

# Relatório de Auditoria Anual de Contas



Secretaria Federal de Controle Interno

## **Unidade Auditada: Agência Brasileira Gestora de Fundos Garantidores e Garantias S.A - ABGF**

Exercício: 2015

Município: Brasília - DF

Relatório nº: 201601634

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 201601634, 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 pela Agência Brasileira Gestora de Fundos Garantidores e Garantias S.A – ABGF.

### **1. Introdução**

A Agência Brasileira Gestora de Fundos Garantidores e Garantias S.A – ABGF é uma empresa pública vinculada ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, conforme disposto na Medida Provisória nº 726, de 12/05/2016, sob a forma de sociedade anônima. Foi criada pelo Decreto nº 7.976, de 01/04/2013, cuja autorização de funcionamento se deu por meio da Lei nº 12.712, de 30/08/2012.

Tem como finalidade, entre outras, administrar fundos garantidores e prestar garantias às operações de riscos diluídos em áreas de grande interesse econômico e social. A ABGF tem por missão atuar no mercado de garantias, aplicando metodologias de avaliação de risco e gestão de fundos garantidores oficiais, contribuindo de forma complementar ao mercado privado, para o dinamismo das exportações e para o desenvolvimento econômico-social e da infraestrutura do país.

Constituem recursos da ABGF os oriundos da transferência de recursos, bens e direitos da União; o produto da alienação das ações e dos títulos e valores mobiliários; o resultado das aplicações financeiras dos recursos; resultado de suas operações comerciais e de serviços; a recuperação de crédito de operações honradas com recursos por ela providos; os recursos provenientes de acordos e convênios que realizar com entidades nacionais ou internacionais; o produto da alienação de bens patrimoniais; as doações, legados, subvenções e outros recursos que lhe forem destinados por pessoas físicas ou jurídicas de direito público ou privado; e os recursos oriundos de outras fontes.



A ABGF atua em dois macroprocessos. O primeiro se refere à prestação de serviços à Secretaria de Assuntos Internacionais/MF (SAIN) relacionado ao Seguro de Crédito à Exportação (SCE). Esse macroprocesso trata da execução de todos os serviços relativos à prestação de garantias às operações de crédito à exportação na atividade de comércio exterior, ao amparo do Fundo de Garantia à Exportação (FGE).

O segundo macroprocesso diz respeito à constituição, administração, gestão e representação dos seguintes fundos garantidores: Fundo Garantidor de Infraestrutura (FGIE), Fundo Garantidor de Habitação Popular (FGHAB), Fundo de Garantia de Operações (FGO), Fundo de Estabilidade do Seguro Rural (FERS); Fundo Garantidor de Investimentos (FGI).

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 01/08/2016 a 09/09/2016, 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.

Nenhuma restrição foi imposta à realização dos exames.

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.

## **2. Resultados dos trabalhos**

O escopo de auditoria foi firmado, por meio da Ata de Reunião realizada em 09/12/2015, entre SFC/DE/CGFIN - Coordenação-Geral de Auditoria da Área Fazendária I e a Secex Fazenda do TCU. As análises se encontram resumidas no item 2.4 deste relatório que abordou a avaliação dos seguintes temas:

a) gestão de pessoas, quanto ao processo de constituição do quadro próprio de pessoal da ABGF, tendo em vista a recente constituição da empresa, focando na verificação do limite de funcionários existentes e na realização de concurso público.

b) política e procedimentos de segurança da informação, no que se refere à normatização, vigência e estruturação.

c) controles internos dos processos de trabalho do Fundo de Garantia à Exportação (FGE) no que concerne à mitigação do risco nas concessões de financiamento e garantia, sobretudo em avaliar se o embasamento técnico das concessões é construído de modo a mitigar riscos de crédito.

Além disso, embora não tenha sido objeto do escopo definido na Ata firmada com o TCU, verificou-se a questão relativa ao macroprocesso relativo à administração, gestão e representação pela ABGF dos fundos garantidores que ainda se encontram não operacionais.

Também fez parte do escopo da auditoria as seguintes avaliações que, na opinião do controle interno, podem afetar o julgamento da gestão dos responsáveis arrolados no processo de contas.



- a) cumprimento parcial ou total pela unidade das determinações e recomendações expedidas pelo TCU que façam referência expressa ao controle interno para acompanhamento;
- b) recomendações expedidas pelo órgão de controle interno ainda pendentes e que tenham impacto na gestão, analisando as eventuais justificativas do gestor para o descumprimento, bem como as providências adotadas em cada caso; e
- c) utilização do Sistema CGU-PAD.

Os resultados detalhados decorrentes dos testes realizados encontram-se consignados nos itens subsequentes.

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

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

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

Trata-se do primeiro trabalho de auditoria realizado pela CGU na ABGF desde sua criação. Assim, não consta recomendação feita pela CGU à empresa.

## **2.3 Avaliação do CGU/PAD**

Para exercer as atividades inerentes a uma unidade específica de correição, a empresa dispõe de sistema disciplinar estruturado e regulamentado pelo normativo Ação Disciplinar - PRESI/COINT/NOR/003 disciplina a apuração de irregularidades, mediante a instauração de procedimento administrativo a cargo das unidades gestoras, Diretoria Administrativa e Financeira – DIAFI e Auditoria Interna, conforme o enquadramento da ocorrência, o cargo exercido pelo envolvido e o valor do prejuízo causado.

Conforme registrado no relatório de gestão 2015, não houve ocorrência, no exercício sob exame, de atos ou fatos irregulares envolvendo empregados da ABGF, passíveis de instauração de procedimentos correicionais de apuração de responsabilidades.

O parágrafo único do artigo 20 da Lei 10.683/2003, alterado pelo parágrafo 21 do artigo 28 da Medida Provisória nº 726, de 12/05/2016, dispõe que todos os órgãos e entidades da administração pública federal devem comunicar à CGU (atual Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle) a instauração de procedimentos administrativos disciplinares, e seus resultados.

Dessa forma, as empresas estatais federais do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal devem apresentar informações ao controle interno das atividades de correição. Assim, no caso de existências correicionais as informações deverão ser registradas para a Corregedoria-Geral da União, por meio do Sistema CGU-PAD. O roteiro de orientação encontra-se no link: "<http://www.cgu.gov.br/assuntos/atividade-disciplinar/cgu-pad/tourvirtual/tourvirtual.htm>"



## 2.4 Avaliação dos Resultados Quantitativos e Qualitativos da Gestão

Conforme das demonstrações contábeis da ABGF encerradas em 31/12/2015, a ABGF obteve um prejuízo de R\$ 6.368.236,00, apresentando uma redução do resultado negativo de aproximadamente R\$ 200 mil se comparado com o em 2014.

Consta das notas explicativas que os fatores que mais contribuíram para o resultado negativo da Companhia foi o fato da ABGF ser uma empresa nova e ter iniciado suas atividades operacionais somente em 01/07/2014 com a assinatura do primeiro contrato de prestação de serviços com a União (Secretaria de Assuntos Internacionais - SAIN/MF), objetivando a análise dos serviços de garantia do SCE, no amparo do FGE. Registra, ainda, que contribuiu para o resultado negativo do período a indefinição na operacionalização dos fundos a serem administrados pela ABGF.

Consta do relatório de gestão 2015 da ABGF que o seu desempenho operacional negativo deveu-se à frustração nas suas metas de receitas, impactadas principalmente pelas dificuldades orçamentárias enfrentadas pelo governo federal e que afetaram as expectativas de viabilidade de programas estratégicos para a empresa em 2015. Dentre esses, o gestor destaca a capitalização do FGIE, a incerteza quanto à migração das cotas dos fundos garantidores FGI, FGO e FGAB, devido a novas orientações colocadas pelo Ministério da Fazenda, e absorção da atividade de gestão do FESR, a partir de 13/07/2015, sem a contrapartida imediata de remuneração pelo respectivo serviço executado. Aliado aos fatores descritos, a queda nas exportações resultou em frustração das receitas estimadas com os serviços prestados à SAIN/MF referente ao SCE. Dessa forma, a empresa ressalta a necessidade de ajustes no contrato de prestação de serviços, de forma a torná-lo equilibrado. A ABGF registrou, no âmbito das interlocuções de auditoria, que está em tratativas com a contratante com vistas a equilibrar o referido contrato, bem como mantendo esforços para buscar novos negócios.

Sobre o processo de constituição do quadro próprio de pessoal da ABGF, tendo em vista a recente constituição da empresa, cabe destacar a necessidade de transparência na seleção de pessoal e de ajustes no estatuto de forma a torná-lo compatível com a contratação de pessoal de livre provimento ; bem como de se concluir a estruturação do Plano de Cargos Carreiras e Salários - PCCS, objetivando a substituição dos funcionários de livre provimento por empregados efetivos, via concurso público, prevista para ser apresentada ao Conselho de Administração na reunião de setembro do presente ano e, uma vez aprovada, encaminhada à SEST.

Quanto à política de segurança da informação, a empresa possui normativos específicos, estruturados no plano de contingência de tecnologia da informação e no plano diretor de tecnologia da informação. Além disso, possui um comitê de segurança da informação, cuja competência é a de alinhar as ações de segurança da informação aos objetivos e ações estratégicas estabelecidos no planejamento estratégico da empresa e à política de segurança da informação.

No que se refere aos controles internos relativos aos processos de trabalho do FGE ressalte-se como positivo a definição dos processos referentes à concessão e análise das operações, bem como divulgação de nota técnica atuarial que embasa a metodologia de análise de risco e de precificação adotadas pela ABGF, destacando que a adoção de práticas internacionais pela empresa permite que o Seguro de Crédito à Exportação se torne um instrumento mais competitivo.



Outro fato que merece consideração diz respeito à administração, gestão e representação dos fundos garantidores, onde há necessidade da ABGF concretizar a capitalização do FGIE e concluir o regulamento de garantias desse Fundo. Entretanto, a capitalização depende de aprovação da assembleia de cotistas do FGIE, o que deve ser concretizado quando da realização da reunião agendada para setembro/2016. No entanto, a data da reunião está no aguardo da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional – PGFN, unidade responsável pelo agendamento. Quanto ao regulamento de garantias do FGIE, o mesmo se encontra em fase de finalização por parte da ABGF.

## **2. 5 Ocorrências com dano ou prejuízo**

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

## **3. Conclusão**

O trabalho de auditoria, dentro do escopo estabelecido, evidenciou que a ABGF vem cumprindo com suas atribuições institucionais ainda que se ressalte a necessidade de melhorias em alguns processos que visem o fortalecimento de seu papel no sistema financeiro.

No que se refere à política de procedimentos de segurança da informação, a auditoria permitiu verificar que a ABGF, desde sua criação, demonstrou empenho em normatizar sua política de segurança da informação, evidenciado pela publicação de normativos específicos e criação do comitê de segurança da informação.

Entretanto, quanto à política de recursos humanos algumas medidas de caráter estruturante necessitam ser implementadas. A empresa ainda se utiliza da contratação de funcionários de livre provimento até que se proceda a realização de concurso público. No entanto, a substituição desses empregados por funcionários efetivos só acontecerá quando da conclusão das propostas do PCCS, a cargo da ABGF, de forma que a Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (SEST) possa autorizar a realização do concurso.

Quanto aos controles internos dos processos de trabalho do Fundo de Garantia à Exportação – FGE, a ABGF necessita realizar atualização periódica da nota técnica atuarial, a fim de manter o alinhamento com as práticas do comércio internacional, além da adoção dos princípios da prudência e da boa fundamentação técnica nas adaptações metodológicas porventura utilizadas.

Além disso, verifica-se a necessidade de se agilizar o processo de capitalização do FGIE e da conclusão do regulamento de garantias desse Fundo.

Não foram identificadas questões que tenham causado prejuízo ao erário. No entanto, providências corretivas a serem adotadas serão incluídas no Plano de Providências Permanente (PPP) ajustado com a Unidade Prestadora de Contas (UPC) e monitorado pelo Controle Interno.

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, de setembro de 2016

**Nome:** ARANTES JOSE DA SILVA  
**Cargo:** Auditor Federal de Finanças e Controle  
**Assinatura:**

**Nome:** ARTHUR D AVILA LINS LEMOS  
**Cargo:** Auditor Federal de Finanças e Controle  
**Assinatura:**

**Nome:** FABIOLA BUENO DE ALMEIDA MARIETTO  
**Cargo:** Auditor Federal de Finanças e Controle  
**Assinatura:**

**Nome:** IGOR NOGUEIRA SANTOS  
**Cargo:** Auditor Federal de Finanças e Controle  
**Assinatura:**  
Relatório supervisionado e aprovado por:

---

Coordenador-Geral de Auditoria da Área Fazendária I



---

## Achados da Auditoria - nº 201601634

### 1 GESTÃO DE RECURSOS HUMANOS

#### 1.1 MOVIMENTAÇÃO

##### 1.1.1 RECRUTAMENTO, SELEÇÃO E ADMISSÃO

###### 1.1.1.1 INFORMAÇÃO

#### Política de Recursos Humanos

##### Fato

O quadro de funcionários da ABGF é composto por cargos comissionados, os quais foram autorizados pelo Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais - DEST (atual Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais - SEST), com vistas a viabilizar o funcionamento da ABGF no período inicial de sua instalação, até que seja aprovada a proposta do Plano de Cargos, Carreiras e Salários da Empresa (PCCS). Por ser uma empresa pública regida pela CLT, o quadro de pessoal próprio somente poderá ser provido mediante aprovação em concurso público.

Conforme consta do relatório de gestão, a dotação inicial de 2015 previa orçamento de R\$ 29,8 milhões para despesas com pessoal e encargos sociais, dado que o exercício de 2014 encerrou com um quadro de 96 funcionários. Porém ao final do primeiro semestre de 2015, objetivando reduzir o prejuízo, houve necessidade de reestruturação da empresa, com redução de 30% do quadro de funcionários, encerrando o exercício com a dotação para 70 funcionários. A execução da referida despesa foi reprogramada para R\$ 21 milhões, alinhado com o custo médio do início do exercício em análise. A execução, ao final, correspondeu a 97% do aprovado.

As etapas relacionadas à estruturação da gestão de pessoas da ABGF desde a sua criação, conforme evidenciado pela empresa, e validadas por esta equipe de auditoria, encontram-se descritas a seguir.

