

Relatório de Auditoria Anual de Contas



Secretaria Federal de Controle Interno

Unidade Auditada: Fundo de Garantia de Operações

Exercício: 2015

Município: Brasília - DF

Relatório nº: 201600230

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

Análise Gerencial

Senhor Coordenador-Geral,

Em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço nº 201600230, e consoante o estabelecido na Seção III, Capítulo VII da Instrução Normativa SFC nº 01, de 06/04/2001, apresentamos os resultados dos exames realizados sobre a prestação de contas anual apresentada pelo Fundo de Garantia de Operações

1. Introdução

O Fundo de Garantia de Operações – FGO, fundo de natureza privada e gerido pelo Banco do Brasil, tem por finalidade complementar as garantias do risco dos empréstimos e financiamentos concedidos pelas instituições financeiras cotistas do Fundo, no âmbito do Sistema Financeiro Nacional – SFN.

O marco regulatório para possibilitar as garantias complementares em operações de empréstimos (operações de capital de giro) e financiamento (investimento), mediante a utilização do FGO, consta das seguintes normas:

- Lei 12.087, de 11/11/2009 – autorizou a União participar e aportar recurso;
- Decreto nº 6.889, de 29/06/2009 – autorizou a integralização de ativos;
- Portaria 361, de 30/06/2009 – autorizou a transferência de recursos.

O público-alvo do FGO constitui-se de micro, pequenas e médias empresas, micro-empendedor individual, e autônomos transportadores rodoviários de carga, na aquisição de bens de capital inerentes a sua atividade.



A contratação de operações com garantia do FGO está condicionada à integralização prévia, pelo Agente Financeiro cotista, de cotas em volume correspondente a 2,0% do valor total garantido pelo FGO para cada Agente.

Cabe esclarecer que o FGO não tem a função de seguro de crédito, dado que, em caso de inadimplência, a empresa continua devedora, mesmo após o banco ser ressarcido pelo Fundo. Para tanto, compete ao administrador do fundo selecionar, em conformidade com as diretrizes estabelecidas pela Assembleia de Cotistas, empresas, sociedades e entidades aptas para, em nome do Fundo e às expensas dos agentes financeiros cotistas, realizar a recuperação das garantias honradas pelo FGO – Art. 6º, inciso II, do Estatuto.

O FGO tem patrimônio próprio separado do patrimônio dos cotistas e do Administrador, sendo sujeito a direitos e obrigações próprias.

O FGO é regido pelo seu Estatuto, aprovado pelo Conselho de Participação dos Fundos Garantidores. O art. 4º do Estatuto definiu que o Fundo seria administrado, gerido e representado, judicial e extrajudicialmente pelo Banco do Brasil S.A.

Para atender seu objetivo, o FGO observa os seguintes parâmetros:

- a) Limite para prestar garantias até o valor máximo de 12 vezes o seu patrimônio (Alavancagem Máxima);
- c) Integralização prévia das cotas, pelos agentes financeiros cotistas, em volume correspondente a 2% (dois por cento) do valor total garantido pelo FGO para cada agente;
- d) Limite individual por Agente Financeiro cotista para prestar garantias pelo FGO, até 50% do valor total de garantias passíveis de concessão pelo Fundo, com contribuição adicional de recursos ao Fundo de 0,15% a cada 1% que ultrapassar o limite individual de 50%;
- e) Limite para honrar garantias de até 7% (Stop Loss) da carteira histórica garantida de cada Agente Financeiro cotista.

Acerca do risco de crédito nas concessões de garantias para o público-alvo, o FGO prevê os seguintes mecanismos de proteção e sustentabilidade financeira:

Perfil da empresa proponente	Garantia máxima		Limite do valor garantido por proponente
	Capital de Giro (CG)	Investimento (I)	
Faturamento bruto anual até R\$ 15 milhões.	80% do valor da operação de empréstimos para capital de giro.	80% do valor de operação de investimento e de renegociação com renovação de dívida.	R\$ 300 mil para Capital de Giro.
			R\$ 700 mil para Investimento.
Faturamento bruto anual superior a R\$ 15 milhões, até R\$ 90 milhões.	80% do valor da operação de empréstimos para capital de giro.	80% do valor de operação de investimento e de renegociação com renovação de dívida.	R\$ 1 milhão para Capital de Giro por proponente.
			R\$ 2 milhões por proponente.



Para executar as suas competências o FGO conta com as seguintes origens de recursos:

- integralização de cotas;
- receita decorrente da cobrança de comissão pela concessão de garantia;
- remuneração de suas disponibilidades e dos itens integrantes do seu ativo;
- valores oriundos da recuperação de crédito de operações que foram garantidas com recursos do FGO;
- devoluções efetuadas pelos agentes financeiros de garantias honradas; e
- por outros recursos que lhe sejam destinados.

A estrutura de governança do FGO, conforme se observa na figura a seguir evidencia os principais atores que zelam pela governança da organização.



O Banco do Brasil atua em diferentes funções, segundo previsão legal ou relação contratual com entes governamentais alocadores de recursos:

- a) Agente Financeiro ou Agente Operador – provê os empréstimos às empresas e demanda garantia do FGO;
- b) Gestor/Administrador - exerce as atividades de governança, orçamentárias, financeiras, contábeis, gestão dos ativos do Fundo, além da prestação de contas aos órgãos vinculados e às entidades de controle, aqui incluídos os Fundos Garantidores como o FGO; e
- c) Agente Repassador - prestando serviços de repasse de recursos a outras instituições autorizadas a operar com recursos de Fundo ou Programa, realizando o controle e a prestação de contas dos valores repassados.

Destaca-se que a Coordenação-Geral de Gerenciamento de Fundos e Operações Fiscais – COFIS atua como Secretaria-Executiva do Conselho de Participação – CP, que é um dos agentes de governança do FGO. O CP é integrado por um representante, titular e suplente, dos Ministérios da Fazenda, do Planejamento e da Casa Civil e tem por finalidade orientar a União nas assembleias de cotistas dos fundos garantidores.

Por fim, os trabalhos de campo foram realizados no período de 09/05/2016 a 12/09/2016, por meio de testes, análises e consolidação de informações coletadas ao longo do exercício sob 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.



O Relatório de Auditoria encontra-se dividido 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, consistindo, assim, em subsídio ao julgamento das contas apresentadas pela Unidade ao Tribunal de Contas da União – TCU. Nenhuma restrição foi imposta à realização dos exames.

2. Resultados dos trabalhos

2.1 Escopo e objetivo

Tendo por base o escopo de avaliação do atingimento dos objetivos do FGO por meio da certificação da adequação dos empréstimos concedidos com avais do Fundo, definido na Ata de Reunião realizada em 09 de dezembro de 2015 entre SFC/DE/DEFAZ - Coordenação-Geral de Auditoria da Área Fazendária e a Secex Fazenda - Secretaria de Controle Externo da Fazenda Nacional, do Tribunal de Contas da União.

O objetivo do trabalho consistiu em verificar a existência, a estruturação e a razoabilidade de sistema de controle estruturado para mitigar os riscos inerentes ao processo que envolve as atividades operacionais do FGO. A equipe não verificou se houve concessão de garantia a mutuários que não fosse do público-alvo, mas, tão só, a existência, suficiência e razoabilidade de sistema de controle interno para mitigar o risco de ocorrência de operação de garantia pelo FGO para mutuários não contemplados como público-alvo.

Como resultado do trabalho, foram efetuadas as seguintes análises:

2.2 Resultados Qualitativos e Quantitativos da Gestão

A principal missão do FGO consiste em garantir parte do risco dos empréstimos e financiamentos concedidos pelas instituições financeiras cotistas do Fundo, no âmbito do Sistema Financeiro Nacional - SFN para micro, pequenas e médias empresas, micro-empresendedor individual, e autônomos transportadores rodoviários de carga, na aquisição de bens de capital inerentes a sua atividade.

