXA contratou o BNDES, em novembro de 2016, como assessor técnico no processo



de desestatização. A contratação ocorreu de forma direta, por inexigibilidade de licitação, com amparo na Lei nº 8.666/93, tendo em vista a situação fática da impossibilidade de prestação do serviço por outro agente senão aquele expressamente indicado pelo Decreto nº 8.873/16.

Cabe ressaltar que ao longo de 2016 o projeto esteve ainda na fase de planejamento, enquanto que a sua execução está se processando em 2017, concomitantemente aos trabalhos de auditoria, embora extrapole o período abrangido pelo seu escopo.

Das análises documentais observou-se haver análises técnicas que suportam a estratégia de criação da Caixa Instantânea, para exploração da LOTEEX, como alternativa mais rentável frente à extinta Loteria Instantânea. Além dos normativos editados sobre o tema também houve aprovação das instâncias superiores da CAIXA para o projeto. Não foram identificados indícios de impropriedades, até a extensão dos exames realizados, reiterando que a fase considerada mais complexa do projeto (execução) está atualmente em processamento, não tendo sido objeto de avaliação.

Ademais, considerou-se haver a necessidade de melhoria na gestão documental do processo, sugerindo-se à gestão do projeto, como boa prática, a constituição de processo administrativo específico ao projeto, que possibilite: (i) a consolidação da documentação correlata; (ii) a sistematização das informações, incluindo histórico e o registro de análises técnicas e atos autorizativos; (iii) o registro das ações de acompanhamento do projeto pelo Grupo de Trabalho específico; e (iv) o controle, guarda e proteção dos dados e documentos de natureza sigilosa.

A título de informação, cabe comentar que ao fim dos trabalhos de auditoria os consultores subcontratados pelo BNDES já haviam concluído diversas peças técnicas de apoio à decisão (análise do marco jurídico regulatório, plano de negócios, relatório de potenciais investidores, metodologia de avaliação econômico-financeira, etc.), porém a decisão sobre o modelo de desestatização a ser adotado (privatização, concessão simples, constituição de sociedade de propósito específico, etc.) ainda será definida pelo CPPI, assim como o preço mínimo de venda. Segundo informado pelo Presidente da Caixa Instantânea, “as deliberações que envolvam o projeto serão priorizadas em todas as instâncias da CAIXA para que a liquidação financeira da operação ocorra ainda em 2017.

2.1.1.2 INFORMAÇÃO

Projeto de IPO da Caixa Seguridade

Fato

IPO (*Initial Public Offering*) é a sigla que identifica a operação de Oferta Pública Inicial. Ocorre quando uma empresa vende ações para o público pela primeira vez. Isso também é conhecido como abertura de capital. É a primeira vez que os proprietários da empresa renunciam de parte dessa propriedade em favor de acionistas em geral. As empresas que partem para a operação de IPO, em regra, visam ganhos por meio do aumento do desempenho operacional e do ingresso de recursos financeiros para aplicar no capital de giro, no ativo imobilizado e até mesmo na aquisição de participações em outras sociedades.



No caso concreto, a IPO visou colocar a Caixa Seguridade Participações S/A (Caixa Seguridade), empresa subsidiária da CAIXA, na lista da bolsa de valores e tornar suas ações negociáveis.

(...) Informações suprimidas por solicitação da Unidade Examinada, em função de sigilo, sob alegação de risco estratégico e de imagem (...)

Ainda assim, observou-se a necessidade de melhorias pontuais, apresentadas à CAIXA por meio de Solicitação de Auditoria de Apresentação de Fatos, que por não terem sido objeto de constatação de risco, relevância ou materialidade elevada não foram tratados como recomendações formais a serem monitoradas por esta Controladoria.

3 CONTROLES DA GESTÃO

3.1 CONTROLES EXTERNOS

3.1.1 ATUAÇÃO DO TCU/SECEX NO EXERCÍCIO

3.1.1.1 INFORMAÇÃO

Cumprimento do Acórdão TCU nº 8654/2016 pela CAIXA

Fato

O Acórdão Nº 8654/2016 - TCU - Plenário trata de representação formulada pelo Ministério Público Federal a respeito de possíveis irregularidades ocorridas na Prefeitura Municipal de Bento Gonçalves/RS, relacionadas à utilização dos recursos transferidos ao município por meio do Contrato de Repasse nº 0387550-33/2012/MTUR/CAIXA em finalidade diversa da pactuada.

Quanto à representação, o TCU não confirmou os indícios de irregularidades narrados, considerando-a improcedente, e deu ciência à CAIXA para subsidiar o acompanhamento do referido Contrato de Repasse e também à Secex-Fazenda, para que acompanhasse nas contas da CAIXA o descompasso entre a execução financeira e os correspondentes repasses de recursos do Contrato de Repasse ao Município de Bento Gonçalves/RS.

Em análise ao referido Contrato de Repasse, verificou-se que o mesmo foi assinado em 09/10/2012, tendo por objeto a realização da obra de pavimentação asfáltica da pista do aeroclube do Município de Bento Gonçalves/RS. O valor aprovado em 26/01/2015 para a execução da obra foi de R\$ 2,65 milhões, após adequação do projeto inicial e realização de procedimento licitatório pelo Município, sendo R\$ 2,12 milhões a cargo do orçamento da união e R\$ 534 mil a título de contrapartida do Município.