- Setembro/2013: dotação inicial de 9 (nove) funcionários autorizada pelo DEST, com a finalidade de instalação da empresa e início dos trabalhos;
- Novembro/2013: quadro de pessoal temporário autorizado pelo DEST de 145 empregados, contemplando expectativa de necessidades para todas as frentes de negócio da empresa;
- Dezembro/2013: a ABGF iniciou o processo de contratação de pessoal em cargos temporários de livre provimento para composição do quadro, estruturação administrativa e financeira, suporte de tecnologia e modelagem dos negócios;
- Janeiro/2014: cessão de funcionários, especialmente do Banco do Brasil, com expertise na gestão de fundos garantidores, operações estruturadas e Project Finance, para constituição do FGIE (Fundo Garantidor de Infraestrutura) e exame da atuação da ABGF em outros fundos garantidores;



- Julho/2014: readequação do quadro de cargos de livre provimento, criação de 02 cargos de Gerente Executivo e extinção de 05 cargos de Assistente Jurídico, ajustando para o limite máximo de 142 empregados. Ainda em julho de 2014, contratação de 43 funcionários, também por livre provimento e egressos da Seguradora Brasileira de Crédito à Exportação (SBCE), devido ao conhecimento técnico necessário para a execução das atividades de seguro de crédito à exportação no contrato firmado pela ABGF, como sucessora da SBCE, com a SAIN a partir dessa data; a unidade do Rio de Janeiro foi instalada nessa mesma oportunidade;

- Fevereiro/2015: a ABGF alcança o número de 98 empregados em cargos de livre provimento, ainda sob a expectativa do início da emissão de garantias para projetos de infraestrutura em rodovias concedidas no PIL I (Programa de Investimento em Logística), lastreados pelo Fundo Garantidor de Operações de Infraestrutura de Grande Vulto – FGIE, fundo de caráter privado com previsão legal de aporte de até R\$ 11 bilhões pela União, para cumprimento de seu objeto de prestação de garantias para operações dessa natureza;

- Março/2015: as incertezas do cenário econômico e crise fiscal frustram expectativas de aporte de recursos ao FGIE, adiando a capitalização do Fundo; em junho de 2015 a diretoria da ABGF decide efetuar uma reestruturação administrativa, diante das incertezas sobre a operacionalização do FGIE e medidas de ajuste de pessoal com a redução de 1/3 do quadro, com a devolução de funcionários cedidos pelo Banco do Brasil e desligamentos dos demais; tais providências foram cruciais para arrefecer o resultado negativo previsto para 2015; a empresa reduziu também outros gastos, tais como: viagens, treinamentos e investimentos em TI, que foram postergados para o exercício subsequente;

- Agosto/2015: a empresa requer ao DEST prorrogação do prazo dos cargos temporários de livre provimento de novembro de 2015 para novembro de 2017, considerando ainda não estarem estabelecidas condições para realização de concurso e contratação de funcionários efetivos; prorrogação concedida pelo DEST em outubro de 2015;

- Setembro/2015: o então DEST estabelece limite máximo de empregados para todas as estatais com base na existência de pessoal (lotação) na data de 17 de setembro de 2015. Nesta data a ABGF apresentava o total de 70 empregados;

- Julho/2016: a ABGF conta com 68 empregados em cargos de livre provimento.

A ABGF não possui terceirizados para as atividades finalísticas da empresa, existindo apenas contratos para fornecimento de mão de obra de copeiragem, limpeza e mensageria. Além disso, a empresa possui três funcionários/dirigentes cedidos por outros órgãos.

Conforme consignado no relatório de gestão 2015, não houve e nem há previsão de que ocorra no ano de 2016 expectativa de substituição de funcionários na ABGF, uma vez que não há rotatividade no quadro de pessoal existente. Além disso, as perspectivas para a realização de concurso público e contratação de funcionários efetivos em substituição aos cargos de livre provimento devem ocorrer no final do ano de 2017. A empresa registrou, ainda, que o



dimensionamento do quadro de pessoal próprio e o regulamento do PCCS encontra-se em estruturação perante as instâncias competentes.

### 1.1.1.2 INFORMAÇÃO

#### **Informações do site encontravam-se divergentes das contidas no controles gerenciais**

##### **Fato**

De acordo com a autorização emitida pelo DEST, ao final de 2015, o quadro de pessoal ativo permitido na ABGF foi de no máximo 70 funcionários.

Entretanto, constatou-se que o número de funcionários ativos (82) registrado no site da ABGF (posição de junho/2016) encontra-se maior do que o número estipulado pelo DEST (70).

Questionada, a empresa assim se manifestou:

*“A relação disponibilizada no site inclui, os diretores (3) e conselheiros (11) da empresa, ao tempo em que informamos que a página está sendo reformulada para criar aba específica para a informação da remuneração de dirigentes e conselheiros. Assim, pedimos desconsiderá-los do quantitativo de empregados. Ratificamos a informação que o quantitativo de funcionários em julho de 2016 é 68 (sessenta e oito), inferior à lotação máxima autorizada pelo DEST, bem como enviamos a lista ratificada dos empregados ativos da ABGF, em dezembro de 2015”*

Verificou-se que os esclarecimentos apresentados são pertinentes. No entanto, recomendou-se a adoção de medidas com vistas a manter o site devidamente atualizado e em conformidade com as informações constantes dos controles gerenciais, sobretudo discriminando, em separado, o número de funcionários do quadro dos diretores/conselheiros.

Após a reunião de busca conjunta de soluções, a empresa informou que promoveu a alteração no site da empresa com o objetivo de explicitar, por meio de abas próprias, a indicação de funcionários, dirigentes e conselheiros.

Dessa forma, certificamos que as informações foram contempladas e o site devidamente atualizado.

### 1.1.1.3 CONSTATAÇÃO

#### **Necessidade de ajuste no estatuto no que se refere à contratação de pessoal de livre provimento e de transparência na seleção.**

##### **Fato**

O estatuto social da ABGF estabelece que, para os casos de contratação de pessoal, por necessidade temporária de excepcional interesse público (Lei 8.745/93), a ABGF deve especificar no edital de contratação como critério de seleção, títulos acadêmicos e tempo mínimo de experiência profissional na área em que o candidato pretenda desempenhar suas atividades.



Quanto aos critérios de seleção que estão sendo observados na contratação de pessoal, a ABGF informou que os recrutamentos realizados observaram as seguintes etapas:

- a) identificação das competências e habilitações exigidas para os cargos técnicos;
- b) seleção prévia de currículos;
- c) para os cargos de gestão entrevistas com a diretoria executiva; e
- d) para os cargos técnicos entrevistas com os superintendentes.

Contudo, constatou-se a inexistência de edital para a contratação temporária de pessoal, bem como da documentação suporte das etapas relacionadas ao recrutamento. .

### **Causa**

Fragilidade no estatuto e necessidade de evidenciar os critérios estabelecidos pela empresa na seleção de pessoal.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

A empresa se manifestou no sentido de que as contratações realizadas pela ABGF foram realizadas dentro do conceito de cargo de livre provimento e que foram autorizadas pelo DEST. Portanto, não se aplicaria o disposto no estatuto relativo ao provimento da Lei 8.745/93. Encaminhou o Parecer Jurídico da ABGF 2014/003, de 09/01/2014, transcrito a seguir:

*“6. Diante desse quadro, aliado às hipóteses previstas no Estatuto Social, depara-se com diversas situações – distintas entre si e com suas peculiaridades – de regime de pessoal que passarão a coexistir no âmbito da ABGF, conforme abaixo:*

- a) empregados aprovados em concurso público, após a realização da seleção respectiva, os quais submeter-se-ão à legislação trabalhista, calcadas na Consolidação das Leis do Trabalho – CLT;*
- b) pessoal cedido por órgãos ou entidades da administração pública federal direta ou indireta, mediante formalização de acordos de cooperação técnica, que serão regidos pelo respectivo regime jurídico aplicável aos servidores e empregados públicos cedidos;*
- c) pessoal cedido por instituições financeiras federais que administram fundos garantidores dos quais a União seja cotista, com ônus para a ABGF, mantidas as condições trabalhistas, inclusive de progressão funcional, reservadas aos quadros da cedente, observado o regime jurídico aplicável aos empregados públicos cedidos;*
- d) pessoal técnico e administrativo, contratado ao abrigo da Lei nº 8.745/1993, por tempo determinado, cuja contratação não pode exceder o prazo de 48 (quarenta e oito) meses, contado da data da instalação da ABGF. A respeito dessa categoria, adiante haverá aprofundamento de suas particularidades;*
- e) pessoal ocupante de cargo de livre provimento, presente no quadro de pessoal aprovado pelo DEST. Também sobre essa categoria apresentaremos um estudo detalhado, à vista de suas especificidades.”*



.....

13” .Vale ressaltar que tais cargos, presentes no quadro de pessoal da ABGF, aprovados pelo Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais – DEST, não se enquadram dentre aqueles prescritos na Lei 8.745, vez que “tem como fundamento a relação de confiança entre o ocupante e a autoridade que o nomeou. Por isso, cotidianamente, é denominado cargo de confiança ou de livre nomeação e exoneração”<sup>1</sup>.

...

“15. Ainda no que pertine aos cargos de livre provimento, convém salientar que serão regidos pela CLT, bem como, nos moldes autorizados pelo DEST<sup>2</sup>, terão vigência durante 24 (vinte e quatro) meses, nada impedindo que, persistindo a necessidade de manutenção do pessoal investido em tais cargos, ou parte deles, seja solicitada a prorrogação do prazo estipulado, mediante justificativa plausível.”

Apresentou, ainda, os seguintes esclarecimentos:

*“Tendo o exposto, cabe destacar que, atualmente, a ABGF possui funcionários contratados apenas nos regimes de pessoal descritos nas alíneas ‘b’ e ‘e’ do parágrafo 6º do Parecer Jurídico nº 2014/003, e nenhum caso, desde a sua criação no regime de pessoal descrito na alínea ‘d’.*

*A ABGF possui pasta funcional, para cada funcionário, com todos os documentos exigidos pela legislação vigente e documentação que dão suporte aos currículos. Além da pasta funcional, todos os documentos são digitalizados e guardados em arquivo eletrônico. A cópia de todo o material em formato eletrônico, segue anexo a este memorando (ANEXO II). Destaca-se que não se aplica a publicização em formato de edital para a contratação de cargos de livre provimento.”*

### **Análise do Controle Interno**

Quanto à ausência do edital para a seleção de pessoal de livre provimento, entende-se que o mesmo não ocorreu com base na Lei 8.745/93, dispensando assim a realização de edital. Entretanto, há necessidade de ajustar o estatuto da empresa, de modo que explicita essa modalidade de contratação (livre provimento), considerando que o estatuto atual prevê a seleção via Lei 8.745/93, ou seja, por meio de edital.

No que se refere à ausência de documentação relativa às etapas de seleção informadas pela ABGF, a seguir transcritas, registre-se que a documentação suporte (currículos) foi devidamente encaminhada. Não obstante, não foram apresentadas justificativas acerca da inexistências das documentações referentes às outras etapas. A manutenção desses documentos em arquivos visam a dar maior transparência e impessoalidade nessas contratações.

- a) identificação das competências e habilitações exigidas para os cargos técnicos;
- b) seleção prévia de currículos;
- c) para os cargos de gestão entrevistas com a diretoria executiva; e

<sup>1</sup> CARVALHO FILHO, FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris. 18 ed. 2007, p. 544.

<sup>2</sup> Conforme Ofício nº 1.550/DEST-MP, de 05.11.2013.



d) para os cargos técnicos entrevistas com os superintendentes.

### **Recomendação 1:**

Promover ajustes no estatuto de forma a explicitar as contratações de livre provimento, encaminhando-os para ciência da SEST.

### **Recomendação 2:**

Manter arquivos que evidenciem todas as etapas destinadas ao recrutamento de pessoal, a saber:

- a) identificação das competências e habilitações exigidas para os cargos técnicos;
- b) seleção prévia de currículos;
- c) para os cargos de gestão entrevistas com a diretoria executiva; e
- d) para os cargos técnicos entrevistas com os superintendentes.

#### **1.1.1.4 CONSTATAÇÃO**

#### **Necessidade de encaminhamento à SEST de informações sobre da proposta do seu PCCS e do concurso público.**

#### **Fato**

O estatuto social da ABGF, ao discorrer sobre o tema “pessoal”, previu que a admissão de seus empregados obedecerá a concurso público e estabeleceu prazos para preenchimento mínimo de vagas por pessoal permanente da ABGF, conforme abaixo destacado:

*Art 50 Após dez anos de constituição da ABGF ou após cinco anos da convocação para posse decorrente de seu primeiro concurso público, o que advier primeiro, pelo menos 50% (cinquenta por cento) das suas funções gerenciais deverão ser exercidos pelo seu pessoal permanente.*

Frisa-se que as contratações de pessoal ocorreram por meio de cargo de livre provimento, não se aplicando os aspectos legais previstos na Lei nº 8.745/1993.

A primeira autorização para contratação temporária na ABGF ocorreu em 23/08/2013, por meio do Ofício nº 1351/DEST-MP, de 28/08/2013, atendendo ao pedido da empresa que necessitava da dotação para a sua organização inicial. Tendo sido aprovada a criação de 9 cargos com vigência estabelecida para 2 anos.

Em novembro do mesmo ano, foi autorizada a criação de mais 139 cargos, totalizando 145 cargos temporários de livre provimento, com vigência estabelecida de 05/11/2013 a 04/11/2015.

#### **Histórico de Autorizações de Quadro de Pessoal - ABGF**

<b>Documento Autorizativo</b>	<b>Data</b>	<b>Quantidade de cargos de livre provimento aprovados</b>	<b>Vigência</b>
Of. 1351/DEST-MP	28/08/2013	9	28/08/2013 a 27/08/2015
Of. 1550/DEST-MP	05/11/2013	145 (136+9)	05/11/2013 a 04/11/2015



Of. 1086/DEST-MP	20/07/2014	142	05/11/2013 a 04/11/2015
Of. 10965/SE-MF	12/11/2015	70	05/11/2015 a 04/11/2017

Fonte: Ofício nº 298/2016/ABGF e ANEXOS, de 08/08/2016.

Durante esse período caberia a ABGF tomar providências no sentido de aprovar o seu PCCS e, conseqüentemente, iniciar o processo de realização do primeiro concurso público para provimento de cargos efetivos.

No entanto, diante de indefinições ocorridas nos negócios previstos para o seu campo de atuação, em junho de 2015 a empresa, por meio da Nota técnica DIAFI/SUAFI nº 154/2015-R, decidiu implementar medidas de ajustes orçamentários, que, dentre outros efeitos redimensionou a dotação de pessoal, com redução de 30% de seu quadro de funcionários ativos.