No final de 31.12.2015, os agentes financeiros alocaram R\$ 21,6 bilhões, em empréstimos e financiamentos, distribuído em 290.061 operações. Segundo informação do gestor, daquele montante, R\$ 16,7 bilhões, 77,0% foram garantidos pelo Fundo, conforme tabela seguir:

OPERAÇÕES CONTRATADAS COM GARANTIA DO FGO

AGENTE	QUANTIDADE	VALOR CONTRATADO	VALOR GARANTIDO	% GARANTIDO/ CONTRATADO
Banco do Brasil S.A.	249.613	19.579.332.175	15.031.971.306	76,77
Caixa Econômica Federal	40.428	2.017.447.802	1.613.958.241	80,00
Banco do Nordeste S.A.	0	0	0	0,00
Agerio	11	6.617.703	2.535.139	38,31
Desenvolve SP	9	12.592.855	3.602.490	28,61
TOTAL	290.061	21.615.990.534	16.652.067.175	77,04

Fonte: Administrador do FGO

No acumulado 2010-2015, o valor contratado atingiu R\$ 84,2 bilhões, para 1.837.104 operações.



Nesse mesmo período de 2010-2015, do montante garantido o fundo honrou R\$ 4,9 bilhões e, deste valor, recuperou R\$ 268 milhões, correspondente a 5,4% do valor honrado histórico, como se pode observar:

VALORES HONRADOS X VALORES RECUPERADOS 2010-2015

Agente cotista	Valores honrados	Valores recuperados	Índice de recuperação
Agerio	0	0	n.a.
Desenvolve SP	0	0	n.a.
Banco do Brasil	3.868.880.582	127.741.349	3,3%
Banco do Nordeste	1.221.674	37.120	3,0%
Caixa Econômica Federal	1.107.253.472	140.874.530	12,7%
TOTAL	4.977.355.728	268.652.999	5,4%

Os valores honrados são realizados mediante adiantamento, que é um procedimento definido nas regras transitórias do fundo. O item 1.1.2.3 deste relatório traz constatação específica sobre a situação de fragilidade que essas regras submetem o FGO.

Pesa sobre o sistema de controle interno do FGO eventos que conferem risco na operacionalização do Fundo e podem comprometer o atingimento dos seus objetivos. Assunto tratado na constatação controles internos insuficientes para garantir que as operações de garantia do FGO estão sendo concedidas para o público alvo – item 1.1.2.2 do relatório.

Para manter o equilíbrio financeiro, a sustentabilidade e a continuidade, o fundo tem definido, entre outras, regra como o limite de *stop loss* do agente financeiro, 7%, e a previsão de viabilizar a interligação dos sistemas dos agentes com o GFG – Sistema de Gestão de Fundos Garantidores. O item 1.1.2.4 trata sobre os impactos negativos do atraso de implementação do GFG na governança do FGO.

Dentro do universo de operações dos cotistas, o FGO contemplou percentual bastante relevante – 77%. No entanto, as fragilidades no sistema de controle, a exemplo das decorrentes de ausência de tratamento sistematizado das informações relativas às operações garantidas pelo fundo, inviabiliza a atração de novos agentes financeiros e impacta negativamente no potencial de cumprimento da política de mitigar riscos de crédito para Micro, Pequenas e Médias Empresas.

A média do índice histórico de recuperação dos valores honrados é 5,4%, apresentando comportamentos diferentes entre os Agentes Financeiros. Para melhorar o desempenho da recuperação de valores honrados, o gestor informou que, no BB, estão previstas medidas de melhoria do ambiente de cobrança, como a realização de campanha envolvendo as empresas terceirizadas de cobrança e as agências, após ajustes na linha BB Crédito Renegociação VI – FGO Honrado, permitindo a concessão de abatimentos negociais (pós-honra). Quanto aos outros agentes financeiros, não houve manifestação.

Registra-se que os Achados de Auditoria apresentados neste relatório foram estruturados, preliminarmente, em Programas e Ações Orçamentárias organizados em títulos e subtítulos, respectivamente, segundo os assuntos com os quais se relacionam diretamente. Posteriormente, apresentam-se as informações e as constatações que não estão diretamente relacionadas a Programas/Ações Orçamentários específicos.



2. 1 Ocorrências com dano ou prejuízo

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

3. Conclusão

A aplicação do programa de auditoria revelou que, para o aprimoramento dos processos de gestão de riscos, de controle e de governança, os assuntos a seguir relacionados são merecedores de ajustes, aperfeiçoamentos ou retificações:

- a) Controles internos insuficientes para reduzir o risco de operações com garantia do FGO serem concedidas para mutuários não participantes do público-alvo.
- b) Pagamento de garantias efetivadas por adiantamento e não pelo valor real a ser garantido desde a criação do FGO até o exercício atual, sem nunca ter sido realizada uma verificação se os valores adiantados correspondem ao valor que deveria ser garantido; e
- c) Atraso na implantação do Sistema GFG que permitiria controles internos mais eficientes sobre as operações de garantia do FGO.

As providências corretivas a serem adotadas, quando for o caso, serão incluídas no Plano de Providências Permanente ajustado com a UJ e monitorado pelo Controle Interno.

Dada a relevância das constatações, principalmente a do item “c”, recomenda-se o encaminhamento deste relatório, integralmente, para a Assembleia de Cotistas.

Tendo sido abordados os pontos requeridos pela legislação aplicável, submetemos o presente relatório à consideração superior, de modo a possibilitar a emissão do competente Certificado de Auditoria.

Brasília/DF.

Relatório supervisionado e aprovado por:

Coordenador-Geral de Auditoria da Área Fazendária I - Substituto



1 CONTROLES DA GESTÃO

1.1 CONTROLES INTERNOS

1.1.1 AUDITORIA DE PROCESSOS DE CONTAS

1.1.1.1 INFORMAÇÃO

Análise do cumprimento do Plano de Providências Permanente.

Fato

Todas as recomendações efetuadas em períodos anteriores foram atendidas.

1.1.2 AVALIAÇÃO DOS CONTROLES INTERNOS ADMINISTRATIVOS

1.1.2.1 INFORMAÇÃO

Atuação do Conselho de Participação.

O Decreto nº 6.889, de 29 de junho de 2009 dispõe sobre a composição e as competências do Conselho de Participação em fundos garantidores de risco de crédito para micro, pequenas e médias empresas e sobre a forma de integralização de cotas nesses fundos.

O Conselho de Participação em fundos garantidores de risco de crédito para micro, pequenas e médias empresas tem por finalidade orientar a atuação da União nas assembleias de cotistas dos fundos garantidores de risco de crédito para micro, pequenas e médias empresas e será integrado por um representante, titular e suplente, de cada órgão a seguir indicado:

- I - Ministério da Fazenda, que o presidirá;
- II - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; e
- III - Casa Civil da Presidência da República.

De acordo com o definido no artigo 3º do mencionado decreto, o Conselho de Participação tem como competências:

- I - emitir orientação quanto à integralização ou não de cotas pela União;
- II - examinar qualquer proposta de alteração nos estatutos de fundos garantidores de risco de crédito para micro, pequenas e médias empresas, antes de sua aprovação pela assembleia de cotistas, emitindo orientação quanto ao aceite ou não da alteração;
- III - avaliar as diretrizes e condições gerais de operação dos fundos garantidores de risco de crédito para micro, pequenas e médias empresas;



IV - acompanhar o equilíbrio econômico-financeiro dos fundos garantidores de risco de crédito para micro, pequenas e médias empresas e sua situação atuarial;

V - acompanhar o desempenho dos fundos garantidores de risco de crédito para micro, pequenas e médias empresas, a partir dos relatórios elaborados pelos administradores;

VI - examinar os relatórios de auditorias interna e externa dos fundos garantidores de risco de crédito para micro, pequenas e médias empresas;

VII - examinar a prestação de contas e os balanços anuais, bem como as demais demonstrações financeiras, a partir dos relatórios elaborados pelos administradores;

VIII - propor, por meio de orientações, medidas visando à boa condução das operações executadas pelos fundos garantidores de risco de crédito para micro, pequenas e médias empresas.

