



CGU

Controladoria-Geral da União

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Secretaria de Proteção ao Trabalhador (SPT)

Caixa Econômica Federal (CAIXA)

Exercícios 2022 e 2023

Controladoria-Geral da União (CGU)
Secretaria Federal de Controle Interno (SFC)

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Órgãos: Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) e Ministério da Fazenda (MF)
Unidades Auditadas: Secretaria de Proteção ao Trabalhador e Caixa Econômica Federal
Município/UF: Brasília/DF
Relatório de Avaliação: 1514799

Missão

Elevar a credibilidade do Estado por meio da participação social, do controle interno governamental e do combate à corrupção em defesa da sociedade.

Avaliação

O trabalho de avaliação, como parte da atividade de auditoria interna, consiste na obtenção e na análise de evidências com o objetivo de fornecer opiniões ou conclusões independentes sobre um objeto de auditoria. Objetiva também avaliar a eficácia dos processos de governança, de gerenciamento de riscos e de controles internos relativos ao objeto e à Unidade Auditada, e contribuir para o seu aprimoramento.

QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO PELA CGU?

A presente auditoria avaliou a regularidade da aplicação de recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) no Fundo Garantidor de Microfinanças (FGM), realizada por intermédio da Caixa Econômica Federal (CAIXA), Agente Operador do FGTS, no âmbito do Programa de Simplificação do Microcrédito Digital para Empreendedores (SIM Digital), instituído pela Medida Provisória nº 1.107, de 17.03.2022, convertida na Lei nº 14.438, de 24.08.2022.

POR QUE A CGU REALIZOU ESSE TRABALHO?

O trabalho contempla a realização de auditoria envolvendo especificamente as aplicações de recursos do FGTS no FGM, que apresentou rentabilidade negativa de R\$ 1,4 bilhão em 2022, reflexo de um índice de inadimplência de aproximadamente 80% nas operações de microcrédito concedidas com garantia do FGM.

QUAIS AS CONCLUSÕES ALCANÇADAS PELA CGU? QUAIS AS RECOMENDAÇÕES QUE DEVERÃO SER ADOTADAS?

Identificaram-se falhas de governança ao longo dos processos de elaboração e de implementação do Programa SIM Digital. Não houve o envolvimento de todos os atores relevantes à temática tratada, sobretudo o Conselho Curador do FGTS (CCFGTS). Ainda, os estudos técnicos e jurídicos não contemplaram, com maior profundidade, os impactos financeiros no patrimônio do Fundo e a necessária conformidade às normas vigentes, evidenciando ações adotadas sem o adequado embasamento no âmbito das competências da Subsecretaria de Políticas Públicas de Trabalho, vinculada à Secretaria de Trabalho do então Ministério do Trabalho e Previdência (MTP).

No tocante ao FGM, as medidas de ajustes do estatuto do Fundo, adotadas pela administradora CAIXA, e os ajustes promovidos na política de riscos do agente financeiro CAIXA, acrescidas ao fato de ter sido a única instituição financeira habilitada a operar com essas garantias, pode ter ampliado o apetite ao risco de inadimplência das operações do FGM e, conseqüentemente, riscos ao patrimônio do FGTS, haja vista (i) a inexistência de obrigatoriedade dos agentes financeiros possuírem participação no FGM e (ii) a possibilidade de receberem ampla cobertura da carteira e não possuírem metas a cumprir.

Considerando esse contexto, recomendou-se a avaliação da pertinência de inclusão de competência na Estrutura Regimental do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) que preveja o encaminhamento ao CCFGTS de propostas normativas relativas ao FGTS, para que o referido Conselho participe do processo decisório relacionado à aplicação de recursos do Fundo; o encaminhamento do Relatório ao Conselho Curador, à Consultoria Jurídica do MTE e ao Conselho Monetário Nacional para conhecimento e eventual atuação no âmbito de suas competências, considerando as situações identificadas neste Relatório; bem como o monitoramento da recuperação dos créditos das operações honradas.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

BB	Banco do Brasil
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CAIXA	Caixa Econômica Federal
CCFGTS	Conselho Curador do FGTS
CFGL	Conselho de Fundos Governamentais e Loterias da CAIXA
CGU	Controladoria-Geral da União
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CMN	Conselho Monetário Nacional
FAT	Fundo de Amparo ao Trabalhador
FGI	Fundo Garantidor para Investimentos
FGM	Fundo Garantidor de Microfinanças
FGO	Fundo de Garantia de Operações
FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
GAP	Grupo de Apoio Permanente ao CCFGTS
ME	Ministério da Economia
MEI	Microempreendedor Individual
MF	Ministério da Fazenda
MP	Medida Provisória
MPS	Ministério da Previdência Social
MTE	Ministério do Trabalho e Emprego
MTP	Ministério do Trabalho e Previdência
PF	Pessoa Física
PJ	Pessoa Jurídica
PNMPO	Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado
ROGAP	Reunião Ordinária do Grupo de Apoio Permanente
SCR	Sistema de Informações de Créditos
SEBRAE	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas

SPT	Secretaria de Proteção ao Trabalhador
SIM Digital	Programa de Simplificação do Microcrédito Digital para Empreendedores
VaR	<i>Value at Risk</i>
VICOR	Vice-Presidência de Riscos da CAIXA
VIMAR	Vice-Presidência Agente Operador da CAIXA
VINOV	Vice-Presidente de Negócios de Varejo da CAIXA
RVD	Remuneração Variável de Dirigentes

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	7
RESULTADOS DOS EXAMES	10
1. Parecer de mérito que acompanhou a proposição da Medida Provisória nº 1.107/2022 não contemplou estudos e análises de unidades do Ministério da Economia e do Ministério do Trabalho e Previdência cujas competências estavam relacionadas com a política pública do SIM Digital.	10
2. Parecer de mérito que acompanhou a proposição da Medida Provisória nº 1.107/2022 não contemplou análise suficiente e adequada quanto aos possíveis impactos sobre o patrimônio líquido do FGTS, resultando em prejuízo de R\$ 1,4 bilhão em 2022.	12
3. Autorização, por meio da Portaria MTP nº 660/2022, para contratação de empréstimo a portadores de operações de crédito ativas, contrariando o previsto no art. 3º da Medida Provisória nº 1.107/2022.	14
4. Questionamentos no âmbito do Grupo de Apoio Permanente ao Conselho Curador do FGTS a respeito dos riscos relacionados ao Programa SIM Digital.	16
5. Alteração de regras do Estatuto do FGM contribuíram para o aumento do apetite a riscos do Fundo.	18
6. Insuficiência das medidas de governança e gestão para assegurar a sustentabilidade do Fundo Garantidor de Microfinanças.	19
7. Aplicação de R\$ 3 bilhões no Fundo Garantidor de Microfinanças em desconformidade com dispositivos da Lei nº 8.036/1990, que dispõe sobre o FGTS.	23
8. Disponibilização de empréstimos pelo Agente Financeiro CAIXA, sem a devida orientação aos mutuários, conforme previsto na Resolução do Conselho Monetário Nacional nº 4.854/2020, que dispõe sobre as operações de microcrédito.	25
RECOMENDAÇÕES	28
CONCLUSÃO	29
ANEXOS	31
I – Quiz utilizado na contratação de empréstimo, conforme disposto no “Procedimento Operacional Padrão, Processo – Crédito Canal CAIXA Tem”	31
II – MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE AUDITADA E ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA	33

INTRODUÇÃO

Trata-se de auditoria realizada junto à Secretaria de Proteção ao Trabalhador (SPT) do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) e à Caixa Econômica Federal (CAIXA) sobre as aplicações de recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) no Fundo Garantidor de Microcrédito (FGM), realizadas por intermédio da CAIXA, na qualidade de Agente Operador do FGTS¹, no âmbito do Programa de Simplificação do Microcrédito Digital para Empreendedores (SIM Digital), instituído pela Medida Provisória (MP) nº 1.107, de 17.03.2022, convertida na Lei nº 14.438, de 24.08.2022.

O presente trabalho teve início a partir de manifestação apresentada pelo Ministro de Estado do Trabalho e Emprego, também Presidente do Conselho Curador do FGTS (CCFGTS), ao Ministro da CGU, contextualizando os riscos ao patrimônio do Fundo decorrentes da mencionada iniciativa e propondo a realização de auditoria específica nas aplicações de recursos do FGTS no FGM. De acordo com publicação realizada pela CAIXA², na qualidade de administradora do FGM, o referido fundo apresentou rentabilidade negativa de R\$ 1,4 bilhão em menos de doze meses do aporte inicial de R\$ 3 bilhões, reflexo de um índice de inadimplência de aproximadamente 80% nas operações de microcrédito concedidas com garantia do FGM.