Ainda em meados de 2015, a ABGF, que não conseguiu se programar para concluir as ações necessárias ao planejamento do concurso público, e diante do cenário de esgotamento do prazo de vigência dos cargos de livre provimento, encaminhou solicitação de prorrogação de prazo de vigência dos cargos de livre provimento da empresa para 04/11/2017 por meio da Nota Técnica DIAFI/SUAFI nº 166/2015/O, de 28/06/2015. A justificativa apresentada para o pedido de prorrogação encontra-se destacada a seguir:

*“Ante as indefinições nas frentes de negócios para os quais a ABGF foi designada para gerir e operar, houve o adiamento de medidas necessárias para a elaboração de plano de cargos, carreiras e salários da empresa, inviabilizando a realização de concurso público em curto prazo e tornando necessário o pedido de prorrogação do prazo de vigência dos cargos de livre provimento da ABGF por 2(dois) anos.”*

Na sequência, o então DEST, por meio da Nota Técnica SEI nº 3202/2015-MP, de 10/11/2015, apresentou parecer favorável à prorrogação dos cargos de livre provimento na ABGF, desde que preenchidos alguns requisitos, a seguir descritos:

- Fixar o quadro de pessoal temporário na ABGF em 70 vagas;
- Determinar à ABGF que encaminhe ao DEST (atual SEST) em setembro de 2016 informações sobre a conjuntura organizacional e também sobre as medidas adotadas pela empresa para a apresentação da proposta do seu quadro de pessoal definitivo, do PCCS, do Plano de Funções, bem como a realização de concurso público; e
- Na eventualidade de vacância dos cargos prorrogados, que a reposição seja realizada preferencialmente por pessoal cedido de órgãos ou entidades da administração pública federal direta ou indireta.

Não obstante a prorrogação autorizada pelo então DEST para continuidade de utilização de cargos de livre provimento, nota-se que esse órgão não realizou as obrigações impostas à empresa, sobretudo quanto ao encaminhamento ao DEST (atual SEST) da proposta do PCCS e da realização de concurso público.



## **Causa**

Não realização pelos gestores dos estudos e ações necessárias para estruturar os planos demandados para encaminhamento à SEST das propostas de PCCS e de concurso público.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Instada a se manifestar acerca das atualizações ocorridas no PCCS e na realização do concurso público, após a aprovação da vigência dos cargos temporários, a ABGF registrou o seguinte:

1) Ofício nº 258/2016/ABGF, de 08/07/2016: que se encontrava em fase de finalização a proposta de PCCS, e que tal documento serviria de subsídio para a realização de concurso público no segundo semestre de 2017, e na ocasião a proposta seria encaminhada ao DEST para exame e manifestação.

2) Ofício nº 298/2016/ABGF, de 08/08/2016: que a proposta de Plano de Cargos, Carreira e Salário da ABGF deverá ser pautado na próxima reunião do Conselho de Administração, para envio a Secretaria de Coordenação e Governanças das Empresas Estatais.

### **Análise do Controle Interno**

Apesar da ABGF ter registrado que vem se empenhando em dar continuidade à elaboração de seu PCCS, tendo, inclusive contratado servidora com experiência na área de Recurso Humanos para esse fim, verificou-se que, até o final dos trabalhos de campo, o citado plano ainda não foi objeto de análise e aprovação interna. Tal cenário sinaliza para a exiguidade de tempo de atuação da ABGF com vistas a realização de concurso público no prazo final já prorrogado e estabelecido pela SEST, qual seja 04/11/2017.

Considerando que o PCCS, em agosto de 2016, ainda não tinha sido deliberado internamente na própria ABGF, e que posteriormente ainda deverá ser encaminhado e analisado pela SEST, o que, certamente, demandará um período de tempo razoável, é temerário que o planejamento e a efetiva realização do concurso público na ABGF possivelmente sejam impactados com cronogramas reduzidos.

O art 50 do estatuto Social da ABGF estabelece que após anos de constituição da ABGF ou após cinco anos da convocação para posse decorrente de seu primeiro concurso público, o que advier primeiro, pelo menos 50% das suas funções gerenciais deverão ser exercidas por seu pessoal permanente.

Por fim, há que se destacar que a autorização para preenchimento de cargos de livre provimento foi uma concessão excepcional autorizada pela SEST, sob o contexto de sua recém criação e que se encontrava em fase pré-operacional. Portanto, vislumbra-se que tal situação excepcional não deve se perpetuar indefinidamente, pois expõe a instituição a uma fragilidade em seu quadro de pessoal (funcional e diretivo), posto que os cargos futuramente deverão ser preenchidos via concurso público. Ademais, o próprio Relatório de Gestão da Unidade (2015) previu que haverá



gradual substituição dos profissionais que atuam na implantação e consolidação da empresa por empregados efetivos, oriundos de concurso público.

Assim, a situação de transição de funcionários, por si só, já conduz a um ambiente de instabilidade institucional, e, caso ocorra sem a devida cautela, pode trazer impactos negativos para os negócios administrados pela empresa. Além disso, a agilização no andamento das propostas de PCCS e de concurso público visa a propiciar um adequado período de transição e adaptação entre os atuais ocupantes dos cargos de livre provimento e aqueles que vierem a ser efetivados, via concurso público, minimizando riscos de continuidade de suas operações.

Após a reunião de busca de soluções conjuntas, a empresa apresentou os seguintes esclarecimentos adicionais.

*“A ABGF esta na fase final de elaboração do PCCS, que será encaminhado para deliberação na reunião do Conselho de Administração de setembro do corrente ano. Importante ressaltar que a Administração vem mantendo contato com o SEST, tendo realizado apresentações sobre a evolução do PCCS e incluindo as sugestões apresentadas por aquele órgão.” Acrescentou o que segue: “Registramos, ainda, as reuniões ocorridas no SEST junto à Coordenação-geral de Política Salarial e Benefícios/SEST, nas datas de 28/01/2016 e 19/05/2016, para discussão do PCCS.”*

Nota-se uma preocupação da empresa em agilizar o encaminhamento do PCCS, tendo em vista as evidências apresentadas por meio do Ofício nº 004/2016/ABGF, de 04/01/2016, em que a ABGF solicita ao então DEST o agendamento de reunião para apresentação do PCCS e discussão de adequações.

Dessa forma, os novos esclarecimentos apresentados confirmam que o PCCS está em elaboração e demonstram a preocupação da empresa em encaminhar a sua proposta à SEST.

### **Recomendação 1:**

Concluir a elaboração das propostas de PCCS e outras ações de sua responsabilidade para permitir a realização de concurso público.

### **Recomendação 2:**

Após o encaminhamento das propostas, realizar gestões junto à SEST para que se inicie o quanto antes os trâmites necessários para a realização do concurso público, objetivando o preenchimento gradual do quadro de pessoal da ABGF.

## **2 GESTÃO OPERACIONAL**

### **2.1 AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS**

#### **2.1.1 SISTEMA DE INFORMAÇÕES OPERACIONAIS**

##### **2.1.1.1 INFORMAÇÃO**

### **Política de Segurança da Informação**



**Fato**

A Gestão da Segurança da Informação compreende, dentre outros aspectos, o conjunto de ações e métodos que visam a integração das atividades de gestão de riscos, gestão de continuidade do negócio, tratamento da informação, conformidade, credenciamento, segurança cibernética, segurança física, segurança lógica e segurança organizacional aos processos institucionais estratégicos, operacionais e táticos.

Sob esse contexto, torna-se essencial uma gestão responsável na área de segurança da informação como medida mitigadora na ocorrência de fragilidades que possam expor a organização a ataques externos ou internos – aumentando o grau de incerteza na consecução de seus objetivos estratégicos, o que, em situações extremas, põe em risco o cumprimento da missão institucional da ABGF.

O escopo desta auditoria restringiu-se à análise quanto à normatização, vigência e estruturação da Política de Segurança da Informação (PSI). Não foram realizados testes de auditoria no âmbito dos fluxogramas, procedimentos e atividades precípuas realizados pela ABGF.

A ABGF possui normativo específico que trata especificamente da política de segurança da informação que estabelece regras e padrões para a proteção da informação e cujo objetivo é *“estabelecer os princípios e diretrizes para garantir a integridade, confidencialidade, autenticidade e disponibilidade das informações processadas pela ABGF, em todos os níveis da empresa. (...) Possibilita manter a confidencialidade, garantir que a informação não seja alterada ou perdida e permitir que a informação esteja disponível quando necessária”*.

Dentre as disposições estabelecidas no normativo, merece destaque a necessidade de estabelecimento de um plano de contingência, denominado também de plano de continuidade dos negócios ou plano de recuperação de desastres, que tem como objetivo descrever as medidas a serem tomadas para que os processos vitais voltem a funcionar plenamente ou no estado minimamente aceitável, no caso de ocorrência de situações adversas.

Em continuidade, a PSI prevê a necessidade de proteção das informações, com vistas a preservar o valor que possuem para a instituição, devendo possuir os atributos de confidencialidade, integridade, disponibilidade e autenticidade.

Ademais, o mesmo normativo prevê uma lista das diretrizes relacionadas a PSI, dentre as quais destaca-se a necessidade de asseveração da fidedignidade das informações, garantir que a acessibilidade somente seja permitida a pessoas autorizadas e asseverar a veracidade das fontes das informações, a perceptibilidade dos controles de segurança da informação em todos os níveis da empresa, mitigação de riscos que possam gerar insegurança nas atividades realizadas pela empresa e asseverar que o não cumprimento da norma sujeita o infrator as ações previstas nas normas de ação disciplinar da Agência.



No que diz respeito às diretrizes estabelecidas para a acessibilidade destaca-se a existência do normativo “*Liberção de Acessos*”, vigente desde dezembro/2015 e que tem como objetivo estabelecido “*normatizar a forma de criação e liberação de acesso à rede corporativa, e-mail e demais sistemas corporativos da empresa aos seus empregados, gestores, terceirizados e estagiários.*” Na sequência, tal normativo destaca o estabelecimento de responsabilidades para administradores da rede, área de pessoal e usuário, e a ele estão anexados dois modelos de formulário de disponibilidade e desativação de acesso.

Ainda em consonância com as diretrizes estabelecidas na PSI, verificou-se a existência do normativo que trata especificamente da segurança da informação lógica, vigente desde dezembro/2015, que destaca, dentre outros assuntos, a necessidade de implementação e descrição das competências do comitê de segurança da informação e do plano de contingência. Existe ainda, anexado a este normativo, anexo que trata do termo de confidencialidade e sigilo, requerido para todos os funcionários (inclusive terceirizados) e prestadores de serviço que possam ter acesso a informações ou material sigiloso e estratégico no âmbito das atividades realizadas pela ABGF.

Conforme estabelecido no PSI, a ABGF possui um comitê de segurança da informação que foi constituído por meio da Portaria nº 041/2015, de 24/02/2015, ocasião em que o Diretor Presidente da instituição designou 4 membros para a composição inicial. A empresa possui também um regimento interno do comitê de segurança da informação, que, dentre outras competências ressaltam-se a necessidade de “alinhar as ações de segurança da informação aos objetivos e ações estratégicas estabelecidos no planejamento estratégico da empresa e na PSI”. O gestor encaminhou também cópia das atas da 1ª e 2ª Reuniões Ordinárias do CSI, ocorridas em 2015.

A empresa possui, também, um plano de contingência de Tecnologia da Informação (TI), documento requerido nos normativos que trataram da Segurança da Informação na ABGF, que descreveu o procedimento a ser adotado e os responsáveis relacionados, para tratamento de 4 eventos adversos relacionados a área de TI, abaixo destacados:

- Intermittência do serviço de telefonia
- Realizar backups de todos os serviços de TI
- Indisponibilidade dos servidores de arquivos
- Indisponibilidade site e serviço de e-mail.

Outrossim, a unidade auditada destacou que o Plano se encontra em fase de estruturação, de modo que a possa compreender a segurança física e lógica da empresa.

Destaca-se, mais uma vez, que não foram realizados testes adicionais que confirmem a efetividade ou não das ações elencadas no plano, estando a análise restrita a existência e formalização de normativos que objetivam mitigar os riscos envolvidos na segurança da informação.

Em outubro de 2013, foi elaborada a primeira versão do Plano Diretor de Tecnologia da Informação (PDTI) 2014/2016, baseado na projeção de estruturação da ABGF, à época, recém-criada e em fase de estudo de modelos. A sua primeira revisão ocorreu em abril/2014,



contextualizou a aprovação do PDG e o Orçamento de Investimentos da ABGF, bem como as primeiras aquisições de TI. A segunda atualização, aprovada pelo Comitê de TI pela DIREX, ocorreu em dezembro/2014, e possui dentro os pontos abordados, os abaixo destacados:

A proposição inicial do PDTI foi planejar e realizar ações de TI que derivam do alinhamento das iniciativas estratégicas e das unidades de negócio da ABGF, de modo a contribuir para o cumprimento da sua missão institucional. A sua gestão é de responsabilidade da Gerência de Tecnologia – GETEC-DF/SUAFI/DIAFI/ABGF.

Merece destaque ainda a contextualização do documento, que deu destaque para a criação recente da Agência e a fase de estruturação da infraestrutura da empresa, incluída a área de TI.

Foram elencados 10 objetivos estratégicos, que direcionam para a necessidade de capacitar, aperfeiçoar e promover um serviço de Tecnologia da Informação aos moldes das práticas governamentais e internacionais, e que promovam a governança e a segurança da informação, com uma gestão orçamentária e plano de capacitação adequadas.

O PDTI utilizou a ferramenta denominada Análise SWOT, que examina a organização e destaca os pontos fortes, pontos fracos, oportunidades e ameaças em uma instituição, buscando promover uma atuação tempestiva nos pontos que demandam melhoria e mitigação de ameaças. As fraquezas e ameaças detectadas pela unidade dizem respeito a baixa maturidade da ABGF, tendo em vista a sua recém-criação e conhecimento limitado nos assuntos relacionados a área de TI. Já as forças e oportunidades destacadas dizem respeito às competências e agilidades, segundo o gestor, presentes na ABGF e a possibilidade de estabelecimento de parcerias com outros órgãos e empresas e a reserva de mercado.