O Conselho de Participação reunir-se-á, ordinariamente, uma vez a cada trimestre, salvo se não houver objeto que justifique a reunião, e, extraordinariamente, por convocação do seu Presidente, em decorrência de requerimento de qualquer membro, ante a relevância da matéria.

Para fornecimento de apoio administrativo necessário ao desempenho de suas competências, o Conselho de Participação conta com a atuação da Secretaria do Tesouro Nacional - STN como Secretaria-Executiva.

Diante das competências definidas no Decreto para o Conselho de Participação e para a Secretaria Executiva do Conselho solicitamos à STN que encaminhasse os documentos em que se consignou o resultado:

- a) dos exames das propostas de alteração nos estatutos do fundo, antes de sua aprovação pela assembleia de cotistas, emitindo orientação quanto ao aceite ou não da alteração;
- b) das avaliações das diretrizes e condições gerais de operação do fundo;
- c) do acompanhamento do equilíbrio econômico-financeiro do fundo e sua situação atuarial;
- d) do acompanhamento do desempenho do fundo, a partir dos relatórios elaborados pelos administradores;
- e) dos exames dos relatórios de auditorias interna e externa do fundo;
- f) dos exames da prestação de contas e os balanços anuais, bem como as demais demonstrações financeiras, a partir dos relatórios elaborados pelos administradores;
- g) das orientações propositivas de medidas visando à boa condução das operações executadas pelo fundo.

Em resposta a nossa solicitação foram encaminhadas atas das reuniões do Conselho; Pareceres da STN contendo manifestação acerca do posicionamento do Ministério da Fazenda - MF na Assembleia de Cotistas do FGO; Relatórios contendo informações relativas ao FGO divulgadas no site do Ministério da Fazenda e o Voto MF nº 01/2009 que aprovou o Estatuto do FGO.



No exercício de 2015 o Conselho se reuniu duas vezes, ordinariamente em 03/06/2015 e extraordinariamente em 18/11/2015.

Na 28ª Reunião Ordinária foram apreciados os seguintes assuntos:

- Apreciação da Prestação de Contas relativas a 2014 do Fundo de Garantia de Operações – FGO;
- Alteração do artigo 1º do Estatuto do FGO, sobre a ampliação do público-alvo, e do artigo 19, sobre elevação dos limites garantidos.

Tendo sido deliberado pelo Conselho que o representante da União na Assembleia de Cotistas do FGO: (i) aprove a prestação de contas e os balanços anuais, bem como as demais demonstrações financeiras do FGO referentes ao exercício de 2014, tendo por amparo o Relatório dos Auditores Independentes; (ii) aprove as alterações dos artigos 1º e 19 do Estatuto, devendo ser realizada reunião de monitoramento e acompanhamento deste Conselho de Participação, a ser convocada em um prazo de até doze meses, para avaliar o comprometimento dos agentes financeiros a um perfil de garantia que continue atendendo em níveis adequados as micro e pequenas empresas.

A 30ª Reunião Extraordinária, de 18/11/2015, foi convocada para apreciação dos seguintes assuntos:

- Reavaliação do Fator K – fator de concessão de garantia, componente utilizado na precificação da Comissão de Concessão de Garantia;
- Apreciação da proposta de alteração do Estatuto do FGO § 1º do artigo 24, relativo à inclusão do Índice de Utilização do Patrimônio – IUP como condição para a honra de garantias.

Tendo sido deliberado pelo Conselho de Participação ao representante da União na Assembleia de Cotistas do FGO a recomendação para que: (i) aprove a alteração da tabela de fatores “k”, com a nova precificação da CCG; (ii) aprove a alteração do § 1º do artigo 24 do Estatuto, que inclui o inciso II ao parágrafo, com a adição de um valor máximo de IUP como condição para o FGO honrar garantias.

1.1.2.2 CONSTATAÇÃO

Controles internos insuficientes para reduzir o risco de operações com garantia do FGO serem concedidas para mutuários não participantes do público-alvo.

Fato

O gestor informou que os controles internos (atividades de prevenção e detecção) adotados com vista a reduzir os riscos de desvio de finalidade (conceder operações de garantia fora do público alvo) e de concessão de garantia acima dos limites permitidos são os seguintes:

“ a) para reduzir o risco de concessão de operações de garantia fora do público-alvo, os agentes devem enviar, anualmente, planilhas eletrônicas com quantidades de operações e valores contratados e garantidos por linha de crédito e faixa de faturamento dos mutuários. Quando da consolidação dessas informações no Relatório de Administração, eventuais desvios podem ser identificados e corrigidos;



b) para reduzir o risco de concessão de garantia acima dos limites permitidos, dispomos de planilhas com informações mensais sintéticas apresentando o percentual garantido por agente financeiro a cada mês. Tais valores são comparados com os limites de cada agente para detectar desvios. Atualmente não há mecanismos para redução desses riscos por operação, individualmente.”

A equipe entende que os controles são insuficientes e destaca as seguintes fragilidades:

- a) uso de planilha eletrônica, o que fragiliza a segurança da informação. Todo o macroprocesso deveria ser automatizado mediante sistema informatizado que integrasse os agentes envolvidos e permitisse rastreabilidade de qualquer ato praticado no processo, possibilitando a identificação de causa e responsáveis;
- b) ausência de procedimento de seleção de amostra para controle concomitante e data muito distante da origem do ato para se realizar controle *a posteriori*. No caso, é realizado anualmente o envio, pelo agente financeiro, de planilhas por linha de crédito e faixa de faturamento dos mutuários; e
- c) ausência de controle por operação para reduzir o risco de que se conceda honras a quem não tem direito. Conforme resposta do Banco podemos observar que não existe um controle prévio para a concessão de operações de garantia fora do público-alvo, pois não há um controle por operação, dado que o Sistema GFG que permitiria esse controle ainda não foi implantado;
- d) ausência de monitoramento ou ação mínima do gestor do fundo para verificar a qualidade do sistema de controle dos agentes financeiros no tocante ao processo de concessão de crédito com garantias do FGO, bem como na verificação do nível de aderência das ações realizadas pelas agências dos agentes financeiros aos manuais de crédito dessas instituições. Solicitado para que apresentasse cópia de toda documentação comprobatória que tornou elegível as empresas que receberam concessão de garantia, por meio dos agentes financeiros DesenvolveSP e AgeRio, o gestor respondeu que *“não existe rol de documentos necessários e exigidos pelo FGO para que as empresas apresentem ao agente financeiro, quando da contratação da garantia, uma vez que tais documentos são exigidos pelos agentes financeiros, de acordo com seus específicos processos de crédito, sujeitos a regulamentações e auditorias diversas”*.

Causa

Fragilidade nos controles de primeira linha de defesa em identificar, mensurar, avaliar e mitigar os riscos inerentes do processo operacional de concessão de garante do FGO



Manifestação da Unidade Examinada

Além das informações prestadas em resposta às solicitações de Auditoria, o FGO encaminhou as seguintes considerações sobre os controles mantidos para a concessão de garantia aos beneficiários elegíveis como público-alvo:

“2. No tocante à manifestação relativa ao primeiro item da SA n° 201600230/02, de 22 de junho de 2016, permitimo-nos acrescentar que, mensalmente, cada agente financeiro encaminha informações sintéticas das suas operações contratadas com garantia do FGO. Entre outras informações, constam o valor contratado e o valor garantido no mês. O primeiro valor e a razão (em percentual) do último pelo primeiro são comparados, respectivamente, com o saldo disponível para outorga de novas garantias pelo agente e com o percentual máximo de garantia permitido pelo FGO (80% do valor contratado). Esse cálculo, embora realizado de forma sintética por agente, caracteriza-se como mecanismo para mitigar o risco de concessão de garantia acima dos limites permitidos.

