

# Relatório de Auditoria Anual de Contas



Secretaria Federal de Controle Interno

## **Unidade Auditada: Fundo Garantidor de Parceria Público-Privadas - FGP**

Exercício: 2016

Município: Brasília - DF

Relatório nº: 201701712

UCI Executora: SFC/DE/CGFAZ - Coordenação-Geral de Auditoria da Área  
Fazendária

---

## **Análise Gerencial**

### **Senhor Coordenador-Geral,**

Em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço nº 201701712, e consoante o estabelecido na Seção III, Capítulo VII da Instrução Normativa SFC nº 1, de 6/4/2001, apresentamos os resultados dos exames realizados sobre a prestação de contas anual apresentada pelo Fundo Garantidor de Parceria Público-Privadas.

De acordo com a Ata de Reunião realizada no dia 23/11/2016 entre esta Controladoria-Geral da União - CGU e o Tribunal de Contas da União - TCU, os assuntos tratados quanto à gestão do FGP no exercício de 2016 seriam relacionados ao seu processo de governança, mormente quanto à relação Fundo e o seu Conselho Gestor. Posteriormente, em 29/6/2017, ficou acordado que as avaliações seriam voltadas para a atuação do agente operador ou financeiro, Banco do Brasil, na gestão do referido Fundo, haja vista encerramento das atividades do Fundo Garantidor de Parcerias Públicos Privadas - FGP em 31/7/2016 (Ata da Assembleia de Cotistas).

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 31/7/2017 a 22/9/2017, por meio de testes, análises e consolidação de informações coletadas ao longo do exercício em exame e a partir da apresentação do processo de contas pela unidade auditada, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao serviço público federal. Nenhuma restrição foi imposta à realização dos exames.

O Relatório de Auditoria estrutura-se em duas partes: “Resultados dos Trabalhos”, que contempla a síntese dos exames e as conclusões obtidas, e “Achados de Auditoria”, que contém o detalhamento das análises realizadas, no intuito de aprimorar a gestão da unidade auditada e subsidiar o julgamento das contas apresentadas ao Tribunal de Contas da União - TCU.

### **1 - Contextualização do Fundo Garantidor de Parcerias Público- Privadas – FGP**

O Fundo Garantidor de Parcerias Público- Privadas – FGP é um fundo privado, regido por Regulamento e estatuto próprios, com patrimônio próprio, separado do patrimônio dos



cotistas e do administrador, formado por valores integralizados pelo Cotista. Sua criação foi autorizada pela Lei nº 11.079/2004 (art. 16). De acordo com o Estatuto do FGP (art. 1º) podem ser cotistas do Fundo a União, suas autarquias e fundações públicas que a ele aderirem.

O Fundo “*tem por finalidade prestar garantia de pagamento de obrigações pecuniárias assumidas pelos parceiros públicos federais em virtude das parcerias público-privadas*” de que trata a Lei nº 11.079/2004, **sendo vedada a prestação de garantia para qualquer outro tipo de obrigação.**

Para composição do FGP, o Decreto nº 5.411/2005, autorizou a integralização de cotas no FGP, mediante transferência de ações da União (referentes às suas participações acionárias em sociedades de economia mista). Foram autorizadas a integralização das seguintes ações (Portaria MF nº 413, de 14/12/2005, Quadro 1):

Quadro 1- Quantidade ações autorizadas para constituição do FGP.

Empresas	Data da integralização	Tipo	Quantidade de Ações	Valor Unitário da Ação	Valor integralizado
BB	27/1/2006	ON	20.000.000	54,49*	1.089.800.000,00
CVRD	22/2/2006	PNA	15.226.023	87,87*	1.337.910.641,01
ELEKTROBRÁS	14/2/2006	ON	20.000.000.000	42,13*	842.600.000,00
<b>Total</b>			<b>20.035.226.023</b>	<b>-</b>	<b>3.270.310.641,01</b>

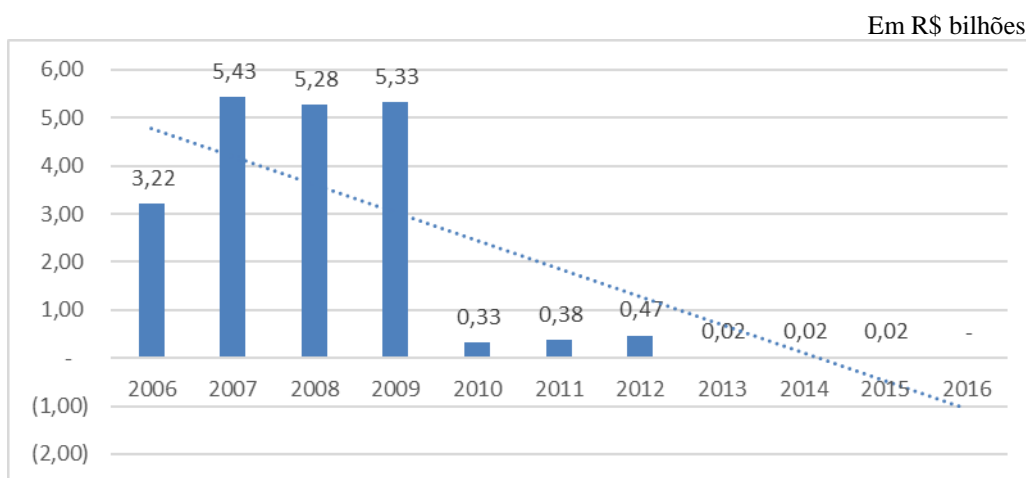
Fonte: Relatório de Administração do FGP 2005. \*Referente a cotação média do dia da integralização.

Portanto, apesar do Estatuto prever a possibilidade de autarquias e fundações aderirem ao FGP, apenas a União realizou integralização de capital, sendo o único cotista.

Em função da sua natureza privada, o FGP não executa ações vinculadas ao Orçamento Geral da União e assim sua contabilidade não segue os parâmetros da Lei nº 4.320/1964, e não ocorre execução no Siafi. A Contabilidade é executada com base nas normas aplicáveis a entidades financeiras privadas.

O Gráfico 1 demonstra a evolução do Patrimônio Líquido do FGP desde a integralização de seu capital até o seu encerramento:

Gráfico 1- Evolução do Patrimônio Líquido do FGP no período de 2006 a 2016



Fonte: Demonstrações Contábeis do FGP.

Conforme o Gráfico, no final do exercício de 2006, o FGP possuía PL de 3,22 bilhões decorrente da integralização de capital. A partir de 2006 houve significativo aumento do seu



patrimônio, devido principalmente à valorização das ações integralizadas. Houve também rendimentos decorrentes de dividendos e Juros sobre Capital Próprio (JCP), bem como rendimentos de títulos públicos, valores que foram incorporados ao patrimônio do FGP.

Posteriormente, o patrimônio do Fundo teve significativa redução, devido a resgates das ações integralizadas. Essa carteira de renda variável foi totalmente retirada pelo Cotista União (autorizações dos Decretos nº 6.951 e 7.184, de 27/8/2009 e 27/5/2010). Os resgates ocorreram entre o período de setembro/2009 e junho/2010, e somaram à época mais de R\$ 4,9 bilhões, representando o resgate de 92% do patrimônio do Fundo.

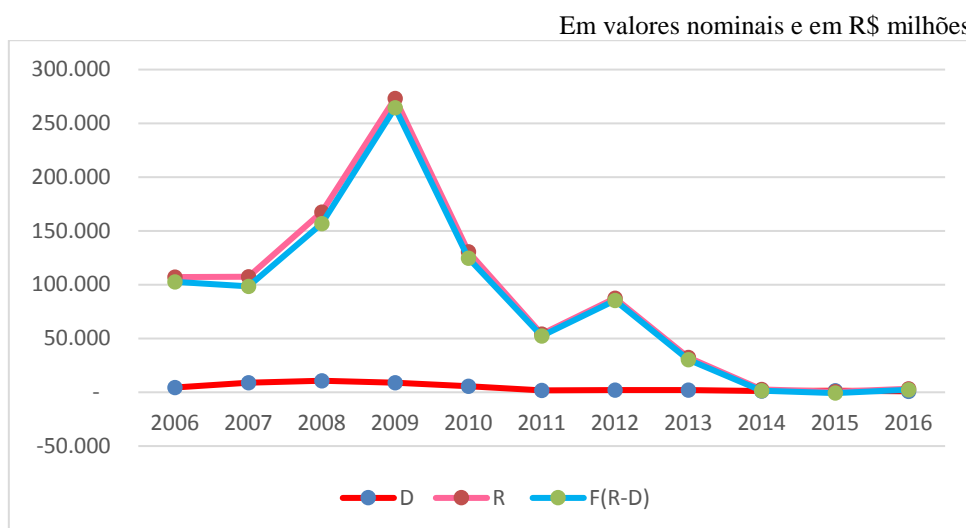
Em 2016, o Decreto s/nº da Presidência da República, de 16/2/2016, transferiu o restante das cotas da União para a Agência Brasileira Gestora de Fundos Garantidores e Garantias S.A. – ABGF. Esta, por meio do Ofício nº 103/2016/ABGF, de 24/3/2016, solicitou a liquidação e o resgate da totalidade das cotas. Diante deste fato, conforme informado no Relatório de Gestão do exercício de 2016 do FGP, a Administração do Fundo encerrou as atividades do FGP na posição de 31/7/2016.

De acordo com o regulamento do FGP (art. 1º, § 4º), suas receitas derivam dos rendimentos dos ativos integrantes da carteira. Desta forma, todo o valor correspondente às receitas geradas até o exercício de 2009 foram aplicadas em títulos públicos, e parcela menor investido em caixa e equivalentes de caixa.

Assim sendo, o **ativo** do FGP era composto de caixa e equivalentes de caixa (parcela menor), títulos públicos de renda fixa, e títulos de renda variável (maior parte do ativo). As **receitas** do Fundo, portanto, são as decorrentes dos títulos de renda fixa (Letras Financeiras do Tesouro – LFT e Letras do Tesouro Nacional – LTN) e de renda variável (ações).

O Gráfico 2 demonstram a evolução das receitas e das despesas do FGP no período de 2006 a 2016. Verifica-se após o exercício de 2010 recorrentes reduções no volume de receitas, decorrentes basicamente do resgate dos títulos, conforme Decretos nºs 6.951/2009 e 7.184/2010:

Gráfico 2 - Receitas e despesas do FGP no período de 2006 a 2016



Observa-se que a evolução das despesas acompanha as receitas, de modo que a determinação dos custos administrativos obedece a uma constante que depende desses valores, e não de uma atividade administrativa autônoma. Ressalte-se que as despesas do FGP estão



relacionadas às taxas cobradas pelo administrador e àquelas inerentes às atividades do Fundo, como obrigações legais de pagamento de tributos, publicação de seus balanços, contratação de auditoria independente, etc.

Avaliando-se as atividades desempenhadas pelo administrador no período de existência do FGP, observa-se que, não obstante o comportamento variável das despesas a partir das receitas, as inerentes às atividades do Fundo se mantêm constantes ao longo do período de 2006 a 2016:

Quadro 2: Distribuição de despesas do FGP no período 2006 – 2016

<b>Despesas</b>	<b>Total</b>	<b>Percentual</b>
Publicações legais	260.100,00	0,6%
Auditoria Independente	344.590,00	0,7%
Tributos	61.126,24	0,1%
Remuneração do administrador	45.702.262,79	98,1%
Gastos com Custódia	163.714,85	0,4%
Serviço Técnico Especializado	14.950,00	0,0%
Outras despesas administrativas	54.000,00	0,1%
<b>Total</b>	<b>46.584.743,88</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: Demonstrações Contábeis e Relatórios de Gestão do FGP referentes ao período.

Pela análise do Quadro 2, verifica-se que a maior despesa do FGP no período de sua existência foi a Remuneração do Administrador, que superou 45 milhões de reais, representando 98,11% das despesas do FGP. A segunda maior despesa foi com Auditoria Independente, no valor total de R\$ 344,6 mil (0,74%). A lista de despesas administrativas inclui ainda gastos com publicações legais, gastos com a custódia dos títulos, serviços técnicos especializados, tributos (no caso a CPMF) e outras despesas administrativas.

## 1.1 Questões da Auditoria - Escopo

De acordo com o que estabelece o Anexo IV da DN TCU nº 154/2016, foram realizados os seguintes exames:

- Avaliação da Conformidade das Peças;
- Avaliação dos Resultados Quantitativos e Qualitativos, sendo o escopo firmado com o TCU compreendido nesse exame;
- Avaliação do Cumprimento das Determinações/Recomendações do TCU; e
- Avaliação do Cumprimento das Recomendações da CGU.

Levando-se em conta aqueles processos mapeados, bem como as questões trazidas em reunião com a Corte de Contas, a fim de organizar as verificações e exames, foram definidas questões de auditoria, para o macro exame “*Avaliação dos Resultados Quantitativos e Qualitativos*”, as quais serão apresentadas no item 2.1 deste Relatório.

## 1.2 Técnicas Utilizadas

Para avaliação dos processos, utilizaram-se técnicas de exame documental, visitas técnicas e indagação oral e escrita. Foram tomados para análise as informações constantes do Relatório de Gestão da Unidade, bem como aquelas prestadas em interlocução com esta CGU.