O PDTI ainda apresentou metodologia aplicada ao Inventário de Necessidades e Priorização, utilizado para quantificar cada demanda, de acordo com a sua gravidade, urgência e tendência – denominada Matriz de Priorização GUT. A metodologia utilizada pontua de 1 a 5, para cada um desses parâmetros estabelecidos, e após a atribuição da pontuação, multiplica-se os valores estabelecidos, sendo, a partir de então, definidas as prioridades de cada demanda.

No âmbito do PDTI há a previsão de estabelecimento de um plano de gestão de pessoas, que utiliza o diagnóstico de pessoal a partir de informações individuais de cada empregado, relativas a formação, competências, responsabilidades, vínculo cargo/função e carga horária. Conjugando-se tal plano com as necessidades levantadas, a ABGF registrou que estimou a força de trabalho adequada. Na última versão do PDTI, disponibilizada para a equipe de auditoria, a quantidade desejada de colaboradores, segmentada pelos perfis desejados (governança e gestão, sistemas e infraestrutura) foi estimada em 13, ao passo em que a quantidade disponível de servidores era de 9, demonstrando, assim, um quadro deficitário de colaboradores.

Ainda no que diz respeito a pessoal, o PDTI previu ações de planejamento de capacitação, a serem realizadas a partir do levantamento de necessidades e do diagnóstico de pessoal. O documento previu 8 ações de capacitação para a área de TI, para 20 participantes, sendo 7 na modalidade presencial e 1 na modalidade ensino à distância. No entanto, não foram encaminhados maiores



detalhamentos quanto a quais funcionários irão realizar (ou realizaram) as ações da capacitação, prazo de conclusão previsto e carga horária.

Por fim, destaca-se ainda, no contexto do PDTI, a inserção de um plano de gestão de riscos, que se baseia no levantamento de riscos de TI, que terão os seguintes pontos estabelecidos: descrição; probabilidade; impacto; exposição; estratégia; plano de ação e responsável definido.

Os testes realizados, conforme escopo estabelecido, permitiram analisar o normativo referente à política e procedimentos da segurança de informação no âmbito da ABGF e concluir que a unidade auditada, desde a sua recente criação, demonstrou empenho em normatizar sua política de segurança da informação. No entanto, e ainda devido a sua recente operacionalização, o próprio gestor reconhece a necessidade de ajustes pontuais em suas políticas direcionadas a área de TI, o que demandaria um maior nível de maturidade, a ser conquistado com o decorrer do tempo, contexto e do alinhamento com as estratégias da empresa.

Os normativos, documentos e expedientes comprobatórios encaminhados permitem afirmar que, de fato, existe uma política de segurança da informação estabelecida e publicada, bem como foram estabelecidas as diretrizes gerais do PDTI para o período de 2014/2016, ou seja, desde a sua criação, a empresa busca estar alinhada normativamente às diretrizes gerais estabelecidas para a área de TI.

Ademais, questionamentos adicionais permitiram verificar que há diligência da unidade no que diz respeito à formalização dos controles de segurança da informação através da política de divulgação de seus normativos em sua rede local, bem como a possibilidade de identificação dos agentes que tenham acesso a informações sigilosas e/ou estratégicas. Essa decorre da necessidade do termo de confidencialidade e sigilo, formulário de disponibilidade de acesso, formulário de desativação/suspensão de acesso e termos de responsabilidade. No entanto, frisa-se que a efetiva aplicabilidade, utilização ou responsabilização oriunda desses termos não foram analisadas, visto que o escopo estabelecido se ateu a existência e formalização dos normativos, considerando a precocidade da criação da empresa.

## **2.1.2 RESULTADOS DA MISSÃO INSTITUCIONAL**

### **2.1.2.1 CONSTATAÇÃO**

#### **Fundo gerido pela empresa encontra-se não operacional.**

##### **Fato**

O principal macroprocesso da ABGF é a administração, gestão e representação dos fundos garantidores. No entanto, constatou-se registro no relatório de gestão de que o fundo FGIE encontra-se, em 2015, não operacional devido a não concretização do aumento de capital da empresa e do Fundo, mediante transferência da titularidade das cotas patrimoniais do FGI, do FGHAB e do FGO, pertencentes à União para a ABGF, além da não conclusão do regulamento de garantias.

De acordo com o disposto no referido relatório de gestão, a capitalização da ABGF e do FGIE estão dentre os principais planos e projetos de 2016 para tornar esse fundo operacional. Dessa



forma, a empresa foi instada a se manifestar acerca desses planos e projetos, bem como da conclusão de regulamentos de garantias do FGIE.

## **Causa**

Não capitalização e não conclusão do regulamento de garantias relativos ao FGIE.

## **Manifestação da Unidade Examinada**

Em cumprimento ao Decreto s/n, de 24.12.2013, em 04.05.2016 foi efetivada a transferência da totalidade das cotas nos fundos FGI e FGO e parcial das cotas no fundo FGHAB pertencentes à União para a ABGF, o que elevou o capital social da empresa para R\$ 2,071 bilhões

Posteriormente, em atendimento ao nosso Ofício 225/2016/ABGF, de 23.06.2016, a Caixa Econômica Federal, administradora do FGHAB, por meio do Ofício Caixa nº 186/2016/SUFUS/GEFUS, de 05.07.2016 comunicou que procedeu em 04.07.2016 ao resgate de cotas pertencentes a ABGF naquele fundo, no valor R\$ 500.000.000,00 (quinhentos milhões de reais), sendo que esses recursos serão utilizados na capitalização do FGIE.

Relativamente aos procedimentos para capitalização do FGIE, em 08.07.2016, foi realizada a 4ª Reunião Ordinária do Conselho de Participação de Fundos Garantidores, quando foi deliberado e aprovado o aporte pela ABGF no FGIE, com recursos oriundos de resgate no FGHAB e FGP, conforme a seguir:

- do total resgatado do FGHab, R\$ 483 milhões serão utilizados para capitalizar o FGIE, sendo que a diferença de R\$ 17 milhões seria utilizada com as despesas de administração, manutenção e preparação para a venda de 04 imóveis que a empresa receberá da União com o objetivo de capitalizar o FGIE futuramente.

- em relação FGP, em 01.04.2016, o Banco do Brasil efetivou a transferência de R\$ 23.147.063,56, saldo atualizado, em 08.07.2016, para R\$ 23.409.401,23. Assim, há R\$ 506.409.401,23 disponíveis para capitalização no FGIE, considerando os valores resgatados do FGHab e do FGP.

Foi também esclarecido naquela reunião, que aproximadamente R\$ 6 milhões seriam utilizados para ressarcir a ABGF, na condição de Administradora do FGIE.

Para a conclusão da capitalização do FGIE, a ABGF aguarda o agendamento pela Procuradoria Geral da Fazenda Nacional – PGFN da data de realização da Assembleia de Cotistas do FGIE, que está prevista para ocorrer no mês de setembro/2016.

Finalmente, informamos que a ABGF está estruturando modelo de garantia do FGIE para cobertura de risco de crédito para emissão de debêntures de infraestrutura destinado ao setor de rodovias, que contempla a elaboração do respectivo regulamento com previsão de conclusão para 30.11.2016.

## **Análise do Controle Interno**



Conforme informado, a ABGF não opera os fundos FGO, FGI e FGHAB, sendo apenas cotista desses, cabendo a agência seu papel de governança junto aos gestores. Dessa forma, a operacionalização dar-se-á somente no FGE e FERS que já estão operacionais e no FGIE que ainda se encontra não operacional.

Embora a ABGF tenha comunicado que irá aportar no FGIE os recursos oriundos de resgate no FGHAB e FGP, há necessidade de se agilizar o processo de capitalização do FGIE, cuja aprovação ainda depende da assembleia de cotistas desse fundo. Assim, faz-se mister agilizar junto à PGFN a marcação da data de realização da reunião com os cotistas.

Sobre o regulamento de garantias do FGIE, há necessidade de que o mesmo esteja estruturado dentro do prazo de conclusão estabelecido (30/11/2016).

Ressalta-se que definição da estratégia de atuação desejada para a ABGF nos diversos Fundos no qual possua atribuição, quer seja como gestora ou como quotista, possui impacto na sua adequada estruturação de pessoal, sendo fundamental para a realização das ações necessárias para a realização futura de concurso público, conforme tratado em ponto específico dessa auditoria.

Após a reunião de busca de soluções conjuntas, a empresa apresentou a manifestação a seguir transcrita, evidenciando que está promovendo os esforços necessários para cumprir o cronograma de implantação da cobertura de risco de crédito para emissão de debêntures até o prazo de 30.11.2016.

*“O Conselho de Participação de Fundos Garantidores para Cobertura de Riscos em Operações de Infraestrutura de Grande Vulto – CPFGE recomendou, em 08.07.2016, ao representando da União na Assembleia de cotistas do FGIE a aprovação do pedido de capitalização das cotas da ABGF no FGIE com recursos provenientes do FGHab e FGP. A Procuradoria Geral da Fazenda Nacional – PGFN, que atua como representante da União na Assembleia de cotistas do FGIE, confirmou o agendamento da Assembleia de Cotistas do FGIE para o dia 30.09.2016.*

*Com relação ao regulamento de garantia, é importante destacar que para cada produto demandado será elaborado um regulamento específico. Em 2014 foi elaborada minuta de regulamento de operações para outorga de garantia direta pelo FGIE para projetos do setor de rodovias com coberturas exclusivas para Risco Não Gerenciável – RNG e Riscos Não Seguráveis – RNS. A minuta de regulamento foi aprovada pela Diretoria Executiva em dezembro de 2014. Todavia, devido a decisão superior, o desenvolvimento do produto foi descontinuado. A ABGF ao longo de 2015 e 2016 recebeu demandas para desenvolvimento de produtos para outras modalidades de cobertura até a consolidação do pedido de cobertura risco de crédito para emissão de debêntures de infraestrutura.*

*A minuta de regulamento para a cobertura de emissão de debêntures de infraestrutura destinado ao setor de rodovias já se encontra pronta e avaliada pela Superintendência Jurídica da ABGF. Está em fase de elaboração o Certificado de Garantia que após avaliação pelo jurídico da empresa será encaminhado, juntamente com o regulamento, ao Ministério do Planejamento e*



*BNDES para discussão e ajustes. Paralelamente estão sendo elaborados os estudos atuariais para definição, inclusive, de política de precificação.”*

### **Recomendação 1:**

Interceder junto à PGFN, no intuito de agilizar o agendamento da reunião da assembleia de cotistas do FGIE, objetivando a capitalização desse fundo.

### **Recomendação 2:**

Agilizar os procedimentos de elaboração do regulamento de garantias do FGIE, de forma que possa ser concluído dentro do prazo (30/11/2016).

## **2.1.2.2 INFORMAÇÃO**

### **O Seguro de Crédito à Exportação**

#### **Fato**

O comércio internacional é parte fundamental na dinâmica econômica das nações. Por meio dele, um país vende seu excedente de produção a outros mercados, além de disponibilizar ao seu mercado consumidor mercadorias e serviços não ofertados internamente. Precipuamente, as transações internacionais baseiam-se na vantagem comparativa existente nos custos de oportunidade<sup>3</sup> de fabricação dos bens, de modo que os países tendem a concentrar seus esforços, exatamente, na produção dos itens em que possuem vantagem, ou seja, naqueles em que conseguem utilizar os recursos de forma mais eficiente, ampliando seus ganhos de comércio.

O apoio às exportações se baseia no fato de que a atividade exportadora é capaz de promover ganhos de produtividade e escala, além de estimular a inovação e a qualificação da mão de obra, gerando externalidades positivas para a economia como um todo. Diversos são os fatores que podem influenciar, em diferentes graus, o volume das exportações/importações entre os países: relações diplomáticas, acordos comerciais, nível de burocracia, custos de produção, carga tributária, financiamentos à exportação, dentre outros.

Dentre o conjunto de incentivos governamentais à exportação, a política creditícia busca prover condições financeiras equivalentes às adotadas em mercado internacional aos exportadores brasileiros. No país, as principais medidas de suporte oficial à exportação são: o Programa de Financiamento à Exportação (Proex), o BNDES-Exim e o Seguro de Crédito à Exportação (SCE).

O Proex visa financiar a exportação brasileira em condições equivalentes às praticadas no mercado internacional, apoiando a comercialização de bens e serviços. O operador exclusivo do programa é o Banco do Brasil (BB), que além de receber os pedidos, possui alçada de aprovação. O benefício pode ser concedido em duas modalidades de crédito: financiamento e equalização. O Proex-Financiamento provê financiamento direto ao exportador ou ao importador com recursos do Tesouro Nacional, sendo destinado ao apoio de empresas com faturamento bruto de até R\$ 600 milhões. Já o Proex-Equalização apoia exportações em financiamentos já concedidos pelo mercado financeiro, através de bancos sediados no país ou no exterior. Nesse caso, o Proex assume

<sup>3</sup> Nesse contexto, o conceito de custo de oportunidade pode ser compreendido como a relação entre as quantidades de um determinado bem que dois países precisam deixar de produzir para concentrar a sua produção em outro bem.



parte dos encargos financeiros, de forma a tornar a taxa de juros do financiamento compatível com aquelas praticadas no mercado internacional em operações com características semelhantes.

De forma análoga, o BNDES-Exim é um programa do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) que estabelece uma linha de crédito de financiamento à exportação em condições competitivas com as linhas similares oferecidas no mercado internacional. O BNDES-Exim Pré-embarque apoia a produção de bens e serviços destinados à exportação, enquanto o BNDES-Exim Pós-embarque apoia a comercialização, no exterior, de bens e serviços produzidos no Brasil.

Dentre as condições necessárias para concessão do financiamento, tanto no âmbito do Proex como do BNDES-Exim, destaca-se a exigência de garantia. Assim como as linhas de financiamento estatal apoiam exportações em condições não atrativas ao setor privado, a concessão de garantia à exportação, no âmbito governamental, também tem caráter complementar. O Seguro de Crédito à Exportação (SCE) é o principal instrumento federal que tem por finalidade garantir as operações de crédito à exportação contra riscos de crédito (comerciais, políticos e extraordinários)<sup>4</sup>, além do risco de performance (pré-embarque)<sup>5</sup> para os setores de defesa, agropecuário<sup>6</sup> e das Micro, Pequenas e Médias Empresas (MPME). Os percentuais de cobertura dos riscos supracitados são configurados conforme quadro abaixo:

*Quadro 01 – Percentuais de Garantia*

Produto/Tipo de Risco	Risco Comercial
	Cobertura Máxima (%)
Sem Garantia Bancária	95%
Com Garantia Bancária*	100%
Setor de Aviação Civil	100%

\* Emitida por instituições financeiras reconhecidas pela ABGF

Produto/Tipo de Risco	Risco Político/Extraordinário
	Cobertura Máxima (%)
Limite de Garantia	100%

Fonte: ABGF.