3. Adicionalmente, cumpre destacar que as auditorias independentes realizadas anualmente no FGO e nos agentes financeiros, nas quais está prevista uma etapa de seleção aleatória de operações contratadas com garantia do FGO, representam um importante instrumento de verificação de conformidade quanto a concessão de garantia à beneficiários fora do público alvo ou acima dos limites permitidos.

6. Em referência ao item 2 da nossa manifestação à SA n° 201600230/03, de 08 de agosto de 2016, com os esclarecimentos prestados na reunião mencionada no primeiro parágrafo desta correspondência, encaminhamos correspondência aos Agentes Financeiros ali referidos, solicitando toda documentação comprobatória que tornou elegível à garantia do FGO, as empresas listadas naquela SA, para posterior encaminhamento a essa Controladoria.

7. Complementarmente, e para melhor atendimento do item 3 da SA citada no parágrafo anterior, foi solicitado também para todos os agentes financeiros, o rol de documentos necessários, exigidos quando da contratação da garantia do FGO.”

Ao relatório preliminar, item 8, o gestor apresentou a seguinte manifestação:

O administrador está iniciando a implementação de controles compensatórios, com processo de amostragem de documentos, verificação de requisitos, armazenamento de evidências e ajustes necessários que porventura sejam identificados em operações de crédito dos agentes financeiros que tenham sido formalizadas ou honradas com garantia do FGO. Exemplos e relatórios desse processo já estão em andamento e seguem anexados a este ofício.

Análise do Controle Interno

Informações sintéticas não possibilitam que se verifique concessão de garantia acima de 80% do valor contratado, posto ser uma média. Várias operações podem estar acima de 80% do valor contratado, mas como existem outras abaixo, a média pode ficar dentro do permitido, embora existindo operações *out line*.

Quanto ao risco de concessão de garantia fora do público alvo, para esses eventos, o gestor apresenta as ações das auditorias independentes como instrumento de verificação de



conformidade. No entanto, lembramos que, apesar de essencial ao processo, auditoria independente não está na primeira linha de defesa do sistema de controle.

A atribuição aqui tratada é de competência dos controles internos - primeira linha ou camada de defesa -, executado por todos os níveis de gestão dentro da organização, de forma prévia, concomitante e a posteriori. Assim, *“tendo em vista os objetivos estabelecidos pelos órgãos e entidades da administração pública, e os riscos decorrentes de eventos internos ou externos que possam obstaculizar o alcance desses objetivos, devem ser posicionados os controles internos mais adequados para mitigar a probabilidade de ocorrência dos riscos, ou o seu impacto sobre os objetivos organizacionais”* – art. 3º da INSTRUÇÃO NORMATIVA CONJUNTA MP/CGU No 01, de 2016.

O fortalecimento do sistema de controle interno do FGO possibilitará que se efetue teste que garanta maior confiabilidade das informações prestadas pelas empresas contempladas com garantias do fundo, por operação.

Considerando que:

- não há mecanismos para redução desses riscos por operação, individualmente; que um controle mais eficiente sobre as operações do FGO só será possível quando da implantação do Sistema GFG e que o cronograma para implantação completa desse sistema tem como prazo 31/12/2018, conforme item 1.1.2.4 desse relatório.

- e ainda que uma das ações solicitadas pelo Administrador do Fundo para mitigar riscos seja o envio pelo agente financeiro, de planilhas por linha de crédito e faixa de faturamento dos mutuários apenas com periodicidade anual.

Concluimos que é necessário adotar medidas mais imediatas que permitam verificações/controles sobre o atingimento dos objetivos do FGO até que o sistema GFG esteja implantado de forma integrada entre os agentes financeiros e o Administrador do Fundo.

Quanto à manifestação da atual gestão ao preliminar, dado que as iniciativas somente foram informadas após a reunião de busca conjunta de solução e não havendo tempo hábil para testá-las quanto a integridade e suficiência, mantém-se a constatação com o objetivo de acompanhar a totalidade das ações necessárias à mitigação dos riscos, no Plano de Providência Permanente – PPP.

Recomendações:

Estabelecer mecanismos e rotinas que permitam verificar se as operações de garantia contratadas com aval do FGO estejam sendo concedidas para as empresas elegíveis como público alvo do Fundo.

1.1.2.3 CONSTATAÇÃO

Pagamento de garantias efetivadas por adiantamento e não pelo valor real a ser garantido desde a criação do FGO até o exercício atual, sem nunca ter sido realizada uma verificação se os valores adiantados correspondem ao valor que deveria ser garantido.

Fato

O Fundo de Garantia de Operações – FGO atua sobre regras transitórias desde a sua criação (2009), conforme definido na Nota Técnica Diretoria de Governo 2010/0077,

Dinheiro público é da sua conta



www.portaldatransparencia.gov.br

de 15/03/2010, que instituiu regras transitórias aos agentes financeiros do Fundo de Garantia de Operações – FGO, em virtude de os trabalhos de desenvolvimento da solução tecnológica, o sistema GFG, ainda estarem em desenvolvimento no Banco do Brasil. E de acordo com essas regras as garantias estão sendo prestadas por adiantamento de honras no caso de inadimplência das operações, conforme a seguir:

“ 6.8 - Em relação às honras, considerando que o cálculo e a transferência de valores na forma dos itens 5.8 e 5.9 somente serão implementados a partir da entrada em funcionamento do sistema GFG e que existe previsão de solicitação de honra já a partir de março/2010, seria de se realizar a transferência dos valores das honras solicitadas a título de adiantamento.

6.9 - Assim da mesma forma proposta para a “Antecipação de Repasse de CCG”, o “Adiantamento de Honra” vigoraria até que o sistema GFG venha a ser disponibilizado. Posteriormente, o referido sistema promoveria o cálculo dos valores devidos, desde o início das operações, e os transferiria aos agentes financeiros, corrigidos pela TMS. Concomitantemente, os valores até então adiantados seriam devolvidos ao Fundo, igualmente corrigidos pela TMS, desde as datas de tais adiantamentos. ”

De acordo com a citada Nota esse procedimento de adiantamento deveria ser substituído assim que o Sistema GFG fosse implantado. No entanto, o sistema ainda não foi implantado e, segundo o Administrador do Fundo, a previsão para implantação do mesmo é 31/12/2018, ou seja, o FGO será operacionalizado por regras transitórias por 9 anos, uma vez que iniciou suas operações em 2009.

Tendo em vista os riscos de se operacionalizar o pagamento de garantias por meio de adiantamentos, foram feitos questionamentos ao Banco do Brasil, Administrador do FGO, sobre os procedimentos de controles para se levantar e conciliar as operações efetivamente honradas pelo fundo com os adiantamentos realizados para as operações inadimplidas.

Cabe acrescentar que a Auditoria Interna do Banco do Brasil, em Relatório de Auditoria de 24/06/2016, referente ao Trabalho 25258 – Gestão de Fundos e Programas Governamentais, tratou do adiantamento de honras do FGO, constatando que:

“De acordo com a utilização da sistemática das Regras Transitórias na remessa de informações pelos agentes financeiros, enquanto não se efetivar a interligação dos sistemas de tais agentes e do Banco Administrador (GFG), a honra das operações é processada na forma de adiantamentos. O estoque de operações efetivamente honradas pelo Fundo terá seus valores levantados e conciliados com os valores dos referidos adiantamentos, somente por ocasião da implantação do sistema GFG. Conforme relatórios de prestação de contas do FGO, nos anos de 2014 e 2015 os adiantamentos de honra perfizeram o valor de R\$ 2,37 bilhões. ”



Ainda nesse trabalho a Audit apontou como consequências da operacionalização do FGO por regras transitórias, sem a implantação do Sistema GFG o que se segue:

- a) *Potencialização dos riscos legal, operacional e perdas financeiras para o Banco;*
- b) *Possibilidade de não se garantir a efetividade da gestão do FGO pelo Banco Administrador.*

Causa

Não implantação de solução tecnológica – Sistema GFG – ou de outro meio de controle eficaz que permita ao FGO substituir as regras transitórias de operacionalização do Fundo (pagamento de honras por adiantamento), por controles internos que garantam o pagamento de honras pelo valor efetivo/real.