A CAIXA atuou na condição de mandatária, sendo responsável pelo exame de viabilidade do projeto, pela análise da documentação relacionada e pelo acompanhamento e vistoria da execução contratual. No exercício de suas incumbências, procedeu ao acompanhamento do Contrato de Repasse, por meio da realização de seis vistorias ao longo da execução da obra, e realizou o repasse de recursos ao Município Executor mediante as liberações financeiras efetuadas pelo ministério responsável (Ministério do Turismo).



Com base nos Boletins de Medição e Laudos de Vistoria emitidos pela CAIXA e nas demais informações prestadas, constatou-se que o Município de Bento Gonçalves/RS aplicou os recursos da contrapartida previstos no cronograma e concluiu a obra em 01/02/2016.

As análises revelaram, por outro lado, morosidade na execução do referido Contrato de Repasse. O mesmo foi assinado em outubro de 2012, a obra só foi iniciada em março de 2015 e concluída em fevereiro de 2016. Ou seja, decorridos 3 anos e 4 meses da celebração do instrumento é que o objeto foi finalizado, sendo que a previsão inicial para execução dos serviços era de 180 dias. Infere-se que essa morosidade, dentre outros motivadores, ocorreu devido: (i) ao trâmite burocrático para obtenção de licenças necessárias; (ii) à mudança no projeto inicial, que resultou na ampliação do objeto e elevação do valor previsto; e (iii) do descompasso entre a execução física da obra e os repasses, pelo Ministério do Turismo, de recursos ao Município Executor.

A questão do descompasso entre a execução do cronograma da obra e o repasse de recursos do OGU, que foi suscitada no Acórdão N° 8654/2016 - TCU - Plenário, pode ser evidenciada pelos seguintes indicadores:

- Até 16/09/2015 havia sido executado cerca de 61% da obra; contudo, em 20/10/2015, data do último repasse no ano de 2015, só tinham sido pagos cerca de R\$ 525 mil (equivalentes a menos de 20% do orçamento global), dos quais apenas R\$ 200 mil provenientes do OGU;
- Em 01/02/2016, quando o Boletim de Medição atestou a execução de 100% da obra, só havia sido pago cerca de R\$ 1,7 milhão (equivalente a cerca de 65% do orçamento global); ou seja, quando da conclusão dos serviços, o Ministério ainda devia a transferência de mais de R\$ 900 mil ao Município. Cabe destacar que cerca de um ano depois, em janeiro de 2017, houve transferência de mais R\$ 500 mil do OGU para o Município, todavia sem liquidar o débito existente.

Tendo em vista o cenário geral de dificuldade que se verificou nos últimos exercícios, quando se trata da execução financeira do Orçamento da União, é razoável inferir que o citado descompasso no repasse de recursos resultou sobretudo de dificuldades na gestão financeira do Ministério do Turismo. Importante frisar que esse fato impactou negativamente no cumprimento do cronograma da obra e redundou na existência de valores pendentes de repasse para o Município de Bento Gonçalves/RS. Nesse sentido, apuramos que até o término dos exames de auditoria permanecia pendente a liberação da parcela remanescente de R\$ 416 mil do recurso OGU, apesar de a obra ter sido concluída a mais de um ano, não havendo previsão deste repasse financeiro pelo Ministério do Turismo.

Sobre essa questão, a CAIXA informou que obedece ao cronograma de desembolso previsto no plano de trabalho e à disponibilidade financeira do Gestor do Programa; que as informações sobre os percentuais de obra executados, bem como outros dados relativos aos contratos OGU em que atua como mandatária da operação, são disponibilizados por meio de banco de dados aos gestores, via internet, duas vezes por semana, e que dessa forma não possui governabilidade sobre a gestão financeira dos Órgãos Gestores.

Cabe registrar ainda que a CAIXA não encaminhou manifestação ao TCU acerca da execução do citado Contrato de Repasse, que possivelmente será objeto de verificação pela SECEX/TCU - Fazenda Nacional, quando do julgamento das contas CAIXA – exercício 2016, com base no disposto pelo Acórdão N° 8654/2016 - TCU -Plenário.



Nesse contexto, visando conferir ampla informação e transparência ao processo, entendemos como boa prática a elaboração de informe sintético sobre as medidas adotadas em relação à execução do Contrato de Repasse nº 0387550-33/2012/MTUR/CAIXA com registro de que a obra foi concluída, de que as vistorias programadas foram executadas e de que os repasses de recursos ao Município Executor obedeceram aos desembolsos realizados pelo Ministério do Turismo. Tal informe, mesmo não sendo de caráter obrigatório, poderia ser encaminhado por expediente ao TCU, com envio de cópia ao Ministério do Turismo, na expectativa de regularização do repasse pendente e mitigação de riscos relacionados à prestação de contas final da avença.