<sup>4</sup> Risco comercial guarda relação com a possibilidade de não pagamento, por parte do importador, ao financiador das exportações; Risco político refere-se aos casos em que o compromisso de importação é assumido por um outro país, de modo que há o risco de mora, rescisão arbitrária ou moratória geral decretada pelas autoridades do país devedor; Risco extraordinário materializa-se na ocorrência de guerras, revoluções, catástrofes, dentre outros eventos inesperados que impeçam o pagamento da dívida financiada.

<sup>5</sup> O risco de fabricação é definido pela possibilidade de interrupção do cumprimento das obrigações definidas no contrato comercial, em razão da ocorrência de um dos fatos geradores de sinistro que afete o importador ou seu país. A cobertura fornecida durante esse período está relacionada aos custos incorridos pelo exportador até o momento da interrupção contratual.

<sup>6</sup> Vide artigo 2º da Lei nº 12.292, de 31 de maio de 2016.



Na cobertura de risco comercial, para operações de médio e longo prazo, o prazo de financiamento exigível é de, no mínimo, 2 anos. Para o seguro pré-embarque – setor defesa –, não há limites impostos. Já, para as Micro, Pequenas e Médias Empresas, o prazo varia de 30 a 180 dias. Por outro lado, operações que contam com cobertura de riscos políticos não apresentam limites de prazo.

Além de possibilitar o pagamento de uma menor taxa de juros das operações financiadas por diminuir o risco associado, o seguro também possibilita a oferta de maiores prazos de financiamento pelo exportador a seu comprador externo, com redução do risco de crédito junto aos bancos, ampliando a atratividade do financiamento, assim como do bem ou serviço exportado.

O SCE é lastreado por recursos públicos provenientes do Fundo de Garantia à Exportação (FGE), instituído pela Lei nº 9.818, de 25 de agosto de 1999. O FGE é um fundo de natureza contábil e vinculado ao Ministério da Fazenda, cuja gestão contábil é exercida pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), conforme preconiza o Decreto nº 4.929, de 23 de dezembro de 2003. Impende destacar, nesse contexto, que o FGE é um fundo de natureza orçamentária e, portanto, sujeito a contingenciamento, de forma que há um risco de credibilidade para o SCE relativo a um possível não pagamento de indenizações decorrente, exatamente, de cortes na execução orçamentária. A ABGF esclarece, porém, que, até o momento, tal risco não se concretizou. Ademais, esse tema não foi objeto de auditoria.

A gestão do SCE é compartilhada em diversas instâncias. De acordo com o que preconiza a Lei nº 9.818, de 23 de agosto de 1999, cabe à Câmara de Comércio Exterior (Camex) definir as diretrizes, os critérios, os parâmetros e as condições para prestação de garantia. Dessa forma, a Câmara emite resoluções aprovando as regras aplicáveis ao Seguro, inclusive aquelas provenientes de proposições feitas por órgãos participantes da gestão do SCE. Parte das atribuições da Camex, nesse contexto, é realizada por intermédio do Comitê de Financiamento e Garantia das Exportações (Cofig), colegiado<sup>7</sup> integrante da estrutura da Câmara. Cabe ao Cofig, dentre outras atribuições previstas no Decreto nº 4.993, de 18 de fevereiro de 2004:

- submeter à Camex proposta relativa às diretrizes e aos critérios para concessão de assistência financeira às exportações e de prestação de garantia da União;
- submeter à CAMEX proposta relativa aos limites globais e por países para a concessão de garantia;
- definir parâmetros e condições para concessão de assistência financeira às exportações e de prestação de garantia;
- estabelecer as alçadas e demais condições a serem observadas para contratação de operações no FGE;

---

<sup>7</sup> O Cofig é composto por um representante titular e respectivo suplente, indicados nominalmente pelos seguintes órgãos: Secretaria-Executiva do Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços; Ministério da Fazenda, representado pela Secretaria de Assuntos Internacionais; Ministério das Relações Exteriores; Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão; Casa Civil da Presidência da República; e Secretaria do Tesouro Nacional, do Ministério da Fazenda.

Participam do Cofig, sem direito a voto, um representante titular e respectivo suplente, indicados nominalmente pelos seguintes órgãos: Banco do Brasil S.A.; Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES; e Agência Brasileira Gestora de Fundos Garantidores e Garantias S.A. – ABGF.



- decidir sobre pedidos de concessão de garantia com recursos do FGE, que extrapolem a alçada dos demais autores;

Por seu turno, cabe ao Secretário de Assuntos Internacionais do Ministério da Fazenda (Sain/MF) adotar, no âmbito de sua competência, todas as medidas administrativas necessárias à execução das atividades relacionadas ao SCE, de acordo com o que afirma a Portaria nº 490, de 17 de setembro de 2013. Além disso, conforme artigo 4º da referida Portaria:

*“Art. 4º Fica a SAIN autorizada a contratar, observado, no que couber, o disposto na Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993:*

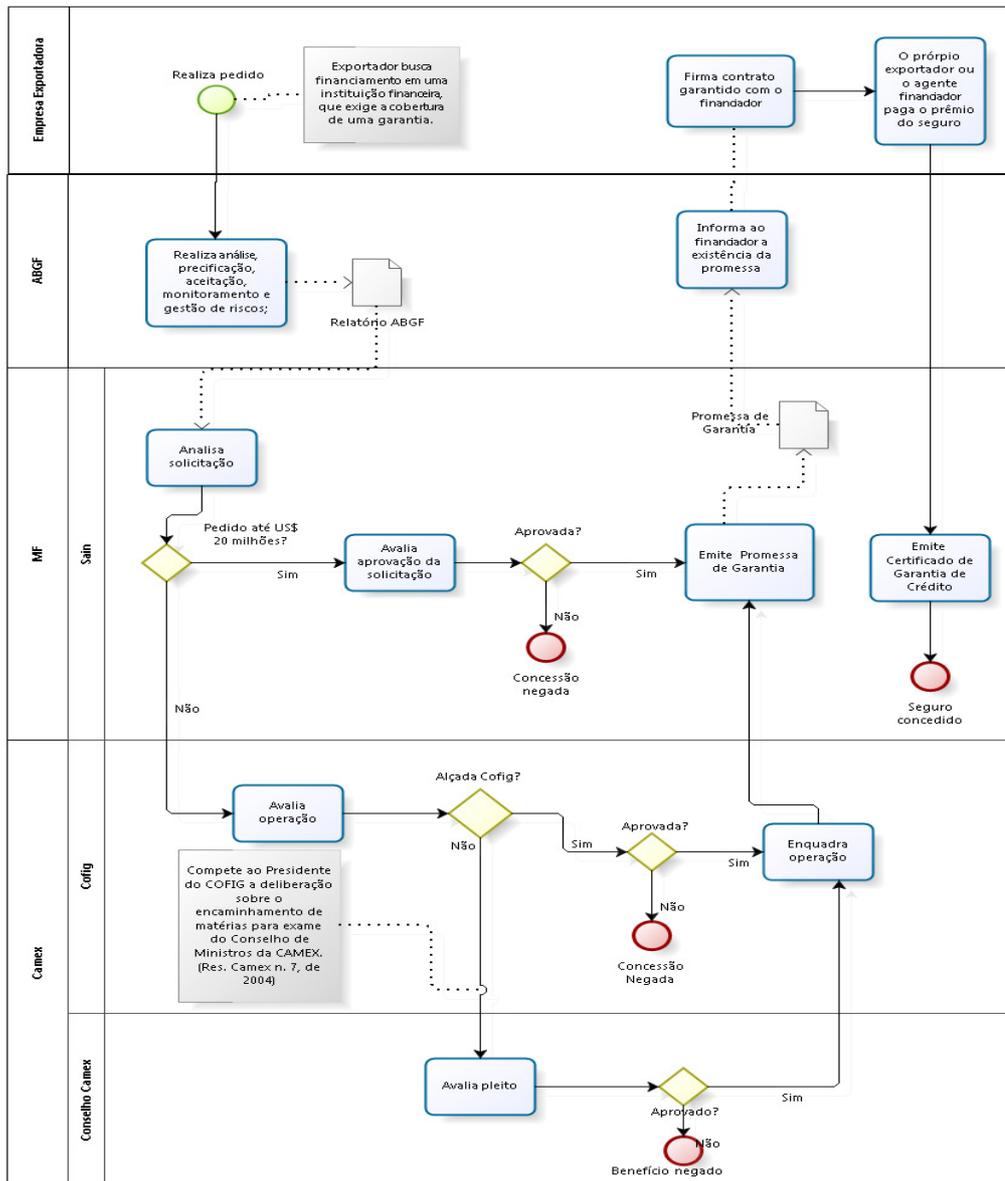
*I - instituição habilitada a operar o SCE para a execução de todos os serviços a ele relacionados, inclusive análise, acompanhamento, gestão das operações de prestação de garantia e de recuperação de créditos sinistrados;*

*II - a Agência Brasileira Gestora de Fundos Garantidores e Garantias S.A. - ABGF para a execução de todos os serviços relacionados ao seguro de crédito à exportação, inclusive análise, acompanhamento, gestão das operações de prestação de garantia e de recuperação de créditos sinistrados[ ...]”*

Nota-se, portanto, que a Agência Brasileira Gestora de Fundos e Garantias (ABGF) é a executora das principais atividades afetas ao seguro, sobretudo quanto à análise dos pleitos e precificação dos prêmios solicitados. Destaca-se que, no modelo adotado, a Agência não tem competência para aprovação dos pleitos, cuja responsabilidade fica a cargo da Sain/MF ou do Cofig. A concessão do seguro, nos termos atuais, se dá por meio do seguinte processo:

*Quadro 01 – Concessão SCE.*





Fonte: Elaboração CGU.

É possível observar, portanto, que, a ABGF, enquanto instância técnica, analisa operação e emite relatório com recomendação de deferimento/indeferimento, que segue para aprovação da instância responsável: Sain/MF, para operações até US\$ 20 milhões, Cofig para operações acima dessa quantia e, em última instância, o Conselho de Ministros da Camex, caso assim decida o Presidente do Cofig.

Dado o caráter complementar da ação estatal, que financia e garante operações não cobertas pelo mercado, em muitos casos, os instrumentos de apoio à exportação governamentais são concedidos em conjunto, sobretudo em configurações que combinam o financiamento estatal (que exige garantia para concessão) com a cobertura fornecida pelo SCE. A título de ilustração, das 575 obras de engenharia financiadas por meio BNDES-Exim pós-embarque, junto a entes públicos, desde 2002, apenas 3 não contaram com garantia do Seguro de Crédito à Exportação, ou seja, 99,5% dessas operações contaram com, pelo menos, dois instrumentos de apoio creditício oficiais. Há casos, também, em que, além dos dois instrumentos supracitados, ainda é utilizado o Proex-



Equalização para reduzir as taxas cobradas pelo financiador, como é o caso do financiamento à construção do Porto Mariel em Cuba.

Cabe ressaltar, nesse contexto, que a atuação das agências oficiais de crédito à exportação não implica na assunção de riscos que necessariamente gerarão perdas, mas na assunção da faixa limítrofe de riscos não atendidos pelo mercado, apesar de administráveis por uma instituição pública. Outro fator relevante a ser considerado diz respeito ao equilíbrio das taxas envolvidas nas transações brasileiras em relação às praticadas por outros países - que também possuem agências públicas de apoio-, de forma que as ferramentas de financiamento e garantia à exportação adotadas pelo Brasil concorrem, também, para a melhoria da competitividade das empresas brasileiras no cenário internacional.

A auditoria teve como intuito verificar a modelagem de precificação adotada na concessão do SCE para operações de Médio e Longo Prazo<sup>8</sup>, não sendo escopo do presente trabalho a análise individualizada de processos de concessão. Cabe destacar que se levou em consideração as operações de pós-embarque, no âmbito do BNDES Exim.

### Concessão do Seguro de Crédito à Exportação

Na ABGF, a concessão do SCE para o Médio e Longo Prazo ocorre conforme processo detalhado abaixo:

Quadro 02 – Concessão do SCE



Fonte: ABGF

1. Inicialmente, o exportador cadastra seus dados Sistema de Garantias Públicas (SGP);
2. Realizado o cadastro, torna-se possível o cadastramento das operações para as quais o exportador deseja cobertura;

<sup>8</sup> Dada a complexidade das operações e o potencial uso conjunto de outros instrumentos de financiamento público.



3. São feitos o preenchimento e o envio dos formulários de *compliance* e compromisso da operação;
4. A Sain/MF analisa as informações prestadas e, em caso de conformidade, indica à ABGF o prosseguimento do processo de análise:
  - a. Nesse contexto, a Sain observa o atendimento a compromissos internacionais, tais como: Recomendação do Conselho da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) sobre Corrupção e Crédito Oficial à Exportação, Convenção OCDE sobre o Combate à Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais e Diretrizes OCDE para Empresas Multinacionais;
  - b. Analisa, também, a legislação nacional afeta ao tema, a exemplo da Lei Anticorrupção, dos Crimes contra a Administração Pública Estrangeira (Decreto-Lei nº 2.848, de 07 de dezembro de 1940), Lei Antilavagem de Dinheiro e Supressão do Financiamento do Terrorismo;
  - c. Ademais, em 1º de março de 2016, a Sain/MF instituiu um procedimento de *compliance*, aplicável a novas operações que contem com o apoio oficial do SCE, de modo que, além da Declaração de Compromisso do Exportador, passou-se a solicitar o preenchimento do Formulário de *Compliance*<sup>9</sup>;
  - d. No modelo adotado, a ABGF se ocupa da verificação dos poderes de representação dos signatários da Declaração de Compromisso do Exportador. Assim, a aplicação de possíveis medidas de *due dilligence* fica a cargo da Sain/MF e não da ABGF.
5. O usuário discute com a ABGF e, eventualmente, com a instituição financiadora, acerca da estrutura de financiamento a ser adotada na operação e disponibiliza toda a documentação necessária à estruturação, análise dos riscos envolvidos e precificação da transação em análise:
  - a. Durante a estruturação, a Diretoria de Operações (Dirop) avalia a documentação recebida, a fim de caracterizar a operação de acordo com as regras de funcionamento do SCE. Dentre as medidas nesta fase encontram-se a identificação dos agentes envolvidos, suas obrigações e interações, além da aferição da necessidade de constituição de garantia apropriada ao risco do projeto. Nesta etapa, há estreita colaboração com a Superintendência Jurídica da ABGF, que atua como instância consultora, principalmente na estruturação das contragarantias e na elaboração das condições integrantes do Certificado de Garantia de Cobertura do SCE (CGC);
  - b. Na Análise de Risco de Crédito, é atribuída uma classificação de risco ao devedor/garantidor e ao país importador. Para tanto, as áreas responsáveis se baseiam em diversas informações acerca do país e do devedor final da operação. Dados do Fundo Monetário Internacional (FMI), Conversor de Moedas Oanda, bem como dados de agências de *Rating*, como *Standard and Poor's*, *Moody's Investors Service* e *Fitch Ratings* são utilizados;
  - c. Após a estruturação e a análise do risco do devedor, é calculado o prêmio de risco da operação, de acordo com a natureza da cobertura. As regras de precificação são previstas na Nota Técnica Atuarial do FGE.