Manifestação da Unidade Examinada

Questionada quanto aos procedimentos de controles para se levantar e conciliar as operações efetivamente honradas pelo fundo com os adiantamentos realizados, bem como o relatório das inconsistências verificadas quando dessa conciliação referente ao exercício de 2015, a Unidade encaminhou a seguinte manifestação:

“ O FGO ainda atua sob regras transitórias e, portanto, o Administrador não tem acesso a informações dos agentes financeiros com detalhamento por operação.

Especificamente quanto às conciliações entre operações efetivamente honradas com os adiantamentos realizados para as operações inadimplidas, não há detalhamento no nível de operação pelo Administrador.

O pagamento de valor de honras é feito quando validado o Formulário de Movimentação Financeira, encaminhado mensalmente pelo agente.

Ao receber a solicitação de pagamento de honras por meio do Formulário, o Administrador verifica se o valor solicitado é menor do que o limite (se há margem) do respectivo agente.

A margem para solicitação de honra é a menor das seguintes três margens:

a) valor do saldo garantido das operações passíveis de honra (informado pelo agente no Relatório de Operações Contratadas).

b) valor disponível até o limite de stop loss (veja item II da solicitação);

c) valor disponível até o limite do Índice de Utilização do Patrimônio (IUP);

Até novembro, apenas as duas primeiras margens eram consideradas.

Sendo menor, o Administrador autoriza o pagamento de honra. Caso contrário, contatos são realizados entre o Administrador e o agente até que haja retificação dos valores ou cancelamento da solicitação.

Não são guardados relatórios das inconsistências verificadas. ”

Diante da resposta da Unidade foi solicitado complemento para a informação anterior, conforme a seguir:



- a) Apresentar em que normativo está prevista a competência do FGO para efetuar o adiantamento de honras;
- b) Explicar, de modo claro, o processo de adiantamento de honras, dando ênfase aos cuidados adotados pelo administrador do FGO para que, entre outras situações, não ocorra concessão de adiantamento a agente que esteja em situação não elegível;
- c) Informar sobre a existência de relatório de inconsistência;
- d) Apresentar o cronograma para implantação do sistema informatizado (GFG).

Ao que a Unidade encaminhou as seguintes informações:

“ 10. Em relação ao subitem 5a, o adiantamento de honras foi instituído juntamente com as regras transitórias que, por sua vez, foram instituídas por meio da Nota Técnica da Diretoria de Governo nº 2010/077, de 11 de março de 2010 e alteradas pela Nota Técnica da Diretoria de Governo nº 2010/7749, de 15 de abril de 2010. As regras transitórias foram apresentadas na primeira assembleia ordinária de cotistas do FGO, em 29 de novembro de 2010, sem registro de oposição a tais regras.

11. Em relação ao subitem 5b, além da parte do processo de adiantamento de honras explicado na mensagem anterior, há a transferência dos valores informados no Formulário de Movimentação Financeira (se a débito do FGO), para o respectivo agente financeiro. Se há transferência de valores para Desenvolve SP e Agerio, fazemos uma Transferência Eletrônica de Valores (TED). Para os agentes BNB e Caixa, a transferência ocorre via Sistema de Transferência de Reservas (STR). Para o agente BB, a transferência ocorre por simples registro contábil.

12. A respeito dos subitens 5c e 5d, informamos que não existe relatório de inconsistência e que, até o momento, não há “cronograma para implantação do sistema informatizado (GFG)” embora este último seja assunto priorizado pela Gerência.”

Ainda sobre o adiantamento de honras foram feitos os seguintes questionamentos:

Considerando que as operações efetivamente honradas pelo Fundo serão levantadas e conciliadas com os valores dos referidos adiantamentos, por ocasião da implantação do sistema informatizado (GFG), informar:

- a. se o gestor está ciente dos possíveis riscos decorrentes desse ambiente de fragilidade;
- b. listar esses riscos;
- c. para os casos de possíveis adiantamentos a maior, de adiantamento a entidade não eleita a ter garantia do FGO, entre outras falhas de mesma natureza, informar se já houve alguma tratativa com os agentes financeiros,



com o intuito de se buscar proteção do patrimônio dos cotistas, a exemplo de constituição de provisão.

Em resposta o FGO encaminhou a manifestação a seguir:

“ 5. A respeito do item 5 da referida SA, estamos cientes dos seguintes possíveis riscos decorrentes da implantação do sistema GFG:

a) rejeição, pelo GFG, de operações contratadas com garantia do FGO;

b) diferença entre os valores adiantados e os efetivamente calculados pelo GFG, de CCG e de honras, devidamente corrigidos pela TMS.

Uma vez que tais riscos afetam tanto agentes financeiros quanto cotistas, entre as atividades de integração dos agentes financeiros do FGO ao sistema GFG, está a minimização desses riscos. Tais atividades têm sido tratadas com os principais agentes financeiros de modo informal e estão em fase de formalização. ”

Em complemento às informações prestadas em resposta às solicitações de auditoria o FGO encaminhou as seguintes considerações sobre o adiantamento de honras:

“ 8. A respeito do item 5 da referida SA, acrescentamos que a constituição de provisões, à luz das normas contábeis brasileiras, enunciadas pelo Comitê de Pronunciamentos Contábeis (CPC), em seu Pronunciamento Técnico CPC25, deve obedecer requisitos, que não estão presentes em decorrência da utilização de regras transitórias, quais sejam:

a) entidade tem uma obrigação presente (legal ou não formalizada) como resultado de evento passado;

b) seja provável que será necessária uma saída de recursos que incorpora, benefícios econômicos para liquidar a obrigação; e

c) possa ser feita uma estimativa confiável do valor da obrigação.

9. Até que se faça a integração e o reprocessamento analítico de todas as operações por agente financeiro, não é possível determinar se remanesceria obrigação e para quem, agentes ou administrador, o que afastaria o atendimento do primeiro pré-requisito. Por consequência, também não é possível determinar a probabilidade de saída de recursos por qualquer uma das partes, situação essa que não permite a satisfação da segunda condicionante para constituição de provisão. Da mesma maneira, não sendo possível identificar o beneficiário de eventual diferença, não seria possível estabelecer o quantum envolvido. Conclui o pronunciamento que a ausência dessas características desobriga a constituição de provisão.”



Manifestação ao relatório preliminar:

De fato, a implantação do sistema GFG demarcará o fim das regras transitórias e, conseqüentemente, dos pagamentos de honra por adiantamento. No entanto, o levantamento em implementação por este Administrador, citado no item 8, inclui operações honradas, o que permite realizar comparações entre os valores adiantados e os que seriam realmente pagos caso o sistema GFG estivesse em funcionamento. Similarmente ao anteriormente citado, exemplos e relatórios desse processo de levantamento documental já estão em fase “piloto” e seguem anexados a este ofício, para consideração dessa Coordenação-Geral.

Concomitante à implantação do sistema GFG, há a previsão do encontro de contas entre o agente financeiro e o Fundo, com a atualização dos valores adiantados e antecipados, sem prejuízo para nenhuma das partes.