Com o objetivo de avaliar se a proposição de norma e a aplicação de recursos relativos ao FGM e ao FGTS estavam aderentes à Lei nº 8.036, de 11.05.1990, que dispõe sobre o FGTS, ao Decreto nº 9.191, de 01.11.2017, que estabelece normas e diretrizes para elaboração e encaminhamento de propostas de atos normativos ao Presidente da República pelos Ministros de Estado, e em conformidade com as normas e as melhores práticas de governança e gestão, realizaram-se análises com vistas a responder às seguintes questões:

1. A proposição de Medida Provisória que instituiu o Programa de Simplificação do Microcrédito Digital para Empreendedores (SIM Digital) está de acordo com o previsto nos normativos vigentes?
2. A aplicação dos recursos do FGTS no FGM foi efetuada em conformidade com as práticas de governança e os normativos pertinentes relativos ao FGTS?
3. A Minuta de Portaria do extinto Ministério do Trabalho e Previdência (MTP) estava aderente ao previsto na Medida Provisória nº 1.107/2022?
4. A CAIXA, na condição de Administradora do FGM, atuou em conformidade com as normas e as melhores práticas de governança e gestão com o objetivo de garantir os interesses do Fundo?

A auditoria foi realizada no período de 06.09.2023 a 30.04.2024, e utilizou as técnicas de indagação oral, análise documental e processamento de dados. Registra-se que não foi possível acessar registros do Sistema de Informações de Créditos (SCR) disponibilizado pelo Banco Central, requeridas no momento da contratação dos empréstimos, conforme previsto

¹ Conforme manifestação da CAIXA apresentada mediante o Ofício nº 67/2024 SUFUS/GEFUS, de 26.07.2024, as referências apresentadas neste relatório especificarão as funções exercidas pela CAIXA no âmbito do SIM Digital, quais sejam: Agente Operador do FGTS, Administrador do FGM, e Agente Financeiro, de modo que a utilização exclusiva de um desses termos estará relacionada à atuação da CAIXA nas respectivas funções.

² Extraído de <https://fundosdegoverno.caixa.gov.br/consultar-fundos>, em 03.05.2024.

na Lei do SIM Digital e na Resolução do Ministério da Previdência e Trabalho nº 660/2002, pois tais dados não foram registrados pelos sistemas do Agente Financeiro CAIXA, na qualidade de Instituição Concedente de Crédito habilitada no âmbito do FGM.

Considerações Iniciais

De acordo com manifestação da CAIXA, em março de 2021, o então Ministério do Trabalho e Previdência procurou a empresa para avaliar a possibilidade de criação de fundo garantidor para as operações de microfinanças, no intuito de viabilizar o programa de empreendedorismo e microcrédito governamental em elaboração. Ato contínuo, em outubro de 2021, ocorreram discussões iniciais entre MTP e CAIXA para a criação do Programa SIM Digital.

Em fevereiro de 2022, o Conselho de Fundos Governamentais e Loterias (CFGL) da CAIXA, por provocação da Administradora do FGM, aprovou alterações no Estatuto do FGM que viabilizaram a política posteriormente definida no âmbito da MP nº 1.107/2022. No mesmo mês, no âmbito da CAIXA enquanto Agente Financeiro, ocorreram tratativas com vistas ao aumento do limite de risco de concessão de empréstimos no âmbito do SIM Digital, aprovado pelo Comitê Delegado de Vice-Presidentes de Risco, Capital, Segurança da Informação e Gestão de Crise de modo a viabilizar o atendimento do público-alvo definido pela referida MP.

Em 14.03.2022, o Ministro do Trabalho e Previdência submete Exposição de Motivos de proposta de Medida Provisória com o objetivo de instituir o Programa SIM Digital para apreciação da Presidência da República, a qual foi publicada em 17.03.2022. No mesmo dia da publicação da MP, a CAIXA, na qualidade de Agente Financeiro, emite duas resoluções relacionadas ao SIM Digital: a primeira aprova o lançamento de produtos de crédito com cobertura de garantia do Fundo Garantidor de Microfinanças; e a segunda excepcionaliza os níveis máximos de exposição a risco admitidos pela empresa pública, *[informações suprimidas por solicitação da CAIXA, classificadas sob restrição de acesso, na forma dos parágrafos 1º e 2º do Art. 5º do Decreto nº 7.724/2012]*, no âmbito dos produtos de crédito que compõem o portfólio de Microfinanças, com cobertura de garantia de fundos garantidores.

Em 22.03.2022, a CAIXA, na função de Agente Operador do FGTS, informa ao MTP que foi realizada a destinação do montante de R\$ 3,0 bilhões do FGTS para o FGM, conforme previsto na Medida Provisória.

No dia 28.03.2022, o Ministério do Trabalho e Previdência publicou a Portaria MTP nº 660, com vistas a regulamentar o SIM Digital, estabelecendo procedimentos a serem observados pelos participantes do referido Programa. Adicionalmente, inovou o previsto em Medida Provisória ao autorizar o empréstimo para clientes com operações de crédito ativas na pesquisa disponível no Sistema de Informações de Créditos disponibilizado pelo Banco Central, quando a regra prevista na MP era mais restritiva.

Entre julho e novembro de 2022, devido ao aumento do risco identificado nas contratações realizadas com garantias do FGM, o Agente Financeiro suspendeu progressivamente a contratação para clientes com riscos mais elevados que haviam sido excepcionalizados em resolução de 17.03.2022.

A CAIXA, como Administradora do FGM, publicou Relatório de Administração – Exercício 2022 contendo a prestação de contas do referido Fundo. Informa que foram contratadas 4.035.956

Operações Garantidas com um valor total garantido de R\$ 2,4 bilhões. Ainda, registra um prejuízo acumulado de R\$ 1,4 bilhão, e uma inadimplência de 65,2% no principal produto (Crédito CAIXA Tem Produtivo, que responde por 96,8% dos contratos informados). No intuito de minimizar os prejuízos do FGTS na aplicação junto ao FGM, o Conselho Curador do FGTS, por meio da Resolução CCFGTS nº 1.063, de 20.06.2023, aprovou o resgate das cotas do FGM no montante de recursos financeiros disponíveis ainda não vinculados às garantias já contratadas, deduzidas as demais despesas administrativas necessárias à operacionalização do FGM até o seu encerramento.

Ato contínuo, o Agente Operador do FGTS informou à Secretaria Executiva do FGTS, em 21.07.2023, que foi realizado o resgate de cotas no FGM no montante de R\$ 1,0 bilhão.

RESULTADOS DOS EXAMES

1. Parecer de mérito que acompanhou a proposição da Medida Provisória nº 1.107/2022 não contemplou estudos e análises de unidades do Ministério da Economia e do Ministério do Trabalho e Previdência cujas competências estavam relacionadas com a política pública do SIM Digital.

O Decreto nº 9.191, de 01.11.2017, que trata das normas e diretrizes para encaminhamento de propostas de atos normativos ao Presidente da República pelos Ministros de Estado, estabelece em seu art. 26 que *“as propostas de ato normativo serão encaminhadas [...] por meio de exposição de motivos do titular do órgão proponente”*. No caso de matéria relacionada a dois ou mais órgãos, o art. 29 dispõe que *“a proposta de ato normativo [...] será elaborada conjuntamente e assinada pelos ministros titulares dos órgãos envolvidos”*.

Conforme disposto na Exposição de Motivos assinada pelo Ministro do Trabalho e Previdência, a Medida Provisória nº 1.107/2022 teve seu foco de atuação na política de microcrédito, sendo destinada a criar incentivos à formalização do trabalho e ao empreendedorismo, bem como fomentar a inclusão financeira e o acesso ao microcrédito produtivo para empreendedores excluídos do sistema financeiro. Ainda, autorizou a destinação de R\$ 3,0 bilhões em recursos do FGTS para aquisição de cotas do Fundo Garantidor de Microfinanças.