---

<sup>9</sup>O formulário pode ser encontrado no endereço <http://www.sain.fazenda.gov.br/assuntos/credito-e-garantia-as-exportacoes/arquivos/FORMULRIOPARABANCOFINANCIADOR2016.pdf>



6. Após análise das instâncias técnicas, o pleito é submetido à avaliação do Subcomitê Executivo – para operações até US\$ 20 milhões – ou Diretoria Executiva para os demais casos;
7. Após deliberação da ABGF, o Relatório da Operação é encaminhado à Sain/MF;
8. Para operações de até US\$ 20 milhões, a alçada decisória é da própria Sain/MF. Caso contrário, é o Cofig a instância responsável pela aprovação do pleito. Em ambos os casos, o Relatório da Operação elaborado pela ABGF serve de embasamento à análise realizada. Em caso de deferimento, a ABGF é notificada pela Sain/MF, de modo que as provisões necessárias sejam constituídas no âmbito do Fundo de Garantia às Exportações;
9. Aprovado o pleito, a Sain/MF emite a Promessa de Garantia (PG), cuja minuta é elaborada pela ABGF. A cada vencimento da PG, a ABGF contata o exportador com o objetivo de verificar se há interesse na renovação do instrumento. Nesse contexto, a primeira renovação se dá de modo automático, ao passo que, a partir da segunda, o processo de análise será reiniciado;
10. O exportador notifica a ABGF acerca da assinatura do contrato que será garantido pelo Certificado de Garantia de Cobertura (CGC);
11. ABGF emite Guia de Recolhimento da União (GRU) para pagamento do preço de cobertura;
12. O pagamento do prêmio é realizado, sendo condição para validade da cobertura. Cabe destacar, porém, que o prêmio pode ser financiado, de modo que, não necessariamente, o valor será quitado antes da emissão do CGC.
13. Mediante pagamento/financiamento do preço da cobertura, o CGC é emitido pela Sain/MF;
14. Com a cobertura em vigor, o exportador poderá realizar as exportações.
15. Em caso de inadimplemento do Devedor, o Garantido deve enviar a Declaração de Ameaça de Sinistro (DAS) à ABGF no prazo de até 30 dias;
16. A Sain/MF analisa e decide acerca da caracterização ou não do sinistro;
17. Após a caracterização, é realizada a indenização da operação no prazo de até 30 dias.

O processo supracitado encontra-se detalhado em documento disponibilizado pela ABGF. De forma semelhante, as funções de cada área responsável encontram-se definidas no Manual Operacional do Seguro de Crédito à Exportação da Diretoria de Operações (Dirop), de modo que destacamos a adoção da boa prática de definição dos principais processos e atividades dos respectivos atores envolvidos. Nessa mesma esteira, apontamos para o fato das atividades da ABGF descritas acima serem realizadas com apoio do sistema SGP, que controla desde o cadastro das operações e das respectivas informações necessárias pelo interessado, acompanhando, inclusive, os desembolsos efetuados.



Nesse contexto, as operações cadastradas no SGP podem se encontrar nos seguintes estados:

1. Em espera
  - a. Ocorre quando há pendência na entrega de informações por parte do exportador.
2. Em análise
  - a. Status referente à fase de análise do pleito pelas diferentes áreas técnicas da ABGF.
  - b. Nessa fase, são feitas averiguações acerca do risco país, do Convênio de Pagamentos e Créditos Recíprocos (CCR), dos resultados financeiros do Devedor, dentre outras análises necessárias à caracterização do risco e do respectivo prêmio a ser cobrado;
  - c. Como resultado das análises realizadas, é elaborado relatório executivo da operação;
  - d. Em caso de necessidade de informações complementares, a operação retorna à etapa 1;
3. Concluída
  - a. Recomendação do analista é concluída;
  - b. Análise técnica segue para avaliação das instâncias aprovadoras, de acordo com os níveis de alçada atualmente definidos;
  - c. Até esse ponto, caso o interessado não tenha mais interesse na operação, ela segue para o status Desistência.
4. Aprovada
  - a. Uma vez aprovada a operação pela instância responsável, é emitida a Promessa de Garantia (PG);
  - b. É ainda nesse status que a ABGF registra o recebimento da Assinatura do Contrato Comercial ou do Contrato de Financiamento;
  - c. Uma vez concluídos os requisitos, é feito um provisionamento no FGE;
  - d. A partir desse ponto, nos casos de desistência ou vencimento da PG, o status da operação passa a ser de Suspensão, suspendendo a exposição do FGE à operação em tela.
5. Concretizada
  - a. Caracterizada pela emissão do CGC;
  - b. Nesse ponto, é iniciado o acompanhamento da execução da operação, por meio do envio das informações da execução pelo banco financiador;
  - c. A partir desse ponto, a operação pode passar para os status Finalizada (quando a exportação e o financiamento do prêmio já foram concluídos), Cancelada (em caso de desistência).

Quanto a esse último ponto, cabe esclarecer que a supervisão da execução é feita por meio do acompanhamento do pagamento das prestações vincendas. No modelo adotado, o registro da ocorrência de sinistros é associado a uma parcela específica e não à operação como um todo. No entanto, a fim de possibilitar o rastreamento dos atrasos porventura caracterizados, a cada operação é associada um campo informando acerca da ocorrência de sinistros durante o seu ciclo de vida. Assim, no caso de ocorrência de um sinistro, o status da operação será “Concretizada” e o campo indicador de ocorrência de sinistros terá o valor “Sim”. Alertamos, nesse caso, para a importância da acuidade das informações registradas, a fim de evitar a indução a erros de avaliação, uma vez que o histórico de sinistros influencia a análise de riscos da operação. A título de exemplo, detectamos que na operação 2500 – Companhia de Obras e Infraestrutura, firmada com o governo de Cuba, houve um atraso de 7 dias no pagamento da 6ª prestação. Apesar do prazo de



configuração do sinistro não ter sido atingido, o campo indicador da ocorrência de sinistros tem valor afirmativo. No SCE, a configuração de sinistro se configura no seguinte prazo:

Quadro 03 – Fluxograma de sinistro do pós-embarque



Fonte: ABGF

Nota-se, então, que, do atraso no recebimento do pagamento até a efetiva indenização pode-se levar até 150 dias, levando-se em consideração o prazo de 90 dias para caracterização do sinistro, o de 30 para o envio da Declaração de Sinistro – Pedido de Indenização (DS-PI), além do trintídio necessário para efetivo pagamento da indenização. Por conseguinte, um atraso de 7 dias, como o supracitado, não poderia ensejar a identificação de sinistro.

Ressaltamos, por último, quanto à etapa de análise de risco, que não foi escopo dessa auditoria a verificação da aplicação dos parâmetros definidos em processos específicos, mas, sim, a avaliação dos pressupostos adotados pela ABGF, conforme será detalhado na seção a seguir.

### Análise de Risco e Precificação

Com o intuito de prover uma estrutura ordenada para o uso de instrumentos de apoio creditício oficial, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) desenvolveu o documento *Arrangement on Officially Supported Exported Credits (Arrangement)*, cujas regras devem ser aplicadas por todos os participantes na concessão de apoio à exportação. Atualmente, os participantes do *Arrangement* são os seguintes países: Austrália, Canadá, União Europeia, Japão, Coreia do Sul, Nova Zelândia, Noruega, Suíça e Estados Unidos<sup>10</sup>. Assim, por não ser participante, o Brasil não tem obrigação de respeitar as regras previstas. No entanto, dada a dinâmica do comércio exterior, que é baseada em relações de reciprocidade, o país tem adotado metodologias baseadas nos pressupostos definidos pela OCDE.

O *Arrangement* deve ser aplicado a todo o apoio oficial - provido diretamente ou em nome do governo - destinado à exportação de bens e serviços, incluindo empréstimos com prazo de pagamento de dois ou mais anos. O apoio oficial abrange, dentre outros instrumentos: garantia de crédito e seguro à exportação, financiamento e subsídio à exportação, ajuda governamental (*tied aid*), bem como a combinação desses dispositivos<sup>11</sup>. Ademais, de forma mais específica, são estabelecidos Acordos Setoriais para as seguintes áreas: Navios; Plantas Nucleares; Aviação Civil; Energia Renovável, Mitigação e adaptação a mudanças climáticas, Acesso à água; além de Infraestrutura ferroviária.

<sup>10</sup> O *Arrangement*, para a OCDE, trata-se de um acordo de cavalheiros, apesar de receber total apoio do Secretariado da Organização.

<sup>11</sup> O *Arrangement* não se aplica à exportação de equipamentos militares e *commodities* agrícolas.

No âmbito da ABGF, as metodologias utilizadas para mensuração de risco e precificação de operações encontram-se previstas na Nota Técnica Atuarial para Seguro de Crédito à Exportação para Operações com Garantia da União (NTA)<sup>12</sup>. Na Agência, assinam a Nota Técnica, além do Diretor Presidente, o Superintendente de Risco, o Gerente Executivo de Risco do FGE/FGCE e um Atuário. O texto e suas alterações são submetidos à avaliação da Sain/MF e, em caso de aprovação nessa instância, segue para apreciação do Cofig/Camex. De fato, na 109ª reunião do Conselho de Ministros da Camex, realizada no dia 04 de novembro de 2015, foi aprovada a atualização da Nota Técnica Atuarial<sup>13</sup>, mediante Nota Técnica nº 31/2015/SAIN-MF. Entendemos que essa estrutura, baseada em vários níveis de revisão, torna o processo mais robusto, ao permitir que melhorias sejam incorporadas à metodologia pelas diferentes instâncias envolvidas na concessão do seguro.

A OCDE não apresenta modelo de análise padrão para risco corporativo<sup>14</sup>. Nesses casos, a ABGF utiliza o modelo C&I (*Commercial & Industrial*) desenvolvido pela agência Moody's. O procedimento é feito de forma retrospectiva com base nas informações financeiras disponíveis. Quando necessário, são utilizadas projeções de resultado. Além do cálculo no modelo supracitado, o processo de precificação prevê consulta acerca da existência de *rating* emitido por agência independente, a exemplo da *Standard and Poor's*, da *Fitch Ratings* e da própria *Moody's Investors Service*. Em caso afirmativo, o seguinte procedimento é previsto:

*"Realizar reunião com o Superintendente de Risco, o Gerente Executivo de Análise de Crédito Internacional, o Gerente de Análise de Crédito Internacional, e o Analista de Crédito respectivo responsável pelo caso aonde serão apresentadas todas as justificativas de convergência e/ou divergência dos ratings obtidos para posterior decisão. Na referida reunião será definido qual o rating final será aplicado à Operação, inclusive para efeito de geração da Precificação do Prêmio da Operação"*

Nota-se, assim, quanto ao risco corporativo, que a ABGF se baseia em padrão definido por agência internacional no seu cálculo do risco comercial ou, ainda, pode utilizar o *rating* definido por uma agência independente, mitigando o risco de arbitrariedade na precificação das operações. De forma semelhante, o risco país se baseia em procedimentos de avaliação promovidos por agências de classificação de risco, considerando as análises das políticas monetária, fiscal e cambial, além do ambiente para negócios e para recuperação de crédito no país. A classificação vigente adotada é a da OCDE<sup>15</sup>, que estratifica os países<sup>16</sup> em uma escala progressiva de risco que varia de 0 a 7.

De posse do resultado da análise de risco, são aplicados diferentes modelos de precificação, de acordo com as características da operação em análise. O principal instrumento para a definição

<sup>12</sup> Disponível no sítio: <http://www.sain.fazenda.gov.br/assuntos/credito-e-garantia-as-exportacoes/arquivos/NTA.pdf>

<sup>13</sup> A última atualização da NTA data do dia 15 de outubro de 2015 e pode ser acessada no endereço <http://www.sain.fazenda.gov.br/assuntos/credito-e-garantia-as-exportacoes/arquivos/NTA.pdf>

<sup>14</sup> O Arrangement, em seu anexo XI, apresenta categorias de qualificadores qualitativos mitigadores do risco do comprador (*buyer risk*).

<sup>15</sup> Disponível no endereço <http://www.oecd.org/tad/xcred/cre-crc-current-english.pdf>.

<sup>16</sup> À exceção dos países de alta renda, a exemplo dos EUA e do Reino Unido, que não são classificados. Além desses, países muito pequenos que normalmente não estão envolvidos em exportações que contam com apoio creditício oficial também não classificados.



dos prêmios mínimos para as operações de SCE de médio e longo prazos com garantias da União é o modelo MD-Package (Malzkuhn-Drysdale *Package*), desenvolvido no âmbito da OCDE em 2010. Em termos gerais, o modelo tem duas características básicas:

- Recalibração da taxa mínima de prêmio para o risco de crédito do país;
- Precificação do risco de crédito do importador, que, até então, não era disciplinado no *Arrangement*.

Esse modelo é adotado para todas as operações envolvendo países com nível de risco entre 1 e 7, à exceção daquelas abrangidas por Acordos Setoriais. As seguintes variáveis são consideradas nesse modelo de classificação:

- Coeficiente de risco país, de acordo com a classificação OCDE;
- Coeficiente de risco do importador;
- Horizonte de risco;
- Percentual de risco comercial sendo coberto;
- Percentual de risco político sendo coberto;
- Fator de qualidade do produto em determinado país;
- Fator de cobertura de risco de determinado país;
- Fator para utilização caso a classificação de risco do comparador privado seja melhor que a do país;
- Fator utilizado caso a operação seja cursada em moeda local;

Para a precificação final, ainda são incorporados ao modelo:

- Fator de ajuste de juros calculado em função da taxa de juros cobrada na operação, que, eventualmente, poderá majorar o valor do prêmio base da OCDE;
- Aplicação de mitigadores de risco para operações soberanas que possuam *Escrow Accounts*<sup>17</sup> sem recebíveis de terceiros atrelados.

