GRUPO I – CLASSE V – Plenário
TC 011.669/2015-2
Natureza (s): Relatório de Auditoria
Órgãos/Entidades: Banco Central do Brasil; Banco do Brasil S.A.; Caixa Econômica Federal
Representação legal: Jader Teixeira de Sousa, representando Banco do Brasil S.A. e Banco Central do Brasil.

SUMÁRIO: RELATÓRIO DE AUDITORIA OPERACIONAL. BANCO CENTRAL. SUPERVISÃO BANCÁRIA SOBRE A CAIXA E BANCO DO BRASIL EQUIVALENTE À REALIZADA NOS BANCOS PRIVADOS DE PORTE SEMELHANTE. OPORTUNIDADES DE MELHORIA. RECOMENDAÇÕES.

# RELATÓRIO

Trata-se de relatório de auditoria operacional (peças 33/35), realizada pela Secex Fazenda, com o objetivo de avaliar a eficácia e a eficiência da supervisão bancária exercida pelo Banco Central do Brasil (BCB) na Caixa Econômica Federal (Caixa) e no Banco do Brasil (BB), no período de 2010 a 2014, em comparação com a supervisão bancária exercida nas atividades comuns dos bancos privados de porte semelhante.

2. O trabalho é fruto de um projeto de fiscalização da supervisão bancária realizada pelo BCB, que se iniciou com o levantamento realizado por esta Corte de Contas em 2014 (TC 014.535/2014-9) cuja finalidade foi a de desenvolver metodologia de auditoria para futuras ações de controle.

3. O relatório elaborado pela equipe técnica é composto de uma parte introdutória, em que são apresentados os antecedentes, o objeto, os objetivos, o escopo e limitações da auditoria, além dos critérios adotados para avaliação do objeto, a metodologia e a forma de organização do relatório. Em seguida, há a visão geral do objeto, na qual são apresentados os aspectos gerais do Banco Central do Brasil (BCB), a estrutura e atribuições da Diretoria de Fiscalização e o panorama atual da Supervisão Bancária realizada pelo BCB. Por fim, são apresentadas as seções de achados de auditoria, análise de comentários dos gestores, conclusão e proposta de encaminhamento.

4. A seguir, transcrevo excerto do Relatório da auditoria (peça 33), cujas propostas de encaminhamento receberam o endosso dos dirigentes da Unidade Técnica (peças 34/35):

"(...)

## 4. **Visão Geral** Banco Central do Brasil

1. O Banco Central do Brasil é o principal executor das orientações do Conselho Monetário Nacional (CMN) e é responsável por zelar pela estabilidade e promover o permanente aperfeiçoamento do sistema financeiro. Tem por finalidade a formulação, a execução, o acompanhamento e o controle das políticas monetária, cambial, de crédito e de relações financeiras com o exterior; a organização,



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 54896596.

disciplina e fiscalização do Sistema Financeiro Nacional; a gestão do Sistema de Pagamentos Brasileiro e dos serviços do meio circulante.

2. As suas competências estão definidas no art. 164 da Constituição Federal, na Lei 4.595, de 1964, e em legislação complementar.

3. Dentre as suas atribuições estão:

a) organizar, disciplinar e fiscalizar o Sistema Financeiro Nacional, o Sistema de Pagamentos Brasileiro e o Sistema Nacional de Habitação e ordenar o mercado financeiro;

b) autorizar e fiscalizar o funcionamento das instituições financeiras.

4. A fiscalização especificamente em relação ao setor bancário tem duas vertentes: macro e microprudencial. Essas duas vertentes serão analisadas mais detalhadamente no desenvolvimento deste relatório.

5. A severidade da recente crise financeira internacional realçou, em todo o mundo, a importância da estabilidade financeira como bem social. Nesse contexto, a denominada supervisão macroprudencial passou a ser imprescindível dentro de um processo efetivo de supervisão.

6. Assim, no âmbito da supervisão macroprudencial, o BCB realiza o monitoramento do SFN, produzindo e divulgando informações para subsidiar a tomada de decisões para o alcance da missão institucional de assegurar a estabilidade financeira.

7. Em relação à supervisão microprudencial, o objetivo do BCB é realizar o monitoramento e a supervisão de cada instituição financeira bancária com o propósito de zelar por sua higidez (manutenção de adequados níveis de solvência e liquidez) e sua adequada conduta de mercado.

8. Em sua organização funcional, o Banco Central do Brasil está estruturado em uma Presidência e uma Diretoria Colegiada, composta pelo presidente e oito diretores.

9. À Presidência estão subordinados alguns órgãos de assessoria e a cada diretoria estão subordinados departamentos.

10. Abaixo é apresentada figura em que consta o organograma atual do BCB.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 54896596.