À época do envio da proposta de MP, as competências do MTP estavam definidas, de maneira provisória, pelo Decreto nº 10.761, de 02.08.2021, as quais contemplavam atribuições relacionadas à política e às diretrizes para a geração de emprego e renda e de apoio ao trabalhador. Não obstante, o Decreto nº 9.745, de 08.04.2019, que aprova a estrutura do Ministério da Economia, também previa essa competência, de maneira concorrente, assim como outras competências relacionadas ao SIM Digital, de maneira exclusiva, a unidades deste ministério, como empreendedorismo e microcrédito produtivo orientado. Inclusive, a Lei nº 13.636, de 20.03.2018, que dispõe sobre o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO), instituía este programa no âmbito do Ministério da Economia. No que tange às competências ministeriais relacionadas ao FGTS, em que pese o Departamento de Gestão de Fundos ter permanecido na estrutura do Ministério da Economia, o Decreto que aprovou a estrutura provisória do MTP previu em seu art. 9º que as unidades responsáveis pelas atividades relativas à promoção, supervisão e orientação da gestão do FGTS ficariam subordinadas ao MTP.

Nesse contexto, apesar de haver unidades no Ministério da Economia que detinham competências relacionadas ao tema abordado pela MP nº 1.107/2022, não houve manifestação de suas unidades, tampouco assinatura da exposição de motivos da MP pelo Ministro desta pasta.

Comparando-se a Exposição de Motivos da MP nº 1.107/2022 com as Exposições de Motivos que subsidiaram as Medidas Provisórias relacionadas às Leis nº 11.110/2005 e nº 13.636/2018, que dispõem sobre o PNMPO, verifica-se que as anteriores foram assinadas por mais de um ministério. A primeira foi assinada pelos Ministros do Trabalho e Emprego, e da Fazenda, enquanto a segunda foi assinada pelos Ministros do Trabalho, da Fazenda, do

Planejamento Desenvolvimento e Gestão e do Desenvolvimento Social, refletindo sua característica interministerial, o que não ocorreu por ocasião da criação do SIM Digital. De maneira similar, a Exposição de Motivos da Medida Provisória que autorizou a aplicação de recursos do FGTS em operações de crédito destinadas às entidades hospitalares filantrópicas e sem fins lucrativos que participem de forma complementar do Sistema Único de Saúde foi assinada pelos Ministros da Saúde, Fazenda, Planejamento e Trabalho.

O não envolvimento de outros ministérios reflete centralização na elaboração da minuta da Medida Provisória e do Parecer de Mérito pelo Subsecretário de Políticas Públicas de Trabalho e pelo Secretário de Trabalho. Destaca-se que não se identificou, no processo em que tramita a proposição do SIM Digital, manifestação formal de áreas cujas competências específicas estavam relacionadas ao tema microcrédito, como a Subsecretaria de Emprego; ao tema empreendedorismo, como a Subsecretaria de Desenvolvimento das Micro e Pequenas Empresas, Empreendedores e Artesanato; e ao tema FGTS, como a Diretoria de Gestão de Fundos, unidades do extinto Ministério da Economia. No caso da MP que autorizou operações de crédito para entidades hospitalares filantrópicas com recursos do FGTS, por exemplo, verifica-se, no processo administrativo, a existência de manifestação da Coordenação-Geral do FGTS posicionando-se de maneira contrária à proposta devido aos potenciais impactos e riscos à sustentabilidade do Fundo e à existência de dívidas dessas entidades junto ao FGTS, demonstrando ter ocorrido a consulta a instâncias com competência para tratar das matérias afetas à MP, o que não se observa em relação àquela que instituiu o SIM Digital.

Ainda, não se identificou consulta ao Conselho Curador do FGTS, responsável pelo estabelecimento de diretrizes e dos programas de alocação dos recursos do FGTS, bem como outros papéis de governança do FGTS, em que pese esse assunto ter entrado na pauta de algumas reuniões do Grupo de Apoio Permanente (GAP) em momento anterior à edição da referida MP, como disposto no item 4.

Como consequência da ausência de manifestação de outras áreas competentes, o Parecer de Mérito da MP que institui o SIM Digital e altera dispositivos legais para estabelecer medidas de estímulo ao empreendedorismo popular e à formalização de pequenos negócios não contempla uma avaliação abrangente sobre o microcrédito e sobre os critérios e impactos financeiros relacionados ao FGTS, resultando nas inconformidades registradas nos itens 2 e 7 deste Relatório.

Ao elaborar a minuta de Medida Provisória de maneira centralizada, sem a formalização de consultas a áreas com competência para tratar dos temas relacionados ao SIM Digital, ao estímulo ao empreendedorismo e à formalização de pequenos negócios, o Subsecretário de Políticas Públicas de Trabalho e o Secretário de Trabalho assumiram o risco de o desenho da política pública não contemplar diversos critérios definidos em normativos, o que contribuiu de maneira direta para o prejuízo financeiro ao FGTS.

2. Parecer de mérito que acompanhou a proposição da Medida Provisória nº 1.107/2022 não contemplou análise suficiente e adequada quanto aos possíveis impactos sobre o patrimônio líquido do FGTS, resultando em prejuízo de R\$ 1,4 bilhão em 2022.

Como antes registrado, o Decreto nº 9.191/2017, estabelece, em seu art. 26, que “*as propostas de ato normativo serão encaminhadas [...] por meio de exposição de motivos do titular do órgão proponente*”, acompanhada do parecer de mérito e de outros documentos necessários à sua análise, nos termos do art. 30, sendo que um dos aspectos a ser contemplado pelo parecer de mérito é a análise do impacto da medida proposta sobre outras políticas públicas, sobretudo quanto à interação ou à sobreposição, segundo o art. 32, VI.

No âmbito do processo que instruiu a MP nº 1.107/2022, o Parecer de Mérito nº 9/2022, assinado em 25.02.2022 e enviado junto à respectiva Exposição de Motivos, informou, com respaldo em manifestação do Agente Operador do FGTS (CAIXA), que a utilização dos recursos do FGTS para aquisição de cotas do FGM não afetaria a rentabilidade dos recursos vinculados às contas dos trabalhadores, nem causaria impacto negativo no fluxo de caixa do referido Fundo.

Não obstante, o parecer de mérito não avaliou de maneira exaustiva os riscos e possíveis impactos financeiros da referida MP sobre o patrimônio líquido do FGTS, tampouco solicitou avaliação dessa natureza à CAIXA, no tocante às seguintes condições previstas na Medida Provisória nº 1.107/2022:

- Possibilidade de os estatutos dos fundos garantidores não preverem exigências de garantias mínimas para as operações às quais dariam cobertura (art. 4º, §5º, II); e,
- Cobertura de até 80% do valor desembolsado em cada operação incluída nas carteiras garantidas e até 75% do valor total de desembolsos efetuados nas operações da carteira à qual a garantia esteja vinculada (art. 7º, §2º, I e II).

Quanto à ausência de exigência de garantias mínimas, este parâmetro foi inserido na alteração do Estatuto do Fundo Garantidor de Microfinanças ocorrida em 04.03.2022, sendo tratado no item 4 deste Relatório.

Quanto à cobertura pelo FGM, a CAIXA, na qualidade de Agente Financeiro, em época anterior à publicação da MP, já considerava a cobertura de 80% em modelo de risco elaborado para subsidiar a aprovação de exceção do seu nível máximo de exposição ao risco e concessão de crédito, a ser aplicado no âmbito do seu portfólio de microfinanças, com cobertura de garantias de fundos garantidores. Ou seja, já naquela ocasião havia estudo técnico considerando dados históricos relacionados a uma massa de clientes com características semelhantes ao público-alvo da política que estava sendo criada pela MP, contemplando, inclusive, uma estimativa de perda esperada para diversos *ratings*, tais dados foram utilizados na estratégia do Agente Financeiro para adesão à linha de garantia do SIM Digital, evidenciando, assim, que havia a possibilidade de se estimar com maior acurácia os impactos financeiros ao FGTS, conforme exposto a seguir.

[informações suprimidas por solicitação da CAIXA, classificadas sob restrição de acesso, na forma dos parágrafos 1º e 2º do Art. 5º do Decreto nº 7.724/2012]

Nesse contexto, considerando as estimativas de perdas e as informações apresentadas pelo Agente Financeiro, a equipe de auditoria estimou uma perda de R\$ 1,2 bilhão da operação, conforme demonstrado na tabela 1.