Por seu turno, para a precificação de operações com países de alta renda e de risco nível 0, deve-se analisar cada operação individualmente e utilizar mecanismos de precificação de mercado, uma vez que elas não estão submetidas à metodologia MD-Package. Os índices adotados pela ABGF, nesses casos, são os previstos no anexo 11 do *Arrangement* da OCDE. Para as operações relativas à aviação, é utilizado, em sua integralidade, o modelo ASU (*Aircraft Sector Understandings*), desenvolvido no âmbito do *Export Credit Group* (ECG) da OCDE, que contou, inclusive, com a participação do Brasil. Já o modelo de performance e adiantamento (para operações pré-embarque) é desenvolvido pela ABGF, uma vez que não há previsão específica no *Arrangement* da OCDE.

### 2.1.2.3 INFORMAÇÃO

#### **Utilização do Convênio de Pagamentos e Créditos Recíprocos (CCR) como mecanismo mitigador de riscos e seus efeitos no cálculo do *rating* dos países participantes.**

Além das medidas previamente identificadas, outra metodologia criada no âmbito da ABGF diz respeito à classificação de risco adotada nas operações com países da Associação Latino-

<sup>17</sup> Também chamadas de contas bloqueadas. Este mecanismo, basicamente, se traduz pelo depósito de determinado montante em um banco, que fica bloqueado a crédito do devedor da obrigação e somente é liberado após o cumprimento de determinada condição.



Americana de Integração (Aladi) signatários do Convênio de Pagamentos e Créditos Recíprocos (CCR). O CCR é um sistema de compensações multilateral entre bancos centrais de 12 países da América Latina<sup>18</sup>, através do qual são cursados e compensados, entre eles, os pagamentos decorrentes de operações de comércio intra-regional. Sua função principal é permitir economias na utilização de meios de pagamento pelo sistema, uma vez que, em vez de se exigir que cada transação entre os membros envolva meios de pagamento internacionais, débitos e créditos bilaterais podem ser compensados multilateralmente e liquidados<sup>19</sup>.

Tais características mitigam os riscos comercial, cambial e político do financiamento para o credor, dado que os bancos centrais garantem mutuamente:

- a conversão imediata para dólares norte-americanos dos pagamentos realizados em moeda local pelo banco do importador;
- a transferência ao banco central do exportador dos dólares decorrentes dos pagamentos já convertidos;
- o pagamento da dívida até a data da compensação multilateral.

Cumpram ressaltar, ainda, que não houve registros, até 2008, de inadimplemento no histórico do Convênio, mas somente casos de mora, o que depõe a favor da eficácia do sistema de garantias embutido no instrumento<sup>20</sup>. Dessa forma, por entender que a utilização do CCR nas transações garantidas pelo SCE implica na redução de alguns riscos inerentes à precificação da operação, a ABGF estabeleceu metodologia para mensurar a influência desse mecanismo como mitigador, uma vez que inexistia definição da Aladi ou qualquer outra instância internacional acerca desse aspecto. De fato, além dos dispositivos do **Convênio** e do **Regulamento**, que constituem regras comuns a todos os países participantes, os seus bancos centrais exercem a prerrogativa de editar normas internas. Assim, cada banco central define a forma da operacionalização do CCR no seu país, podendo restringir, de acordo com suas políticas internas, as garantias, as operações e os instrumentos passíveis de curso<sup>21</sup>.

Atualmente, as operações cobertas com CCR correspondem a 39% da exposição da carteira do SCE para operações de médio e longo prazo (consideradas as operações concretizadas)<sup>22</sup>, com a seguinte distribuição de países:

---

<sup>18</sup> Argentina, Bolívia, Brasil, Colômbia, Chile, Equador, México, Paraguai, Peru, República Dominicana, Uruguai e Venezuela.

<sup>19</sup> A compensação multilateral é quadrimestral: abril, agosto e dezembro.

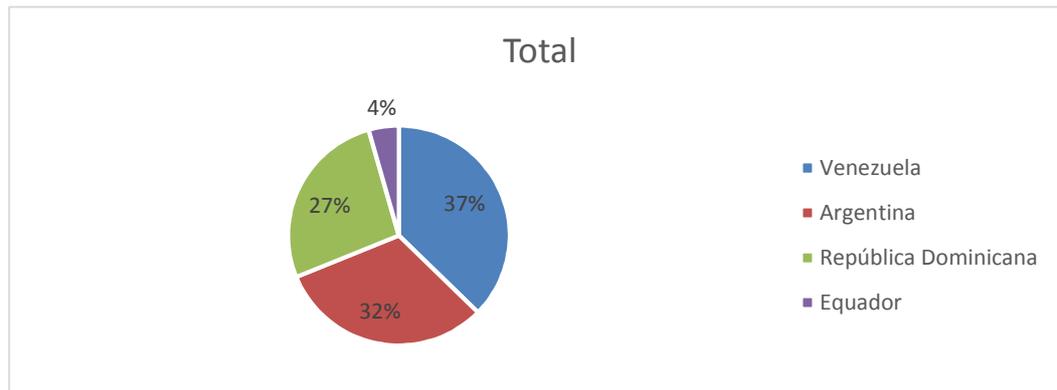
<sup>20</sup> CCR: Seu Papel no Financiamento à Infraestrutura. Revista do BNDES, Rio de Janeiro, V. 14, N. 29, P. 81-84, Junho 2008.

<sup>21</sup> Informação disponibilizada no endereço [http://www.bcb.gov.br/rex/ccr/resumo\\_ccr.asp](http://www.bcb.gov.br/rex/ccr/resumo_ccr.asp).

<sup>22</sup> Informação extraída por meio de consulta ao Sistema de Garantias Públicas no dia 15 de agosto de 2016.



Quadro 04 – Distribuição operações CCR no SCE (15/08/2016)



Fonte: Elaboração CGU

Na metodologia desenvolvida pela ABGF, adotou-se a utilização de *ratings* da OCDE com pilares da classificação, até mesmo como forma de inserção de referências internacionais ao modelo. Ademais, a precificação segue o modelo *MD-Package*, inclusive no que toca as suas características de mitigação.

No caso de um país deixar de honrar algum pagamento por ocasião da compensação quadrimestral, o Convênio do CCR determina o acionamento do Programa Automático de Pagamento (PAP), que estabelece um parcelamento do valor devido em quatro prestações mensais. Em caso de não cumprimento do PAP, o Convênio pode provocar pagamentos bilaterais e, em último caso, resultar em exclusão do sistema.

Assim, a primeira premissa do modelo de precificação definido foi adotar dois componentes básicos: o primeiro considerando *rating* mitigado pelo CCR e o segundo composto pelo *rating* sem modificação, prevendo uma possível ocorrência de inadimplência (*default*) dentro do Convênio.

Para o cálculo do *rating* do país mitigado, a ABGF se baseou na metodologia de classificação da OCDE. Nesse modelo, o risco-país é calculado em três etapas, às quais correspondem três *ratings* diferentes: R1, R2 e R3, conforme esquema representado a seguir:

Quadro 05 – Etapas de cálculo do rating adotadas pela OCDE



Fonte: Nota Técnica Atuarial do SCE de 15 outubro de 2015. Elaboração: ABGF.

Nesse contexto, o CCR impacta o cálculo de risco em dois pontos:

1. Mitiga a penalidade relacionada ao histórico de pagamento aplicada ao *rating* dos países membros (R1 para R2);
2. Mitiga as penalidades relacionadas aos ajustes aos riscos políticos, extraordinários e de transferência e conversibilidade<sup>23</sup> (R3);

O segundo componente da metodologia, como não utiliza o mecanismo de mitigação do CCR supracitado, corresponde, exatamente, ao rating final divulgado pela OCDE, que corresponde ao R3. O resultado do modelo de mitigação adotado pode ser observado no quadro abaixo:

Quadro 06– Resultado da metodologia de mitigação de risco de operações CCR

País	OCDE			ABGF
	R3	R2	R1	R*
Argentina	7/7	6/7	3/7	3/7
Bolívia	5/7	2/7	2/7	2/7
Chile <sup>24</sup>	-	-	-	-
Colômbia <sup>25</sup>	4/7	4/7	4/7	3/7
Equador	6/7	3/7	3/7	3/7
México	3/7	2/7	2/7	2/7
Paraguai	5/7	3/7	3/7	3/7
Peru	3/7	2/7	2/7	2/7
Rep. Dominicana	5/7	4/7	4/7	4/7
Uruguai <sup>23</sup>	3/7	3/7	3/7	2/7
Venezuela	7/7	7/7	4/7	4/7

Fonte: Elaboração CGU, a partir de dados da Nota Técnica Atuarial do SCE de 15 de outubro de 2015.

<sup>23</sup>Risco de conversibilidade considera a possibilidade de não vir a ser possível converter moeda local para moeda estrangeira, já é o de transferência está relacionado à eventual impossibilidade de efetuar transferências entre jurisdições soberanas. Conhecido com risco de transferência e conversibilidade (T&C).

<sup>24</sup> O Chile é considerado país de alta renda, não tendo classificação de risco calculada pela OCDE.

<sup>25</sup> O R\* foi reduzido de um nível a países não devidamente compensados pela mitigação do risco T&C na metodologia da OCDE



Observa-se, portanto, que o *rating* R\* calculado pela ABGF se distancia da metodologia OCDE à qual, na medida em que os *ratings* R2 e R3 são calculados, resulta numa piora da categorização de risco dos países. Questionada acerca da razão da metodologia partir do *rating* OCDE R1 e não de *ratings* mais completos (R2 ou R3), a ABGF afirma que:

“O R1 indica única e exclusivamente a capacidade financeira do país honrar suas dívidas, sem que outros aspectos de risco sejam incorporados ao rating. O CCR, de fato, mitiga os riscos que são incorporados pela OCDE através do R2 e R3 [...]. Por esse motivo, o rating R1 foi a base para o risco mitigado do CCR, tornando-se ponto central na metodologia”

Impende destacar que, segundo a NTA, atualmente, o Brasil é o único país a cursar operações no longo prazo pelo CCR, além de possuir quase que exclusivamente posição credora com os demais países, de forma que a utilização de qualquer mitigação adicional é inviabilizada.

Em seguida, a fim de contemplar as duas vertentes da metodologia, é feita uma ponderação entre os dois riscos – mitigado (R\*) e não mitigado (R3) - através da utilização da Probabilidade de *Default* (PD), conforme equação abaixo:

$$R_i = (1 - PD) \times R^* + PD \times R3$$

Onde:

$R_i$  = *Rating* final do país i no CCR;

$R^*$  = *Rating* país mitigado pela utilização do CCR

$R3$  = *Rating* país R3 divulgado pela OCDE;

PD = Probabilidade de *Default*.

Desse processo resulta o *rating* final  $R_i$  de cada país, exibido no quadro abaixo:

Quadro 07 *Rating* Final ( $R_i$ ) após a utilização da metodologia CCR

País	R*	PD	R3	$R_i$
Argentina	3	1,08671%	7	3,04
Bolívia	2	0,35000%	5	2,01
Colômbia	3	1,18075%	4	3,01
Equador	3	1,16475%	6	3,03
México	2	0,35000%	3	2,00
Paraguai	3	1,18075%	5	3,02
Peru	2	0,35000%	3	2,00
República Dominicana	4	4,92386%	5	4,05
Uruguai	2	0,35000%	3	2,00
Venezuela	4	5,19064%	7	4,16

Fonte:

Nota Técnica Atuarial do SCE de 15 de outubro de 2015.

As PDs, por sua vez, são baseadas em informações originais das agências de classificação de crédito *Moody's* e *Standard & Poors*. A partir das probabilidades cumulativas obtidas juntamente às agências, são calculadas probabilidades marginais, respeitando o limite mínimo



regulatório estabelecido pelo Acordo Basileia II. Cabe ressaltar, quanto a esse ponto, que a Nota Técnica não informa em qual periodicidade a ABGF atualiza os valores das probabilidades supracitadas. Quanto a esse aspecto, a Agência esclarece que, embora as probabilidades sofram pouca variação ao longo do tempo, serão realizados estudos acerca da frequência da atualização das PDs, a fim de que a proposta mais adequada ao FGE seja incorporada à Nota Técnica.

Ainda segundo a NTA, o prazo médio juntamente com o *rating* do devedor são os indicadores de maturidade para definição da PD. Para o prazo médio, é apresentada fórmula que estabelece a distribuição da exposição do FGE de um país ao longo do tempo. Já, no que se refere ao *rating*, uma vez que os dados das agências se referenciam à metodologia de *Global Rating*, é feito um mapeamento entre essa última metodologia e a classificação OCDE, consoante quadro a seguir:

Quadro 08 – Mapeamento Rating OCDE x Rating Global Scale

<b>Rating Discreto</b>	<b>Rating Global Scale</b>
1	AA+
2	A+
3	BBB+
4	BB+
5	BB-
6	B
7	CC

Fonte: Nota Técnica Atuarial do SCE de 15 de outubro de 2015

O resultado, por país, da PD pode ser observado no quadro a seguir:

Quadro 09 – Probabilidade de Default por País

<b>País</b>	<b>R* (Escala OCDE)</b>	<b>R* (Rating Global<sup>92</sup>)</b>	<b>Prazo Médio</b>	<b>PD</b>
Argentina	3	BBB+	3,76	1,08671%
Bolívia <sup>93</sup>	2	A+	4	0,35000%
Colômbia <sup>92</sup>	3	BBB+	4	1,18075%
Equador	3	BBB+	3,96	1,16475%
México <sup>92</sup>	2	A+	4	0,35000%
Paraguai <sup>92</sup>	3	BBB+	4	1,18075%
Peru <sup>92</sup>	2	A+	4	0,35000%
República Dominicana	4	BB+	3,97	4,92386%
Uruguai <sup>92</sup>	2	A+	4	0,35000%
Venezuela	4	BB+	4,15	5,19064%

Fonte: Nota Técnica Atuarial do SCE de 15 de outubro de 2015.