## 2. Resultados dos trabalhos

### 2.1 Avaliação da Conformidade das Peças

Considerando a natureza jurídica e o negócio do FGP, avaliou-se a conformidade das peças processuais que compõem o processo de contas da Unidade, encaminhado ao TCU por meio do Sistema e-Contas. Avaliaram-se o Rol de responsáveis, o Relatório de Gestão, e os Relatórios e pareceres de órgãos, entidades ou instâncias que devam se pronunciar sobre as contas.

Em relação ao Rol de responsáveis, os dados dos gestores foram devidamente homologados por esta CGU. Quanto ao conteúdo de peças, exigidas pelo Anexo Único da Portaria nº 59/2017/TCU, as ausências ou incompletudes de documentos não foram significativas para retirar a essência das atividades desenvolvidas para a gestão do Fundo objeto de auditoria.

### 2.2 Resultados Quantitativos e Qualitativos

Nesse tópico específico, foram tratadas as questões de auditoria a seguir:

- a) As receitas e as despesas do Fundo ocorreram de acordo com o previsto na legislação e na regulamentação?
- b) O resultado do FGP atendeu aos princípios da eficiência e economicidade?
- c) O encerramento do FGE ocorreu de acordo com o previsto nos normativos aplicáveis?

Em relação ao primeiro ponto, verificou-se que no tocante às receitas dos FGP, elas foram advindas das aplicações financeiras de liquidez (por meio das Letras Financeiras do Tesouro – LFT e Letras do Tesouro Nacional – LTN) e de renda variável, pela valorização das cotas das ações que compõem o patrimônio do Fundo.

E conforme apontado, para além da liquidez, o objetivo do FGP também se referia à valorização de cotas, de modo que não são estanques a gestão estratégica voltada à manutenção tanto da premissa de investimento quanto de liquidez. No caso, restou comprovado que a gestão voltada exclusivamente para manutenção da carteira de liquidez não foi vantajosa para a União detentora das cotas, uma vez que os custos para essa gestão seriam evitados se fosse aplicado em títulos da STN diretamente.

Do outro lado, sob a ótica da execução das despesas foram autorizadas remunerações sem um contrato específico com estabelecimento de produtos e vínculos financeiros atrelados à efetiva prestação de serviços, do FGP. Além disso, a remuneração foi baseada em uma taxa de performance (lucratividade) sem que deliberação ou justificativa para tal aceitação por parte do Conselho de Administração, associada à ausência de garantias que não ocorreram, e sem qualquer evidencia de iniciativas ou revisões quanto a esse formato de remuneração por parte daquele Conselho.

Ainda, com relação às despesas, as informações e documentos apresentados até o encerramento da presente auditoria não foram suficientes para atestar se os pagamentos ocorreram de acordo com o previsto no Regulamento do FGP, em especial, no que se refere à Taxa de Gestão do FGP prevista no inciso II do art. 34 do Regulamento, a saber:

Art. 34. O Administrador receberá, pelos serviços de administração e gestão do FGP, as seguintes remunerações:

(...)



**II - Taxa de gestão do FGP, em percentual a ser fixado em Assembleia de Cotistas**, incidente sobre o valor das despesas totais incorridas em atividades administrativas e de suporte à gestão de garantias do FGP.

Destaca-se que o percentual fixado em Assembleia de Cotistas (Ata da 2ª AGE, de 31/8/2006) foi de **188,68%** sobre as despesas de suporte à gestão de garantias, com base em índice de eficiência de 53%.

Dessa forma, a taxa de gestão do FGP é de 188,68% sobre o valor das despesas totais incorridas em atividades administrativas e de suporte à gestão de garantias. No entanto, para atestar o valor da taxa e das despesas, é necessário averiguar a documentação comprobatória das despesas incorridas pelo Administrador do Fundo. Ressalte-se, todavia, que até o encerramento da presente auditoria, tal documentação não estava disponível para as devidas análises.

No que se refere ao encerramento das atividades do FGP, inicialmente ressaltou-se a falta de dispositivos específicos nos normativos do FGP que norteassem essa etapa do Fundo. Além disso, não houve deliberações específicas quanto à processualística da fase de transição, liquidação, definições de responsabilidades, e posterior encerramento. No caso, em razão dessa ausência de organização e esclarecimento quanto à responsabilidade de cada ator, o período de gestão de 2016 ficou, portanto, a cargo tanto da União quanto da ABGF, sem, no entanto, deixar claro como se daria a responsabilidade pela gestão dos recursos nessa etapa de liquidação.

#### **2.4 Avaliação do Cumprimento das Determinações/Recomendações do TCU**

Não houve no exercício de 2016 Determinações/Recomendações do TCU para acompanhamento dessa CGU.

#### **2.5 Avaliação do Cumprimento das Recomendações da CGU**

Não há recomendações expedidas pela CGU, pendentes de implementação.

#### **2.6 Ocorrências com dano ou prejuízo**

Não foram identificadas atividades que implicassem ocorrências com dano ou prejuízo ao Erário.

### **3. Conclusão**

Avaliando-se as questões propostas voltadas aos assuntos conformidade de execução/previsão de receitas, despesas e encerramento do FGP, verificou-se que todos esses itens apresentaram falhas. A gestão voltada exclusivamente para manutenção da carteira de liquidez não foi vantajosa para a União detentora das cotas, associada ao pagamento de remunerações indexadas em eficiência sem haver contrato específico, definição de produtos e vinculação financeira à efetiva prestação de serviços.



Com relação às despesas, as informações e documentos apresentados até o encerramento da presente auditoria não foram suficientes para atestar se os pagamentos ocorreram de acordo com o previsto no Regulamento do FGP, em especial, no que se refere à Taxa de Gestão do FGP prevista no inciso II do art. 34 do Regulamento. Assim, não há elementos de convicção suficientes para emitir opinião sobre a adequabilidade da taxa de gestão de FGP e das despesas incorridas pelo Administrador, pelo que, a opinião sobre este item específico será **sobrestada** até a implementação das medidas recomendadas à Secretaria do Tesouro Nacional.

Destaca-se que foi recomendado à STN adotar as seguintes medidas: i) levantar as despesas relativas à taxa de gestão do FGP de que trata o inciso II do art. 34 do Regulamento; ii) levantar toda a documentação comprobatória das despesas mencionadas no item anterior e a memória de cálculo da taxa de gestão; iii) apurar a adequação dos pagamentos efetuados de acordo com os parâmetros estabelecidos no Regulamento; e iv) adotar medidas para o ressarcimento de valores, se for o caso.

Após a adoção das medidas pela STN e aplicação dos testes necessários, será realizada manifestação da CGU sobre a questão.

Sobre o encerramento das atividades do FGP, evidenciou-se que não há dispositivos específicos nos normativos do FGP que norteassem essa etapa do Fundo, situação que foi amplificada pela falta de deliberações específicas sobre essa transição e consequente responsabilidade dos atores envolvidos.

Brasília/DF, 06 de outubro de 2017.

**Nome:**  
**Cargo:**  
**Assinatura:**

**Nome:**  
**Cargo:**  
**Assinatura:**

**Nome:**  
**Cargo:**  
**Assinatura:**

Relatório supervisionado e aprovado por:

---

Coordenador-Geral de Auditoria da Área Fazendária



## 1 GESTÃO OPERACIONAL

### 1.1 AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS

#### 1.1.1 EFETIVIDADE DOS RESULTADOS OPERACIONAIS

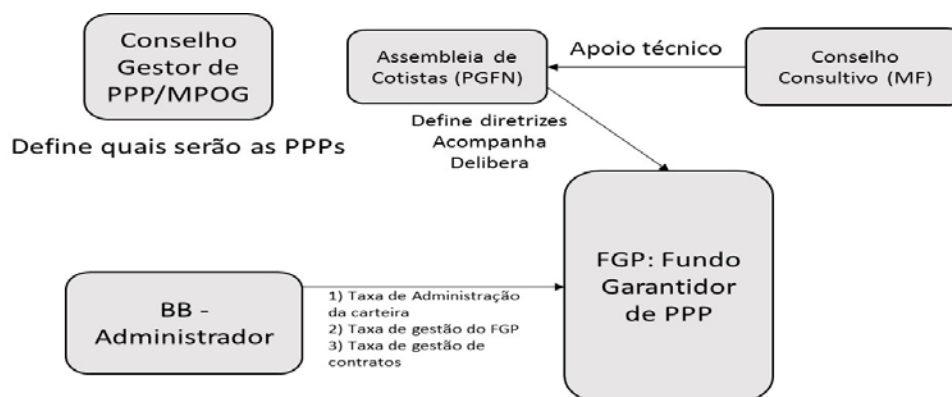
##### 1.1.1.1 CONSTATAÇÃO

#### Falhas na Estrutura de Governança do Fundo Garantidor de Parceria Público-Privadas

A relação de atores que compõem a estrutura de governança do FGP é composta por:

- a) **Assembleia de Cotistas** – Órgão responsável pelas deliberações sobre a gestão do Fundo, sendo a União o cotista único, até a transferência das cotas para a ABGF (em 16/2/2016), o cotista foi a PGFN
- b) **Conselho Consultivo do Fundo Garantidor de Parcerias Público-Privadas (CCFGP)** – Órgão auxiliar da Assembleia de Cotistas na tomada de decisões. Tem como principais atribuições acompanhar o desempenho, a gestão, a execução da política de investimentos. A União indicou todos os integrantes dentre o quadro da Secretaria do Tesouro Nacional.
- c) **Comitê Gestor de Parceria Público-Privadas Federal (CGP)** - Órgão gestor com competência para definir os serviços prioritários para execução no regime de parceria público-privada
- d) **Banco do Brasil** – entidade responsável pela administração e representação judicial e extrajudicial do FGP.

A Figura 1 esquematiza a relação de atores e suas atribuições na governança do FGP:



Conforme já apontado, o FGP é regulado por um Estatuto e Regulamento próprios, nos quais constam as responsabilidades de cada ator, regras sobre as concessões de garantias, regras sobre remuneração do agente administrador e procedimentos relativos à execução do FGP.



Analisando-se, no entanto, os documentos relacionados ao processo de transferência de cotas do FGP, da União para a ABGF, a liquidação do FGP, regramentos quanto à remuneração do administrador e as despesas evidenciadas nas demonstrações contábeis do Fundo, em contraponto com as normas, constataram-se falhas nos quesitos relacionados à forma de atuação, coordenação e relacionamento dos agentes, lacunas normativas e distribuição de competências. Os pontos podem ser assim estruturados:

**1) Autorização de pagamento de taxa de gestão ao administrador sem exposição dos motivos e avaliação sobre a vantajosidade dessa remuneração frente aos serviços previstos para execução na norma:**

Conforme determina o Regulamento, a remuneração do administrador ocorre mediante três fatos geradores:

**CAPITULO VII - DA REMUNERAÇÃO**

Art. 34. O Administrador receberá, pelos serviços de administração e gestão do FGP, as seguintes remunerações:

I - **Taxa de Administração da carteira**, em percentual de quinze centésimos por cento ao ano, incidente sobre o patrimônio líquido do FGP, calculado e provisionado diariamente e cobrado até o terceiro dia útil do mês subsequente à razão de um duzentos e cinquenta e dois avos (1/252), **referente à administração e gestão da carteira de ativos do FGP;**

II - **Taxa de gestão do FGP, em percentual a ser fixado em Assembleia de Cotistas**, incidente sobre o valor das despesas totais incorridas em atividades administrativas e de **suporte à gestão de garantias do FGP;** e

III - **Taxa de gestão de contratos**, em percentual de dois por cento sobre os valores pagos a empresas ou consultores especializados, contratados para a prestação de serviços terceirizados nos termos deste Regulamento.

Especificamente quanto à remuneração prevista no inciso II, verificou-se que o valor foi fixado na Ata da 2ª AGE, de 31/8/2006: *ficou “[...] fixado percentual de 188,68% sobre as despesas de suporte à gestão de garantias, com base em índice de eficiência de 53%[...]”*.

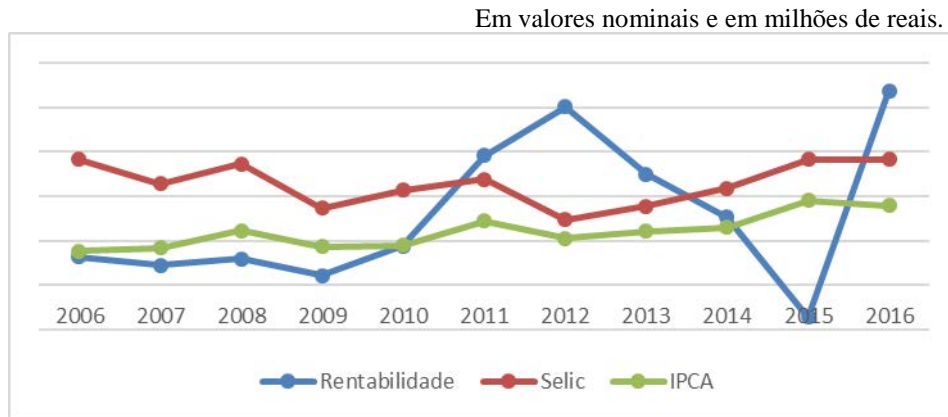
Não consta, no entanto, daquela deliberação, qualquer exposição de motivos, avaliação sobre a vantajosidade dessa remuneração, nem mesmo considerações sobre a vinculação aos produtos relacionados aos serviços prestados pelo administrador.