Destaca-se que o previsto no art. 7º, §2º, II da MP nº 1.107/2022 e no capítulo V art. 8º, §4º do Regulamento da Linha de Garantia, que autoriza uma cobertura pelo FGM de até 75% dos desembolsos efetuados nas operações da carteira à qual a garantia esteja vinculada, possibilitaria à CAIXA e ao MTP, antes mesmo de se iniciar a operação, estimar um prejuízo potencial ao referido fundo no montante aproximado de R\$ 873,8 milhões (75% da perda estimada).

Tabela 1 – Perdas estimadas por rating

[informações suprimidas por solicitação da CAIXA, classificadas sob restrição de acesso, na forma dos parágrafos 1º e 2º do Art. 5º do Decreto nº 7.724/2012]

Fonte: Elaboração da CGU a partir do documento da CAIXA VINOVA/DEESC N 062/2022 – Aprovação de exceção do nível máximo de exposição ao risco.

Adicionalmente, dados encaminhados pelo Agente Financeiro em 12.03.2024, referentes às contratações de crédito com garantia do FGM, revelam que os valores honrados pelo Fundo foram superiores ao estimado utilizando parâmetros do banco, e que estes valores podem ser ainda maiores quando considerados os pagamentos em atraso, conforme tabela 2, a seguir.

Tabela 2 – Perdas reais por rating

[informações suprimidas por solicitação da CAIXA, classificadas sob restrição de acesso, na forma dos parágrafos 1º e 2º do Art. 5º do Decreto nº 7.724/2012]

Fonte: Elaboração da CGU a partir da base de dados “SIM DIGITAL_CGU” enviada pela CAIXA no dia 12.03.2024, contendo os contratos do SIM Digital com as informações gerais dos contratos, bem como rating da operação, dias de atraso, situação da honra e valores recuperados.

Em que pese o FGTS ter contabilizado prejuízo com essa operação na ordem de 1,4 bilhão em 2022, verifica-se que até 12.03.2024 o Agente Financeiro já havia solicitado R\$ 1,6 bilhão em honra, havendo R\$ 728 milhões de parcelas em atraso, e apenas R\$ 301 milhões (aproximadamente 10% do montante total emprestado) liquidado corretamente.

[informações suprimidas por solicitação da CAIXA, classificadas sob restrição de acesso, na forma dos parágrafos 1º e 2º do Art. 5º do Decreto nº 7.724/2012]

A partir desse contexto, identifica-se que havia informações suficientes para prever o impacto financeiro desses empréstimos sobre o FGM e, conseqüentemente, sobre o patrimônio líquido do FGTS. Vale lembrar que uma das premissas utilizadas para a excepcionalização ocorrida era que os empréstimos fossem cobertos pelo FGM, o qual não previa garantias dos contratantes, conforme possibilidade prevista em lei.

Ressalta-se que, conforme disposto em Ofício do Agente Financeiro, as tratativas com o MTP relacionadas à criação do SIM Digital iniciaram em outubro de 2021, e as discussões, pelo Agente Financeiro, sobre os impactos e a operacionalização de produtos com cobertura de fundos garantidores iniciaram em novembro de 2021. Deste modo, considerando que as referidas tratativas foram realizadas em momento anterior à publicação da Medida Provisória nº 1.107/2022, a não inclusão, no parecer técnico, de estimativa de impacto no FGTS quanto aos parâmetros estipulados em normativo (cobertura e ausência de garantias) sugere duas possibilidades: que o Agente Financeiro não apresentou essas estimativas para o MTP, ou que

o MTP optou por não registrar eventual avaliação recebida da CAIXA em seu parecer técnico, revelando fragilidade no processo de governança de elaboração e proposição de normativo. Ainda, considerando que a manifestação do Administrador do FGM em relação ao Relatório Preliminar informa que as referidas tratativas foram realizadas pelo Agente Financeiro, não havendo menção ao envolvimento do Administrador do FGM ou do Agente Operador do FGTS, de forma que o Agente Financeiro pode ter tido acesso a informações dos critérios que seriam definidos posteriormente em Medida Provisória, ou que pode ter atuado na definição dos parâmetros normativos.

Adicionalmente, o Agente Financeiro CAIXA utilizou uma metodologia de avaliação de risco subestimada, o que aumentou o risco de inadimplência, conforme exposto no item 6. Ainda, em que pese o limite de dívida para tomadores de empréstimo estar previsto na Portaria MTP nº 660/2022, não houve revisão de parâmetros utilizados para calcular os riscos desses clientes que estariam negativados. Desse modo, o risco de inadimplência na concessão de empréstimo de R\$ 1 mil para clientes com até R\$ 3 mil em dívidas seria, em princípio, próximo de 100%, considerando que o cliente já demonstrou incapacidade de pagar dívidas anteriores ao ser inserido em cadastros de negativação de crédito, *[informações suprimidas por solicitação da CAIXA, classificadas sob restrição de acesso, na forma dos parágrafos 1º e 2º do Art. 5º do Decreto nº 7.724/2012]*.

Como uma das causas relacionadas a este achado destaca-se a ausência de consulta e de manifestação formal de unidades com competência para considerar o interesse do FGTS, como o Conselho Curador e a Diretoria de Gestão de Fundos do extinto Ministério da Economia, conforme registrado no item 1.

Diante do exposto, verifica-se que o Parecer de Mérito nº 9/2022 não avaliou de forma suficiente o impacto orçamentário e financeiro ao FGTS, sobretudo no tocante às perdas previstas na operação, mesmo com a estimativa desses valores sendo conhecida previamente pelo Agente Financeiro CAIXA, o que contribuiu na materialização do prejuízo financeiro ao FGTS. Apesar desse prejuízo ser absorvido pelo patrimônio líquido, e não prejudicar o saque individual das contas dos trabalhadores, ele acarreta uma perda financeira aos cotistas do Fundo e prejudica a distribuição dos lucros aos trabalhadores, diminuindo seu rendimento. Adicionalmente, caso as estimativas de perdas tivessem sido apresentadas às partes interessadas antes da aquisição das cotas do FGM, poderia haver melhor avaliação dos riscos.

3. Autorização, por meio da Portaria MTP nº 660/2022, para contratação de empréstimo a portadores de operações de crédito ativas, contrariando o previsto no art. 3º da Medida Provisória nº 1.107/2022.

O art. 3º da Medida Provisória nº 1.107/2022, convertida na Lei nº 14.438/2022, define que as operações de microcrédito no âmbito do SIM Digital serão concedidas exclusivamente a pessoas naturais e microempreendedores individuais que não tenham, em 31.01.2022, operações de crédito ativas na pesquisa disponível no Sistema de Informações de Créditos disponibilizado pelo Banco Central, na forma estabelecida em ato do Ministro de Estado do Trabalho e Previdência.

Ao regulamentar o artigo 3º da Medida Provisória, a Portaria MTP nº 660, de 28.03.2022, permitiu a contratação de microcrédito por beneficiários com operações de crédito registradas no SCR cujo somatório não excedesse R\$ 3 mil, limitado a modalidades como empréstimos e financiamentos (rurais, imobiliários, de títulos e valores imobiliários).

Conforme entendimento de Maria Sylvia Zanella Di Pietro a respeito do Poder Normativo³, “o ato normativo não pode inovar no ordenamento jurídico, apenas complementar a lei, sem alterar seu entendimento”.

Nesse contexto, em que pese a MP prever que “as operações de microcrédito no âmbito do SIM Digital serão concedidas [...] na forma estabelecida em ato do Ministro de Estado do Trabalho e Previdência”, observa-se que a Portaria MTP nº 660/2022 foi além da previsão legal, tendo em vista que a MP não deixou margem para a Portaria excepcionalizar a concessão de crédito a portadores de operações de crédito ativas, seja com relação às modalidades permitidas, seja com relação ao valor.

Destaca-se que tal excepcionalização é proposta pela Nota Técnica para Atos Normativos SEI nº 151/2022, assinada em 25.03.2022 pelo Subsecretário de Políticas Públicas do Trabalho e pelo Secretário de Trabalho do MTP onde consta, sobre o art. 3º da Portaria MTP nº 660/2022, que “incluem-se na política aqueles que, por exemplo, em algum momento já chegaram a fazer um crediário em lojas, mas excluem-se aqueles que já possuem operações de crédito em instituições financeiras, em volume relevante” (grifos nossos). É ressaltado, ainda, que quanto mais restritivos forem os critérios, menos beneficiários haverá. Não obstante, não se identifica avaliação dos riscos sobre o índice de inadimplência, nem questionamento a respeito da legalidade de tal excepcionalização.