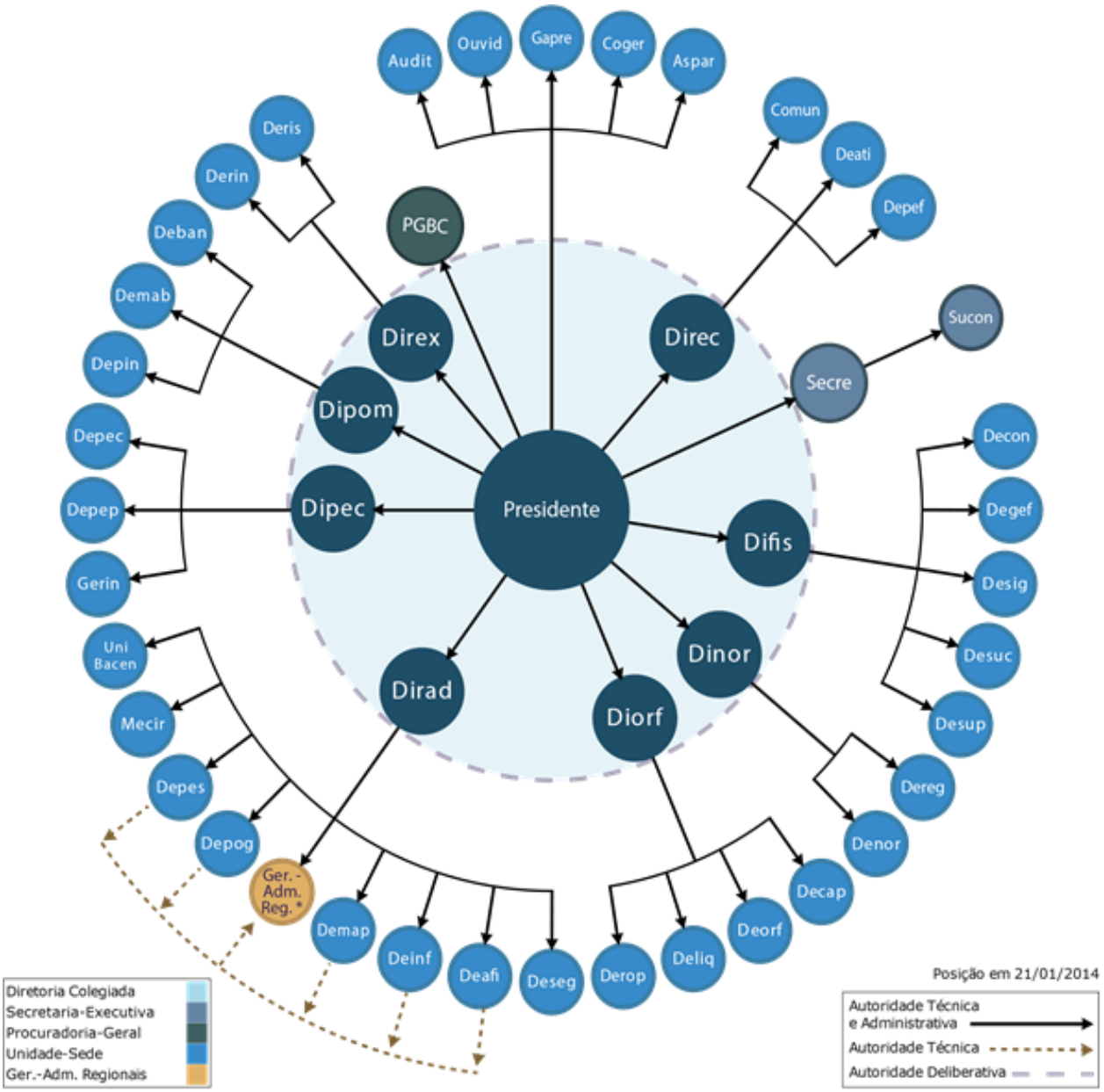



Figura 1 Organograma Funcional do Banco Central do Brasil

Fonte: Sítio da internet do Banco Central do Brasil

11. No organograma do BCB encontra-se a Diretoria de Fiscalização (Difis) que é composta pelos seguintes departamentos:

a) Departamento de Supervisão de Conduta (Decon);

b) Departamento de Monitoramento do Sistema Financeiro (Desig); e

c) Departamento de Supervisão Bancária (Desup).

## I.2. Diretoria de Fiscalização do BCB (Difis)

12. O BCB tem como um dos seus objetivos: zelar pela estabilidade e promover o permanente aperfeiçoamento do sistema financeiro. Esse objetivo está diretamente vinculado ao conceito de supervisão do Sistema Financeiro Nacional (SFN), que, *lato sensu*, pode ser definido como o conjunto de atividades que envolve a sua organização, a regulação de seu funcionamento, a sua fiscalização



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 54896596.

(também entendida como supervisão *stricto sensu*) e as medidas de resolução para seu saneamento, tendo como propósito assegurar um sistema financeiro sólido e eficiente.

13. Dentro do BCB, a supervisão *lato sensu* do SFN é exercida, de forma direta, pelas Áreas de Fiscalização, de Regulação e de Organização do Sistema Financeiro e Controle de Operações de Crédito Rural.

14. A Área de Fiscalização é conduzida pelo Diretor de Fiscalização, que possui as seguintes atribuições específicas, de acordo com o art. 17 do Regimento Interno do BCB, aprovado pelo Voto CMN 084/2011, de 24 de agosto de 2011 (Voto BCB n° 179/2011, de 3 de agosto de 2011) e objeto da Portaria n° 67.022, de 6 de setembro de 2011, publicada no Diário Oficial de 8 de setembro de 2011, a saber:

> I - representar o Banco Central junto ao Comitê de Supervisão Bancária da Basiléia, do Banco de Compensações Internacionais (*Bank for International Settlement* - BIS) e aos seus subgrupos, em assuntos relacionados à área de Fiscalização;
> II - administrar convênios de intercâmbio de informações de interesse corporativo do Banco Central com entidades de supervisão de outros países;
> III - informar e solicitar informações a entidades de supervisão de outros países sobre a situação de instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central;
> IV- (Revogado)
> V - submeter à Diretoria Colegiada propostas de:
> a) decretação de regime especial;
> b) afastamento cautelar de administradores de instituições submetidas à fiscalização do Banco Central;
> c) suspensão cautelar de atividades exercidas por instituições sujeitas à fiscalização do Banco Central;
> d) substituição de empresa de auditoria contábil ou do auditor contábil independente de instituições sujeitas à fiscalização do Banco Central.
> VI - negociar, elaborar e executar convênios e acordos de cooperação com autoridades de supervisão do exterior;
> VII - responder pelos assuntos relativos à área de fiscalização do Sistema Financeiro Nacional.

15. Também compete ao Diretor de Fiscalização, conforme Portaria do Banco Central 68.076, de 25 de novembro de 2011, determinar a aplicação de medidas prudenciais preventivas estabelecidas na legislação vigente (Resolução CMN 4.019, de 29 de setembro de 2011). E conforme mencionado acima, os seguintes departamentos estão subordinados ao Diretor de Fiscalização (Difis): a) Departamento de Monitoramento do Sistema Financeiro (Desig); b) Departamento de Supervisão Bancária (Desup); c) Departamento de Supervisão de Conduta (Decon); d) Departamento de Supervisão de Cooperativas e de Instituições Não-Bancárias (Desuc); e) Departamento de Gestão Estratégica, Integração e Suporte da Fiscalização (Degef).

## I.3. Panorama Atual da Supervisão Bancária realizada pelo BCB

16. O Banco Central do Brasil, com relação à área de fiscalização do setor bancário, atua para o alcance dos seus objetivos em duas vertentes: macro e microprudencial.

17. No âmbito da supervisão macroprudencial o objetivo da Difis é realizar o monitoramento do SFN, produzindo e divulgando informações tempestivas e de qualidade para subsidiar a tomada de decisões por parte do Presidente, Diretores e do Comitê de Estabilidade Financeira (Comef) do BCB para o alcance da missão institucional de assegurar a estabilidade financeira.

18. No caso da supervisão microprudencial, o objetivo é realizar o monitoramento e a supervisão de cada instituição financeira bancária com o propósito de zelar por sua higidez (manutenção de adequados níveis de solvência e liquidez) e sua adequada conduta de mercado e quando necessário:



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 54896596.

i. Com base no caráter preventivo e orientador das ações da Supervisão, determinar medidas corretivas, alertando a instituição fiscalizada para a falta e a deficiência de controle observada, assinalando-lhe, se for o caso, prazo razoável para saná-la;
ii. Aplicar medidas prudenciais preventivas com vistas a preservar a higidez de cada entidade supervisionada e assegurar que eventual desvio de conduta não prejudique a adequada disciplina de mercado;
iii. Instaurar processos administrativos punitivos por infração à legislação e à regulamentação vigentes, a luz dos princípios da finalidade, razoabilidade e eficiência; e
iv. Submeter, à Diretoria Colegiada do BCB, propostas de decretação de regime especial quando a gravidade da situação exigir.

19. O BCB utiliza alguns instrumentos corporativos de gestão, entre eles, está a cadeia de valor. A Cadeia de valor é o instrumento de gestão do BCB que reflete como as atividades realizadas por essa autarquia criam valor no cumprimento de suas obrigações legais e na realização de sua missão.

20. Para ilustrar como a Área de Fiscalização do BCB cumpre o seu mandato, foram expostos a sequência, nos três níveis de detalhamento, dos quadros da cadeia de valor do BCB. Logo abaixo, está a sequência de gráficos que representa didaticamente essa cadeia de valor.