Essa falha se torna mais premente quando se observa o desempenho (rentabilidade) do FGP em comparação com a evolução do IPCA e da Taxa Selic no período de 2006 a 2016:

O Gráfico 1 demonstra a rentabilidade do FGP comparando-se com a evolução do IPCA e da Taxa Selic no período de 2006 a 2016:



Gráfico 1 - Rentabilidade do FGP no período de 2006 a 2016



Fonte: Demonstrações Contábeis do FGP referentes ao período.

\*Critério utilizado pela CGU para o cálculo e análise da rentabilidade: Divisão entre o resultado do período (receita – despesa) e o investimento (média entre o ativo do exercício e o ativo do exercício anterior).  $(R-D)/[(At+At-1)/2]$ .

Índices utilizados extraídos do sítio eletrônico do IBGE e do Banco Central do Brasil.

Analisando o comportamento das receitas, verifica-se que a rentabilidade do Fundo se apresentou estável nos três primeiros exercícios, e a partir daí apresentou oscilações, **mas na maior parte do tempo se apresentou abaixo tanto da Selic como do IPCA.**

Tomando-se ainda a média dos resultados no período 2006 a 2016, verifica-se que os retornos do FGP via administração do Banco do Brasil foram inferiores **à média da Taxa Selic no período**, com ligeira vantagem em relação à taxa de inflação, medida pela média do IPCA (Quadro 1):

Quadro 1 – Comparativo Remuneração Média

Média dos retornos anuais	7,90%
Inflação - média no período	6,06%
Taxa Selic - média no período	11,45%
Despesa adm/Receita ajustada média	31,37%

Fonte: Elaborada pela Equipe de Auditoria

Dessa forma, verificam-se três pontos:

- 1) não houve execução de garantias ou gestão de quaisquer garantias decorrentes de PPP ao longo do período;
- 2) as atividades do FGP que ocorreram foram estritamente financeiras, pela administração da carteira de títulos, que inclusive recebe remuneração específica (art. 34, I); e
- 3) a administradora recebeu recursos advindos da remuneração prevista nos três incisos já mencionados (**I - Taxa de Administração da carteira; II - Taxa de gestão do FGP; e III - Taxa de gestão de contrato**), mesmo sem que tenha ocorrido parcerias.

Assim sendo, o preço arcado pelo FGP para remuneração foi mais dispendioso que uma aplicação direta dos recursos em títulos do Tesouro Nacional, sem intermediações.



Ressalte-se que esse modelo de gestão foi adotado por todo o período de existência do FGP, sem qualquer proposta ou avaliação posterior por parte da Assembleia de Cotistas, bem como do Conselho Consultivo, quanto à viabilidade, ajustes ou revisão dessa forma de remuneração.

## **2) Pagamento de remuneração ao agente administrador a título de “Taxa de gestão do FGP” sem correspondência quanto aos serviços prestados:**

De acordo com o artigo 35, do Regulamento do FGP, integram a remuneração do Agente Financeiro: a) Taxa de Administração da Carteira; b) Taxa de Gestão do FGP c) a Taxa de Gestão de Contratos. Quanto à Taxa de Gestão do FGP, a norma estabelece que o valor será fixado *em Assembleia de Cotistas, incidente sobre o valor das despesas totais incorridas em atividades administrativas e de suporte à gestão de garantias do FGP.*

Além disso, define o Regulamento que gestão de garantias compreende “*Atividade que compreende a avaliação, outorga, acompanhamento, quitação e liberação de garantias*” (art. 2º, § 2º), de modo que terá como base de cálculo as despesas administrativas e de suporte à gestão de garantias do FGP, já que a alíquota deverá incidir sobre o total dessas despesas.

Ressalte-se que essa relação obrigacional não foi regulada, ou organizada, entre União e Administrador por meio de um contrato de prestação de **produtos e serviços prestados ao FGP, de modo que** o estabelecimento de parâmetros para aferição dos serviços efetivamente prestados. Na prática, o que ocorreu foi o pagamento cheio das taxas previstas no Regulamento, sem uma vinculação específica dos serviços efetivamente prestados e os seus custos.

Instado a se manifestar sobre a existência de projetos de garantias a Parcerias Público – Privadas, o Administrador informou que não ocorreu nenhum projeto no período, o que também foi confirmado por meio de circularizações externas no âmbito de ministérios e outros órgãos governamentais.

Em que pese a inexistência de produtos decorrentes da atividade de gestão de garantias, o Administrador recebeu remuneração referente a essa taxa no valor de R\$ 16,7 milhões, no período de 2006 a 2016, sem, no entanto, existir contrato ou execução de alguma garantia ao longo desse período que suportasse a manutenção de tais valores pelo agente administrador.

Da leitura dos Relatórios de Administração do Fundo publicadas anualmente no sítio do Banco do Brasil, verificou-se que as atividades se resumiram à evidenciação de custódia dos títulos e aplicações financeiras do FGP (atividades inclusive que possuem remuneração específica, art. 35, I).

## **3) Não evidenciação da adoção de quaisquer procedimentos formalizados para suportar de forma adequada a liquidação, transferências de responsabilidades e gestão dos passivos decorrentes da transição do processo de encerramento do FGP:**

Analisando-se as normas que regem o FGP (Estatuto e Regulamento), verificou-se que, no tocante ao processo de liquidação, a regra é a seguinte:

*A liquidação do FGP, deliberada pela Assembleia de Cotistas, ficará condicionada à prévia quitação da totalidade dos débitos garantidos ou liberação das garantias pelos credores.*



Analisando-se, no entanto, os documentos que dispuseram sobre o processo de transição do FGP para a ABGF e o processo de liquidação em si, verificou-se que a ausência de normatização sobre os procedimentos de encerramento do Fundo acarretou a falta de definição de responsáveis **pela gestão dessa transição**.

**Não se identificou nas atas e deliberações dos responsáveis** o processamento e as responsabilidades dos recursos do FGP na fase intermediária, até a transferência à ABGF e posterior encerramento do FGP.

A seguir tem-se linha contendo os atos administrativos referentes ao processo de transferência de cotas e encerramento do FGP:

Quadro 2: Relação de atos administrativos

Data	Documento	Assunto	Cotista	Obs
24/3/2015	9ª Assembleia Ordinária FGP	Aprova demonstrações contábeis, financeiras e relatório de administração do período 2013/2014	União	Representante do cotista - PGFN
4/12/2015	Ofício n° 414/2015/ABGF	Encaminha minuta de decreto para autorizar transferência da administração do FGP para a ABGF	União	Comunicação da ABGF para STN
16/2/2016	Decreto s/n 14.307	Autoriza aumento de capital social da ABGF, mediante transferência da totalidade das cotas de propriedade da União no FGP.	União	DOU 17/2/2016, Seção 1, folha 4
10/3/2016	2ª AGE da ABGF	Aumento de capital social da ABGF, mediante transferência da totalidade das cotas de propriedade da União no FGP.	União	
18/3/2016	Ofício n° 13/2016/COPAR/SUPOF/STN/MF-DF	Transferência imediata da totalidade das cotas do FGP para a ABGF, em virtude do disposto no Decreto s/n° de 16/2/2016 e deliberação em AGE realizada em 10/3/2016.	ABGF	Comunicação entre STN e Banco do Brasil
30/3/2016	10ª Assembleia Ordinária FGP	Aprovação demonstrações contábeis, financeiras e relatório de administração do período 2014/2015	ABGF	Marcelo Pinheiro Franco
10/5/2016	Ofício n° 169/2016/ABGF	Solicita realização de AGE no FGIE, para deliberar capitalização do FGIE com os recursos do FGP e FGHAB.	ABGF	Comunicação entre ABGF e PGFN
4/10/2016	3ª AGE do FGIE	Aporte no FGIE com recursos do FGHAB e FGP.	ABGF	Adiado, falta de instrução do voto.
31/10/2016	3ª AGE do FGIE	Aporte no FGIE com recursos do FGHAB e FGP. Aprovado.	ABGF	Participantes: ABGF e PGFN
16/5/2017	11ª Assembleia Ordinária FGP	Aprovação das demonstrações contábeis, financeiras e relatório de administração no período de 2015/2016. Encerramento do FGP.	ABGF	Participantes: ABGF e Banco do Brasil

Fonte: Elaborada pela Equipe de Auditoria

Analisando esses atos administrativos, verificou-se que não houve deliberações específicas para o FGP quanto ao processo de liquidação, às transferências de cotas, às definições de responsabilidades, e posterior encerramento. No caso, a destinação do FGP praticamente foi lastreada quando das deliberações dos demais Fundos em que os recursos do FGP foram aportados, sem referência, no entanto, da situação fática do FGP em si.

Ressalte-se que durante a transição de cotistas, os recursos e as despesas administrativas foram geridas pelo Banco do Brasil, o encerramento formal só ocorreu em 2017 com a deliberação em 16/5/2017 (11ª Assembleia Ordinária da ABGF), de modo que existiu um compartilhamento de responsabilidades sobre a execução dessa transição até o encerramento formal do FGP, sem quaisquer esclarecimentos, no entanto, nas atas de deliberação dos cotistas e gestores quanto a essas atividades.

## Causa



Autorização de recursos pela gestão do FGP a título de taxa de gestão sem que houvessem constituídos todos os elementos necessários à caracterização dos serviços prestados e consequentemente pagamento adequado conforme a execução das garantias concedidas.

Aprovação de prestação de contas pelos responsáveis pelo FGP, sem a necessária documentação de suporte das despesas incorridas em atividades administrativas e de suporte à gestão de garantias.

## **Manifestação da Unidade Examinada**

Inicialmente foi encaminhado à Unidade (Solicitação de Auditoria nº 201701712/002, de 12/9/2017) uma estrutura de texto contendo os pontos trazidos pela CGU que estavam segregados em 5 itens, quais sejam:

- 1) Ausência de contrato com o administrador para execução dos produtos e serviços prestados ao FGP*
- 2) Autorização para realização de despesas a título de auditoria independente sem contrato específico, falta de definição dos serviços a serem executados e ausência de justificativas para o custo assumido no exercício de 2016, superior ao previsto no orçamento geral do administrador*
- 3) Autorização de pagamento de taxa de gestão ao administrador sem exposição dos motivos e avaliação sobre a economicidade dessa remuneração frente aos serviços previstos para execução na norma*
- 4) Pagamento de remuneração ao agente administrador de valores a título de “Taxa de gestão do FGP” sem correspondência quanto aos serviços prestados*
- 5) Ausência de normas determinado os procedimentos de liquidação, transferências de responsabilidades e gestão dos passivos decorrentes da transição do processo de encerramento do FGP*

Dessa forma, as manifestações das Unidades serão estruturadas na mesma ordem dos itens expostos (com exceção do *item 2*) que será tratado na Informação específica), quando do encaminhamento daquela Solicitação de Auditoria, embora os assuntos tenham se reorganizado neste Relatório (conforme consta do campo “Fato”) após as considerações das Unidades:

Quanto ao item **“1) Ausência de contrato com o administrador para execução dos produtos e serviços prestados ao FGP”**, por meio do Ofício Diretoria de Governo/Gefup - 2017/6631, de 18/9/2017, o Banco do Brasil encaminhou a seguinte manifestação:

*a) Dentre as diversas atividades abrangidas pela indústria financeira está a criação de fundos. Trata-se de produto ofertado aos clientes, geralmente de um banco que, de maneira geral, oferece oportunidade de investimento a determinado perfil de clientes que possuam características específicas, geralmente contempladas no produto ofertado. A título de exemplo, citamos os fundos de investimento indexados à variação de determinada ação ou índice da bolsa, produto que recebe aportes de clientes que detenham perfil mais arrojado, ou seja, o banco cria o fundo e o cliente interessado investe seus recursos naquele fundo.*

*Assim, com os fundos garantidores administrados pelo Banco do Brasil a lógica de criação dos fundos é a mesma, ou seja, o BB detecta a necessidade do mercado e, diante dos parâmetros legais existentes, cria um produto e o oferta ao seu público-alvo.*

*Dessa forma, nesse contexto, tanto no Banco do Brasil quanto nos demais bancos que atuam no Brasil, não se observa a existência de contrato entre o cliente do banco e este último por ocasião da decisão do cliente de realizar aportes de recursos em determinado fundo criado por determinado banco. Trata-se de iniciativa exclusiva do cliente que, ao aplicar recursos em determinado fundo,*



*adere automaticamente às regras do produto, geralmente materializadas em seu estatuto e regulamento.*

*No caso específico do FGP, este Administrador, ao identificar oportunidade comercial diante do contido no Artigo 17 da Lei 11.079, de 30.12.2004, criou fundo com as características exigidas pelo normativo e o apresentou a seu cliente União, que, por entender que o produto atendia às suas necessidades, decidiu por aderir às condições constantes do regulamento e estatuto do fundo então apresentado, adotando, posteriormente, todas as medidas necessárias para tornar-se cotista do FGP.*

Quanto à remuneração das taxas previstas no Regulamento, sem uma vinculação específica dos serviços efetivamente prestados e os seus custos, o Administrador assim declarou:

*No entendimento deste Administrador ratificamos a informação de que todas as taxas previstas no Regulamento do Fundo foram mensuradas em razão direta dos serviços prestados pelo Administrador, explicitadas no referido normativo.*