É possível observar, no quadro acima, que o mapeamento entre a escala OCDE e o *Global rating* é feito levando-se em consideração o R\*, que já representa o risco mitigado pelo uso do CCR, conforme previamente explicado. A título de exemplo, considerando os quadros 7, 8 e 9, ao utilizar o R\* (com valor 3/7) para a Argentina, o *Global Rating* correspondente foi BBB+, a PD 1,08671% e o Ri final 3,04. Por outro lado, caso fosse considerado o Risco R3, com valor 7/7, no lugar do R\*, o *Global Rating* seria CC, a PD seria 48,7784% e o Ri final seria de 4,95. Uma diferença de



62,84%, quando comparado com o uso do R\*. Essa diferença torna-se relevante por influenciar diretamente no custo do prêmio de seguro.

Quanto a esse tópico, a ABGF destaca que, nos 34 anos de vigência do instrumento, nenhum país foi excluído por falta de pagamento. Ainda segundo a Agência, o CCR oferece uma garantia de *default* seletivo, uma vez que, historicamente, mesmo os países que declararam moratória em seus compromissos internacionais honraram suas dívidas com o Convênio, conforme ilustra quadro a seguir:

Quadro 10 – Histórico default país x default CCR, a partir de 2001

País membro do CCR	País apresentou default?	Ano	País possuía saldo devedor no CCR no período de moratória?	País deixou de honrar suas dívidas no CCR?
Argentina	<b>SIM</b>	<b>2001</b>	<b>SIM</b>	<b>Não</b>
Argentina	<b>SIM</b>	<b>2014</b>	<b>SIM</b>	<b>Não</b>
Bolívia	<b>SIM</b>	<b>2001</b>	<b>SIM</b>	<b>Não</b>
Equador	<b>SIM</b>	<b>2003</b>	<b>SIM</b>	<b>Não</b>
Equador	<b>SIM</b>	<b>2008</b>	<b>Não</b>	<b>Não</b>
República Dominicana	<b>SIM</b>	<b>2004</b>	<b>SIM</b>	<b>Não</b>
Uruguai	<b>SIM</b>	<b>2003</b>	<b>SIM</b>	<b>Não</b>
Venezuela	<b>SIM</b>	<b>2014</b>	<b>SIM</b>	<b>Não</b>

Fonte: Elaboração ABGF.

Dessa forma, a Probabilidade de *Default* adotada no modelo considera a ameaça de inadimplência do país no CCR (representada pelo risco R\*) e não o risco de inadimplência caracterizado pela variável R3 calculada pela OCDE, que não leva em consideração o efeito mitigador do Convênio. Ademais, uma vez que a variável R\* reflete as contas públicas de um país<sup>26</sup>, é possível observar que o risco de não pagamento encontra-se representado no modelo adotado.

Ao final desse processo, é possível, ainda, calcular um *rating* único, por meio da ponderação do Ri com os pesos da exposição do SCE a cada país para uma janela móvel de 4 anos, com base na teoria do risco de portfólio. A Nota Técnica Atuarial do SCE registra a memória de cálculo do *rating* único que tem o valor corrente de 3,48 para todos os países participantes do CCR.

Dessa forma, a metodologia construída pode ser aplicada tanto utilizando *ratings* individualizados, conforme ilustrado no Quadro 07, como adotar o valor único do risco de portfólio. Atualmente, o segundo modelo – *rating único* é adotado na precificação das operações realizadas pela ABGF. Questionada acerca do tema, a ABGF explicou que a possibilidade de duas abordagens de uso foi demandada durante a elaboração do modelo e apresentada nas reuniões do Grupo de Assessoramento Técnico (GAT) do Comitê de Financiamento e Garantia das Exportações (Cofig). Informa, ainda, que a Câmara de Comércio Exterior (Camex) aprovou a proposta de *rating* único dada a sua simplicidade e pelo fato de, historicamente, o Brasil sempre ter adotado a mesma

<sup>26</sup> Correspondendo ao risco R1 da metodologia OCDE.



precificação para as operações cursadas no CCR, independentemente de país<sup>27</sup>. Questionada acerca da adequabilidade da gestão do risco por portfólio, dada a correlação de riscos dos países da Aladi, a ABGF informou que a abordagem adotada foi a *portfolio invariant*<sup>28</sup>, onde são desconsideradas as correlações entre os riscos dos devedores. Salientamos, nesse âmbito, que a adequabilidade de tal abordagem não fez parte do escopo de análise da presente auditoria.

Além das questões supracitadas, identificamos alguns outros pontos relevantes que devem ser considerados numa avaliação do uso do CCR como instrumento mitigador de risco no médio/longo prazo:

- Posição atual do Brasil como credor de operações de longo prazo. Quanto a esse ponto, a ABGF argumenta que o pilar fundamental da metodologia é o rating R1 da OCDE, que já reflete devidamente a capacidade dos países honrarem suas obrigações, independentemente de sua posição credora ou devedora em relação ao Brasil, de modo que não há respaldo técnico que justifique qualquer agravamento de risco devido às posições credoras ou devedoras dos países no âmbito do CCR. Por outro lado, a posição devedora do Brasil perante cada país poderia, no limite, gerar mitigação adicional aos ratings Ri. No entanto, dado o cenário atual, os saldos devedores brasileiros tornam-se irrelevantes (< 1% ) quando comparados ao estoque de posição credora que o Brasil possui com os demais países, de modo que essa informação não foi incorporada à metodologia.
- O fato de o Banco Central do Brasil (Bacen), segundo a Circular nº 3.688, de 16 de dezembro de 2013, assegurar o reembolso do valor em dólares às instituições autorizadas a operar no sistema CCR, somente para os instrumentos de pagamento que tenham prazo de até 360 dias. Nos casos de operações com prazos superiores, o Bacen somente se compromete a repassar os pagamentos que tiverem sido honrados pelo banco central correspondente, de modo que os financiamentos de longo prazo cursados no CCR encontram-se expostos a riscos de inadimplência que, em última instância, serão segurados pelo SCE. Em relação a esse aspecto, cabe ressaltar que a fórmula de seleção da PD leva em consideração dois aspectos: o montante da exposição do FGE ao país em questão e o prazo médio das operações, de forma que à medida em que o prazo aumenta, a PD é incrementada, impactando no rating calculado final (Ri).

É possível observar, portanto, que as diferentes metodologias de análise de risco e precificação adotadas no âmbito da ABGF aplicam ou se baseiam em dados e técnicas aplicadas pela OCDE e agências independentes de classificação, internalizando práticas internacionais ao trabalho da Agência. Esse esforço é positivo por permitir que o Brasil adote condições similares às seguidas no cenário internacional, tornando o SCE um instrumento mais competitivo. Destacamos, nesse contexto, a necessidade de atualização periódica da Nota Técnica Atuarial, a fim de manter o alinhamento com as práticas do comércio internacional, além da adoção dos princípios da prudência e da boa fundamentação técnica nas adaptações metodológicas porventura utilizadas.

---

<sup>27</sup> De fato, até setembro de 2015, era atribuído o *rating* 1/7 para todos os países membros do Convênio. Com o advento da Resolução Camex nº 74, de 04 de agosto de 2015, as operações do CCR passaram a seguir critérios previstos na Nota Técnica Atuarial.

<sup>28</sup> Nessa abordagem, o capital requerido depende apenas das propriedades do empréstimo e/ou do devedor, e não do portfólio ao qual está sendo adicionado.



# Certificado de Auditoria Anual de Contas



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

**Certificado:** 201601634

**Unidade auditada:** Agência Brasileira Gestora de Fundos Garantidores e Garantias SA (ABGF)

**Ministério supervisor:** Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

**Município:** 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 embora tenham cunho relevante e devam ser monitoradas, cujas as análises comprovaram que o gestor vem empreendendo esforço para resolvê-las, devendo-se considerar ainda o fato que a Agência Brasileira Gestora de Fundos Garantidores e Garantias SA foi criada em 30/08/2012. Foram registradas as seguintes constatações relevantes:

- Necessidade de ajuste no estatuto no que se refere à contratação de pessoal de livre provimento e de transparência na seleção. (Item 1.1.1.3).

- Necessidade de encaminhamento à SEST de informações sobre da proposta do seu PCCS e do concurso público. (Item 1.1.1.4).

- Fundo gerido pela empresa encontra-se não operacional. (Item 2.1.2.1).

4. Nestes casos, conforme consta no Relatório de Auditoria, foram recomendadas medidas saneadoras, algumas já em andamento pelo gestor.

5. Diante do exposto, proponho que o encaminhamento das contas dos integrantes do Rol de Responsáveis seja pela regularidade.

Brasília (DF), 28 de setembro de 2016.

GUSTAVO DE QUEIROZ CHAVES

Coordenador-Geral de Auditoria da Área Fazendária Indireta

# Parecer de Dirigente do Controle Interno



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

**Parecer:** 201601634

**Unidade Auditada:** Agência Brasileira Gestora de Fundos Garantidores e Garantias SA (ABGF)

**Ministério Supervisor:** Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

**Município/UF:** Brasília (DF)

**Exercício:** 2015

**Autoridade Supervisora:** Dyogo Henrique de Oliveira

Tendo em vista os aspectos observados na prestação de contas anual do exercício de 2015 da Agência Brasileira Gestora de Fundos Garantidores e Garantias S.A (ABGF), expresso a seguinte opinião acerca dos atos de gestão com base nos principais registros e recomendações formulados pela equipe de auditoria.

A ABGF é uma empresa pública vinculada ao Ministério do Planejamento. Foi criada em 30/08/2012 com a finalidade, entre outras, de administrar fundos garantidores e prestar garantias às operações de riscos diluídos em áreas de grande interesse econômico e social. Sua missão é atuar no mercado de garantias, aplicando metodologias de avaliação de risco e gestão de fundos garantidores oficiais, contribuindo de forma complementar ao mercado privado, para o dinamismo das exportações e para o desenvolvimento econômico-social e da infraestrutura do país.

A empresa obteve, em 2015, um prejuízo de R\$ 6.368.236,00, apresentando uma redução do resultado negativo de aproximadamente R\$ 200 mil se comparado com o de 2014. O seu desempenho operacional negativo deveu-se à frustração nas suas metas de receitas, impactadas principalmente pelas dificuldades orçamentárias enfrentadas pelo governo federal e que afetaram as expectativas de viabilidade de programas estratégicos para a empresa em 2015.

Dentre as principais constatações identificadas, cabe destacar a necessidade de dar maior celeridade na conclusão e aprovação do Plano de Cargos Carreiras e Salários - PCCS, com o objetivo de mitigar a exposição ao risco de obstaculizar a substituição gradual dos funcionários temporários por empregados efetivos, via concurso público.

Outro ponto que merece destaque diz respeito aos processos de trabalho do Fundo de Garantia à Exportação (FGE), onde se alertou para a importância de estabelecer rotina de atualização da nota técnica atuarial a fim de manter o alinhamento com as práticas do comércio internacional, além da adoção dos princípios da prudência e da boa fundamentação técnica nas adaptações metodológicas porventura utilizadas.

Acrescenta-se ainda, a necessidade de se concluir o processo de capitalização do Fundo Garantidor da Infraestrutura (FGIE) e a conclusão do regulamento de garantias desse Fundo de forma a deixá-lo operacional ao mercado.

Contribuiu para a existência das falhas anteriormente descritas as dificuldades encontradas pela empresa em definir a força de trabalho que constará do PCCS com vistas à realização do concurso público devido a incertezas quanto a definição de seu papel, e as dificuldades enfrentadas para a efetivação da capitalização dos fundos sob sua gestão.

Assim, foram recomendadas medidas estruturantes no sentido de concluir a elaboração das propostas do PCCS e outras ações de sua responsabilidade para permitir a realização do concurso público; avançar com os procedimentos de capitalização e de elaboração do regulamento de garantias do FGIE.

Dentre as boas práticas administrativas estabelecidas pela ABGF destaca-se a existência de normativos específicos relacionados à política de segurança da informação e de planos direcionadores, bem como de um comitê de segurança da informação, ao qual compete alinhar ações de segurança da informação aos objetivos e estratégias estabelecidos no planejamento estratégico da empresa. Quanto ao macroprocesso de Seguro de Crédito à Exportação (SCE), ressalta-se que a adoção de metodologias de análise de risco e precificação, baseadas em dados e técnicas aplicadas pela OCDE e agências independentes de classificação, é positiva por permitir que o Brasil adote condições similares às seguidas no cenário internacional, tornando o SCE um instrumento mais competitivo.

Por se tratar de primeira auditoria anual de contas realizada na ABGF não constam pendências de implementação no Plano de Providências Permanente.

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, 28 de setembro de 2016.

**JOSÉ GUSTAVO LOPES RORIZ**  
Diretor de Auditoria da Área Econômica



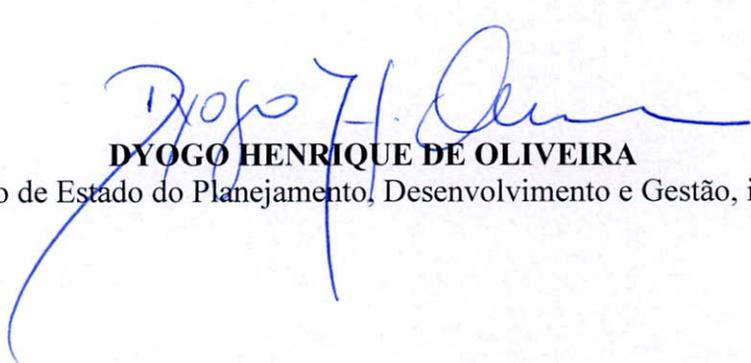
## REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

### PRONUNCIAMENTO MINISTERIAL

Em conformidade com o disposto no art. 52 da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, **atesto haver tomado conhecimento** das conclusões contidas no Relatório e no Certificado de Auditoria, bem como do Parecer do Controle Interno constantes do Processo de Contas Anual nº 03000.003105/2016-84, da **Agência Brasileira Gestora de Fundos Garantidores e Garantias S.A. - ABGF**, cuja gestão foi avaliada como **REGULAR** em relação aos gestores integrantes do rol de responsáveis apresentado em conformidade com o artigo 10 da Instrução Normativa TCU nº 63/2010.

2. Encaminhe-se ao Tribunal de Contas da União, para julgamento, na forma prevista pelo inciso II do art. 71 da Constituição Federal, por meio do Sistema e-Contas.

Brasília, *18* de outubro de 2016.

  
**DYOGO HENRIQUE DE OLIVEIRA**

Ministro de Estado do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, interino