Nesse sentido, a Nota SEI nº 54/2022/CAF/PGACFFS/PGFN-ME, de 27.03.2022, que registra o exame sob o aspecto jurídico, destaca que o tempo exíguo para exame da minuta de portaria em menos de um dia útil, decorrente de demanda em caráter de urgência⁴, “impede uma análise mais acurada da minuta e que se sugiram correções, a fim de que sejam mitigados riscos jurídicos quanto à interpretação de seu texto.” Não obstante, ressalta que

Estabelecer a forma como se dará a atuação das instituições financeiras no dito programa de governo não autoriza o ministério a dispor sobre as operações de financiamento e as garantias a elas relacionadas, cujos parâmetros estão muito bem definidos na própria Medida Provisória nº 1.107, de 2022.

[...]

Nunca se mostra excessiva a lembrança desse aspecto, que os créditos financiados e as garantias concedidas não são da União, não são públicos.

[...]

³ Conhecido também como Poder Regulamentar, é o poder da Administração Pública de criar normas para complementar as leis e garantir sua correta aplicação, como é o caso, por exemplo, de circulares, portarias, editais ou instruções.

⁴ A referida urgência é exposta em Despacho assinado pelo Subsecretário de Políticas Públicas do Trabalho e pelo Secretário de Trabalho do MTP em 27.03.2022, domingo, o qual alega que atrasos no início do Programa, previsto para iniciar no dia 28.03.2022, segunda-feira, trariam danos à imagem do programa e da instituição financeira, CAIXA.

Assim, muito embora o apontamento em questão constitua-se em risco jurídico de interpretação das regras atinentes à contratação de operação de crédito e à concessão de garantias pelos fundos garantidores como extrapolação das competência do Ministério do Trabalho e Previdência, o dito risco é superável sob a ótica de estar-se diante de instrumento normativo complementar voltado à execução de medida provisória, o qual, sem inová-la, pode repetir comandos desta, sem com isso configurar invasão ou usurpação de competência legislativa (art. 48 da CF) ou regulamentar (art. 84, IV, da CF). (grifos do autor)

Apesar de a referida Nota mencionar o risco jurídico relacionado à extrapolação das competências do Ministério do Trabalho e Previdência ser superável pelo fato de a Portaria, enquanto instrumento normativo complementar, não inovar a Medida Provisória, não há análise expressa quanto à adequação da excepcionalização feita pelo art. 3º da referida Portaria.

Identificam-se como causas dessa extrapolação do poder normativo a centralização feita pela Subsecretaria de Políticas Públicas do Trabalho ao não consultar áreas com competência para tratar do tema; ainda, a assunção do risco pelo gestor ao não solicitar, de maneira expressa, análise jurídica quanto à legalidade da excepcionalização prevista no artigo 3º da Portaria, ao solicitar celeridade, exigindo urgência de manifestação para o mesmo dia, e ao editar normativo frente aos apontamentos do parecer jurídico; bem como a consequente análise jurídica realizada sem o tempo adequado para mitigar o risco jurídico, como expresso no próprio parecer. Adicionalmente, verifica-se que a excepcionalização de nível máximo de risco para oferta de crédito para negativados em momento anterior à publicação da Portaria, realizada no âmbito da CAIXA, Agente Financeiro, como registrado no item 2, pode ter contribuído para a flexibilização do art. 3º da Medida Provisória nº 1.107/2022.

[informações suprimidas por solicitação da CAIXA, classificadas sob restrição de acesso, na forma dos parágrafos 1º e 2º do Art. 5º do Decreto nº 7.724/2012], o que contribuiu para o alto índice de inadimplência e o prejuízo incorrido ao FGM, que chegou ao montante total de R\$ 1,4 bilhão reconhecido na Demonstração Contábil de 2022. Quanto a este prejuízo, vale ressaltar o registro feito em destaque no parecer jurídico cujo trecho foi anteriormente reproduzido de que os recursos utilizados não são públicos, e sim privados, sendo necessário avaliar se tal ato administrativo se caracteriza como dispor de bens privados, o que poderia infringir o previsto no art. 62, §1º, inciso II da Constituição Federal.

4. Questionamentos no âmbito do Grupo de Apoio Permanente ao Conselho Curador do FGTS a respeito dos riscos relacionados ao Programa SIM Digital.

O Regimento Interno do Conselho Curador do FGTS (Resolução CCGFTS nº 1.026, de 10.03.2022), estabelece, em seu art. 15, §1º, que compete ao Grupo de Apoio Permanente contribuir na disseminação de informações técnicas aos membros do Conselho, visando subsidiar suas decisões. Para viabilizar essa atuação, foi atribuída aos membros do GAP a prerrogativa de requerer aos diversos atores ligados ao FGTS as informações necessárias ao conhecimento da realidade da gestão e aplicação dos recursos do Fundo, segundo dispõe o art. 20.

Em que pese o CCFGTS não ter sido envolvido no processo de proposição da MP nº 1.107/2022, conforme mencionado no item 1 deste Relatório, o GAP posicionou-se, na Reunião Ordinária do Grupo de Apoio Permanente (ROGAP) de 15.02.2022, sobre a necessidade de manifestação do CCFGTS quanto ao tema, ao tomar conhecimento que constava na pauta do governo a utilização dos recursos do FGTS para microcrédito.

Porém, somente na ROGAP⁵ de 22.03.2022, após a publicação da Medida Provisória, é que o assunto foi retomado à pauta de discussões, com fortes críticas quanto à utilização dos recursos privados do FGTS como *funding* para o microcrédito em detrimento de outras possíveis fontes de recursos, como, por exemplo, o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) ou o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Além disso, outros questionamentos importantes foram apresentados naquela ocasião, tais como a competência do CCFGTS para estabelecer as diretrizes e o valor para a aplicação; a necessidade de realização de estudos de análise de impacto para o FGTS a longo prazo; e a possibilidade de elevação dos índices de inadimplência devido à previsão de garantia de até 80% do valor do empréstimo e de 75% da carteira da instituição financeira, eventos de risco que se materializaram, conforme registrado nos itens 1, 2 e 5.

Diante dessas considerações, foi proposto à Secretaria-Executiva do Conselho Curador que convidasse representantes do Ministério da Economia (ME)⁶ para apresentar os devidos esclarecimentos, tendo em vista que a MP ainda estava em discussão no Congresso, com a possibilidade de aprimoramento.

A fim de esclarecer esses pontos antes de encaminhar subsídios ao CCFGTS, o GAP também solicitou estudos e notas técnicas que teriam embasado a proposição da MP e reiterou o pedido da presença de representantes do ME, o qual não foi atendido devido a choque de agenda em relação a outros compromissos, conforme disposto em ata da ROGAP de 29.03.2022. Posteriormente, nas reuniões ordinárias de 26.04.2022 e de 10.05.2022, a CAIXA, na condição de Agente Operador, informou que os valores já haviam sido destinados ao Fundo Garantidor de Microfinanças, o que “*não impactava o ativo [do FGTS], pois seria revestido em cotas do próprio FGM*”.

Somente um ano após essa última reunião é que o assunto novamente entrou na pauta de discussões do GAP (nas reuniões de 06 e de 13.06.2023), ocasiões em que foram analisados, dentre outros itens, a proposta para resgate das cotas do FGM ainda não comprometidas com garantias já contratadas; os resultados dessas operações no exercício 2022; e os relatórios de operações contratadas com essas garantias. Assim, diante da rentabilidade negativa apurada para o exercício 2022, de R\$ 1,4 bilhão, e de inadimplência em torno de 80%, propôs-se o resgate das cotas do FGM, o qual foi aprovado pelo Conselho Curador do FGTS, culminando na publicação da resolução nº 1.063 de 20.06.2023. A despeito das preocupações e dos riscos levantados pelo GAP, sobretudo no tocante à legítima apreciação e à necessária regulamentação do Conselho Curador para a aplicação dos recursos do FGTS naquela política de microcrédito, a CAIXA, por entender que a autorização contida na MP nº 1.107/2022 possuía caráter de autoexecutoriedade, sem respaldo em parecer jurídico sobre essa

⁵ As Reuniões Ordinárias do GAP têm periodicidade semanal. Assim, antes da retomada da pauta, houve três reuniões ordinárias.