*No tocante à “vinculação específica dos serviços efetivamente prestados e os seus custos”, cumpre esclarecer, conforme já explicitado em reunião com representantes dessa CGU, que este Administrador, ao precificar os serviços prestados na administração do FGP, o fez em função de determinação do Conselho de Administração do Banco do Brasil, que resolveu que todos os serviços prestados pelo Banco deveriam perseguir índice de eficiência de 53%. De fato, não existe cobrança individualizada por serviço prestado, dado o significativo leque de atribuições do Administrador, que, em razão de sua conveniência, optou por apresentar sua proposta global de remuneração. Importante registrar que a proposta foi aceita pelo contratante, conforme atas das assembleias encaminhadas a essa CGU.*

A STN registrou sua manifestação na Nota Conjunta nº 43/2017/COPEF-COAPI/SUPEF/STN/MF-DF, de 18/9/2017, transcrita a seguir:

*4. O art. 16 da Lei nº 11.079/04 autorizou a União a participar como cotista de Fundo Garantidor de Parcerias Público-Privadas - FGP que tivesse por finalidade prestar garantia de pagamento de obrigações pecuniárias assumidas pelos parceiros públicos em projetos de PPP. Nos termos do §1º do mencionado art. 16, o FGP tem natureza privada e seu Estatuto e Regulamento tiveram de ser aprovados em assembleia geral dos cotistas, seguindo o disposto no art. 17, §1º do referido diploma legal.*

*5. As competências, obrigações e a remuneração do Administrador encontram-se descritos no Regulamento do FGP. Assim, a aprovação em assembleia de cotistas com voto favorável da União e o aporte de recursos mediante a integralização de cotas por parte do ente federal implicaram a aceitação dos termos registrados no Regulamento do FGP. Não haveria, portanto, necessidade de celebração de contrato com o Administrador do fundo, uma vez que os direitos e deveres do Banco do Brasil já foram estabelecidos no Regulamento.*

*6. Vale destacar que esse procedimento é usual na participação mediante integralização de cotas em outros fundos privados, considerando que, ao aportar recursos em um fundo, o cotista automaticamente concorda com os termos descritos no regulamento.*

Já para o ponto “**3) Autorização de pagamento de taxa de gestão ao administrador sem exposição dos motivos e avaliação sobre a vantajosidade dessa remuneração frente aos serviços previstos para execução na norma**”, o Administrador informou que:

*Ao abordar o pagamento da taxa de gestão ao Administrador, sob o aspecto da economicidade, o Achado de Auditoria faz menção à ausência de “...qualquer exposição de motivos, avaliação sobre a economicidade dessa remuneração, nem mesmo considerações sobre a vinculação aos produtos relacionados aos serviços prestados pelo administrador. Essa falha se torna mais premente quando se observa o desempenho (rentabilidade) do FGP em comparação com a evolução do IPCA e da Taxa Selic no período de 2006 a 2016.” (grifo nosso)*

*Dessa forma, cumpre a este Administrador promover os seguintes esclarecimentos:*

*a) Conforme parcialmente explicitado anteriormente, a remuneração do Administrador é composta pelo ressarcimento dos gastos incorridos na administração do Fundo acrescido do índice de eficiência perseguido nos negócios realizados pelo Banco do Brasil (53%), o*



que resulta no multiplicador de 1,88, ou seja, para cada R\$ 1,00 gasto na administração do FGP, o Banco do Brasil recebia R\$ 1,88, remuneração aprovada pelo cotista do Fundo em assembleia de cotista.

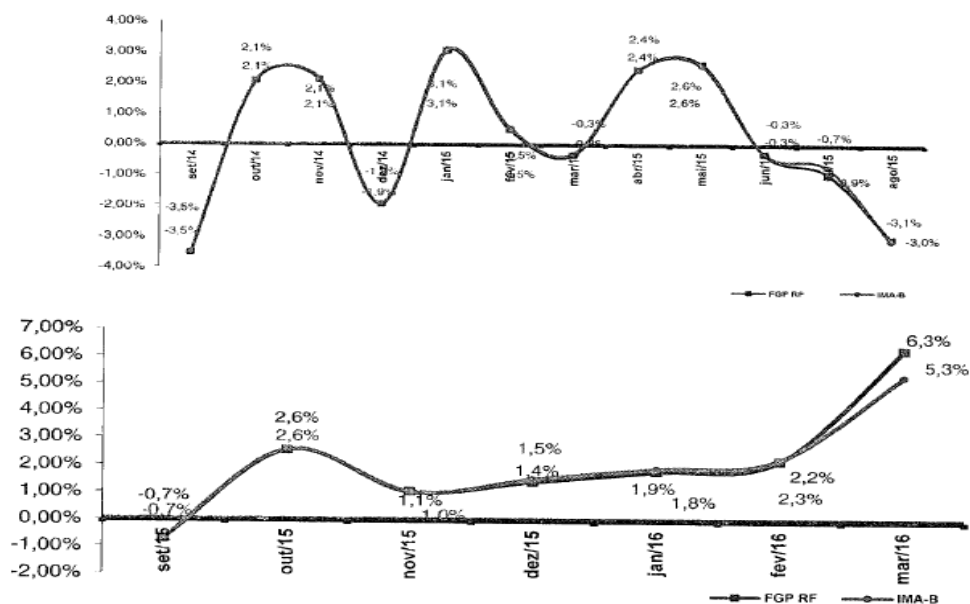
Assim, parece-nos inadequado o entendimento de que houve falha na formatação da remuneração do Administrador. Cumpre esclarecer que, por definição, a criação de fundo garantidor é feita com o intuito de prestar garantias, seja a determinada operação de crédito, de parceria público-privada ou de qualquer outro modelo que justifique a criação do fundo.

Para que o fundo possa prestar garantias, é fundamental que disponha de ativos e, mais importante ainda, que tais ativos apresentem imediata liquidez, o que, se não acontecer, poderá comprometer toda a cadeia de intenções que justificou a criação do fundo. Dessa maneira, caso o fundo não disponha de recursos líquidos para honrar determinado crédito inadimplido ou mesmo a contraprestação não paga em um projeto de PPP, tanto o programa que concedeu o crédito que se tornou inadimplido quanto a PPP serão colocadas em risco, gerando diversas outras consequências negativas em toda a cadeia.

Dessa maneira, entendemos que a comparação efetuada por essa Controladoria deveria considerar, adicionalmente, o objetivo do Fundo e o contexto político ou econômico do ente que detinha o poder de decisão naquele exato momento.

Tanto sob a ótica da rentabilidade quanto sob a ótica do custo de oportunidade, dado que são alternativas paralelas, não excludentes, a comparação é inadequada, especialmente porque o objetivo maior de um fundo garantidor é a busca de liquidez (quanto maior a imediata liquidez, mais o fundo se aproxima de cumprir o objetivo para o qual foi criado) e não a rentabilidade, objetivo secundário, de menor relevância frente à liquidez.

Adicionalmente, cumpre registrar que, de acordo com o contido na política de investimento do Fundo, seus ativos eram rentabilizados em função de benchmarking específicos - IMA-B para renda fixa e IBOVESPA para ações, atingindo referidas metas durante todo o período sob administração do Banco do Brasil. A título de exemplo, listamos, a seguir, o gráfico do comportamento dos ativos de renda fixa em relação à meta estipulada nos últimos 2 exercícios:



Ainda neste item, essa CGU registra as seguintes observações:

“1) não houve execução de garantias ou gestão de quaisquer garantias decorrentes de PPP ao longo do período;

2) as atividades do FGP que ocorreram foram estritamente financeiras, pela administração da carteira de títulos, que inclusive recebe remuneração específica (art. 34, I); e



3) a administradora recebeu recursos advindos da remuneração prevista nos três incisos já mencionados (I - Taxa de Administração de carteira; II - Taxa de gestão do FGP; e III - Taxa de gestão de contrato) sem que tenha ocorrido parcerias.”

Prosseguimos, portanto, com os esclarecimentos necessários:

Quanto ao item 1, que trata da inexistência da execução ou gestão de quaisquer garantias, ratificamos as informações já transmitidas em reunião realizada com representantes dessa Controladoria, dado que, apesar dos esclarecimentos realizados, essa CGU realizou o apontamento objeto da presente resposta.

O Banco do Brasil, na condição de Administrador do FGP, disponibilizou estrutura para cumprir as obrigações previstas em regulamento. Em todos os momentos em que o Administrador foi instado a cumprir seu papel, o fez. Nunca existiu e hoje ainda não existe qualquer tema pendente de providências por parte deste Administrador, repise-se, quanto às atribuições elencadas na Lei 11.079 e no Regulamento do Fundo.

Assim, é importante registrar que não competia ao Administrador realizar os projetos de PPP iniciados no âmbito do Governo Federal e sobre os quais, quando instado, este Administrador prontamente se posicionou, como, por exemplo no projeto da BR 116/324, do Pontal de Petrolina e do Colégio Militar de Manaus.

Nas três oportunidades foi permitido a este Administrador participar do processo e, nos dois primeiros casos, emitir Laudo de Viabilidade, conforme previsto em Regulamento. Registre-se que no caso da BR 116/324 este Administrador manifestou-se pela adoção do modelo de concessão e não de PPP, sugestão acatada pelo Ministério do Planejamento, que licitou o trecho na modalidade de concessão. Já no caso do Pontal de Petrolina o Laudo de Viabilidade foi igualmente emitido, mas, de acordo com informações que chegaram a este Administrador, o projeto não foi adiante em função de problemas relacionados ao licenciamento ambiental.

Por último, no projeto do Colégio Militar de Manaus este Administrador modelou o formato da garantia, que exigia a integralização de recursos provenientes da cessão de imóveis de propriedade do Exército Brasileiro. Entretanto, aquela Força não conseguiu viabilizar a integralização de recursos no FGP.

Quanto ao item 2, permita-nos esclarecer e complementar o entendimento dessa CGU de que as atividades do FGP que ocorreram não foram estritamente financeiras, especialmente na gestão de um fundo dessa natureza, em que existe uma enorme gama de atividades desenvolvidas pelo Administrador, conforme previsto nos artigos 2º ao 10º do Regulamento do Fundo, que descrevem as atividades e competências necessárias à execução das tarefas registradas no referido normativo.

No que se refere ao recebimento, pelo Administrador, das três taxas previstas em Regulamento sem que tenha havido parcerias, cumpre registrar que não dependia do Administrador do Fundo a realização de Parcerias Público-Privadas.

Dessa maneira, é necessário acrescentar que todas as remunerações recebidas pelo Banco do Brasil na condição de Administrador do FGP corresponderam a respectiva prestação de serviço, integralmente desvinculadas da existência de parcerias, o que, lembramos, não dependia deste Administrador.

A Taxa de Gestão de Carteira corresponde a 0,15% sobre o PL do FGP e representa a remuneração cobrada pela BB DTVM para administrar os ativos do FGP, que recebeu aportes em ações e, diante da necessidade de se buscar liquidez, promoveu gradativa transformação desses ativos voláteis e não tão líquidos em ativos estáveis e de maior liquidez (títulos públicos). Referida transformação precisava obedecer a critérios técnicos (preço-alvo) e de mercado, dado que ofertar o volume de ações de propriedade do Fundo no mercado a qualquer preço geraria prejuízos para o Fundo, para o mercado e para o ativo. A contratação de terceiros para gestão de ativos está prevista no §4º artigo 2º do Regulamento do Fundo, aprovado em assembleia.

Já a Taxa de Gestão do FGP compreende a remuneração por todas as atividades previstas em Regulamento e realizadas pelo Administrador para garantir a que, a exemplo das demais taxas, não possui qualquer vinculação com a prestação de garantias por parte do Fundo, que, novamente ressaltamos, independe deste Administrador.