21. De acordo com a cadeia de valor do BCB, a Área de Fiscalização atua, preponderantemente, no macroproduto "SFN sólido e eficiente assegurado", conforme quadros a seguir:

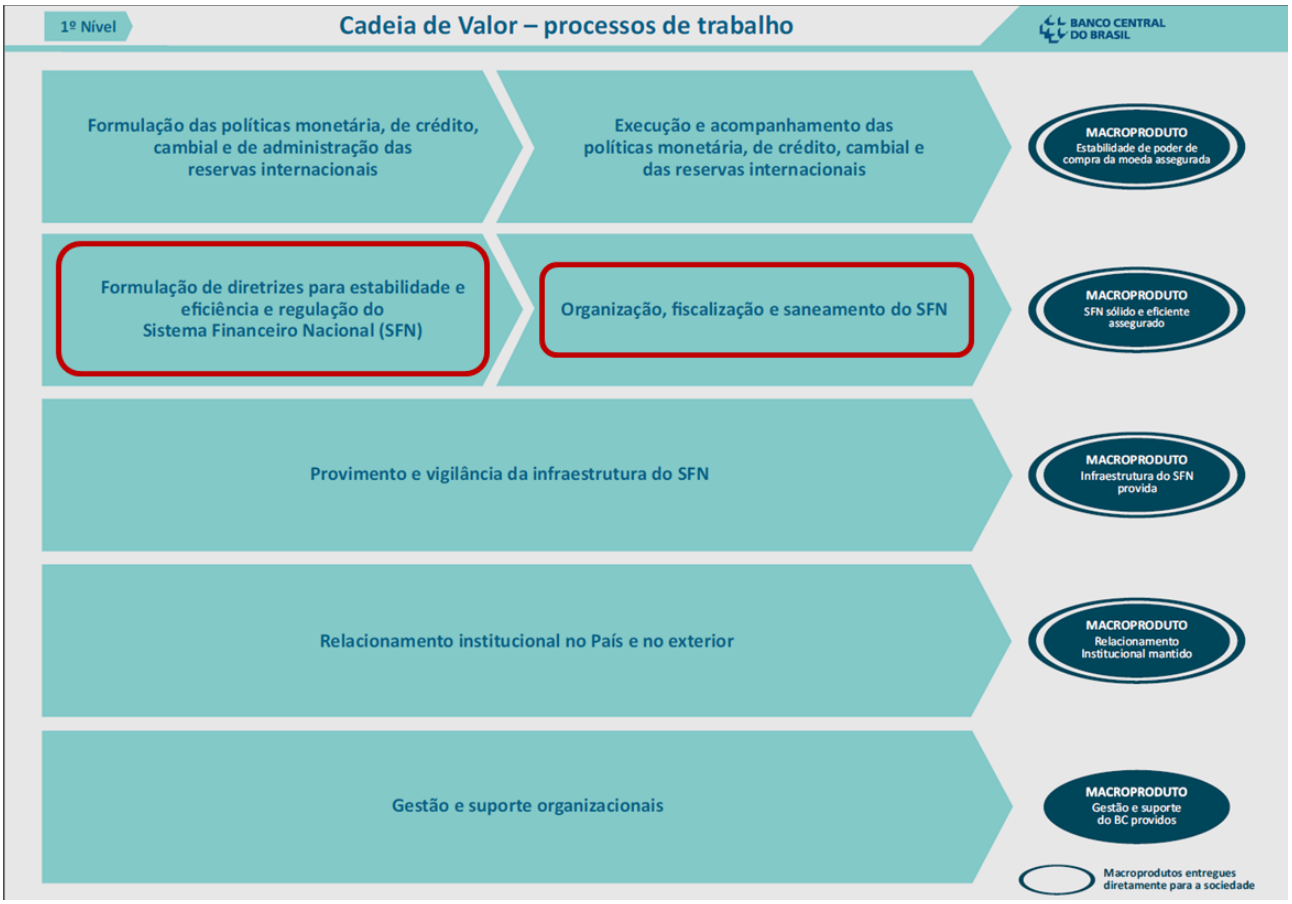



Figura 2 Cadeia de Valor do BCB – Processos de 1º nível (Macroprocesso)

Fonte: Banco Central do Brasil



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 54896596.

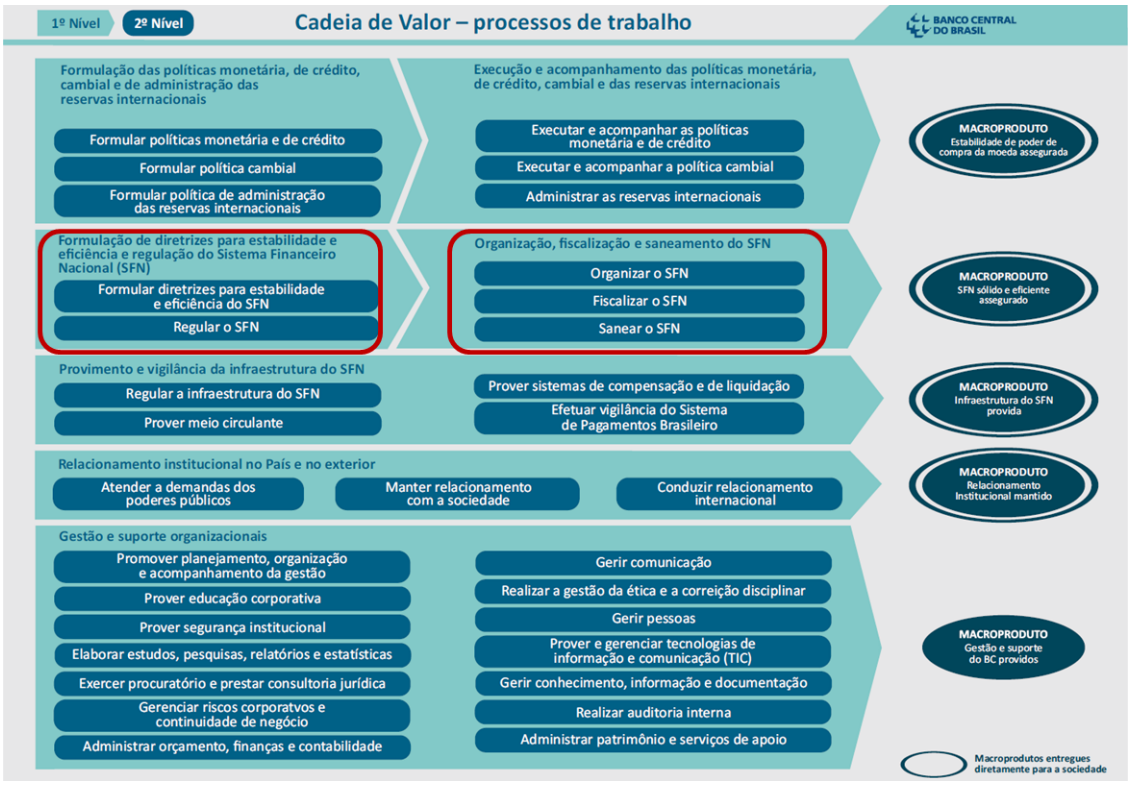



Figura 3 Cadeia de Valor do BCB – Processos de 2º nível (Processo)
Fonte: Banco Central do Brasil