⁶ Em que pese diversas competências terem sido atribuídas de maneira provisória ao Ministério do Trabalho e Previdência, conforme apontamento no item 1, as atas de reunião do GAP fazem menção à manifestação de equipes do Ministério da Economia.

possibilidade, integralizou o montante de R\$ 3 bilhões no FGM, sem que tenha ocorrido manifestação ou regulamentação pelo CCFGTS, diferentemente do ocorrido na implementação da MP nº 848, de 16.08.2016, que alterou a Lei nº 8.036/1990 para possibilitar a aplicação de recursos do FGTS em operações de crédito destinadas a entidades hospitalares sem fins lucrativos que participavam de forma complementar ao SUS, ocasião em que o Conselho exerceu suas prerrogativas de gestor do FGTS, conforme apontado no item 5.

Não obstante a CAIXA, Agente Operador do FGTS, ter alegado que não houve manifestação contrária ou solicitação de resgate por parte do MTP ou do CCFGTS logo após o cumprimento da determinação legal para a realização do aporte, não se pode deduzir que a ausência de atuação desses órgãos ratifique tacitamente o entendimento do Agente Operador do FGTS. A inexistência de consulta ao CCFGTS corrobora o registro de que a elaboração da política falhou ao não envolver previamente as instâncias de governança do FGTS, bem como ao não prestar os esclarecimentos necessários, e solicitados, que viabilizassem a atuação do GAP no sentido de municiar tempestivamente o Conselho Curador sobre os riscos associados à aplicação dos recursos do FGTS no FGM. Ressalta-se, como antes registrado, que não se identificou parecer jurídico sustentando a atuação da CAIXA, Agente Operador do FGTS, relacionada ao aporte de recursos do FGTS no FGM sem prévia manifestação ou regulamentação do Conselho Curador do FGTS.

5. Alteração de regras do Estatuto do FGM contribuíram para o aumento do apetite a riscos do Fundo.

O Estatuto do Fundo Garantidor de Microfinanças, aprovado em 24.12.2020, previa, em seu art. 1º, §8º, que *“as alterações do Estatuto do FGM serão aprovadas em Assembleia de Cotistas”*.

Em 25.02.2022, o Conselho de Fundos Governamentais e Loterias da CAIXA aprovou alterações no estatuto do FGM, bem como aprovou o Regulamento de Linha de Garantia do FGM. Visando assegurar a conformidade, essa alteração incluiu no estatuto a condição de aprovação em Assembleia de Cotistas apenas *“após a integralização de cotas”*.

Questionada sobre a não aprovação da revisão pela Assembleia de Cotistas, como previa o estatuto vigente à época, a Administradora do FGM manifestou o entendimento de que, visto que ainda não havia cotistas no Fundo, coube ao CFGL a aprovação da revisão. Embora questionável no aspecto técnico-jurídico, visto que a partir da instituição o FGM possui personalidade jurídica distinta e Estatuto próprio, entende-se que o regular registro promovido em cartório é dotado de presunção de legitimidade.

Não obstante, identificam-se alterações de regras do Estatuto que contribuíram para o aumento do apetite a riscos do Fundo.

a) Isenção de integralização de cotas pelas instituições concedentes de crédito

A versão inicial do Estatuto do FGM previa a obrigação de integralização de cotas do FGM pelos agentes financeiros que optassem por aderir à cobertura do FGM, em alinhamento com

o §6º⁷ do art. 9º da Lei nº 12.087/2009, que dispõe sobre a participação da União em fundos garantidores de risco de crédito.

Entretanto, tal previsão foi afastada na revisão do Estatuto realizada em 25.02.2022 ao ser incluído o trecho *“com exceção dos casos em que o Regulamento da Linha de Garantia as isentem de tal obrigação”* (art. 2º, §3º). No caso do Regulamento do FGM, o art. 3º previu que *“as instituições concedentes de crédito são isentas da integralização de cotas”*. Portanto, a exceção aprovada pela estrutura de governança da CAIXA, representada pelo CFGL, na revisão do Estatuto do FGM dispensou a CAIXA, aqui atuando como instituição concedente de crédito, a integralizar cotas do FGM com recursos próprios.

b) Exclusão da obrigação de apresentação de garantia

Algo similar ocorreu em relação à obrigação de apresentação de garantias pelos tomadores de crédito, que era obrigatória e passou a ser facultativa com a revisão do Estatuto, ao dispor que *“as instituições concedentes de crédito poderão ser instadas a exigir dos tomadores de crédito, para as operações garantidas pelo FGM, a vinculação de garantias fidejussórias”*.

Soma-se a esse cenário, *[informações suprimidas por solicitação da CAIXA, classificadas sob restrição de acesso, na forma dos parágrafos 1º e 2º do Art. 5º do Decreto nº 7.724/2012]*, conforme já mencionado no item 2, além da exceção do nível máximo de exposição ao risco, conforme será apresentado no item 6 do Relatório.

6. Insuficiência das medidas de governança e gestão para assegurar a sustentabilidade do Fundo Garantidor de Microfinanças.

De acordo com o inciso I do §1º do art. 5º do Estatuto do FGM, compete à Caixa Econômica Federal *“gerir e dispor dos bens e direitos do fundo em conformidade com a política de investimentos fixada neste Estatuto, zelando pela manutenção de sua rentabilidade e liquidez”*. Ainda, o inciso X do art. 7º do Estatuto prevê como obrigação da Administradora *“agir sempre no único e exclusivo benefício do FGM”*.

Nesse contexto, com base no Relatório de Avaliação Atuarial do FGM, em 31.12.2022, apresentado pela CAIXA (Administradora), verificou-se passivo atuarial avaliado em R\$ 1,8 bilhão⁸, correspondente à diferença entre as garantias que serão honradas, calculadas atuarialmente, e as recuperações de honra esperadas. Esse montante representa o valor presente do compromisso atuarial total a ser garantido pelo FGM na data de referência.

Registra-se que esses valores foram reconhecidos como provisão no passivo circulante do Fundo e levado a resultado como despesas operacionais do exercício, contribuindo para o prejuízo acumulado de 1,4 bilhão no referido exercício. Para o exercício de 2023, dado que o resultado operacional foi positivo em R\$ 317,9 milhões, o prejuízo acumulado do Fundo registrou R\$ 1,1 bilhão.

⁷ §6º do art. 9º da Lei nº 12.087/2009. *“Os agentes financeiros que optarem por aderir à cobertura dos fundos [garantidores de risco de crédito com aporte pela União] deverão integralizar cotas, na forma definida pelo estatuto”*.

⁸ No Relatório de Avaliação Atuarial de 31.12.2023 houve a constituição de passivo atuarial de R\$ 79,7 milhões, uma vez que, dos valores constituídos em 2022, foram pagos pelo FGM cerca de R\$ 1,6 bilhão, perfazendo, portanto, um saldo provisionado de R\$ 257,5 milhões.

Embora o supracitado relatório tenha apresentado que a situação financeira do FGM era saudável, ou seja, baixa probabilidade de insolvência, em 2022, considerando as premissas adotadas, uma vez que o passivo atuarial é inferior ao patrimônio acumulado do Fundo (R\$ 3,4 bilhões), foi destacado que *“o consumo do patrimônio do FGM será superior, no médio prazo, à rentabilidade auferida pelos investimentos, de maneira que o patrimônio tem tendência decrescente ao longo dos próximos anos”*.

Tal diagnóstico foi semelhante ao realizado em 2023 pela empresa responsável pela avaliação atuarial do FGM, conforme segue:

De acordo com o resultado apresentado neste Relatório, o FGM encontra-se em situação superavitária e deverá reconhecer em suas posições financeiras o ativo líquido equivalente a R\$ 871,1 milhões, tendo em vista que as obrigações acumuladas líquidas dos valores esperados a serem recuperados ao Fundo, que corresponde ao passivo atuarial, são inferiores aos recursos já acumulados no Fundo, oriundos dos aportes do FGTS e Comissão de Concessão da Garantia (CCG), além dos rendimentos auferidos.

Não obstante, a seguir, destacam-se aspectos que contribuíram para o prejuízo acumulado, com potencial de afetar a solvência do FGM e, conseqüentemente causar prejuízos ao seu único cotista, qual seja, o FGTS.

a) Excepcionalização de nível máximo de risco para oferta de crédito baseada em premissas frágeis e em projeções sem histórico de contratações anteriores, estando relacionada aos altos índices de inadimplência.