*Por último, quanto à Taxa de Gestão de Contrato, trata-se de remuneração percebida pelo Administrador sempre que necessária a contratação de empresas ou profissionais cuja especialidade e/ou conhecimento técnico específico não exista nos quadros do Banco do Brasil. A título de exemplo, citamos o caso do estudo da BR 116/324 que, em determinada altura, demandou conhecimentos específicos sobre a qualidade dos diversos materiais que poderiam ser utilizados para construção e reforma da rodovia. Assim, como não havia nos quadros técnicos do Banco do Brasil qualquer profissional especializado em construção de rodovias, foi necessária a contratação de engenheiro externo, que foi feita obedecendo todas as regras previstas na Lei 8.666/93, contrato sobre o qual o Administrador recebeu 2% do seu valor, conforme previsão normativa, aprovada por assembleia.*

A STN assim pontuou:

*8. O Regulamento do FGP dispõe que a Taxa de Gestão integra a remuneração do Agente Financeiro juntamente à Taxa de Administração da Carteira e à Taxa de Gestão de Contratos. A remuneração a ser recebida pelo Administrador relativa à Taxa de Gestão foi definida na 2ª Assembleia Geral Extraordinária - AGE do FGP, ocorrida em 31/8/2006. Na ocasião, foi fixado um percentual de 188,68% sobre as despesas totais incorridas em atividades administrativas e de suporte à gestão de garantias.*

*9. Segundo registro da CGU, não consta daquela deliberação qualquer exposição de motivos, avaliação sobre a economicidade dessa remuneração, nem mesmo considerações sobre a vinculação aos produtos relacionados aos serviços prestados pelo administrador. A Controladoria avaliou também a rentabilidade do FGP no período 2006-2016, em comparação à evolução da Taxa Selic, do IPCA e do indicador de rentabilidade calculado a partir das receitas obtidas pelo Banco do Brasil a título de gestão do FGP, em comparação com a rentabilidade fundo.*

*10. Em relação às comparações de rentabilidade, cabe registrar inicialmente que a principal finalidade do FGP era a concessão de garantias para projetos de PPP e não a busca de maximizar rentabilidade ou a aderência a algum benchmark específico, de modo que avaliamos que a análise não deve ser unívoca. O FGP foi criado como um componente da política de investimentos em infraestrutura por meio de projetos de PPP, e, portanto, uma avaliação do fundo teria de levar em conta primordialmente a eficácia dos objetivos propostos.*

*11. Ademais, vale salientar que o fundo foi constituído a partir de participações acionárias da União e que ativos de renda variável permaneceram na composição da carteira ao longo de todo período. Nesse sentido, entende-se que a apropriada avaliação da rentabilidade deve levar em conta também, além dos objetivos e propósitos do fundo, o contexto de sua criação, a composição de sua carteira e as perspectivas econômicas e políticas observadas à época.*

*12. Quanto à economicidade da remuneração a ser percebida pelo Banco do Brasil pela gestão do FGP, após exame da documentação contida em nossos arquivos, não foram encontradas memória de cálculo ou exposição de motivos com o detalhamento das informações que fundamentaram a definição da remuneração a ser percebida pelo Administrador. A esse respeito, registramos as responsabilidades do Banco do Brasil, Administrador do FGP, estabelecidas no Estatuto e no Regulamento, de ser a secretaria-executiva do Conselho Consultivo e de ter apresentado documentos contendo explicação para o estabelecimento do preço pelos serviços a serem prestados.*

Quanto ao trecho referente ao assunto **“2) Pagamento de remuneração ao agente administrador de valores a título de “Taxa de gestão do FGP” sem correspondência quanto aos serviços prestados”**, o Banco do Brasil encaminhou a seguinte manifestação:

*Em nosso entendimento, este item já foi abordado e esclarecido nas questões anteriores. Acrescentamos, apenas, a necessidade de se compreender a gama de atividades que abrangem a administração de fundo garantidor, que não estão vinculadas à existência de prestação de garantias, vez que é necessária estrutura fixa para o desenvolvimento de todos os serviços previstos em Regulamento, que não está limitado administração financeira de ativos.*

*A “correspondência quanto aos serviços prestados” precisa ser compreendida dentro do contexto do FGP, que relaciona nos artigos 2º ao 10º do Regulamento, aprovado em assembleia, todas as atividades de responsabilidade do Administrador e sobre os quais optou-se por aplicar precificação de maneira global, ao invés de se atribuir preço a cada item constante dos diversos artigos do Regulamento.*



Já a STN registrou:

13. O referido documento estabelece que a Taxa de Gestão será fixada em Assembleia de Cotistas e incidirá sobre o valor das despesas totais incorridas em atividades administrativas e de suporte à gestão de garantias do FGP. Portanto, cabe destacar que o modelo de remuneração foi definido tomando por base os custos e não a produtividade.

14. No Achado de Auditoria em comento, a CGU levou em consideração apenas as ações de suporte à gestão de garantias para afirmar que, apesar da inexistência de produtos decorrentes dessa atividade, o Administrador recebeu remuneração entre 2006 e 2016 sem que fosse celebrado contrato ou execução de alguma garantia ao longo desse tempo. Todavia, cabe registrar que embora o FGP não tenha tido, considerando a finalidade para a qual foi criado, atividade operacional durante a sua existência, o Administrador pode ter incorrido em despesas relacionadas a atividades administrativas como, por exemplo, pagamento de pessoal, contratação de serviços especializados, sistemas de informática, utilização de estrutura física e serviços de contabilidade.

15. Cabe registrar que tanto nos Relatórios de Administração quanto nas Demonstrações Contábeis, a apresentação da rubrica Taxa de Gestão não foi devidamente discriminada de forma a permitir o reconhecimento da natureza da remuneração recebida pelo Administrador do FGP. Tendo em vista mudança na estrutura desta STN citada no parágrafo 2 da presente Nota, não foi possível identificar em nossos arquivos documentação que tratasse da discussão sobre a fixação da Taxa de Gestão e a eventual necessidade de sua modificação.

16. Diante disso e considerando as competências do Administrador do FGP, avalia-se que as memórias de cálculo da Taxa de Gestão e as eventuais justificativas para o recebimento dessa remuneração deveriam ser apresentados pelo Banco do Brasil

Por fim, no tocante ao ponto “3) **Ausência de normas determinado os procedimentos de liquidação, transferências de responsabilidades e gestão dos passivos decorrentes da transição do processo de encerramento do FGP**”, assim o Banco do Brasil dispôs:

*Embora não tenhamos identificado correspondência entre os apontamentos realizados por essa CGU e as responsabilidades deste Administrador, esclarecemos que este Administrador cumpriu todas as determinações a ele encaminhadas, inclusive as que se referiam ao encerramento do Fundo, determinada pelo proprietário das cotas do FGP (ABGF), que encaminhou a este Administrador os Ofícios 0103/2016/ABGF, de 18.03.2016, e 111/2016/ABGF, de 24.03.2016, altura em que este Administrador realizou todos os procedimentos necessários ao cumprimento das determinações exaradas, ressaltando que todos os documentos comprobatórios forma entregues a essa CGU.*

Enquanto a STN:

17. Conforme o Estatuto e o Regulamento do FGP, compete à Assembleia Geral a deliberação pela liquidação e encerramento do fundo. A decisão quanto ao processo de liquidação e encerramento do FGP foi adotada na 11ª AGO, ocorrida em 16/05/2017.

18. Considerando que a União efetivou a transferência de suas cotas para a ABGF em março de 2016, não houve participação do ente federal na Assembleia referida acima. Assim, registramos que os procedimentos de liquidação e encerramento do FGP foram adotados pela ABGF e pelo Banco do Brasil, Administrador do fundo.

## **Análise do Controle Interno**

De forma a tornar mais inteligível as análises por parte deste controle interno, embora o itens abordados sejam interdependentes, essas análises serão estruturadas, conforme apresentado pela Unidade, ressaltando que o **item 2)** será tratado no item 1.1.1.2 deste Relatório:

### **1) Ausência de contrato com o administrador para execução dos produtos e serviços prestados ao FGP**

Quanto à ausência de contrato, o Banco do Brasil declarou que os fundos de investimentos oferecidos pela indústria financeira apresentam suas regras fixadas nos estatutos,



regulamentos e prospectos, os quais são elaborados pelas instituições financeiras que os oferecem.

O Administrador declarou que a precificação dos serviços do FGP decorreu do “*índice de eficiência de 53%*” determinado pelo Conselho de Administração do Banco do Brasil. Tal índice de eficiência significa que, para cada R\$ 1,00 de custo de gestão, o Administrador determinou que ele receberá R\$ 1,88. Declarou ainda que:

*“De fato, não existe cobrança individualizada por serviço prestado, dado o significativo leque de atribuições do Administrador, que, em razão de sua conveniência, optou por apresentar sua proposta global de remuneração” (grifamos)*

Deste fato decorreu a ausência de parâmetros para medição e aferição do quantitativo dos serviços prestados e de seus custos, e o conseqüente pagamento desvinculado dos serviços efetivamente prestados.

A União, apesar de ser a única cotista (proprietária da totalidade do patrimônio) decidiu por aderir às condições constantes do regulamento e estatuto do Fundo. O Administrador declara que é “*Importante registrar que a proposta foi aceita pelo contratante, conforme atas das assembleias encaminhadas a essa CGU*”.

A STN argumentou que o art. 16 da Lei nº 11.079/04 autorizou a União a participar como cotista de FGP (art. 16), e que este “*terá natureza privada e patrimônio próprio separado do patrimônio dos cotistas*” (art. 16, § 1º). Afirma ainda que não seria necessário celebrar contrato entre a União e o Administrador, pois as competências, obrigações, remuneração, direitos e deveres do Banco do Brasil foram estabelecidos no Regulamento.

Nesse contexto, cabe trazer ainda o apontamento referente a **2) Pagamento de remuneração ao agente administrador de valores a título de “Taxa de gestão do FGP” sem correspondência quanto aos serviços prestados:**

A sistemática de remuneração adotada pela Administração para remunerar o Banco, sem correlação direta com o serviço prestado, pode acarretar uma superavaliação ou subavaliação dos valores a serem pagos à empresa, de modo que os produtos ou serviços devam adotar unidade de medida que permita a mensuração dos resultados para o pagamento da contratada e que elimine a possibilidade de remunerar as empresas com base em parâmetros que não sejam vinculados aos serviços efetivamente prestados.

Como no Regulamento do Fundo não existe cobrança individualizada por serviço prestado, a União, ao considerar esse instrumento como norteador da relação obrigacional firmada com o Administrador, consentiu que recursos de origem pública (até 6 bilhões de reais, conforme limite da Lei nº 11.079/04) fossem utilizados para efetuar pagamentos em desacordo com os princípios que regem as contratações públicas.

O Regulamento do FGP registra (art. 34, II), que a taxa de gestão é um percentual “*incidente sobre o valor das despesas totais incorridas em atividades administrativas e de suporte à gestão de garantias do FGP*”. Tal percentual foi fixado na da 2ª AGE, de 31/8/2006 em 188,68%, com base em índice de eficiência de 53%, lucratividade esta demandada pelo Administrador, conforme já exposto.

A STN destaca ainda que “*o modelo de remuneração foi definido tomando por base os custos e não a produtividade*”, e que o Administrador “*pode ter incorrido em despesas relacionadas a atividades administrativas como, por exemplo, pagamento de pessoal, contratação de serviços especializados, sistemas de informática, utilização de estrutura física e serviços de contabilidade*”.



Cabe ressaltar que esse ponto não foi mantido pela cotista sucessora. A ABGF, ao receber a transferência das cotas, solicitou o resgate dos valores e a extinção do FGP, passando ela mesma a gerir os recursos, e por consequência, deixou de arcar com a remuneração do Administrador nos termos fixados por ele próprio no Regulamento.

### **3) Autorização de pagamento de taxa de gestão ao administrador sem exposição dos motivos e avaliação sobre a vantajosidade dessa remuneração frente aos serviços previstos para execução na norma**

A Taxa de Gestão foi fixada em função exclusiva da lucratividade do Administrador, o qual fixou para si um multiplicador de 1,88 sobre os custos. Como ele mesmo declara (como já exposto no item 1), sua remuneração

*“é composta pelo ressarcimento dos gastos incorridos na administração do Fundo acrescido do índice de eficiência perseguido nos negócios realizados pelo Banco do Brasil (53%), o que resulta no multiplicador de 1,88, ou seja, para cada R\$ 1,00 gasto na administração do FGP, o Banco do Brasil recebia R\$ 1,88, remuneração aprovada pelo cotista do Fundo em assembleia de cotista”*

Quanto a rentabilidade média do FGP no período 2006-2016 ter sido inferior à SELIC (mas superior à inflação medida pelo IPCA), o Administrador declarou que a rentabilidade era questão secundária, superada pela liquidez imediata. Conforme manifestação:

*“Para que o fundo possa prestar garantias, é fundamental que disponha de ativos e, mais importante ainda, que tais ativos apresentem imediata liquidez, o que, se não acontecer, poderá comprometer toda a cadeia de intenções que justificou a criação do fundo.*

*(...) o objetivo maior de um fundo garantidor é a busca de liquidez (quanto maior a imediata liquidez, mais o fundo se aproxima de cumprir o objetivo para o qual foi criado) e não a rentabilidade, objetivo secundário, de menor relevância frente à liquidez”.*

O Administrador apontou ainda que a União aportou o FGP com ações, e a BB DTVM (terceira contratada pelo Administrador para gestão de ativos) “diante da necessidade de se buscar liquidez, promoveu gradativa transformação desses ativos voláteis e não tão líquidos em ativos estáveis e de maior liquidez (títulos públicos)”.

Por sua vez, quanto à rentabilidade, a STN afirmou que “a principal finalidade do FGP era a concessão de garantias para projetos de PPP e não a busca de maximizar rentabilidade ou a aderência a algum benchmark específico”.

Contrariamente ao entendimento exposto pelo Administrador e pela STN, a rentabilidade de um Fundo é elemento primordial, pois esta diminui o risco da necessidade de aportes adicionais por parte da União. Ademais, o Estatuto e o Regulamento do FGP registraram que a política de investimentos deveria buscar a valorização das cotas, conforme transcrito de seus artigos 16 (Estatuto) e 11 (Regulamento):

*Art. 16. A política de investimentos do FGF deverá buscar a valorização das cotas através da gestão e administração de uma carteira de ativos financeiros, títulos e valores mobiliários, moeda corrente, bens moveis e imóveis, ou outros direitos com valor patrimonial, buscando a manutenção de sua rentabilidade, segurança e liquidez.*

*Art. 11. O FGP tem por objetivo proporcionar a valorização das cotas através da gestão e administração de uma carteira de ativos financeiros, títulos e valores mobiliários, moeda corrente, bens móveis e imóveis, ou outros direitos com valor patrimonial, buscando a manutenção de sua rentabilidade, segurança e liquidez.*

Cabe lembrar que a Taxa de Administração da Carteira corresponde a 0,15% sobre o PL do FGP ao ano, e representa a remuneração cobrada pela BB DTVM para administrar os ativos do FGP. No período, correspondeu a aproximadamente R\$ 31 milhões.