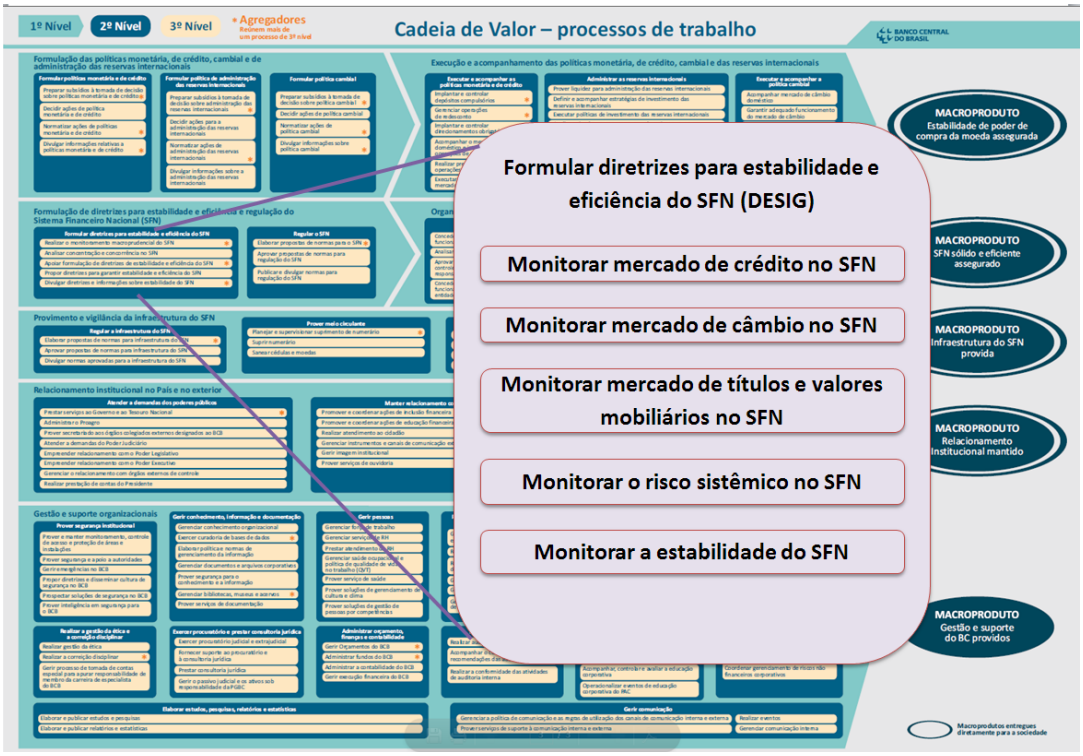



Figura 4 Cadeia de Valor do BCB – Detalhe do processo de 3º nível (Subprocesso) "Formular diretrizes para estabilidade e eficiência do SFN" envolvimento do Departamento de Monitoramento do Sistema Financeiro (Desig)
Fonte: Banco Central do Brasil



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 54896596.




Figura 5 Cadeia de Valor do BCB – Detalhe do processo de 3º nível (Subprocesso) "Fiscalizar o SFN" – participação do Departamento de Supervisão de Conduta (Decon)
Fonte: Banco Central do Brasil

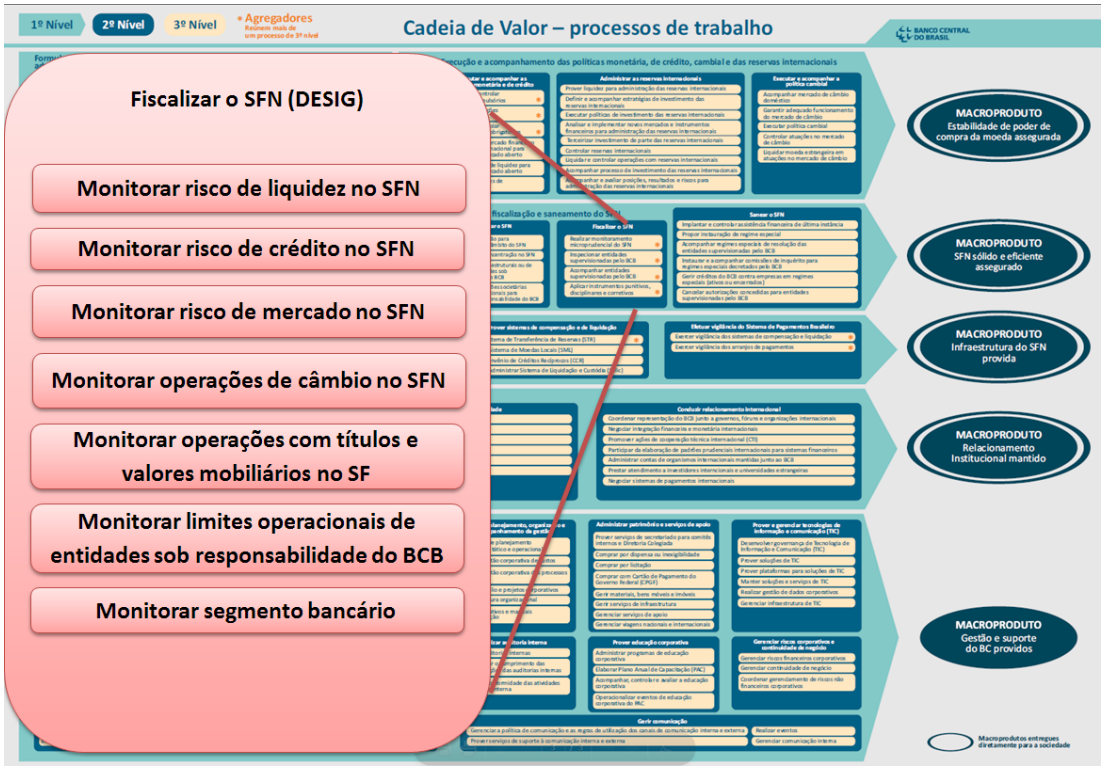



Figura 6 Cadeia de Valor do BCB – Detalhe do processo de 3º nível (Subprocesso) "Fiscalizar o SFN" envolvimento do Departamento de Monitoramento do Sistema Financeiro (Desig)
Fonte: Banco Central do Brasil



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 54896596.