Com vistas ao cumprimento da estratégia do Projeto Microfinanças da CAIXA, a Vice-Presidência de Negócios de Varejo (VINOVA) apresentou proposição para *“aprovação da exceção do nível máximo de exposição ao risco e concessão de crédito para clientes negativados, desde que agregadas garantias para as operações”*.

Em comunicação realizada entre áreas técnicas a respeito da Perda Esperada de Produtos Microcrédito Pessoa Física (PF) e Pessoa Jurídica (PJ), destacam-se os seguintes trechos:

[informações suprimidas por solicitação da CAIXA, classificadas sob restrição de acesso, na forma dos parágrafos 1º e 2º do Art. 5º do Decreto nº 7.724/2012]

, carrega risco elevado aos indicadores de carteira e carteira de crédito. Deste modo, destacamos a necessidade contínua do acompanhamento da qualidade creditícia dos contratos, por parte dos gestores de primeira linha de defesa, visando a manutenção da saúde da carteira de crédito. (grifos nossos)

Registra-se que a Metodologia de Cálculo de Perda Esperada para as novas linhas de crédito PF e PJ com garantia FGM, *[informações suprimidas por solicitação da CAIXA, classificadas sob restrição de acesso, na forma dos parágrafos 1º e 2º do Art. 5º do Decreto nº 7.724/2012]*, utilizou bases históricas de produtos considerados similares para projeção de perda esperada, *[informações suprimidas por solicitação da CAIXA, classificadas sob restrição de acesso, na forma dos parágrafos 1º e 2º do Art. 5º do Decreto nº 7.724/2012]*. Essa metodologia foi ratificada na íntegra pela Gerência Nacional de Risco de Carteira de Crédito. Informa-se que haveria necessidade de monitoramento periódico da carteira, com reporte mensal aos comitês delegados pertinentes e gestor do produto, visando ações tempestivas para manutenção dos indicadores em patamares sustentáveis, o que posteriormente se mostrou como controle mitigatório, porém insuficiente para assegurar a sustentabilidade do FGM.

Cumprir destacar que, mesmo na manifestação da Diretoria Executiva Riscos que acompanhou a Proposição que submeteu o lançamento dos produtos de microcrédito do FGM não foi conferida maior transparência aos tomadores de decisão quanto à fragilidade de premissas e projeções sem histórico de contratações anteriores, eventual causa imediata da frustração das previsões de inadimplência.

b) Não indicação de representante para atuar no FGM pelo Presidente do Conselho Curador do FGTS.

O §4º do art. 5º da Medida Provisória nº 1.107/2022, convertida na Lei nº 14.438/2022, estabeleceu que “o Presidente do Conselho Curador do FGTS designará representante para atuar em nome do FGTS perante o FGM”. A referida MP também alterou a Lei do FGTS, atribuindo ao Presidente do CCFGTS a responsabilidade pela indicação de representante do FGTS na assembleia de cotistas do FGM⁹.

Apesar de solicitação formal realizada em 15.09.2023¹⁰ pelo Agente Operador do FGTS ao Departamento de Gestão de Fundos do Ministério do Trabalho e Emprego, tal representante nunca foi indicado. Ainda, cabe destacar que não há previsão em estatuto a respeito das competências e obrigações desse representante, e que, apesar de prevista no Estatuto, não foi instituída Assembleia de Cotistas do FGM. Tal regulamentação mostra-se essencial para delimitar as competências desse representante, de modo a instrumentalizar a supervisão exercida pelo FGTS sobre o FGM.

c) Potencial conflito de interesse entre funções exercidas pela VIMAR de supervisão e administração do FGM.

A ausência de um colegiado externo de supervisão sobre a gestão do FGM, seja por meio de assembleia ou de representante do próprio CCFGTS, fragilizou a governança do Fundo ao concentrar as decisões estratégicas do FGM na CFGL, composta, dentre outros, pelo Vice-Presidente Agente Operador (VIMAR), haja vista o potencial conflito de interesse entre a função de supervisão com a função de Administrador exercida por essa Vice-Presidência.

d) Inclusão de indicador da carteira de microcrédito no cálculo da bonificação para dirigentes.

Cabe ainda mencionar que a proposta de aprovação de produtos de crédito relacionados ao FGM menciona aderência ao objetivo estratégico da CAIXA “consolidar a CAIXA como o maior Banco de Varejo do País”, que estabelece, dentre outros, o resultado chave “atingir 18,7 milhões de clientes Microfinanças”. Ainda, o projeto de Microfinanças teria como objetivo “reposicionar a CAIXA no mercado de microfinanças do país, com foco no empreendedorismo, mediante a oferta de linha de crédito e orientação financeira adequada às necessidades dos empreendedores”.

Nesse contexto, o Programa de Remuneração Variável de Dirigentes (RVD) da CAIXA de 2022 incluiu o Indicador “Clientes com Microfinanças – Crédito” no cálculo da Bonificação para Dirigentes (exceto para as áreas de Risco e Tecnologia). Em que pese não ter ocorrido pagamento da RVD/2022, em vista do não cumprimento de condições estabelecidas no

⁹ A Lei nº 14.620, de 13.07.2023, alterou a Lei do FGTS, Lei nº 8.036/1990, revogando o art. 9º, §16, deixando de existir a previsão nessa Lei quanto à necessidade de indicação, pelo Presidente do CCFGTS, de representante do FGTS na assembleia de cotistas do FGM.

¹⁰ O Agente Operador do FGTS expõe que, apesar da revogação de artigo da Lei do FGTS, a Lei do FGM continuava com previsão de designação, pelo presidente do CCFGTS, de representante para atuar em nome do FGTS perante o FGM.

programa daquele ano, a existência deste indicador gera um incentivo pela flexibilização de critérios com vistas à ampliação da carteira de clientes de microfinanças.

e) Não inclusão de limite máximo de cobertura por instituição concedente visando preservar o patrimônio do Fundo.

A Lei nº 12.087/2009, em seu Art. 9º, § 4º, inciso VI, dispõe que “os estatutos dos fundos deverão prever: [...] VI - os limites máximos de cobertura de inadimplência, por agente financeiro, que poderão ser segregados [...]” (grifo nosso). Nesse contexto, o estatuto do FGM, em seu art. 7º, inciso II, prevê como obrigação da Administradora “*observar os limites máximos de cobertura e de inadimplência, por instituição concedente de crédito, [...] conforme previsto no Regulamento de cada Linha de Garantia no âmbito do FGM*”.

Para a criação do FGM, segundo informado pela Administradora do FGM, foram realizados *benchmarking* com Banco do Brasil (BB) e Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, gestores respectivamente do Fundo de Garantia de Operações (FGO) e do Fundo Garantidor para Investimentos (FGI) que têm por finalidade garantir parte do risco em operações de crédito dos empréstimos e financiamentos concedidos a um determinado público pelas instituições financeiras autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil (BCB). Verificou-se que ambos os fundos (FGO e FGI) adotam limite máximo de cobertura (*stop loss*) de 7% por instituição concedente, o que representa um controle para preservação do patrimônio do fundo em cenário de concentração das perdas.

No caso do regulamento do FGM, o §4º do art. 8º define que “*fica estabelecido o limite máximo de cobertura de 75% do valor total dos desembolsos efetuados nas operações da carteira à qual a garantia seja vinculada*”, não sendo definido um limite máximo por instituição concedente. O art. 10, por sua vez, autorizou limite de cobertura de 75% quando não houvesse garantia associada, ou com garantia de aval. Quando houvesse garantia de caução de recebíveis ou outras garantias reais esse limite seria reduzido a 50%, e a 5% quando houvesse garantia do FGTS própria ou de terceiros.

Registra-se que a CAIXA foi a única instituição financeira habilitada no FGM, recebendo cobertura de até 75% nos empréstimos realizados. Conforme exposto no item 2, sua carteira de microcrédito apresentou altos níveis de inadimplência, demandado a honra das garantias pelo FGM.

Cumpre destacar que os controles previstos na Lei nº 12.087/2009 foram utilizados como fundamento legal para constituição do FGM pela CAIXA, conforme Proposição da Diretoria Executiva Fundos de Governo de 23.12.2020: “*para a constituição do FGM serão observados os dispositivos presentes na Lei nº 12.087/09, art. 7º e 9º, com vistas a viabilizar futuro e eventual aporte da União no patrimônio do referido fundo*”. Entretanto, a alteração do estatuto não observou tais controles.