A liquidez do FGP, considerando que os valores já estivessem em títulos públicos, seria de D+2. Para levantar os valores em forma líquida (conta-corrente), o Administrador deveria solicitar à BB DTVM o resgate (1 dia), que por sua vez venderia os títulos públicos (1 dia).

Considerando que a União era cotista única do Fundo (todo o patrimônio tinha origem pública), havia a possibilidade da União obter liquidez imediata (D) - superior à dos títulos públicos (D+1) e superior à do FGP (D+2) -, com rentabilidade superior à obtida pelo FGP, e adicionalmente, economizando a Taxa de Administração da Carteira (R\$ 31 milhões).

Esta opção seria a própria União criar um fundo, aplicando a integralidade do patrimônio na Conta Única do Tesouro, modalidade diária. Desta forma, os valores teriam resgate no mesmo dia (D0), seriam remunerados pela SELIC, e não haveria dispêndio da Taxa de Administração por parte da União.

Entretanto, cabe registrar que a Assembleia de Cotistas, bem como o Conselho Consultivo, não apresentaram proposta neste sentido. À Assembleia competia alterar o Regulamento, deliberar sobre política de investimento, e determinar ao Administrador política de investimento (artigo 35 do Regulamento).

O Conselho Consultivo era composto por cinco representantes da União, e tinha por atribuições acompanhar o desempenho do FGP, propor políticas e diretrizes para a gestão do FGP (artigo 40 do Regulamento).

**5) Ausência de normas determinado os procedimentos de liquidação, transferências de responsabilidades e gestão dos passivos decorrentes da transição do processo de encerramento do FGP**

Embora a Unidade tenha informado que não houve participação do ente federal na Assembleia que deliberou pela liquidação e encerramento do Fundo (11<sup>a</sup> AGO, de 16/05/2017), sendo que os procedimentos de liquidação e encerramento foram adotados pela AGBF e pelo Banco do Brasil, reafirma-se que para o encerramento das atividades do FGP não houve deliberações específicas quanto ao processo de liquidação, transferências de cotas, as definições de responsabilidades, e posterior encerramento.

Por fim, cabe registrar que, com relação às despesas, as informações e documentos apresentados até o encerramento da presente auditoria não foram suficientes para atestar se os pagamentos ocorreram de acordo com o previsto no Regulamento do FGP, em especial, no que se refere à Taxa de Gestão do FGP prevista no inciso II do art. 34 do Regulamento.

Conforme já exposto, a taxa de gestão do FGP é de 188,68% sobre o valor das despesas totais incorridas em atividades administrativas e de suporte à gestão de garantias. No entanto, para atestar o valor da taxa e das despesas, é necessário averiguar a documentação comprobatória das despesas incorridas pelo Administrador do Fundo. Ressalte-se, todavia, que até o encerramento da presente auditoria, tal documentação não estava disponível para as devidas análises.



## Recomendação:

### Recomendação 1: Adotar as seguintes medidas:

- a) Levantar as despesas relativas à taxa de gestão do FGP de que trata o inciso II do art. 34 do Regulamento;
- b) Levantar toda a documentação comprobatória das despesas mencionadas no item anterior e a memória de cálculo da taxa de gestão;
- c) Apurar a adequação dos pagamentos efetuados de acordo com os parâmetros estabelecidos no Regulamento; e
- d) Adotar medidas para o ressarcimento de valores, se for o caso.

### 1.1.1.2. INFORMAÇÃO

Conforme se observa das demonstrações contábeis constantes do Relatório de Gestão de 2016, a execução das despesas a cargo do FGP foram as seguintes:

Figura 2 – Notas Explicativas do FGP

#### Fundo Garantidor de Parcerias Público-Privadas – FGP

#### Notas Explicativas às Demonstrações Contábeis Período encerrado em 31.07.2016

b) Despesas Administrativas	R\$ mil	
	Set/2015 a Jul/2016	Set/2014 a Ago/2015
Taxa de gestão do FGP	(754)	(1.226)
Despesas com auditoria independente	(108)	(49)
Taxa de administração do fundo exclusivo	(11)	(19)
Taxa de custódia	(6)	(11)
Despesas de serviços do sistema financeiro	(6)	(5)
Outras despesas administrativas	(7)	(9)
<b>Total</b>	<b>(892)</b>	<b>(1.319)</b>

Fonte: Relatório de Gestão 2016

Tomando-se para análise a execução do serviço de auditoria independente, verificou-se que ocorreu por meio de contrato de prestação de serviços 2012/96000076, decorrente do pregão eletrônico 2011/28575 (9600), que teve como objeto o serviço de auditoria das Demonstrações Contábeis do conglomerado do Banco do Brasil. Ou seja, foi realizado um contrato para todo o Banco, dentre as atividades previstas estava a de realizar a auditoria independente sobre a contabilidade do FGP.

No Projeto Básico anexo a esse contrato está prevista a quantidade de horas executadas para serviços, mas não discriminou quais seriam os serviços prestados e que seriam remunerados pelo FGP. Especificamente para 2016, os valores previstos para execução das despesas corridas por conta do FGP estão inferiores ao que efetivamente conta da demonstração contábil do FGP apresentado no Relatório de Gestão (R\$ 108 mil).

O Quadro 3 apresenta os custos previstos para execução de auditoria independente desde 2012 (ano do contrato nº 2012/96000076). Observe que em 2016 os custos unitários subiram significativamente, e o valor cobrado ao FGP (R\$ 108.000,00) foi quase 60% a mais do que o previsto no seu aditivo:



Quadro 3: Custos previstos Contrato nº 2012/96000076

Exercício	2012	2013	2014	2015	2016
Contrato	2012/96000076	2012/96000076	2012/96000076	Aditivo nº13	Aditivo nº13
Horas (A)	320	320	320	320	302
Preço/hora (B)	120,17	120,17	120,17	140,97	207,09
Custo Total (A X B)	38.454,40	38.454,40	38.454,40	45.110,40	62.541,18

Fonte: Elaborado pela Equipe de Auditoria

Observe que essas diferenças de valor e justificativas para os custos corridos a cargo do FGP não constam do seu Relatório de Gestão, das notas explicativas do FGP ou mesmo do Relatório de Administração do Banco para o Fundo.

Sobre o assunto, a Unidade, em resposta à SA assim se manifestou:

**“[...] a) Autorização para realização de despesas a título de auditoria independente sem contrato específico**

*Conforme previsão contida no inciso X do Artigo 4º do Regulamento do FGP, constitui obrigação do Administrador, dentre outras, “contratar os auditores independentes do FGP e diligenciar para que estes preparem, anualmente, seu parecer”. Adicionalmente, o inciso III do Artigo 41 prevê que “Constituirão encargos do FGP a serem debitados pelo Administrador” “honorários e despesas do auditor independente encarregado da auditoria das demonstrações financeiras do FGP”.*

*Assim, por se tratar de obrigação prevista em Regulamento aprovado por assembleia, não é necessária a autorização para contratação dos referidos serviços, que ocorre por meio de adesão ao contrato do Banco do Brasil, que, por sua vez, prevê o mesmo tratamento para todos os fundos administrados pelo BB, havendo, inclusive, previsão específica das horas que serão contratadas para auditoria do FGP, bem como seu valor.*

*Os documentos encaminhados a essa CGU por ocasião do envio do Ofício 2017/5880, de 25.08.2017 tratam do tema e trazem importantes esclarecimentos.*

**b) Falta de definição dos serviços a serem executados**

*Este Administrador encaminhou solicitação de manifestação da Auditoria Interna acerca do tema, que, por sua vez, a repassou à KPMG Auditores Independentes. Reproduzimos, a seguir, resposta recebida:*

*“Nossos objetivos são obter segurança razoável de que as demonstrações contábeis, tomadas em conjunto, estão livres de distorção relevante, independentemente se causada por fraude ou erro, e emitir relatório de auditoria contendo nossa opinião. Segurança razoável é um alto nível de segurança, mas não uma garantia de que a auditoria realizada de acordo com as normas brasileiras e internacionais de auditoria sempre detectam as eventuais distorções relevantes existentes. As distorções podem ser decorrentes de fraude ou erro e são consideradas relevantes quando, individualmente ou em conjunto, possam influenciar, dentro de uma perspectiva razoável, as decisões econômicas dos usuários tomadas com base nas referidas demonstrações contábeis.*

*Como parte da auditoria realizada de acordo com as normas brasileiras e internacionais de auditoria, exercemos julgamento profissional e mantemos ceticismo profissional ao longo da auditoria. Além disso:*

- Identificamos e avaliamos os riscos de distorção relevante nas demonstrações contábeis, independentemente se causada por fraude ou erro, planejamos e executamos procedimentos de auditoria em resposta a tais riscos, bem como obtemos evidência de auditoria apropriada e suficiente para fundamentar nossa opinião. O risco de não detecção de erro, já que a fraude pode envolver o ato de burlar os controles internos, conluio, falsificação, omissão ou representações falsas intencionais.*
- Obtemos entendimento dos controles internos relevantes para a auditoria para planejarmos procedimentos de auditoria apropriados às circunstâncias, mas, não,*



*com o objetivo de expressarmos opinião sobre a eficácia dos controles internos do FGP.*

- *Avaliamos a adequação das políticas contábeis utilizadas e a razoabilidade das estimativas contábeis e respectivas divulgações feitas pela administração.*
- *Avaliamos a apresentação geral, a estrutura e o conteúdo das demonstrações contábeis, inclusive as divulgações e se as demonstrações contábeis representam as correspondentes transações e os eventos de maneira compatível com o objetivo de apresentação adequada.*

*Comunicamo-nos com a administração a respeito, entre outros aspectos, do alcance planejado, da época da auditoria e das constatações significativas de auditoria, inclusive as eventuais deficiências significativas nos controles internos que identificamos durante nossos trabalhos”*

***c) Ausência de justificativas para o custo assumido no exercício de 2016, superior ao previsto no orçamento geral do administrador***

*Conforme mencionado no item 3.2 do Ofício 2017/5880, de 25.08.2017 encaminhado a essa CGU, há diferença entre os valores orçados e realizados pelo fato de que as despesas de auditoria relativas ao ano de 2015 (R\$ 45.110,40) foram pagas em 2016 juntamente com as despesas deste ano (R\$ 62.541,18). [...]*

A STN assim se posicionou (Nota Conjunta nº 43/2017/COPEF-COAPI/SUPEF/STN/MF-DF, de 18/9/2017):

*7. Segundo o art. 4º, inciso X do Regulamento do FGP, a contratação de auditoria independente se constitui em obrigação do Administrador do FGP. Dessa forma, caberia ao Banco do Brasil prestar esclarecimentos sobre as despesas incorridas na prestação do serviço de auditoria independente no exercício de 2016. Ademais, vale registrar que a Prestação de Contas de 2016 não foi objeto de deliberação por parte desta STN, uma vez que a ABGF já era cotista única do FGP ao final do exercício em questão.*

Conforme se observa da resposta da Unidade, o administrador informou que se tratava de despesas relativas ao ano de 2015 (R\$ 45 mil) e que foram pagas em 2016 juntamente com as despesas deste ano (R\$ 62,5 mil), confirmando a falta de transparência e registro da obrigação nos seus demonstrativos contábeis (observando o princípio da competência) e relatórios de administração de exercícios anteriores, já mencionados.

Como já apontando, o Regulamento do FGP registra que o Administrador deve contratar os auditores independentes do FGP, e que os honorários e despesas do auditor independente serão debitados pelo Administrador, constituindo encargos do FGP.

No caso, embora o gestor tenha afirmado que se tratava de registros cumulativos de despesas de dois exercícios (2015 e 2016), além da questão de não se ter contrato específico e a definição dos serviços executados corridos à conta do FGP, os registros sobre essas obrigações não foram devidamente evidenciadas, em seus demonstrativos contábeis (em observância ao princípio da competência) e nem nos relatórios de administração, a fim de tornar transparente a gestão dessa despesa no âmbito do FGP.





## ANEXO 1



### MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA E CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

NOTA TÉCNICA Nº 12/2018/CGFAZ/DE/SFC

PROCESSO Nº 00190.107852/2017-93

Interessado: Fundo Garantidor de Parceria Público-Privadas - FGP

#### 1. ASSUNTO

Análise conclusiva sobre a adequabilidade da taxa de gestão do FGP e das despesas incorridas pelo Administrador, questão apartada do item 1.1.1.1 do Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201701712 do Fundo Garantidor de Parcerias Público-Privadas - FGP, relativo ao exercício de 2016.

#### 2. INTRODUÇÃO

A presente Nota Técnica trata da análise conclusiva atinente à adequabilidade da taxa de gestão do FGP e das despesas incorridas pelo Administrador, questão apartada do item 1.1.1.1 do Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201701712, relativo às contas do Fundo Garantidor de Parcerias Público-Privadas do exercício de 2016, tendo em vista que a certificação dos responsáveis, com relação ao assunto em questão, foi sobrestada no respectivo Certificado de Auditoria, visto que, naquela oportunidade, não havia elementos de convicção suficientes para emitir opinião sobre a matéria.