Análise do Controle Interno

Em suas manifestações o Administrador do FGO confirmou que não mantém controles para levantar e conciliar as operações efetivamente honradas pelo fundo com os adiantamentos realizados; que *não tem acesso a informações dos agentes financeiros com detalhamento por operação; que estão cientes dos seguintes possíveis riscos decorrentes da implantação do sistema GFG:*

- a) rejeição, pelo GFG, de operações contratadas com garantia do FGO;*
- b) diferença entre os valores adiantados e os efetivamente calculados pelo GFG, de CCG e de honras, devidamente corrigidos pela TMS.*

Além de todos os riscos já considerados, alertamos o gestor para:

- a) o considerável atraso na implantação do Sistema GFG, que permitiria a substituição do adiantamento de honras pelo pagamento dos valores efetivamente devidos, frente à importância do FGO e ao volume de recursos operacionalizados mediante adiantamento;
- b) os riscos dessa operacionalização do pagamento de honras por adiantamento e a ausência de controles mais eficazes que permitam uma conciliação segura sobre o valor adiantado e o valor efetivo a ser honrado; e
- c) o impacto desse procedimento de regras transitórias na segurança e continuidade do fundo.

Quanto à manifestação da atual gestão ao preliminar, dado que as iniciativas somente foram informadas após a reunião de busca conjunta de solução e não havendo tempo hábil para testá-las quanto a integridade e suficiência, mantém-se a constatação com o objetivo de acompanhar a totalidade das ações necessárias à mitigação dos riscos, no Plano de Providência Permanente – PPP.

Recomendações:

Recomendação 1: Realizar levantamento dos valores pagos a título de adiantamento de honras em comparação com os valores reais das honras de garantias até que o sistema



GFG seja implantado, pois o FGO já vem sendo operacionalizado por meio de regras transitórias a mais de 7 anos e a previsão para plena operacionalização do sistema é 31/12/2018.

1.1.2.4 CONSTATAÇÃO

Atraso na implantação do Sistema GFG que permitiria controles internos mais eficientes sobre as operações de garantia do FGO.

Fato

A Nota Técnica Diretoria de Governo 2010/0077, de 15/03/2010, instituiu regras transitórias aos agentes financeiros do Fundo de Garantia de Operações – FGO, em virtude de os trabalhos de desenvolvimento da solução tecnológica, o sistema de Gestão de Fundos Garantidores - GFG, ainda estarem em desenvolvimento no Banco do Brasil.

A atuação do FGO por meio de regras transitórias amplia a possibilidade de riscos operacionais ao permitir adiantamento de honras, que gera um estoque de operações honradas que somente será conciliado com os adiantamentos por ocasião da implantação do sistema GFG, além das informações sobre as operações de garantia serem fornecidas pelos agentes financeiros por meio de formulários e planilhas eletrônicas, não sendo possível o controle e verificação dos dados por operação pelo Administrador do Fundo.

O FGO atua sobre regras transitórias desde a sua criação e o Sistema GFG, que permitiria a substituição das regras transitórias por controles mais eficientes, ainda não foi implantado. De acordo com a manifestação inicial do Banco do Brasil, administrador do Fundo, não havia cronograma para implantação do Sistema.

No entanto, conforme Atas do Conselho de Participação em fundos garantidores de risco de crédito para micro, pequenas e médias empresas e em operações de crédito educativo – CPFGMPE, o Administrador informou a esse Conselho que o GFG estava concluído, mas em fase de teste. Essa manifestação está evidenciada nas ATAS de reunião do CPFGMPE, 15ª e 17ª, 18/06/2012 e 19/11/2012, respectivamente. Consta da Ata 15ª que o Administrador informou ao Conselho que o GFG estava concluído, mas ainda em fase de testes, tendo a sua implementação pelos agentes financeiros prevista para o segundo semestre de 2012. Ainda segundo a Ata – 15ª, o Administrador apresentou preocupação com relação ao agente financeiro Caixa Econômica Federal, cuja implantação do sistema encontra-se atrasada.

Cabe destacar que o tema relativo ao Sistema GFG tem sido reiteradamente alvo de trabalho de auditoria por parte dos órgãos de controle, especialmente CGU e Auditoria Interna do BB.

Na auditoria de contas de 2014, exercício 2013, processo 20140000548, a CGU consignou a seguinte informação sobre o GFG:

Verificou-se no Relatório de Gestão a implantação do Sistema de Gestão de Fundos Garantidores – GFG, sobre o qual consta o seguinte registro: “Sobre o FGO, destacamos que, muito embora o sistema GFG já esteja realizando testes, seu desenvolvimento/implantação definitiva vem sendo impactado pelo atraso no



desenvolvimento de ferramenta de captura e remessas de dados pelos agentes, de modo a possibilitar a realização de testes por parte do Administrador”.

De acordo com informações do referido relatório estão em continuidade ações estruturantes para a informatização dos controles do FGO, cujo andamento encontra-se transcrito a seguir:

“a) sistema homologado em 30.06.2012; b) testes de remessa em ambiente de produção (apenas agente BB); e c) em desenvolvimento sistema para geração de remessas de dados pelos demais agentes.”

Complementando a informação, nesse mesmo relatório, o Administrador do Fundo informou que o sistema estava em fase de testes, com previsão de conclusão da primeira etapa de testes em dezembro de 2014, conforme registrado no expediente Diretoria de Governo – 2013/02117, de 19/09/2014:

“Descrevemos a situação atual do andamento da interligação do sistema de Gestão de Fundos Garantidores – CFG, com os sistemas que farão as remessas dos agentes financeiros.

Agente Financeiro Banco do Brasil – enviando remessas periódicas de testes para tratamento das ocorrências de erro, tendo, inclusive, havido remessa integral da carteira/estoque das operações contratadas com a garantia do FGO, com expectativa de conclusão dos testes até o final de 2014;

Agente Financeiro Caixa Econômica Federal – iniciou a geração de remessas para tratamento na Diretoria de Tecnologia do Banco do Brasil, porém ocorreram inconsistências no layout da base de dados, que a CEF estaria corrigindo. O Administrador está aguardando novas remessas do agente para a continuidade dos testes;

Agentes Financeiros Banco do Nordeste do Brasil – BNB e Agência de Fomento do Estado do Rio de Janeiro – Agerio – Ainda não encaminharam arquivos com os registros das operações contratadas com garantia do FGO, para início dos testes. Tem-se interagido com aqueles agentes para ações nesse sentido”.

A Auditoria Interna do Banco do Brasil, no Trabalho 25258 – Gestão de Fundos e Programas Governamentais, datado de 24/06/2016, tratou da implantação do Sistema GFG, e fez as seguintes constatações:

“ a) O controle e o acompanhamento dos indicadores operacionais e de sustentabilidade do FGO (Stop Loss, limites de alavancagem dos agentes e do Fundo, Índice de Utilização de Patrimônio) pelo Banco, na qualidade de administrador do Fundo, são conduzidos em aplicativos manuais ou de baixa plataforma, utilizando informações recebidas dos agentes financeiros, por meio de formulários (digitalizados ou em meio físico) e planilhas eletrônicas.

b) De acordo com a utilização da sistemática das Regras Transitórias na remessa de informações pelos agentes financeiros, enquanto não se efetivar a interligação dos sistemas de tais agentes e do Banco Administrador (GFG), a honra das operações é processada na forma de adiantamentos. O estoque de operações efetivamente honradas



pelo Fundo terá seus valores levantados e conciliados com os valores dos referidos adiantamentos somente por ocasião da implantação do sistema GFG. Conforme relatórios de prestação de contas do FGO, nos anos de 2014 a 2015 os adiantamentos de honra perfizeram o valor de R\$ 2,37 bilhões.

c) Inexistência de cronograma, definido em conjunto com os Agentes Financeiros, de remessas do estoque de operações para carregamento das bases históricas no sistema GFG (correio Digov/Audit de 27/04/2016).

d) O projeto GFG consta como concluído desde 06/2012 (Demanda Executiva 2009/94496 – Fundo Garantidor de Operações de Crédito – FGO Gestor) ”

E diante das constatações observadas a Auditoria Interna do Banco do Brasil, no referido trabalho, recomendou:

“ Elaborar plano de ação, para viabilizar a efetiva operacionalização do sistema GFG – Gestão de Fundos Garantidores na condução e controle do FGO, propiciando o recebimento de informações analíticas das operações de crédito com garantia do Fundo, contemplando:

- a) a definição de cronograma para a integração das bases de dados dos agentes financeiros do FGO com o sistema GFG;
- b) a definição das ações e prazos necessários para a homologação e integração das bases de dados do agente financeiro BB com o sistema GFG.”