3.1.1.2 INFORMAÇÃO

Cumprimento do Acórdão TCU nº 754/2016 pela CAIXA

Fato

O Acórdão Nº 754/2016 - TCU - Plenário trata de representação formulada pelo presidente em exercício da Turma Recursal dos Juizados Especiais Federais da Seção Judiciária de Sergipe - TR/JEF/SJSE, pela qual são noticiadas condutas da CAIXA que teriam culminado com a imposição de sanções pecuniárias em desfavor do erário federal, em face de decisão proferida no Processo nº 0509077-20.2014.4.05.8500. Nessa decisão, a Corte de Contas conheceu da representação e salientou que os fatos noticiados apresentavam baixo risco, materialidade e relevância, deliberando que a matéria fosse levada ao conhecimento da CAIXA para adoção das providências de sua alçada, e ao conhecimento da Secretaria de Controle Externo da Fazenda Nacional, com o fim de possibilitar a apreciação das providências adotadas pelo banco, bem como o seu registro em seus próximos Relatórios de Gestão.

Em análise à questão judicial que motivou o referido acórdão, verificou-se que a Turma Recursal deu provimento ao recurso formulado por correntista da CAIXA, relativamente ao bloqueio indevido de valores da sua conta corrente, e condenou a instituição ao pagamento do total de R\$ 39,8 mil, a título de dano material, dano moral, litigância de má-fé, de custas judiciais, honorários advocatícios, multa e atualização monetária. Destaca-se, nesse caso, a condenação pela Justiça Federal de Sergipe em função de falha operacional e de prática considerada como “litigância de má-fé”.

Em relação à decisão proferida pelo TR/JEF/SJSE, o banco informou que as informações da cliente contidas no cadastro e no produto divergiam à época da ocorrência dos fatos, contudo já foi promovida a correção do Sistema de Cadastro da CAIXA. Atualmente esse sistema se encontra configurado para utilizar, em novos cadastramentos, nome, data de nascimento e nome da mãe, de acordo com o Cadastro de Pessoas Físicas da Receita Federal, impedindo a ocorrência de situações como a enfrentada.

Constatou-se que a informação sobre as providências tomadas não consta do Relatório de Gestão da CAIXA – exercício 2016, contrariando o preconizado pelo acórdão em análise. Como atenuante, tem-se que a providência relatada no parágrafo anterior foi informada ao TCU em junho de 2016, por meio de ofício. Cabe observar, contudo, que o expediente encaminhado não fez menção ao Procedimento de Análise Preliminar instaurado para apuração interna de eventuais responsabilidades, o que se entende como relevante na medida em que atende a ponto específico da sentença judicial tratada pelo Acórdão Nº 754/2016 -TCU -Plenário.



Importante mencionar que o Procedimento de Análise Preliminar conduzido pelo Jurídico Regional da CAIXA Aracaju/SE foi instaurado apenas no ano de 2017 e concluído em maio desse mesmo ano, decidindo pela não instauração de Processo Disciplinar e Civil. A decisão foi tomada em função da falta de dolo e fraude, do atenuante da sobrecarga de trabalho do setor jurídico à época e da relação custo *versus* benefício do procedimento, apesar de que tal entendimento poderá ainda ser revisto pela Diretoria Jurídica - DIJUR.

Nesse sentido, verificou-se que não houve inação da CAIXA quanto à adoção de medidas requeridas pelo TR/JEF/SJSE no processo; porém, detectou-se morosidade na apuração interna de eventual responsabilidade quanto aos fatos que ensejaram o pagamento de indenização e multa pela CAIXA, na medida em que a decisão da justiça se deu em maio de 2015 e a conclusão do Procedimento de Análise Preliminar só veio a ocorrer cerca de dois anos depois. Salientamos que tal fato além de retardar o pleno cumprimento de sentença judicial pode reduzir a eficácia de eventual procedimento disciplinar.

Para tratamento da morosidade verificada na apuração de eventuais responsabilidades de empregados e colaboradores da CAIXA, que por ação ou omissão gerem ônus financeiro evitável à empresa, sugerimos como boa prática a implementação de estudo para diagnóstico aprofundado da sistemática atual de exame preliminar e apuração disciplinar, com a definição de medidas que favoreçam a segregação de funções, confirmem maior celeridade processual e propiciem efetividade nas ações de ressarcimento e reparação.

Por fim, entendemos relevante o envio de expediente ao TCU complementando informação sobre o efetivo cumprimento do Acórdão 754/2016 e atendimento da Decisão da Justiça Federal de Sergipe, destacando a conclusão do Procedimento de Análise Preliminar de eventuais responsabilidades. Nesse mesmo sentido, sugerimos estabelecer rotina e respectivo controle para manter o TCU tempestiva e formalmente informado do cumprimento de todos os acórdãos relacionados à empresa, com registro sintético no Relatório de Gestão.

3.2 CONTROLES INTERNOS

3.2.1 AUDITORIA DE PROCESSOS DE CONTAS

3.2.1.1 INFORMAÇÃO

Utilização de informações da Ouvidoria como ferramenta de gestão.