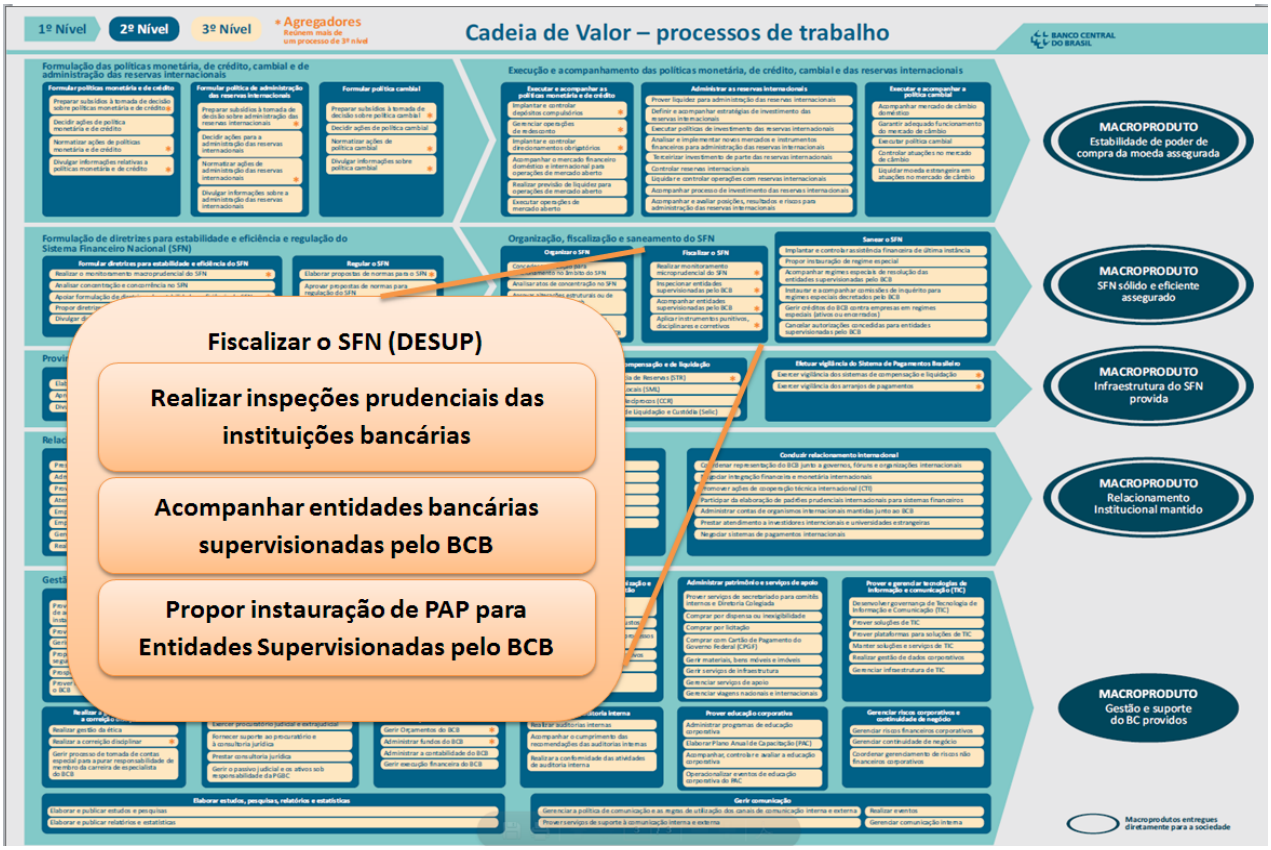



Figura 7 Cadeia de Valor do BCB – Detalhe do processo de 3º nível (Subprocesso) "Fiscalizar o SFN" envolvimento do Departamento de Supervisão Bancária (Desup)
Fonte: Banco Central do Brasil

22. O modelo de supervisão brasileiro, ilustrado na figura abaixo, permite entender como essas atividades se articulam para o alcance dos objetivos da Área de Fiscalização.

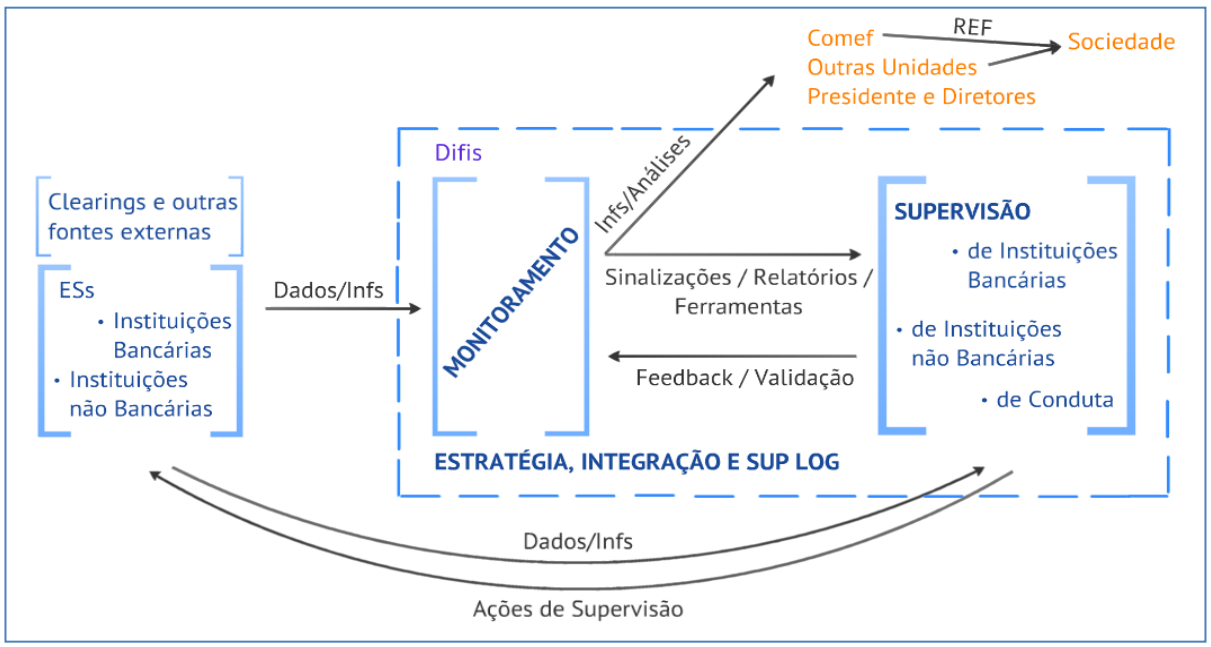



Figura 8 Modelo de Supervisão

Fonte: Banco Central do Brasil



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 54896596.

23. Resumidamente, o Modelo de Supervisão é caracterizado por conjuntos de atividades, sendo cada um de responsabilidade de uma unidade da Área de Fiscalização:

> a) O monitoramento consiste de um robusto, complexo e intrusivo processo de captura de dados e informações junto ao universo fiscalizável e a outras fontes externas, notadamente as *clearings* e câmaras de compensação, processadas e transformadas em duas vertentes: (i) macroprudencial, caracterizada pela geração de informações e análises para subsidiar o Comef, a Presidência, os Diretores e demais unidades na tomada de decisões que possam afetar a missão desta Autarquia; e (ii) microprudencial, representada por um conjunto de ferramentas de análise, sinalizações e relatórios para os demais macroprocessos de supervisão;
>
> b) Os conjuntos de atividades de supervisão estão segregados em: (i) instituições bancárias, (ii) cooperativas de crédito e instituições não bancárias; e (iii) conduta. Além da vasta gama de informações processadas e disponibilizadas pelo monitoramento microprudencial, nas atividades de supervisão são coletadas informações e dados adicionais junto às entidades supervisionadas, cuja análise resulta em ações de supervisão. No caso dos dois primeiros conjuntos de atividades de supervisão, o foco de atuação estaria na solvência e na liquidez de cada entidade do universo fiscalizável e, no caso da atividade de supervisão de conduta, o foco estaria no cumprimento da regulamentação e na melhoria da governança dos integrantes do SFN no sentido de assegurar tratamento justo e responsável aos clientes e usuários de produtos e serviços financeiros, bem como a adoção, por parte das entidades supervisionadas, de medidas que previnam a utilização do SFN em atividades ilícitas, caracterizando o modelo *twin peaks;*
>
> c) O conjunto estratégia, integração e suporte, seria responsável por: (i) coordenar a elaboração do Plano Diretor da área de Fiscalização; (ii) fomentar discussões técnicas com o propósito de manter o modelo e os processos de supervisão atualizados e alinhados às melhores práticas internacionais; (iii) acompanhar e controlar os projetos estratégicos, as iniciativas e as atividades do Plano Anual da Supervisão (PAS); (iv) integrar, pela coordenação gerencial de comitês técnicos, as atividades transversais aos macroprocessos monitoramento e supervisão; e (v) prestar suporte logístico aos demais macroprocessos, envidando esforços para a disponibilização dos recursos humanos, tecnológicos e financeiros necessários ao bom desempenho das atividades.

24. Em razão do Banco do Brasil (BB) e da Caixa Econômica Federal (Caixa) possuírem significativa parcela de recursos públicos federais e a atuação bancária dessas entidades serem parte sensível dentro do Sistema Financeiro Nacional, emerge a necessidade, por parte do TCU, de se examinar a atuação da supervisão bancária do BCB nessas duas instituições (BB e Caixa).

25. Desse modo, o enfoque dado nesta auditoria operacional foi na vertente microprudencial dessas duas instituições financeiras que possuem participação pública em seu capital.

26. Ressalta-se que a equipe de auditoria verificou a conclusão, em 2014, do Projeto Efetividade da Ação da Fiscalização (EAFis) que possuía como objetivo principal o desenvolvimento de critérios (indicadores, metodologia e relatórios) que permitissem avaliar e acompanhar a efetividade da ação de fiscalização e sua contribuição para a solidez e eficiência do conjunto das instituições supervisionadas pelo BCB.