Causa

Falha de atuação dos agentes de governança do FGO para implementar solução tecnológica para integrar os agentes financeiros com o sistema GFG.

Manifestação da Unidade Examinada

Questionado sobre o andamento da implantação do Sistema GFG, por meio da SA 201600230/02, item 5, o Banco do Brasil, administrador do Fundo, inicialmente informou que não havia cronograma para implantação do Sistema.

Em expediente Diretoria de Governo 2016/02305, enviado por e-mail datado de 01/09/2016, foi encaminhada a seguinte manifestação:

“ 4. Em relação ao item 5d da mesma SA, esclarecemos que no lapso decorrido desde nossa manifestação, foi elaborado cronograma de integração dos Agentes Financeiros ao sistema Gestão de Fundos Garantidores (GFG), para atendimento de recomendação de auditoria:”

<i>Agente</i>	<i>Prazo Final</i>
<i>Banco do Brasil</i>	<i>31/12/2017</i>
<i>Caixa</i>	<i>30/06/2018</i>
<i>BNB</i>	<i>31/12/2018</i>
<i>Desenvolve SP</i>	<i>31/12/2018</i>
<i>AgeRio</i>	<i>31/12/2018</i>



Manifestação ao preliminar:

15. (...) o CPFGMPE não mais cumpre seu papel junto ao FGO, em razão da transferência das cotas da União para Agência Brasileira Gestora de Fundos Garantidores e Garantias S.A, realizada em abril deste ano.

16. Quanto à implementação do sistema GFG, informamos que ela sempre esteve priorizada por este Administrador, o que se evidencia nas cerca de 61.000 horas de programação dispendidas nas demandas de tecnologia em anexo. De se destacar que a amostra apresentada não é exaustiva. Modificações no cronograma decorreram principalmente de alterações estatutárias e da capacidade dos agentes financeiros integrarem seus sistemas ao GFG. O Administrador não possui ingerência sobre o desenvolvimento de sistemas no âmbito dos agentes financeiros e, portanto, seus mecanismos de priorização são restritos nesse âmbito.

Análise do Controle Interno

Na estrutura de governança do FGO identificam-se os seguintes agentes com responsabilidades sobre orientações, sustentabilidade, continuidades, controles internos e identificação e mitigação de riscos:

a) O Conselho de Participação em fundos garantidores de risco de crédito para micro, pequenas e médias empresas e em operações de crédito educativo – CPFGMPE, que tem por finalidade, entre outras competências, apreciar, avaliar as diretrizes e condições gerais das operações, acompanhar o equilíbrio econômico-financeiro e o desempenho dos fundos garantidores de risco de crédito;

b) A Assembleia de Cotistas à qual compete, entre outras obrigações, a de examinar, anualmente, as contas relativas ao FGO e deliberar sobre as demonstrações contábeis e financeiras e o relatório de administração apresentado pelo Administrador; e

c) A Diretoria de Governo, por meio de suas Gerências Executivas, Fundos e Programas e Negócios com o Executivo Federal, administra o FGO no Banco do Brasil. Entre as responsabilidades da Gerência Executiva no gerenciamento de Recursos dos Fundos e Programas, destacam-se: gerir os recursos captados de Fundos e Programas, acompanhar o desempenho do portfólio de Fundos e Programas; o cumprimento dos mecanismos que garantam a conformidade em relação à legislação, aos regulamentos externos e as políticas e normas internas.

Na qualidade de autoridade máxima na gestão do FGO no Banco do Brasil, a Diretoria de Governo do Banco do Brasil é responsável, em última instância, por implantar medidas de transparência pública, e mecanismos de controle interno administrativo. Além disso, é o destinatário principal das recomendações provenientes dos órgãos de controle, e também de sua unidade de auditoria interna.



Estatutariamente, o Administrador tem a obrigação de implementar sistema de acompanhamento das operações garantidas pelo FGO, bem como estabelecer procedimentos a serem observados pelos agentes financeiros na operacionalização do Fundo – art. 6º, IV c/c VII, do Estatuto.

O CPFGMPE também participa da governança do Fundo e, de acordo com o Decreto nº 6.889/09, tem o dever de avaliar as diretrizes e condições gerais de operação dos fundos garantidores de risco de crédito para micro, pequenas e médias empresas, bem como examinar a prestação de contas do FGO.

Dessa forma, pesam sobre esses órgãos a responsabilidade legal e estatutária pela solução da fragilidade do sistema de controle do FGO. As suas posturas corroboraram a situação apontada na medida em que, a sete anos de operacionalização, ainda não implementaram mecanismos de controle suficientes de prevenção e detecção.

Considera-se como agravante o fato da situação relacionada ao desenvolvimento e interligação dos sistemas de tais agentes e do Banco Administrador (GFG) já ter sido apontada no Relatório de Auditoria relativo ao exercício de 2013, assim como em trabalho de Auditoria Interna do Banco do Brasil.

O Administrador do Fundo, conforme evidenciado na ATA 17ª, de 19/11/2012, propôs que o Conselho fixasse data limite para que os agentes financeiros se integrassem ao GFG. O Administrador explicou, conforme registro nessa Ata, que a morosidade dos agentes financeiros cotistas no processo de integração de seus sistemas com o GFG pode impactar negativamente o acompanhamento e as ações de gestão e que tal sistema visa aprimorar a gestão e o controle, bem como mitigar os riscos operacionais do Fundo.

Por fim, tendo em vista todo o exposto, torna-se imprescindível que o Administrador do FGO coloque como prioridade a conclusão e implantação do Sistema GFG e que o CPFGMPE insira o assunto na pauta das reuniões, no cumprimento da missão fiscalizadora desse colegiado.

Com relação à manifestação do gestor ao relatório preliminar, consignamos que, em que pese a informação de que o Conselho não cumpre mais o seu papel junto ao FGO, em razão da transferência das cotas da União para a ABGF S.A, a equipe entende que a ação somente inclui a ABGF S.A no rol dos componentes da Assembleia de Cotistas, persistindo o Conselho com as competências estabelecidas no art. 3º do Decreto 6.889/2009, uma vez que esse instrumento não foi alterado.

Recomendações:

Recomendação 1: Priorizar a conclusão e implantação do Sistema GFG, encaminhando a esta CGU e ao CPFGMPE o plano de ação detalhado com o cronograma de implantação atualizado.

Recomendação 2: Incluir na agenda das reuniões ordinárias e extraordinárias do CPFGMPE e da Assembleia de Cotistas a avaliação das medidas previstas no plano de ação e no cronograma, implementadas pela gestão do FGO.



1.2 CONTROLES EXTERNOS

1.2.1 ATUAÇÃO DO TCU/SECEX NO EXERCÍCIO

1.2.1.1 INFORMAÇÃO

Análise das recomendações emitidas pelo TCU.

Fato

Não se identificou, no transcorrer do exercício de 2015, acórdão do TCU com determinações para a CGU acompanhar no âmbito do FGO.