Fato

Para o presente tema, foram analisadas informações que constam:

- a) Do Relatório de Auditoria de Avaliação do Program de Integridade da CAIXA (Relatório CGU 201601715);
- b) Dos relatórios semestrais de 2016 da Ouvidoria e do Diretor de Ouvidoria da CAIXA;
- c) Das respostas às Solicitações de Auditoria emitidas durante o presente trabalho.

Verificou-se que a Ouvidoria da Caixa se apresenta devidamente regulamentada por normativos que disciplinam a recepção e o encaminhamento de denúncias, elogios, reclamações, dúvidas e sugestões. Observou-se também que apresenta estrutura considerada, pelo gestor, *“adequada, de acordo com as atividades desenvolvidas e os desafios apresentados.”*



O processo de interação entre o gestor e a Ouvidoria tem se desenvolvido adequadamente. O gestor afirma que os insumos disponibilizados pela Ouvidoria são satisfatórios para a gestão do atendimento de produtos, processos e serviços, não havendo dificuldades na interação.

Segundo os Relatórios Semestrais de 2016 da Ouvidoria e do Diretor de Ouvidoria, a comunicação com as Diretorias Executivas é realizada com os interlocutores dessas diretorias, que são o elo entre os gestores de produtos/serviços e a Ouvidoria, incentivando a tomada de ações pelas unidades para mitigar as reclamações e aumentar a resolubilidade dos problemas trazidos. Conforme o Relatório Semestral do Diretor de Ouvidoria, *"No 2º semestre de 2016 foi realizada a reformulação do módulo de ações no Painel Ouvidoria, onde a Ouvidoria cadastra os principais problemas detectados, para os quais os gestores responsáveis devem analisar as causas e desenvolver ações de melhoria nos produtos e processos, com objetivo de redução das reclamações pertinentes."*

Verificou-se ainda que as manifestações provenientes da Ouvidoria são recebidas pelos Gestores e utilizadas para proporcionar melhorias na gestão da unidade. Segundo as informações disponibilizadas, a Ouvidoria detectou problemas para nove Diretorias Executivas da Caixa, apontando um total 50 causas raízes para esses problemas. As diretorias, por sua vez, encaminharam 99 propostas de ações para sanar as falhas apontadas, das quais 72 foram concluídas, 16 estão em andamento, 10 em atraso e 1 não teve prazo informado. Já quanto ao posicionamento em relação às ações adotadas, a Ouvidoria considerou 52 efetivas, 13 não efetivas, 29 sob avaliação e para cinco ainda não há posicionamento. Segundo o gestor:

"Todas as demandas tratadas pela Ouvidoria, inclusive elogios e sugestões (tratadas pelo SAC), servem como insumos para discussões periódicas com as áreas gestoras, assim como são levadas em consideração para o planejamento das atividades da própria unidade."

"É com base nas reclamações que extraímos informações quantitativas e qualitativas para garantir transparência à voz do cliente dentro da empresa e gerar insumos voltados para a tomada de decisão dos gestores no desenvolvimento de ações para mitigação das reclamações. No 2º SEM 2016, a Ouvidoria acompanhou constantemente o indicador de volume de registro de reclamações, somando-se SAC e Ouvidoria, além dos canais de reclamações externos, como Procons e Bacen, buscando avançar em ações voltadas à mitigação das causas raízes das reclamações."

3.2.1.2 INFORMAÇÃO

Acompanhamento de recomendações da CGU

Fato

Ao final dos trabalhos de auditoria da CGU são efetuadas recomendações estruturantes e/ou corretivas que visam a provocar melhorias e sanar eventuais falhas detectadas pela auditoria. O atendimento da CAIXA a tais recomendações é monitorado por meio do Sistema Monitor, usado tanto pela CGU, para registro e acompanhamento das recomendações emitidas, quanto pela CAIXA, para inserção dos planos de ação e comprovação do atendimento às recomendações.



Ao fim de 2016, havia no Sistema Monitor 53 (cinquenta e três) recomendações pendentes de atendimento, tendo a equipe de auditoria diligenciado a CAIXA para que se manifestasse sobre as providências adotadas para atender a cada uma delas.

Após a manifestação da empresa, verificou-se que 29 (vinte e nove) recomendações foram atendidas, 2 (duas) foram parcialmente atendidas, uma foi cancelada e 13 (treze) foram objeto de extensão do prazo de atendimento, até outubro de 2017. Portanto, restam 8 (oito) recomendações que não foram atendidas pela CAIXA tempestivamente, de modo que permanecem em monitoramento e devem ser priorizadas pela instituição.

Os quadros das páginas seguintes trazem as recomendações constantes do Sistema Monitor e seu status atual, ressaltando-se que há onze recomendações que, por tratarem de tema específico em monitoramento separadamente, não estão listadas a seguir.