27. Segundo o BCB, a ideia geral que impulsionou a realização do Projeto EAFis foi a percepção de que a aferição de resultados da atividade de fiscalização é algo fundamental, na medida em que permite entender melhor os efeitos de sua ação e, com isso, permite propor maneiras de ampliar as entregas demandadas pela sociedade, de forma a contribuir cada vez mais para que o BCB possa cumprir o seu papel institucional. Tal objetivo se coaduna com uma filosofia de busca contínua de



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 54896596.

aprimoramento de atuação. Conforme o cronograma apresentado, a efetiva implantação do projeto terá início em 2016.

## III. Achados

59. Esta auditoria operacional avaliou a eficácia e a eficiência da supervisão bancária realizada pelo Banco Central do Brasil no Banco do Brasil e na Caixa Econômica Federal no período de 2010 a 2014. E a forma utilizada para se medir esses aspectos da supervisão foi comparar as atividades realizadas pelas equipes de supervisão bancária atuantes nesses bancos e nos bancos Bradesco e Itaú (em suas áreas comuns), bem como o grau de evolução em diversas áreas dos bancos sistemicamente importantes, tendo em vista que possuem porte semelhante. Os dados utilizados para a análise do primeiro achado foram obtidos: para o período de 2010 e 2011, em diversos sistemas informatizados do BCB; já para o período de 2012 a 2014, no sistema informatizado do BCB, denominado Sistema Integrado de Gerenciamento da Ação de Supervisão (Sigas), que é utilizado pelo BCB para registrar, consolidar, controlar e acompanhar as ações previstas no Plano de Ação da Supervisão (PAS) e começou a ser usado a partir de 2012. Já para os demais achados, as informações foram colhidas primariamente do Sistema de Avaliação de Riscos e de Controles (SRC).

### III.1. No que tange diárias e passagens, o somatório das despesas realizadas no período de 2010 a 2014 para a execução da supervisão bancária dos bancos públicos (BB e Caixa) foi cerca de seis vezes maior que as despesas realizadas para a supervisão nos bancos privados de mesmo porte (Bradesco e Itaú)

60. A soma das despesas referentes a passagens aéreas, deslocamentos urbanos e diárias de servidores realizadas no período de 2010 a 2014 para a execução da supervisão bancária no Banco do Brasil equivale a pouco mais de um milhão de reais, já na Caixa Econômica Federal, cerca de R$ 950 mil, enquanto isso, no banco Bradesco, pouco mais de R$ 52 mil, e no banco Itaú, pouco mais de R$ 173 mil. Esse resultado demonstra que a execução da supervisão bancária nos bancos públicos tem sido mais dispendiosa do que aquela realizada nos bancos privados de porte equivalente.

61. O item 4 do título 4 do capítulo 10 da seção 20 do Manual de Supervisão (MSU) (fl. 17, peça 14) informa que o acompanhamento e o controle da execução financeira do Plano de Ação da Supervisão (PAS) são realizados por meio de informações disponibilizadas pelo Sistema Integrado de Gerenciamento da Ação de Supervisão (Sigas), portanto foram solicitadas ao BCB os dados existentes no Sigas referentes à execução financeira do período de 2010 a 2014.

62. Segundo consta da folha 4 da peça 15, os dados entregues pelo BCB referem-se às despesas realizadas nas seguintes rubricas orçamentárias: 4030.31-3 (passagens no país); 4030.33-7 (passagens no exterior); 4045.50-4 (multa por devolução de passagem); 4030.32-0 (deslocamentos urbanos – Táxi); 4079.01-3 (diárias no país) e 4079.02-0 (diárias no exterior). Para a análise desses dados foi elaborada a tabela abaixo:

Tabela 1 Despesas realizadas pela supervisão bancária

R$ milhares

| bancos/ano | BRADESCO | ITAÚ | BB | CAIXA |
|---|---|---|---|---|
| **2010** | - | 27,9 | 290,5 | 244,7 |
| **2011** | 3,0 | 14,6 | 133,4 | 116,1 |
| **2012** | 19,5 | 62,3 | 257,2 | 149,1 |
| **2013** | 18,9 | 14,4 | 183,7 | 237,4 |
| **2014** | 11,4 | 54,0 | 210,2 | 199,8 |
| **soma** | 52,7 | 173,2 | 1.075,0 | 947,0 |



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 54896596.

63. A tabela mostra que em todos os anos, ao longo período analisado por esta auditoria, os gastos realizados pelo BCB para a execução da supervisão bancária dos bancos públicos analisados foram bem superiores àqueles realizados na supervisão dos Bancos Bradesco e Itaú. Ao ser questionado sobre as razões para tal discrepância, o BCB respondeu, primeiramente, que os recursos são alocados segundo as prioridades definidas em planejamento e respeitando as limitações orçamentárias; logo em seguida, respondeu que a causa para essa diferença se deve (fl. 5, peça 15):

> "(...) ao Departamento de Supervisão Bancária (Desup) não possuir equipe de supervisão na praça de Brasília, onde estão localizadas as sedes dos dois maiores bancos públicos (BB e Caixa). Já as sedes dos maiores bancos privados do país estão situadas na cidade de São Paulo, onde também se encontra a sede do Desup, gerando, portanto, menores custos de deslocamento para realização de inspeções nestes bancos (Bradesco e Itaú)."

64. Segundo informações obtidas nas entrevistas realizadas com os coordenadores das equipes de supervisão do BB e da Caixa, a equipe de supervisão destinada a avaliar o Banco do Brasil (Equipe BB) tem sua lotação na cidade de São Paulo, já a equipe de supervisão que avalia a Caixa Econômica Federal tem lotação em Belo Horizonte (Equipe Caixa) desde 2013, porém sua lotação anterior era também São Paulo.

65. Ao serem questionados em entrevistas sobre os motivos de as lotações das equipes de supervisão do BB e da Caixa não se encontrarem na mesma localidade das sedes desses bancos, foi apontado que, no caso da Equipe BB, seria melhor para a troca de conhecimentos e informações que a equipe tivesse a mesma lotação das demais equipes de supervisão dos bancos sistemicamente importantes; e que, no caso da Equipe Caixa, a lotação em Belo Horizonte foi motivada pela oportunidade do uso de equipe de inspetores que em certo momento no ano de 2013 havia perdido seu objeto de supervisão, qual seja, bancos de porte médio que foram extintos.

66. Em análise ao exposto, vê-se que há uma geração de despesas referentes a deslocamentos e estada na execução da supervisão bancária dos bancos públicos motivada pela lotação das equipes de fiscalização em cidade diversa (São Paulo-SP) daquela das sedes dos bancos (Brasília-DF), cuja justificativa apresentada pelo BCB para o local de lotação das equipes é a valorização da troca de conhecimentos e o aproveitamento de circunstância em benefício do BCB, no caso, a existência de equipe especializada disponível. Porém essa justificativa não fundamenta a lotação da equipe responsável pela Caixa, pois a mesma se encontra em Belo Horizonte – MG.

67. Desse modo, a justificativa apresentada tem frágil fundamentação neste momento, visto que não parece ser imperioso para fomentar a troca de conhecimento manter as equipes responsáveis pelos bancos sistemicamente importantes na mesma cidade de lotação, do contrário a Equipe Caixa não seria lotada em Belo Horizonte. Ademais, não houve demonstração do efetivo ganho no custo/benefício de se manter as referidas equipes nas mencionadas cidades, além de os meios de comunicação via *voice over internet protocol* (VOIP) existentes atualmente no BCB não parecem prejudicar sobremaneira a referida troca de conhecimento de modo a legitimar a disparidade de dispêndios.