A seguir, apresenta-se análise conclusiva deste Órgão de Controle Interno sobre a matéria em questão.

#### 3. ANÁLISE DO ÓRGÃO DE CONTROLE INTERNO

##### **CONSTATAÇÃO:**

**Pagamento de remuneração ao agente administrador a título de “Taxa de gestão do FGP” sem a correspondente documentação comprobatória dos serviços prestados e das despesas incorridas.**



De acordo com o artigo 35 do Regulamento do FGP, integram a remuneração do Administrador (Banco do Brasil S.A.):

- Taxa de Administração da Carteira;
- Taxa de Gestão do FGP; e
- a Taxa de Gestão de Contratos.

Quanto à Taxa de Gestão do FGP, o Regulamento estabelece que o percentual será fixado em Assembleia de Cotistas e incidirá sobre o valor das despesas totais incorridas em atividades administrativas e de suporte à gestão de garantias do FGP.

As atividades de suporte à gestão de garantias do FGP, por sua vez, compreendem a avaliação, outorga, acompanhamento, quitação e liberação de garantias (art. 2º, § 2º, do Regulamento).

Com relação ao citado percentual da Taxa de Gestão do FGP, destaca-se que este foi fixado em 188% sobre as despesas de suporte à gestão de garantias, conforme Ata da AGE do FGP, datada de 31/08/2006.

Durante os trabalhos de auditoria, verificou-se que não houve o estabelecimento de parâmetros para aferição e comprovação dos serviços efetivamente prestados, visto que a relação obrigacional de prestação de serviços não foi regulada por meio de contrato.

Destaca-se que os documentos disponibilizados para a CGU (até o encerramento das atividades de auditoria) não foram suficientes para atestar se os pagamentos relativos à Taxa de Gestão do FGP ocorreram, conforme o Regulamento.

Assim, diante da falta de elementos de convicção suficientes para emitir opinião sobre a adequabilidade do pagamento dessa taxa e das despesas incorridas pelo Administrador, a CGU sobrestou a opinião quanto ao assunto até a implementação das seguintes medidas recomendadas à STN: i) levantar as despesas relativas à taxa de gestão do FGP de que trata o inciso II do art. 34 do Regulamento; ii) levantar toda a documentação comprobatória das despesas mencionadas no item anterior e a memória de cálculo da taxa de gestão; iii) apurar a adequação dos pagamentos efetuados de acordo com os parâmetros estabelecidos no Regulamento; e iv) adotar medidas para o ressarcimento de valores, se for o caso.

Cumpram-se as tratativas foram realizadas com a Unidade no âmbito da Reunião de Busca Conjunta de Soluções (29/9/2017), e em 19/10/2017, a Secretaria encaminhou Ofício nº 12/2017/CFORM/Dirco/STN/MF e anexos com uma relação de 19 documentos denominados “**Despesas efetuadas pelo Banco do Brasil - Compõem a base de cálculo da Taxa de Gestão do FGP**” relativos aos meses de set/2014 a mar/2016.

Tais documentos se referem basicamente a tabelas que detalham as despesas de remuneração de cinco funcionários (com os cargos de Diretor, Gerente Executivo, Gerente de Divisão, Assessor Empresarial e Assessor), um auxiliar, despesas de depreciação de bens móveis alocados na equipe do Fundo e despesas com ocupação (aluguel do espaço utilizado e taxa condominial). As despesas com pessoal alocadas



ao FGP representam 90% dos custos do Fundo que serviu de base para a remuneração devida ao BB. Caso seja levado em consideração somente o custo a título de supervisão, tais valores representam em média 23% dos custos de pessoal suportados pelo Fundo.

Analisando o somatório de despesas relativas a um exercício fechado (2015), verificou-se que o valor está de acordo com o registrado nas notas explicativas às Demonstrações Contábeis daquele exercício e com o valor relativo à Taxa de Gestão (188% sobre as despesas administrativas). Todavia, naquela oportunidade não foi apresentada a documentação comprobatória das despesas incorridas (somente planilhas com os valores de despesas) ou os produtos relativos aos serviços efetivamente prestados que justificassem a necessidade da estrutura de pessoal a ser suportada pelo FGP, ressaltando que não houve atividades relativas à gestão de garantias.

Por meio do Ofício SEI nº 3/2017/COPEF/SUPEF/STN-MF, datado de 07/12/2017, a STN apresentou entendimento de que as recomendações desta CGU teriam como destinatário mais adequado o BB, uma vez que *“depreende-se que é atribuição do Administrador (Banco do Brasil – BB) custodiar em perfeita ordem os documentos do FGP, além de defender os interesses do Fundo, inclusive respondendo por eventuais danos ao patrimônio”*. E completa *“que o Banco seria responsável por demonstrar a adequação dos pagamentos efetuados de acordo com os parâmetros estabelecidos no Regulamento”*. Embora as alegações da STN sejam plausíveis, tais alegações não eximem a responsabilidade de fiscalização do Conselho – primeira linha de defesa, nem da STN, no exercício de sua função de segunda linha, no acompanhamento de fundos cuja União participa como cotista.

O Ofício SEI nº 36/2017/CFORM/DIRCO/STN-MF, em complementação ao ofício supracitado, datado de 08/12/2017, encaminhou material pertinente aos produtos relacionados à administração do FGP, disponibilizados pela COPEF/SUPEF/STN e pelo BB, contemplando informações em mídia CD anexa.

Tomando esses arquivos para avaliação, verificou-se que o Banco apresentou diversos documentos insumos decorrentes dos projetos "BR 116-324", "BR 163", "EBC - TV Digital" e Pontal Petrolina. Em relação a esses itens, constam arquivos denominados "Laudo de Viabilidade de Garantias" para "BR 116-324", "EBC - TV Digital" e Pontal Petrolina realizados nos anos de 2006 a 2008, ressaltando que para o projeto Pontal de Petrolina, embora o primeiro laudo tenha sido realizado em 2007, constam atualizações que foram realizadas até 2010.

Considerando os dados apresentados, as informações já trazidas pela Unidade, e levando em conta as competências atribuídas ao gestor por meio do regulamento (já que não houve formalização das obrigações por meio de contrato), buscou-se elencar as atribuições da Unidade definidas naquela norma relacionando-as aos produtos e atividades executadas pelo Banco, por exercício, de forma a viabilizar critério objetivo que balizasse avaliação qualitativa dos serviços prestados.

O Quadro 1 apresenta a relação de atribuições e atividades desenvolvidas pelo Banco no período de gestão do FGP.



### Quadro 1: Relação Qualitativa de Atribuições e Atividades Desenvolvidas pelo Banco do Brasil

ID	Competências(Regulamento)	2016	2015	2014	2013	2012	2011	2010	2009	2008	2007	2006
1	Art. 2º, § 1º, I	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S
2	Art. 2º, § 1º, II	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N
3	Art. 2º, § 1º, III	N	N	N	N	N	N	N	N	S	S	S
4	Art. 2º, § 1º, IV a X	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N
5	Art. 2º, § 4º e Art. 4º, I e II	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S
6	Art. 4º, III	IA	IA	IA	IA	IA	IA	IA	IA	IA	IA	IA
7	Art. 4º, IV	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S
8	Art. 4º, V	IA	IA	IA	IA	IA	IA	IA	IA	IA	IA	IA
9	Art. 4º, VI	N	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S
10	Art. 4º, VII	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S
11	Art. 4º, VIII	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N
12	Art. 4º, IX e X	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S
13	Art. 4º, XI	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N
14	Art. 4º, XII e XIII	IA	IA	IA	IA	IA	IA	IA	IA	IA	IA	IA
<b>% execução qualitativas de ações</b>		<b>33</b>	<b>38</b>	<b>38</b>	<b>38</b>	<b>38</b>	<b>38</b>	<b>38</b>	<b>38</b>	<b>42</b>	<b>42</b>	<b>42</b>

Fonte: Elabora pela Equipe de Auditoria

Nota: "S" Sim, "N" Não; e "IA" Impossível Avaliar.

Cumprir destacar que as atividades (ID 1, 5, 7, 9, 10 e 12 do quadro acima) realizadas pelo Administrador de forma constante ao longo de todo o período de existência do Fundo estiveram voltadas à área de apoio aos seus objetivos. A seguir, apresenta-se a transcrição das citadas atividades:

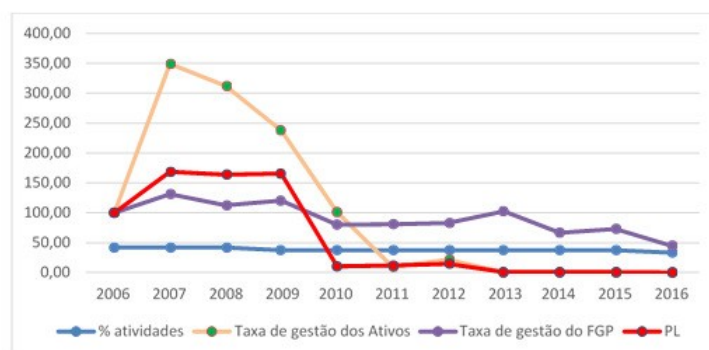
- administrar e dispor dos ativos do FGP em conformidade com a política de investimentos fixada no Regulamento e nas decisões da Assembleia de Cotistas;
- custodiar, às suas expensas, atualizados e em perfeita ordem, os documentos do FGP;
- receber rendimentos ou quaisquer valores devidos ao FGP;
- manter custodiados em instituição prestadora de serviços de custódia, devidamente autorizada pela CVM, os títulos e valores mobiliários do FGP;
- divulgar, mensalmente, o valor do patrimônio do FGP, o valor patrimonial da cota, a rentabilidade apurada no período e o saldo disponível para outorga de novas garantias;
- manter à disposição dos cotistas, em sua sede, informações, atualizadas mensalmente, relativas a: i) valor patrimonial das cotas e dos bens e direitos integrantes do patrimônio do FGP; e ii) relação das demandas judiciais ou extrajudiciais em que o FGP seja parte, indicando objeto, valores discutidos e sumário do andamento;
- preparar, anualmente, as demonstrações financeiras e o relatório de administração do FGP; e
- contratar os auditores independentes do FGP e diligenciar para que estes preparem, anualmente, seu parecer.

Analisando a variação dos valores pagos ao Administrador a título de Taxa de Gestão com o comportamento do Patrimônio Líquido e das atividades desenvolvidas pelo Banco a serviço do FGP (tomando-se o Quadro 1 supracitado), verificou-se que a variação (volume) de atividades exercidas pelo Banco não acompanhou o



desempenho das remunerações do FGP, assumindo uma posição intermediária entre as atividades e o comportamento do PL, conforme demonstrado no Gráfico a seguir.

**Gráfico I: Comportamento do pagamento da taxa de gestão, da evolução do Patrimônio Líquido do FGP e das atividades desenvolvidas pelo Banco a serviço do Fundo**



Fonte: Elaborado pela Equipe de Auditoria

Esse comportamento guarda correspondência com o declarado pelo Banco no Relatório de Administração do Exercício 2012/2013 (período em que houve o resgate mais significativo das cotas e recursos do FGP), que o parâmetro de medição de remuneração das taxas teve como referência a variação patrimonial do FGP e não as atividades administrativas estritamente:

#### “2.3 Resultado do Exercício

*O Patrimônio Líquido do FGP foi reduzido de R\$ 469,224 milhões em 31.08.2012 para R\$ 19,693 milhões em 2013. Tal redução foi motivada pelo resgate de cotas solicitado pelo cotista único do Fundo, a União, em 18.12.2012, por meio do Ofício 117/2012/GEOFE/COFIS/SUPOF*

/STN/MF-DF. [...]

#### 2.4 Obrigações contraídas e Encargos debitados ao FGP

*Até o término do presente exercício, o FGP não havia contraído obrigação relativa à prestação de garantias em projetos de parcerias público-privadas.*

*Dessa forma, as despesas do Fundo limitaram-se às administrativas, que totalizaram R\$ 2,0 milhões, correspondente a 10,36% do PL do FGP no encerramento do exercício, lembrando que a cobrança até 18.12.2012, incidiu sobre o PL da carteira com o valor de R\$ 503 milhões, uma vez que nesta data foi processado o resgate mencionado no item 2.3. De se ressaltar que as despesas em questão abrangem a Taxa de Administração da Carteira (custódia e gestão dos ativos) e a Taxa de Gestão do FGP.” (grifo nosso)*

Conforme apontado no Relatório de Administração, a aferição das despesas administrativas teve como referência o comportamento do Patrimônio do FGP, e não as atividades administrativas efetivamente realizadas. Observa-se que, somente após o resgate das cotas em 2012, os relatórios posteriores começaram a fazer referência ao percentual de 188% acordado no âmbito da AGE do FGP, 31/8/2006, reforçando a inviabilidade da avaliação pela regularidade dos pagamentos de Taxa de Gestão suportados pelo FGP.

E, a despeito de a Unidade informar a necessidade de estrutura administrativa para manutenção de atividades de gestão do FGP, essa demanda supostamente colocada à disposição decorreu da própria iniciativa do Banco, não estando vinculada a qualquer cláusula contratual e sem comprovação de qualquer negociação entre as

partes ou rearranjo administrativo. Ademais, restou comprovado que tal estrutura apresentada tornou-se superdimensionada ao longo da existência do Fundo, uma vez que as parcerias esperadas não foram concretizadas.