	OS	RECOMENDAÇÃO	STATUS
1	201305697	Desenvolvimento de indicador relacionado à redução e/ou controle da inadimplência dos órgãos cessionários de empregados da CAIXA e utilização do mesmo para avaliar a área gestora responsável pelo processo de gestão das cessões no sistema de avaliação da CAIXA, no caso de cessões sem ônus.	Atendida
2	201305697	Priorizar junto à área de informática, o desenvolvimento dos controles informatizados que foram citados pela área como estando em desenvolvimento.	Atendida
3	201407232	Apresentar cronograma de implantação do Sistema para a gestão das Tomadas de Contas Especial e Termos de Compromisso, a ser implantado em 2015, com indicação das etapas e responsabilidades definidas.	Atendida
4	201407232	Apresentar cronograma para redução do estoque de Contratos de Repasse e Termos de Compromisso sujeitos à TCE sem registro de notificação no SIAPF (899, em dezembro de 2014) e com registro de Notificação de TCE com mais de 60 dias sem que o dossiê tenha sido enviado à GENEF (909, em dezembro de 2014).	Parcialmente atendida
5	201407232	Priorizar o redimensionamento do quadro de pessoal da GENEF, com vistas a evitar a formação de novo estoque de dossiês pendentes de instauração de Tomada de Contas Especial.	Atendida
6	201407232	Apresentar cronograma, com definição de metas, etapas, responsáveis e prazos, para eliminação do estoque de dossiês pendentes de instauração de Tomada de Contas Especial.	Atendida
7	201407232	Priorizar o redimensionamento do quadro de pessoal da GENEF, com vistas a evitar a morosidade no processo de instauração das Tomadas de Contas Especiais.	Atendida
8	201407232	Avaliar possibilidade de oferecer capacitação específica para os empregados envolvidos com atividades de Tomada de Contas Especial, principalmente para os lotados nas Regionais, visando qualificar o processo de instrução do dossiê e efetiva instauração das Tomadas de Contas Especial.	Atendida
9	201407232	Estabelecer nova rotina contendo padrões de quantidades e prazos relativos às medidas administrativas a serem adotadas antes da instauração da Tomada de Contas Especial.	Atendida
10	201407232	Instituir, no âmbito das GIGOVs, instância revisora dos dossiês a serem encaminhados à Matriz da CAIXA, visando evitar a incidência de erros simples, tais como a ausência de notificação de responsáveis, ausência de aviso de recebimento que comprova a entrega da notificação, entre outros, que causam morosidade no processo de instauração das Tomadas de Contas Especiais.	Atendida



	OS	RECOMENDAÇÃO	STATUS
11	201407232	Que a CAIXA solicite parecer jurídico para se posicionar de maneira formal, opinando sobre quando seria o marco temporal adequado para o recolhimento ao Tesouro pelo concedente dos valores referentes ao contrato de repasse/ termo de parceria com TCEs instauradas.	Não atendida
12	201407232	Implementar novas rotinas para qualificar o processo de monitoramento das providências adotadas pelas Regionais da CAIXA nas medidas administrativas anteriores à instauração das Tomadas de Contas Especiais, bem como do desempenho das Regionais da CAIXA no processo de instrução dos dossiês (inclusive as correções solicitadas pela Matriz).	Cancelada
13	201407579	Recomenda-se à CAIXA aperfeiçoar normatização que regulamente a pronta disponibilização de informações atualizadas relacionadas aos itens (a) e (b) da recomendação anterior quando de mudanças em versões de regimentos internos (ou documento equivalente) e posse e abandono do cargo de conselheiros. Recomendação anterior: Recomenda-se à CAIXA que disponibilize em sua página de governança corporativa: (a) Os regimentos internos (ou documentos equivalentes) do Conselho de Administração e dos Comitês de Auditoria e Remuneração; e (b) O nome e o currículo atualizado dos conselheiros de administração da CAIXA e dos integrantes dos Comitês de Auditoria e Remuneração.	Atendida
14	201407579	Adotar medidas para tornar mais transparente a distribuição, remanejamento e utilização dos recursos do FDL alocados na nas ações de promoção e divulgação e ações de modernização e desenvolvimento tecnológico das Loterias.	Atendida
15	201407579	Realizar estudo sobre a possibilidade de se segregar os recursos do Fundo de Desenvolvimento Lotérico - FDL, inclusive elaborando demonstrações contábeis específicas.	Atendida
16	201407579	Implemente rotinas que garantam a publicação das Demonstrações Financeiras Consolidadas em IFRS no mesmo momento em que são disponibilizadas as Demonstrações Contábeis em BrGaap.	Atendida
17	201503904	Reavalie os valores de multa e de ressarcimento contratualmente previstos para a imputação de responsabilidade às prestadoras de serviços essenciais ao funcionamento da Instituição, de modo que fiquem o mais próximo possível (não onerando ou inviabilizando a contratação) do risco mensurado em caso de falhas de tais serviços.	Atendida
18	201503904	Harmonize os textos do Contrato de Financiamento com o da Carta emitida pelo Banco BTG Pactual, destacadamente no que toca aos valores.	Não atendida
19	201503904	Efetue a cobrança dos valores referentes a taxas/tarifas presentes em contrato e ainda não liquidadas pela Beneficiária (OSX CN).	Não atendida
20	201503904	Caso não se obtenha sucesso na implementação das recomendações 1 e 2 acima, avalie a possibilidade de exigi-las judicialmente bem como apurar responsabilidade de quem as tiver dado causa.	Não atendida
21	201503904	Faça constar dos contratos de patrocínio celebrados a previsão de que o ente patrocinado cumpre com os mandamentos preconizados na Lei do Desporto (Lei nº 9.615/1998) e a Lei de Responsabilidade Fiscal do Esporte (Lei nº 13.155/2015).	Atendida
22	201503904	Inclua no Planejamento Estratégico da CAIXA os patrocínios a clubes de futebol, detalhando no Plano Executivo as ações/objetivos a serem alcançados com esses patrocínios.	Atendida