68. A respeito dessa situação, o BCB acrescenta (fl. 5, peça 15) que, fruto de recente concurso público realizado, o Desup está treinando 9 analistas lotados em Brasília para realizarem trabalhos em bancos com sede em Brasília.

69. Levando-se em consideração, conforme a própria manifestação do BCB, que para a Supervisão, todos os bancos sistemicamente importantes são igualmente relevantes, não há como dar razão à tamanha diferença de dispêndios.

70. Assim, faz-se necessário recomendar ao Banco Central do Brasil que, diante do volume de custeio de diárias e passagens incorrido pela execução da supervisão nos bancos Caixa Econômica



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 54896596.

Federal (Caixa) e Banco do Brasil (BB) nos exercícios de 2010 a 2014, analise a relação custo-benefício de atuação *in loco* no BB e Caixa, de modo que se alcance o melhor dessa relação, avaliando o benefício de custos adicionais de diárias e passagens decorrentes de deslocamentos de servidores.

### III.2. A atuação da supervisão bancária na área de Tecnologia da Informação (TI) da Caixa Econômica Federal não conseguiu induzir evolução nessa área a parâmetros compatíveis com os seus pares de bancos sistemicamente importantes

71. O Sistema de Avaliação de Riscos e de Controles (SRC), no período de 2010-2014 analisado, mostrou que a área de Tecnologia da Informação (TI) da Caixa possui problemas que a deixa em patamar bastante inferior a outros bancos brasileiros sistemicamente importantes, tal constatação evidencia-se nos extratos das apresentações do SRC da Caixa Econômica Federal dos anos de 2012 e 2014 (peças 17 e 18).

72. Conforme análise realizada nos SRC encaminhados pelo BCB a esta equipe, apesar da atuação da supervisão do BCB ter se debruçado em questões de TI da Caixa, ao longo do período analisado nesta auditoria, aquele banco não alcançou um grau de modernidade compatível com as suas estratégias de negócios em comparação com os outros três maiores bancos sistemicamente importantes.

73. Não obstante existirem especificidades de cada banco, principalmente com relação às suas estratégias de negócios, levando-se em consideração a matriz de prioridade de supervisão e o tratamento equivalente que essas instituições estão submetidas, não há como justificar as diferenças de patamares de evolução em uma área tão sensível que é a de TI para um banco.

74. A referida matriz de prioridade de supervisão dos bancos e conglomerados bancários classifica as entidades, para fins de supervisão, de acordo com a sua importância sistêmica. Além disso, é com base nela que as diretrizes estratégicas são definidas pela Diretoria de Fiscalização, direcionando os recursos humanos e materiais para execução das atividades.

75. Dessa forma, faz-se necessário recomendar ao Banco Central do Brasil que envide esforços em sua atuação na área de TI da Caixa, a fim de que seja induzida a mitigação das diferenças de patamares de evolução na referida área.

### III.3. As notas de avaliação do SRC não podem ser comparadas entre exercícios (evolução do *score*)

76. O Sistema de Avaliação de Riscos e de Controles (SRC), que serve como uma das bases para o planejamento das ações de supervisão, consiste em processo integrado à supervisão contínua e tem como objetivo consolidar a avaliação abrangente da Supervisão sobre as instituições, ao final do ciclo de supervisão. O modelo estabelece uma estrutura geral para avaliação dos fatores financeiros e operacionais relevantes para expressar, em uma única nota, a opinião do supervisor sobre a instituição financeira, considerando: i) sua condição econômico-financeira e desempenho; ii) os riscos inerentes associados a suas atividades; iii) a qualidade de seus sistemas de controles internos e de gerenciamento de riscos; e iv) a avaliação dos riscos residuais.

77. Segundo essa metodologia de avaliação de riscos e controles, o resultado é expresso em uma única nota no intervalo de 1 a 4, sendo "1" a melhor avaliação e "4" a pior.

78. Nos trabalhos de campo, constatou-se que a nota atribuída aos bancos pelo SRC ao longo dos anos, desde que foi implantado, não pode ser comparada, pois os critérios adotados se modificaram (se tornaram mais rígidos) no período e não há qualquer fator de ponderação nas notas para que elas sejam confrontadas por exercício.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 54896596.

79. Foi mencionado, nas entrevistas, que para se fazer uma análise da evolução (melhora ou piora) da instituição financeira é necessário verificar a parte descritiva do relatório SRC, pois a nota em si não é capaz de retratar o desenrolar do desempenho, ao longo dos anos, da entidade supervisionada. A comparabilidade é um meio para o Banco Central avaliar a eficiência e eficácia da sua atuação como supervisor, bem como um dado gerencial prático de *feedback* para os bancos supervisionados envidarem esforços na melhoria de sua gestão contribuindo para um sistema financeiro sólido e eficiente.

80. Em análise ao exposto, faz-se necessário recomendar ao Banco Central do Brasil que desenvolva ferramentas de comparabilidade nas avaliações de riscos e controles ao longo dos anos visando dar transparência na evolução de suas ações de supervisor bancário e guardião do sistema financeiro nacional sólido e eficiente tal como prescreve a sua missão institucional.

## IV. Análise dos Comentários dos Gestores

Versão preliminar deste relatório foi encaminhada ao gestor para que fossem apresentados os comentários achados pertinentes. O gestor enviou seus comentários que foram autuados ao processo (peça 25) em resposta ao Ofício 0552/2015-TCU/SecexFazenda (peça 19).

82. A equipe de auditoria, com o objetivo de conferir melhor compreensão das questões abordadas, assim como das implicações das oportunidades de melhoria identificadas e das recomendações propostas, de modo a contribuir para a maior objetividade e exatidão das informações presentes concedeu prazo para que os referidos comentários fossem incorporados à versão final deste relatório.

83. A Unidade Jurisdicionada não manifestou oposição aos achados e complementou com informações que corroboram com as conclusões da equipe de auditoria, bem como apresentou esclarecimentos que demonstram que ela já deu início, inclusive, a algumas ações visando o cumprimento das recomendações feitas.

## V. Conclusão

O objetivo da auditoria foi alcançado ao responder as questões. Em primeiro lugar, os procedimentos de supervisão bancária realizados nos principais bancos públicos sistemicamente importantes são equivalentes aos realizados nos bancos privados de porte semelhante nas áreas comparáveis desses bancos e não há diferenças significativas na supervisão realizada os referidos bancos públicos e privados nessas áreas.

85. Além disso, o BCB é capaz de identificar, de forma razoável, as alterações de situação do BB e da Caixa, nas áreas comparáveis aos seus pares do setor privado, que possam comprometer a solidez do SFN.

86. As demais áreas desses bancos não-comparáveis entre si não foram objeto de análise desta auditoria.

87. Considerando os apontamentos dos capítulos anteriores, esta equipe de auditoria concluiu que existem oportunidades de melhoria na gestão da supervisão bancária a cargo do BCB quanto à eficácia e eficiência, envolvendo as despesas com a execução da supervisão bancária no Banco do Brasil e na Caixa Econômica Federal, e quanto à efetividade, no que se refere a sua atuação para a melhora do índice que avalia a área de Tecnologia da Informação da Caixa Econômica Federal. Por essa razão foram elaboradas propostas de recomendações a serem emitidas por este Tribunal.

88. Adicionalmente, constatou-se que a nota atribuída aos bancos pelo Sistema de Avaliação de Riscos e de Controles (SRC) ao longo dos anos, desde que foi implantado, não pode ser comparada, pois os critérios adotados se modificaram no período (2010-2014) e não há qualquer fator de ponderação nas notas para que elas sejam confrontadas por exercício.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 54896596.