Certificado de Auditoria Anual de Contas



Presidência da República - Controladoria-Geral da União - Secretaria Federal de Controle Interno

Certificado: 201600230

Unidade(s) auditada(s): Fundo de Garantia de Operações - FGO

Ministério supervisor: Ministério da Fazenda

Município (UF): Brasília (DF)

Exercício: 2015

1. Foram examinados os atos de gestão praticados entre 01/01 e 31/12/2015 pelos responsáveis das áreas auditadas, especialmente aqueles listados no artigo 10 da Instrução Normativa TCU nº 63/2010.
2. Os exames foram efetuados por seleção de itens, conforme escopo do trabalho informado no Relatório de Auditoria Anual de Contas, em atendimento à legislação federal aplicável às áreas selecionadas e atividades examinadas, tendo sido esse definido por meio de discussões com a área técnica do Tribunal de Contas da União.
3. O Relatório de Auditoria contempla constatações que possuem cunho relevante e devem ser monitoradas. Foram registradas as seguintes constatações relevantes:
 - Controles internos insuficientes para reduzir o risco de operações com garantia do FGO serem concedidas para mutuários não participantes do público-alvo;
 - Pagamento de garantias efetivadas por adiantamento e não pelo valor real a ser garantido desde a criação do FGO até o exercício atual, sem nunca ter sido realizada uma verificação se os valores adiantados correspondem ao valor que deveria ser garantido; e
 - Atraso na implantação do Sistema GFG que permitiria controles internos mais eficientes sobre as operações de garantia do FGO.
4. Nestes casos, conforme consta no Relatório de Auditoria, foram recomendadas medidas saneadoras.
5. A seguinte constatação subsidiou a certificação do agente do Rol de Responsáveis:
 - Atraso na implantação do Sistema GFG que permitiria controles internos mais eficientes sobre as operações de garantia do FGO.. (item 1.1.2.4)



6. Diante dos exames realizados e da identificação de nexos de causalidade entre os atos de gestão de cada agente e a constatação mencionada, proponho que o encaminhamento das contas dos integrantes do Rol de Responsáveis, seja conforme indicado a seguir:

CPF do agente público	Cargo ou função	Avaliação do órgão de Controle Interno	Fundamentação da avaliação do Controle Interno
***.515.528-**	Diretor	Regular com ressalva	Item 1.1.2.4 do Relatório de Auditoria nº 201600230
Demais integrantes do Rol de Responsáveis		Regularidade	Considerando o escopo do Relatório de auditoria, não foram identificadas irregularidades com participação determinante destes agentes.

Brasília (DF), 24 de outubro de 2016.

Coordenador-Geral de Auditoria da Área Fazendária Indireta - Substituto



Parecer de Dirigente do Controle Interno



Presidência da República - Controladoria-Geral da União - Secretaria Federal de Controle Interno

Parecer: 201600230

Unidade Auditada: Fundo de Garantia de Operações - FGO

Ministério Supervisor: Ministério da Fazenda

Município/UF: Brasília (DF)

Exercício: 2015

Autoridade Supervisora: Henrique de Campos Meirelles

Tendo em vista os aspectos observados na prestação de contas anual do exercício de 2015, do Fundo de Garantia de Operações - FGO, expresso a seguinte opinião acerca dos atos de gestão com base nos principais registros e recomendações formulados pela equipe de auditoria.

O Fundo de Garantia de Operações – FGO, fundo de natureza privada e gerido pelo Banco do Brasil S.A., tem por finalidade complementar as garantias do risco dos empréstimos e financiamentos concedidos pelas instituições financeiras cotistas (Banco do Brasil S.A., Banco do Nordeste do Brasil S.A., Caixa Econômica Federal, Agência de fomento do Estado do Rio de Janeiro - Agerio e Agência de fomento do Estado de São Paulo - Desenvolve SP). A participação governamental no Fundo se dá por meio da STN – Secretaria do Tesouro Nacional, Coordenação-Geral de Gerenciamento de Fundos e Operações Fiscais – COFIS, que atua como Secretaria-Executiva do Conselho de Participação – CP, que é um dos agentes de governança do FGO. O CP é integrado por um representante, titular e suplente, dos Ministérios da Fazenda, do Planejamento e da Casa Civil e tem por finalidade orientar a União nas assembleias de cotistas dos fundos garantidores. O público-alvo constitui-se de micro, pequenas e médias empresas, microempreendedor individual, e autônomos transportadores rodoviários de carga, na aquisição de bens de capital inerentes a sua atividade.

Em 04 de maio de 2016, foi efetivada a transferência da totalidade das cotas do FGO pertencentes à União, para a ABGF – Agência Brasileira Gestora de Fundos Garantidores e

Dinheiro público é da sua conta



www.portaldatransparencia.gov.br

Garantias S.A. Registra-se que, apesar da transferência das cotas para ABGF, não se encontrou alterações normativas relativas à transferência das competências do CPFGMPE – Conselho de Participação em Fundos Garantidores de Risco de Crédito para Micro, Pequenas e Médias empresa e em Operações de Crédito Educativo.

Dentre as principais constatações identificadas, cabe destacar: a) controles internos insuficientes para reduzir o risco de operações com garantia do FGO serem concedidas para mutuários não participantes do público-alvo; b) pagamento de garantias efetivadas por adiantamento e não pelo valor real a ser garantido desde a criação do FGO até o exercício atual, sem nunca ter sido realizada uma verificação se os valores adiantados correspondem ao valor que deveria ser garantido; e c) atraso na implantação do Sistema GFG que permitiria controles internos mais eficientes sobre as operações de garantia do FGO.

Contribuiu para a existência das falhas apontadas: a) fragilidade nos controles de primeira linha de defesa em identificar, mensurar, avaliar e mitigar os riscos inerentes do processo operacional de concessão de garante do FGO; b) não implantação de solução tecnológica – Sistema GFG – ou de outro meio de controle eficaz que permita ao FGO substituir as regras transitórias de operacionalização do Fundo (pagamento de honras por adiantamento), por controles internos que garantam o pagamento de honras pelo valor efetivo/real; e c) falha de atuação dos agentes de governança do FGO para implementar solução tecnológica para integrar os agentes financeiros com o sistema GFG.

Assim, foram recomendadas medidas no sentido de: a) estabelecer mecanismos e rotinas que permitam verificar se as operações de garantia contratadas com aval do FGO estejam sendo concedidas para as empresas elegíveis como público alvo do Fundo; b) realizar levantamento dos valores pagos a título de adiantamento de honras em comparação com os valores reais das honras de garantias até que o sistema GFG seja implantado, pois o FGO já vem sendo operacionalizado por meio de regras transitórias a mais de 7 anos e a previsão para plena operacionalização do sistema é 31/12/2018; e c) priorizar a conclusão e implantação do Sistema GFG, encaminhando a esta CGU e ao CPFGMPE o plano de ação detalhado com o cronograma de implantação atualizado, bem como incluir na agenda das reuniões ordinárias e extraordinárias do CPFGMPE e da Assembleia de Cotistas a avaliação das medidas previstas no plano de ação e no cronograma, implementadas pela gestão do FGO.



O FGO conta com o trabalho da Auditoria Interna do Banco do Brasil S.A., na avaliação independente dos fundos operados pelo BB e o Sistema de Controles Internos da Instituição, que guarda consonância com a evolução das exigências regulatórias e está alinhado com as boas práticas de mercado, dispondo de instrumentos e procedimentos que permitem a detecção de eventuais falhas e fragilidades, bem como a adoção de medidas corretivas que possibilitam mitigar os riscos identificados.

Ao longo do exercício, destaca-se como prática administrativa que resultou em impactos positivos sobre as operações da UPC a implementação do IUP - Índice de Utilização do Patrimônio, indicador complementar ao IVH - Índice de Valores Honrados, que funcionará como mecanismo de proteção adicional, dando maior sustentabilidade ao Fundo.

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. Desse modo, o Ministro de Estado supervisor deverá ser informado de que as peças sob a responsabilidade da CGU estão inseridas no Sistema e-Contas do TCU, com vistas à obtenção do Pronunciamento Ministerial de que trata o art. 52, da Lei nº 8.443/92, e posterior remessa ao Tribunal de Contas da União por meio do mesmo sistema.

Brasília/DF, 24 de outubro de 2016.

Diretor de Auditoria da Área Econômica