	OS	RECOMENDAÇÃO	STATUS
23	201503904	Institua mecanismos que permitam a aferição objetiva dos retornos alcançados pela CAIXA com os patrocínios a clubes de futebol.	Atendida
24	201503904	Providencie para que os valores extraídos do SIJUR sejam devidamente compatibilizados com aqueles extraídos do SINAF.	Atendida
25	201503904	Realize a devida comunicação à Alta Direção da CAIXA (a exemplo do Conselho Diretor) de assuntos relevantes verificados na apuração dos valores das provisões Judiciais, a exemplo da mudança da forma de apuração e implantação de nova rotina sistêmica e da verificação de variações bastante abruptas no histórico de valores apurados.	Atendida
26	201503904	Em vista do Plano de Ações apresentado em resposta ao Relatório Preliminar e que ainda não foi plenamente finalizado, implemente as medidas ali descritas e manter esta CGU atualizada sobre o estágio de implementação das medidas.	Parcialmente atendida
27	201503904	Disponibilize a manifestação da SEAE/MF ao Ofício nº 054/2015/SUALO, de 19/08/2015, e implementar de forma imediata a posição conclusiva ali contida.	Atendida
28	201503904	Disponibilize à SEAE/MF informações periódicas quanto ao estágio de implementação das providências solicitadas de forma que o órgão regulador possa acompanhá-las tempestivamente.	Atendida
29	201503904	Providencie os ajustes necessários nos processos e controles para sanar as divergências na quantidade de dias de atraso entre o SIAPC e o SÍDEC.	Atendida
30	201503904	Aprimore o processo de cessão onerosa da carteira de créditos em relação ao conteúdo da Proposta de Cessão Onerosa de Carteira de Créditos Não Performados quanto aos preços ofertados pelas empresas com detalhamento suficiente para não gerar dúvidas sobre o montante total da carteira informado a elas, o qual não deve sofrer variação relevante com o total efetivamente contratado, e quanto à previsão dos procedimentos de acompanhamento e controle do <i>up side</i> .	Atendida
31	201503904	Aprimore o processo de cessão onerosa da carteira de créditos não performados em relação à comprovação documental de atendimento aos requisitos de dias de atraso dos créditos.	Atendida
32	201503904	Implemente procedimentos de validação das informações obtidas em <i>Due Dilligence</i> para fins de controle do <i>up side</i> .	Atendida
33	201503904	Apure as ocorrências constatadas e, em se confirmando os indícios, excluir o total correspondente de Valor Utilizado da base de cálculo do resultado do programa MCM, apurado para fins de dispensa do recolhimento de parte dos dividendos.	Atendida
34	201601633	Avaliar a conveniência de incluir, no ato convocatório de futuros certames de cessão onerosa de créditos não performados, das informações que considere necessárias acerca dos processos de originação de créditos e de cobrança administrativa e judicial da CAIXA, à luz do realizado no certame de 2014, de modo a minimizar a assimetria de informação entre os participantes.	Atendida
35	201601633	Recomenda-se que a Auditoria Interna avalie o processo de apuração dos custos do macroprocesso de cobrança, e apure se as estimativas de custos evitáveis constantes da NT SUPLA/SUREC 001/16, de 27/09/16 estão corretas.	Atendida
36	201601633	Apresentar um plano de ação para corrigir as inconsistências contábeis e de baixa nos sistemas corporativos referentes aos contratos cedidos, aos contratos cedidos com impedimento e aos contratos que não foram efetivamente cedidos, apontadas no RA AUDIR/RJ 0217/15.	Não atendida



	OS	RECOMENDAÇÃO	STATUS
37	201601633	Apurar e mensurar os efeitos quanto à alocação de capital e à contabilização da provisão para crédito de liquidação duvidosa das inconsistências contábeis e de baixa nos sistemas corporativos, apontadas no RA AUDIR/RJ 0217/15, referentes aos contratos cedidos, aos contratos cedidos com impedimento e aos contratos que não foram efetivamente cedidos.	Não atendida
38	201601633	Instituir avaliação periódica para certificação de que persistem os fundamentos que justificaram a aquisição/constituição das participadas vinculadas diretamente à instituição financeira.	Dentro do Prazo
39	201601633	Restringir-se, nos futuros certames de cessão onerosa de créditos não performados, às condições estabelecidas no instrumento convocatório, selecionando objetivamente as melhores propostas naqueles que previrem a possibilidade de venda individual das carteiras de crédito.	Não atendida
40	201601633	Estabelecer procedimentos para avaliação objetiva das cláusulas de <i>up side</i> , de modo a estimar o valor presente do fluxo de resultados futuros, ou suprimir tais cláusulas dos próximos certames de cessão onerosa de créditos não performados.	Não atendida
41	201601633	Recomenda-se que a Auditoria Interna apure se as estimativas de impacto na PDD constantes da NT SUPLA/SUREC 001/16, de 27/09/16 estão corretas.	Atendida
42	201601633	Editar normativo interno no qual atribua as atividades de acompanhamento de participadas, no sentido definido no item 1.1.1.7, a instâncias distintas daquelas responsáveis pela relação negocial, comercial e operacional entre a CAIXA e suas participadas.	Dentro do Prazo