Aliado a isso, o fato de que a Unidade praticamente ter desenvolvido o mesmo rol de atividades ao longo da gestão, associada à falta de comprovação das despesas incorridas pelo Administrador e da precificação dos produtos relativos aos serviços efetivamente prestados, sem justificativas para a necessidade da estrutura de pessoal a ser suportada pelo FGP, demonstra que os pagamentos de Taxa de Gestão não foram adequados, no sentido de não demonstrarem nem por uma linha (despesas administrativas) nem por outra (produtos da Unidade) a coerência dos pagamentos que justificasse tal remuneração.

Cabe ressaltar que, conforme já mencionado, integra a remuneração do Administrador a taxa de gestão do FGP. Segundo o art. 41 do Regulamento do FGP, a remuneração do Administrador constitui encargo do FGP e é debitada diretamente pelo Administrador. Assim, normativamente, os valores relativos à taxa de gestão do FGP são lançados diretamente pelo Administrador, sem prévia análise do Conselho Consultivo. Ao citado Conselho cabe, segundo o art. 40, examinar a prestação de contas anual do FGP, bem como apreciar o relatório de administração do FGP.

Considerando o período de 2012 a 2016, foram debitados pelo Administrador as seguintes taxas de gestão do FGP:

**Tabela - Taxa de Gestão do FGP debitadas pelo Administrador - 2012 a 2016**

Referência	Valor <sup>1</sup>	Índice de Correção - Selic <sup>2</sup>	Valor atualizado (02/01/2018)
Exercício 2015/2016	754.000,0	1,147654982	865.331,86
Exercício 2014/2015	1.226.000,0	1,310048392	1.606.119,33
Exercício 2013/2014	1.120.000,0	1,472537107	1.649.241,56
Exercício 2012/2013	1.723.000,0	1,622950660	2.796.343,99
Exercício 2011/2012	1.394.000,0	1,742776273	2.429.430,12
<b>Total</b>	<b>6.217.000,0</b>	-	<b>9.346.466,86</b>

<sup>1</sup>Valor constante dos Relatórios de Administração do FGP - período 2011/2012 a 2015/2016.

<sup>2</sup>Correção utilizando a calculadora do cidadão - Banco Central do Brasil.

Ademais, cabe mencionar que segundo o art. 6º do Regulamento do FGP, o Administrador responde:

*“I - por quaisquer danos causados ao patrimônio do FGP, decorrentes de:*

*a) atos que configurem má gestão ou gestão temerária;”*

Diante do exposto, considerando a não comprovação documental das despesas incorridas pelo Administrador e/ou da precificação dos produtos relativos aos



serviços efetivamente prestados, bem como a ausência de justificativas para a necessidade da estrutura de pessoal a ser suportada pelo FGP, os valores debitados diretamente pelo Administrador a título de taxa de gestão do FGP de aproximadamente R\$ 9,34 milhões (corrigidos até 02/01/2018) deverão ser ressarcidos à União, deduzindo-se deste valor, se for o caso, despesas incorridas pelo Administrador em atividades administrativas e de suporte à gestão de garantias do FGP que venham a ser comprovadas e que estejam diretamente relacionadas aos serviços efetivamente prestados pelo Administrador, considerando as competências e obrigações do Administrador definidas nos arts. 2º e 4º do Regulamento do FGP.

#### 4. CONCLUSÃO

Por todo o exposto, conclui-se que os pagamentos debitados pelo Administrador a título de taxa de gestão do FGP foram efetuados sem a devida comprovação das despesas incorridas pelo Administrador e/ou dos produtos relativos aos serviços efetivamente prestados, devendo ser ressarcido à União o valor aproximado de R\$ 9,34 milhões (corrigidos até 02/01/2018), deduzindo-se, se for o caso, eventuais despesas a serem comprovadas pelo Administrador relativas a serviços efetivamente realizados em decorrência das obrigações do Administrador, definidas no Regulamento do Fundo.

#### 5. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTOS

Dessa forma, propõe-se o seguinte:

- a) encaminhar a presente Nota Técnica ao Banco do Brasil S.A., Administrador do Fundo, para conhecimento; e
- b) encaminhar a presente Nota Técnica, acompanhada do novo Certificado de Auditoria, novo Parecer do Dirigente de Controle Interno e nova Matriz de Responsabilização, ao Assessor Especial de Controle Interno do Ministério da Fazenda, com vistas a colher novo pronunciamento do Ministro Supervisor e posterior remessa dos documentos em questão ao Tribunal de Contas da União para juntada ao processo de contas e subsídio ao julgamento das contas do Fundo Garantidor de Parcerias Público-Privadas - FGP, exercício de 2016.



# Certificado de Auditoria Anual de Contas



Secretaria Federal de Controle Interno

**Certificado:** 201701712 (substituição do certificado emitido anteriormente)

**Unidade Auditada:** FUNDO GARANTIDOR DE PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS

**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 nº 201701712 inserido no sistema e-Contas, em atendimento à legislação federal aplicável às áreas selecionadas e atividades examinadas.
3. No Relatório de Auditoria Anual de Contas e respectivos Certificado de Auditoria, Parecer de Dirigente de Controle Interno e Matriz de Responsabilização inseridos no sistema e-Contas, tendo em vista que não havia, naquela oportunidade, elementos de convicção suficientes para emitir opinião sobre a adequabilidade da taxa de gestão do FGP e das despesas incorridas pelo Administrador, a opinião foi sobrestada. Nesse sentido, tendo-se concluído os exames relativos a esse assunto, cujos resultados foram consignados na Nota Técnica nº 12/2018/CGFAZ/DE/SFC, de 04/01/2018, este Certificado de Auditoria substitui o emitido anteriormente e inserido no sistema e-Contas.
4. Assim, em função dos exames aplicados sobre os escopos selecionados, consubstanciados no referido Relatório de Auditoria e na citada Nota Técnica, constatou-se as seguintes impropriedades:

*- Falhas na Estrutura de Governança do Fundo Garantidor de Parceria Público-Privadas (item 1.1.1.1).*





1) *Autorização de pagamento de taxa de gestão ao administrador sem exposição dos motivos e avaliação sobre a vantajosidade dessa remuneração frente aos serviços previstos para execução na norma.*

3) *Não evidenciação da adoção de quaisquer procedimentos formalizados para suportar de forma adequada a liquidação, transferências de responsabilidades e gestão dos passivos decorrentes da transição do processo de encerramento do FGP.*

*- Pagamento de remuneração ao agente administrador a título de “Taxa de gestão do FGP” sem a correspondente documentação comprobatória dos serviços prestados e das despesas incorridas (Nota Técnica nº 12/2018/CGFAZ/DE/SFC).*

6. Desse modo, diante dos exames realizados e da identificação de nexo de causalidade entre os atos de gestão de cada agente e as constatações mencionadas acima, proponho que o encaminhamento das contas dos integrantes do Rol de Responsáveis, seja conforme indicado a seguir:

<b>CPF do agente público</b>	<b>Cargo ou função</b>	<b>Avaliação do órgão de Controle Interno</b>	<b>Fundamentação da avaliação do Controle Interno</b>
***.288.073-**	Dirigente Máximo	<b>Regular com ressalvas</b>	Item 1.1.1.1 do Relatório de Auditoria nº 2017001712.
***.311.656-**	Dirigente Máximo	<b>Regular com ressalvas</b>	Item 1.1.1.1 do Relatório de Auditoria nº 2017001712.
***.857.501-**	Dirigente Máximo	<b>Regular com ressalvas</b>	Item 1.1.1.1 do Relatório de Auditoria nº 2017001712.
***.635.363-**	Membro de órgão colegiado	<b>Regular com ressalvas</b>	Item 1.1.1.1 do Relatório de Auditoria nº 2017001712.
***.710.191-**	Membro de órgão colegiado	<b>Regular com ressalvas</b>	Item 1.1.1.1 do Relatório de Auditoria nº 2017001712.
***.559.571-**	Membro de órgão colegiado	<b>Regular com ressalvas</b>	Item 1.1.1.1 do Relatório de Auditoria nº 2017001712.
***.988.856-**	Membro de órgão colegiado	<b>Regular com ressalvas</b>	Item 1.1.1.1 do Relatório de Auditoria nº 2017001712.
***.981.417-**	Membro de órgão colegiado	<b>Regular com ressalvas</b>	Item 1.1.1.1 do Relatório de Auditoria nº 2017001712.
***.347.521-**	Diretor de Governo	<b>Irregularidade</b>	Nota Técnica nº 12/2018/CGFAZ/DE/SFC.

7. Ressalta-se que dentre os responsáveis certificados por Regularidade há agentes cuja gestão não foi analisada por não estar englobada no escopo da auditoria de contas, definido conforme art. 14, § 2º, da Decisão Normativa TCU nº 156/2016. Ademais, informo que o agente Diretor de Governo não consta no rol de responsáveis do sistema e-Contas, devendo este ser arrolado, tendo em vista que a irregularidade apontada decorre de sua atuação na administração do Fundo.



Brasília (DF), 04 de janeiro de 2018.

O presente certificado encontra-se amparado no relatório de auditoria e na nota técnica, e a opção pela certificação foi decidida pelo:

COORDENADOR-GERAL DE AUDITORIA DA ÁREA FAZENDÁRIA –  
SUBSTITUTO



# Parecer de Dirigente do Controle Interno



Secretaria Federal de Controle Interno

**Parecer:** 2017001712 (substituição do Parecer emitido anteriormente)

**Unidade Auditada:** FUNDO GARANTIDOR DE PARCEIRAS PÚBLICO-PRIVADAS

**Ministério Supervisor:** MINISTERIO DA FAZENDA - MF

**Município/UF:** BRASÍLIA (DF)

**Exercício:** 2016

**Autoridade Supervisora:** HENRIQUE DE CAMPOS MEIRELLES

Tendo em vista os aspectos observados na prestação de contas anual do exercício de 2016 do FUNDO GARANTIDOR DE PARCEIRAS PÚBLICO-PRIVADAS (FGP), foram realizados os exames, conforme escopo do trabalho informado no Relatório de Auditoria Anual de Contas.

No entanto, quando do encaminhamento das peças relativas à Auditoria Anual de Contas no sistema e-Contas, ficou consignado no Certificado de Auditoria e no Parecer de Dirigente de Controle Interno que a opinião sobre a adequabilidade da taxa de gestão do FGP e das despesas incorridas pelo Administrador estava sobrestada, tendo em vista que não havia, naquela oportunidade, elementos de convicção suficientes para emitir tal opinião. Assim, tendo-se concluído os exames relativos a esse assunto, cujos resultados foram consignados na Nota Técnica nº 12/2018/CGFAZ/DE/SFC, de 04/01/2018, este Parecer substitui o emitido anteriormente e inserido no sistema e-Contas.

Em relação aos outros aspectos avaliados, destacam-se falhas decorrentes da gestão financeira e/ou operacional do Fundo que impactaram seus resultados sob o ponto de vista da eficiência e economicidade, bem como o não cumprimento de formalidades que culminaram com a falta de deliberações específicas quanto ao processo de liquidação, transferência de cotas, definição de responsabilidade e encerramento das atividades do FGP.



Ainda, em decorrência da conclusão da análise deste Órgão de Controle Interno, conforme relatado na Nota Técnica nº 12/2018/CGFAZ/DE/SFC, constatou-se pagamento de remuneração ao agente administrador a título de “Taxa de gestão do FGP” sem a correspondente documentação comprobatória dos serviços prestados e das despesas incorridas.

Ressalte-se que o procedimento definido normativamente era o débito direto da taxa de gestão do FGP pelo Administrador, pelo que, não havia previsão de análise prévia da regularidade da remuneração pelo Conselho Consultivo. Constatou-se que foram debitados, no período de 2012 a 2016, pelo Administrador o montante de R\$ 9,34 milhões (valor corrigido até 02/01/2017). Desse modo, tendo em vista que os valores debitados pelo Administrador carecem de comprovação documental e/ou da precificação dos produtos relativos aos serviços efetivamente prestados, tais valores deverão ser ressarcidos à União, deduzindo-se, se for caso, despesas que venham a ser comprovadas pelo Administrador, considerando-se exclusivamente aquelas atinentes às competências e obrigações do Administrador definidas nos arts. 2º e 4º do Regulamento do FGP.

Assim, em atendimento às determinações contidas no inciso III, art. 9º da Lei nº 8.443/92, combinado com o disposto no art. 151 do Decreto nº 93.872/86 e inciso VI, art. 13 da IN/TCU/Nº 63/2010 e fundamentado no Relatório de Auditoria, acolho a conclusão expressa no Certificado de Auditoria pela **REGULARIDADE COM RESSALVAS** de membros do Conselho Consultivo e **IRREGULARIDADE** do agente do Administrador.

Por fim, destaco que a Nota de Auditoria nº 12/2018/CGFAZ/DE/SFC, o novo Certificado de Auditoria, a nova Matriz de Responsabilização e o presente Parecer devem ser encaminhados ao Assessor Especial de Controle Interno do Ministério da Fazenda, com vistas à obtenção de novo pronunciamento ministerial e posterior remessa dos citados documentos ao Tribunal de Contas da União para juntada ao processo de prestação de contas do FGP do exercício de 2016.

Brasília/DF, 04 de janeiro de 2018.

Diretor de Auditoria de Políticas Econômica e de Produção