89. Conforme foi mencionado anteriormente, a equipe de auditoria verificou a conclusão, em 2014, do Projeto Efetividade da Ação da Fiscalização (EAFis) que possuía como objetivo principal o desenvolvimento de critérios (indicadores, metodologia e relatórios) que permitissem avaliar e acompanhar a efetividade da ação de fiscalização e sua contribuição para a solidez e eficiência do conjunto das instituições supervisionadas pelo BCB.

90. Diante do exposto, verifica-se a preocupação do BCB em avaliar a efetividade de sua atuação como supervisor do Sistema Financeiro Nacional, pois nota-se uma mobilização da autarquia para compreender de que forma os recursos aplicados e os esforços despendidos pela Área de Fiscalização estão, de fato, contribuindo para termos um sistema financeiro verdadeiramente sólido e eficiente, conforme a estratégia do Banco Central e o arcabouço normativo que o rege. Além disso, leva-se em consideração que a produção e utilização de informações de qualidade vêm subsidiar o planejamento e o acompanhamento das ações de supervisão.

91. Dessa forma, com a implantação efetiva dos conceitos desenhados no EAFis, a alta administração da fiscalização terá mais condições de propor mudanças, orientações e prioridades para a melhoria dos seus resultados no futuro que em última instância se harmoniza com o objetivo do controle externo nesta auditoria.

**VI. Proposta de Encaminhamento** Em face do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:

a) recomendar ao Banco Central do Brasil, com fundamento no princípio da eficiência constante do art. 37 da Constituição Federal c/c art. 250, inciso III do Regimento Interno do TCU, que:

a.1) diante do volume de custeio de diárias e passagens incorrido na supervisão da Caixa Econômica Federal e do Banco do Brasil nos exercícios de 2010 a 2014, analise a relação custo-benefício de atuação no BB e Caixa, de modo que se alcance o melhor dessa relação, avaliando o benefício de custos adicionais de diárias e passagens decorrentes de deslocamentos de servidores.

a.2) envide esforços em sua atuação na área de TI da Caixa Econômica Federal, a fim de que seja induzida a mitigação das diferenças de patamares de evolução na referida área;

a.3) desenvolva ferramentas de comparabilidade nas avaliações de riscos e controles ao longo dos anos, visando dar transparência na evolução de suas ações de supervisor bancário e guardião do sistema financeiro nacional sólido e eficiente tal como prescreve a sua missão institucional.

b) encaminhar cópia do acórdão que vier a ser proferido pelo Tribunal, bem como do relatório e do voto que o fundamentarem e do inteiro teor do presente relatório para o Banco Central do Brasil;

c) arquivar este processo, com base no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU."

É o Relatório.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 54896596.

# VOTO

Trago à apreciação deste Colegiado relatório de auditoria operacional que constitui a segunda etapa do projeto de fiscalização da supervisão bancária efetuada pelo Banco Central do Brasil, iniciado com o levantamento de auditoria de que cuida o TC 014.535/2014-9.

No presente trabalho, a equipe técnica teve como foco a supervisão bancária exercida pelo Banco Central na Caixa Econômica Federal (Caixa) e no Banco do Brasil (BB), no período de 2010 a 2014, comparada com a exercida nas atividades comuns dos bancos privados de porte semelhante.

Conforme o relatório, foi observada a existência de uma matriz de risco que orienta o planejamento e a atuação da supervisão bancária, além do desenvolvimento de indicadores para avaliação de efetividade da ação da fiscalização.

Também foi verificado que os procedimentos de supervisão bancária realizados nos principais bancos públicos sistemicamente importantes são equivalentes aos realizados nos bancos privados de porte semelhante nas áreas comparáveis desses bancos, sendo o Banco Central capaz de identificar, de forma razoável, as alterações de situação do BB e da Caixa que possam comprometer a solidez do Sistema Financeiro Nacional.

Algumas oportunidades de melhoria foram identificadas pela equipe de fiscalização. Entre elas, a possibilidade de melhoria da relação custo benefício da supervisão da Caixa e Banco do Brasil, uma vez que as despesas com diárias e passagens são cerca de seis vezes mais elevadas para a supervisão dos referidos bancos do que aquelas incorridas para supervisão dos bancos privados Bradesco e Itaú. Da mesma forma, foi identificada a falta de comparabilidade das notas atribuídas aos bancos pelo Sistema de Avaliação de Riscos e de Controles (SRC) ao longo dos anos. Conforme o Relatório, a falha decorre da modificação dos critérios no período (2010-2014) sem que exista um fator de ponderação das notas para permitir que elas sejam comparadas por exercício. No tocante à área de TI da Caixa, não obstante as medidas adotadas nos últimos anos e a atuação da supervisão do Banco Central, a equipe aponta a necessidade de manutenção de esforços para que a área venha a alcançar o mesmo patamar dos grandes bancos brasileiros.

Considerando o contido no processo, entendo cabíveis as recomendações sugeridas, em conformidade com o previsto no art. 250, III, do Regimento Interno/TCU, razão pela qual acolho as propostas e voto por que este Tribunal adote a deliberação que ora submeto à consideração deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 16 de março de 2016.

RAIMUNDO CARREIRO
Relator



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 55071075.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 55071075.

# ACÓRDÃO Nº 612/2016 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 011.669/2015-2.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria
3. Interessados/Responsáveis:
3.1. Responsável: Alexandre Antonio Tombini (308.444.361-00).
4. Órgãos/Entidades: Banco Central do Brasil; Banco do Brasil S.A.; Caixa Econômica Federal.
5. Relator: Ministro Raimundo Carreiro.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo da Fazenda Nacional (SecexFazen).
8. Representação legal:
8.1. Jader Teixeira de Sousa, representando Banco do Brasil S.A. e Banco Central do Brasil.

9. Acórdão:

Vistos, relatados e discutidos estes autos que tratam de relatório de auditoria operacional, com o objetivo de avaliar a eficácia e a eficiência da supervisão bancária exercida pelo Banco Central do Brasil (BCB) sobre a Caixa Econômica Federal (Caixa) e Banco do Brasil (BB), no período de 2010 a 2014, em comparação com a supervisão bancária exercida nas atividades comuns dos bancos privados de porte semelhante.

Acordam os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. recomendar ao Banco Central do Brasil, com fundamento no princípio da eficiência, constante do art. 37 da Constituição Federal, c/c art. 250, inciso III do Regimento Interno do TCU, que:

9.1.1. diante do valor despendido com diárias e passagens para a supervisão da Caixa Econômica Federal e do Banco do Brasil nos exercícios de 2010 a 2014, avalie a relação custo-benefício de sua atuação no BB e Caixa, buscando a utilização mais eficiente dos recursos;

9.1.2. envide esforços em sua atuação na área de TI da Caixa Econômica Federal, a fim de que seja induzida a mitigação das diferenças de patamares de evolução na referida área;

9.1.3. desenvolva ferramentas de comparabilidade nas avaliações de riscos e controles ao longo dos anos, visando dar transparência na evolução de suas ações de supervisor bancário e guardião do sistema financeiro nacional sólido e eficiente tal como prescreve a sua missão institucional;

9.2. encaminhar cópia da presente deliberação, bem como do relatório e do voto que a fundamentam ao Banco Central do Brasil;

9.3. arquivar o processo, com base no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.

10. Ata n° 8/2016 – Plenário.
11. Data da Sessão: 16/3/2016 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0612-08/16-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (na Presidência), Benjamin Zymler, Raimundo Carreiro (Relator), José Múcio Monteiro e Vital do Rêgo.
13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 55062505.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
WALTON ALENCAR RODRIGUES
na Presidência

(Assinado Eletronicamente)
RAIMUNDO CARREIRO
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 55062505.