Fonte: elaborado pela CGU



Certificado de Auditoria Anual de Contas



Secretaria Federal de Controle Interno

Certificado: 201700206

Unidade(s) Auditada(s): Caixa Econômica Federal

Ministério Supervisor: Ministério da Fazenda

Município (UF): Brasília/DF

Exercício: 2016

1. Foram examinados os atos de gestão praticados entre 01/01/2016 e 31/12/2016 pelos responsáveis das áreas auditadas, especialmente aqueles listados no artigo 10 da Instrução Normativa TCU nº 63/2010.

2. Os exames foram efetuados por seleção de itens, conforme escopo do trabalho informado no Relatório de Auditoria Anual de Contas, em atendimento à legislação federal aplicável às áreas selecionadas e atividades examinadas, e incluíram os resultados das ações de controle, realizadas ao longo do exercício objeto de exame, sobre a gestão da unidade auditada.

3. Foram registradas as seguintes constatações relevantes para as quais, considerando as análises realizadas, não foi identificado nexo de causalidade com atos de gestão de agentes do Rol de Responsáveis:

- Ativos contingentes nos balanços da CAIXA (item 1.1.1.2)
- (...) *Informações suprimidas por solicitação da Unidade Examinada, em função de sigilo, na forma da Lei Complementar nº 105/2001 e da Constituição Federal de 1988 (...)*

4. Nestes casos, conforme consta no Relatório de Auditoria, foram recomendadas medidas saneadoras.

5. Em função dos exames realizados sobre o escopo selecionado, consubstanciados no Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201700206, proponho que o encaminhamento das contas dos integrantes do Rol de Responsáveis seja pela **regularidade**.

6. Destaco que o controle interno tem acompanhado os desdobramentos das Operações deflagradas pela Polícia Federal e pelo Ministério Público Federal



(especialmente, as denominadas *A Origem*, *Cui Bono?*, *Sépsis* e *Patmos*), participando inclusive de Comitê Independente responsável pelo acompanhamento de auditoria forense contratada pela CAIXA. Se ao longo de todos esses processos investigativos forem identificados atos capazes de impactar a gestão da CAIXA em 2016 ou em exercícios anteriores, as respectivas propostas de certificação poderão ser revisadas.

Brasília/DF, 21 de setembro de 2017.



Parecer do Dirigente do Controle interno



Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União

Secretaria Federal de Controle Interno

Parecer: 201700206

Unidade Auditada: Caixa Econômica Federal

Ministério Supervisor: Ministério da Fazenda

Município/UF: Brasília - DF

Exercício: 2016

Autoridade Supervisora: Henrique de Campos Meirelles

1. Tendo em vista os aspectos observados na prestação de contas anual do exercício de 2016, da Caixa Econômica Federal, expresso a seguinte opinião acerca dos atos de gestão com base nos principais registros e recomendações formulados pela equipe de auditoria.

2. A CAIXA é uma empresa integralmente pública que tem por missão “Atuar na promoção da cidadania e do desenvolvimento sustentável do País, como instituição financeira, agente de políticas públicas e parceira estratégica do Estado brasileiro”. Os objetivos da empresa, normativamente definidos sob o Decreto nº 7.973/2013, abrangem sua atuação no desenvolvimento urbano e social do país, uma vez que prioriza setores como habitação, saneamento básico, infraestrutura, e a prestação de serviços como poupança, empréstimos, FGTS, Programa de Integração Social (PIS), Seguro-Desemprego e outros.

3. Em seus números consolidados, segundo o “*Press Release 2016*” da CAIXA, destacam-se (i) o aumento de 271,7% no seu resultado operacional em relação ao ano de 2015, chegando a R\$ 4,1 bilhões; (ii) o avanço da carteira de crédito de 4,4%, com saldo de R\$ 709,3 bilhões; (iii) o crescimento, no ano de 2016, de 5,6% no saldo de créditos habitacionais, superando R\$ 406 bilhões, o que representa 67% do mercado; e



(iv) a redução de 0,7 ponto percentual no índice de inadimplência, alcançando 2,88%, abaixo da média de mercado, de 3,71%.

4. Em relação a operações com efeitos na composição do conglomerado CAIXA, cabe citar que no início de 2016 foi criada a subsidiária integral Caixa Instantânea S.A., como veículo para a desestatização da gestão e execução da nova Loteria Instantânea Exclusiva (LOTEX), processo que até o término dos trabalhos de auditoria ainda estava em desenvolvimento, com previsão de conclusão no exercício de 2017. Também ocorreu em 2016 o início de um processo de abertura de capital da Caixa Seguridade Participações S.A. que, após análises e decisão interna, restou abortado. Em ambos os projetos, as análises realizadas não constataram impropriedades relevantes, dado o escopo do trabalho.

5. A seguir são listados fatos que, no entendimento do órgão de controle interno, impactaram a gestão da unidade no exercício de 2016 e/ou representaram situações que a expuseram a riscos adicionais.

6. Verificou-se a existência de haveres, perante a União, registrados há mais de quinze anos nos balanços da CAIXA e cujo reconhecimento pela Secretaria do Tesouro Nacional - STN é ainda incerto. Tal incerteza tem efeito direto sobre a adequação do registro contábil de tais ativos, uma vez que a atualização do valor justo, ou mesmo a baixa contábil, depende da análise e eventual reconhecimento dos haveres pela STN. Apesar das tentativas da CAIXA de provocar tal reconhecimento por parte do Tesouro, não se chegou ainda a uma definição quanto à questão. Especificamente, quanto aos créditos relativos ao BANRORAIMA, verificou-se que já havia definição do Tesouro pelo seu não reconhecimento. Adicionalmente, observou-se que as Notas Explicativas às Demonstrações Contábeis da CAIXA, até o exercício de 2016, não esclareciam adequadamente a situação de tais créditos contingentes.

7. Recomendou-se, diante disso, que (i) a CAIXA promova a formação de Grupo de Trabalho, com integrantes tanto do banco quanto da STN, para tratar dos trâmites necessários ao reconhecimento relativos a tais créditos, (ii) decorridos doze meses da formação do Grupo de Trabalho, seja adotada medida contábil adequada para expurgar os efeitos patrimoniais dos ativos que não tenham sido reconhecidos pelo Tesouro e, para aqueles que tenham sido reconhecidos, que reflitam seus valores de realização, (iii) seja explicitada nas próximas Notas Explicativas do banco a completude de detalhes acerca dos trâmites necessários ao reconhecimento dos créditos pelo Tesouro,



e (iv) os ativos relativos ao BANRORAIMA sejam expurgados completamente dos balanços da CAIXA. A unidade auditada informou que já iniciou as medidas internas para baixa contábil dos créditos do BANRORAIMA, assim como para a adequação das Notas Explicativas ao detalhamento solicitado pela auditoria. Quanto à implementação das recomendações relativas aos demais créditos, a CGU fará o acompanhamento via Plano de Providências Permanente.

8. Foram também identificadas fragilidades na gestão das garantias exigidas em *Project Finance*, notadamente aqueles incentivados por interesse governamental. Observou-se que as garantias dessas operações ainda não são geridas por meio de sistema específico. (...) *Informações suprimidas por solicitação da Unidade Examinada, em função de sigilo, na forma da Lei Complementar nº 105/2001 e da Constituição Federal de 1988 (...).*

9. (...) *Informações suprimidas por solicitação da Unidade Examinada, em função de sigilo, na forma da Lei Complementar nº 105/2001 e da Constituição Federal de 1988 (...).*

10. Foi analisado também o eventual custeio de programas governamentais com recursos próprios pela CAIXA, em eventual descumprimento do art.36 da Lei de Responsabilidade Fiscal. As análises verificaram não ter havido tal violação, cabendo, no entanto, relatar que a CAIXA atualmente busca administrativamente a quitação de tarifas contratuais a receber pelos serviços prestados a ministérios gestores de programas governamentais.

11. Com relação às recomendações da CGU pendentes de cumprimento pela CAIXA, registra-se que a estatal avançou no sentido de ter demonstrado o cumprimento satisfatório de 29 (vinte e nove) das 53 (cinquenta e três) recomendações pendentes, permanecendo, portanto, 23 (vinte e três) sob acompanhamento, considerando que uma delas foi cancelada.

12. Quanto à qualidade dos controles internos, cabe destacar que foi realizado trabalho de auditoria de avaliação do Programa de Integridade da CAIXA, cujos resultados constam do Relatório de Auditoria nº 201601715. Verificou-se a partir desse trabalho que o Programa de Integridade está sendo bem desenvolvido, apesar de estar ainda em fase de construção e de terem sido observadas algumas fragilidades que foram consignadas em plano de ação a ser monitorado pela CGU. Também, no que concerne à qualidade dos controles internos, foi avaliada a utilização da Ouvidoria como instrumento



de apoio à gestão, tendo-se constatado a disponibilização e a utilização dos dados da área para a tomada de decisão.

13. Assim, em atendimento às determinações contidas no inciso III, art. 9º da Lei n.º 8.443/92, combinado com o disposto no art. 151 do Decreto n.º 93.872/86 e inciso VI, art. 13 da IN/TCU/N.º 63/2010 e fundamentado no Relatório de Auditoria, acolho a conclusão expressa no Certificado de Auditoria. Desse modo, o Ministro de Estado supervisor deverá ser informado de que as peças sob a responsabilidade da CGU estão inseridas no Sistema e-Contas do TCU, com vistas à obtenção do Pronunciamento Ministerial de que trata o art. 52, da Lei n.º 8.443/92, e posterior remessa ao Tribunal de Contas da União por meio do mesmo sistema.

Brasília/DF, 21 de setembro de 2017.