Do ponto de vista da governança, os casos apresentados traduzem o risco decorrente de o agente financeiro não participar (ou participar de modo insuficiente) do resultado adverso da sua conduta (não possui patrimônio próprio no fundo, recebe ampla cobertura da carteira e não possui metas), estimulando a exposição a riscos que ordinariamente não assumiria, devido à quase inexistente política de consequências.

Tal situação possibilitou à CAIXA (Instituição Concedente de Crédito) a alterar suas normas internas para dispor sobre exceção do nível máximo de exposição ao risco e concessão de crédito [*informações suprimidas por solicitação da CAIXA, classificadas sob restrição de*

acesso, na forma dos parágrafos 1º e 2º do Art. 5º do Decreto nº 7.724/2012] Pessoa Física e Microempreendedores Individuais (MEI), no âmbito dos produtos de crédito que compõem o portfólio de Microfinanças, com cobertura de garantias de Fundos Garantidores, conforme apontado no item 6. No caso concreto, a aprovação de tais operações fora do apetite ordinário a riscos ficou condicionada à cobertura pelo FGM.

7. Aplicação de R\$ 3 bilhões no Fundo Garantidor de Microfinanças em desconformidade com dispositivos da Lei nº 8.036/1990, que dispõe sobre o FGTS.

A Medida Provisória nº 1.107/2022 alterou o §15 do art. 9º da Lei nº 8.036/1990, autorizando a destinação de R\$ 3,0 bilhões do patrimônio líquido do FGTS para aquisição de cotas no Fundo Garantidor de Microfinanças, constituído pela Caixa Econômica Federal. De acordo com entendimento da CAIXA, Agente Operador do FGTS, a Medida Provisória apresentada pelo Poder Executivo determinou a realização do aporte sem que houvesse necessidade de deliberação a ser realizada pelo FGTS, sendo informado que o Agente Operador do FGTS adotou todos os procedimentos necessários à adequada governança desse aporte.

Não obstante esse entendimento, identificaram-se itens da Lei do FGTS que não foram considerados antes da aplicação desses recursos no FGM, conforme apontamentos a seguir.

a) Ausência de garantia com recursos que não sejam do FGTS

O art. 9º da Lei nº 8.036/1990 dispõe que *“as aplicações com recursos do FGTS serão realizadas exclusivamente (...) em operações que preencham os seguintes requisitos: I – Garantias”* (grifo nosso).

A Medida Provisória, por sua vez, estabelece no §5º do art. 4º que *“os estatutos dos fundos garantidores que oferecerem garantias no âmbito do SIM Digital deverão prever: (...) II - a exigência, ou não, de garantias mínimas para operações às quais dará cobertura”*. Nesse contexto, a Linha de Crédito do FGM possibilitou o empréstimo a requerentes sem a necessidade de apresentarem garantias, respaldado pelo §4º do art. 19 que consta no Capítulo V – das Garantias do Estatuto do FGM, que dispõe:

“... as instituições concedentes de crédito, nas operações garantidas pelo FGM, deverão reduzir do percentual de garantia tradicionalmente exigido, a proporção equivalente ao risco assumido pelo FGM, com exceção de previsão diversa, em linha de garantia específica” (grifos nossos).

No contexto de microcrédito, ressalta-se que uma de suas características é a incapacidade de o tomador do empréstimo oferecer garantias reais. Nesses casos, de acordo com o documento “Introdução ao Microcrédito”, elaborado pelo Conselho da Comunidade Solidária, criado pelo Decreto nº 2.999, de 25.03.1999, a ausência de garantias tem sido suprida pelo aval solidário ou a apresentação de um avalista/fiador que preencha as condições estabelecidas pela instituição de microcrédito. Registra-se que formas alternativas de garantia podem ser previstas a critério do Conselho Curador do FGTS, conforme alínea o, do inciso I do art. 9º da Lei do FGTS. Entretanto, conforme apontado no item 1, não houve consultas ao CCFGTS.

No âmbito do FGM, essas garantias seriam supridas pelo próprio Fundo. Contudo, um investimento com recursos do FGTS não poderia ser suprido com garantias oriundas de recursos que ele próprio aportou, sob o risco de não trazer segurança a esse investimento.

b) Aplicação sem prévio estabelecimento de diretrizes, critérios e valor de aplicação pelo CCFGTS

A Lei nº 8.036/1990, em seu art. 5º, dispõe que compete ao Conselho Curador do FGTS o estabelecimento de diretrizes e os programas de alocação de recursos do FGTS (inciso I) e o estabelecimento, “em relação à autorização de aplicação de recursos do FGTS em fundos garantidores de crédito [...] o valor da aplicação com fundamento em proposta elaborada pelo gestor da aplicação” (inciso XVII, alínea “a”), enquanto o art. 9º explicita que “as aplicações com recursos do FGTS serão realizadas exclusivamente segundo critérios fixados pelo Conselho Curador do FGTS” (grifo nosso).

A respeito das diretrizes e dos critérios, verifica-se que a Resolução nº 702, de 04.10.2012 (atualizada por meio da Resolução nº 1.040, de 20.06.2023), que estabelece diretriz para aplicação dos recursos do FGTS, não previa parâmetros relacionados à política de microcrédito. Ainda, não se identificou proposta de aplicação elaborada pelo gestor da aplicação, tampouco contemplando o valor da aplicação.

De acordo com a CAIXA, Agente Operador do FGTS, a autorização de destinação de R\$ 3,0 bilhões prevista na MP nº 1.107/2022 não dependia de deliberação a ser realizada pelo CCFGTS, ou seja, seria auto executória. Registra-se que não foi apresentada pelo Agente Operador do FGTS análise jurídica quanto a este entendimento sob a luz dos dispositivos da Lei do FGTS. De maneira similar, o Parecer de Mérito nº 9/2022 registrou que a alteração legal destinava prontamente R\$ 3,0 bilhões do FGTS para aquisição de cotas do FGM.

Em sentido contrário, observou-se, no âmbito da vigência da MP nº 848, de 16.08.2016, que também alterou a Lei nº 8.036/1990 para possibilitar a aplicação de recursos do FGTS em operações de crédito destinadas a entidades hospitalares e sem fins lucrativos que participavam de forma complementar ao SUS, protagonismo do Conselho Curador do FGTS ao estabelecer o regramento necessário à aplicação de recursos do Fundo nessa política pública, sobretudo quando criou o programa de crédito específico para essa modalidade, assim como quando definiu o correspondente valor a ser alocado, por intermédio das Resoluções nº 909, de 24.11.2018, e nº 907, de 13.11.2018, respectivamente.

Na ocasião, houve diversas reuniões do Grupo de Apoio Técnico ao Conselho e do próprio Conselho Curador com o objetivo de definir os critérios e diretrizes para a operacionalização do referido programa, buscando garantir o equilíbrio financeiro do Fundo.

c) Integralização de cotas em fundo no qual o FGTS é o único cotista

O inciso XV do artigo 5º da Lei do FGTS atribui ao Conselho Curador do FGTS competência para “autorizar a aplicação de recursos do FGTS em outros fundos de investimento [...], devendo o Conselho Curador regulamentar as formas e condições do investimento, vedado o aporte em fundos nos quais o FGTS seja o único cotista” (grifos nossos). Em que pese o FGM não ser um fundo de investimento, o compartilhamento de riscos com outras partes relacionadas é também previsto na Lei nº 12.087, de 11.11.2009, que dispõe sobre a participação da União em fundos garantidores de risco de crédito para micro, pequenas e médias empresas e para produtores rurais e suas cooperativas. O §6º do art. 9º desta Lei previa que “os agentes

financeiros que optarem por aderir à cobertura dos fundos deverão integralizar cotas, na forma definida pelo estatuto”¹¹.

De acordo com o Relatório de Operações Garantidas elaborado pela CAIXA, Administradora do FGM, o único aporte feito ao FGM foi o do FGTS, previsto pela MP nº 1.107/2022, aumentando o risco de perdas ao FGTS, fato materializado no item 2 deste Relatório.

Ressalta-se que o aporte como único cotista foi possível em decorrência da alteração do Estatuto do FGM realizada em 25.02.2022¹², na qual foi prevista uma exceção à obrigatoriedade de integralização de cotas pelos agentes financeiros que aderissem ao FGM, a qual poderia ser isenta pelo Regulamento da Linha de Garantia. Essa alteração também previu a possibilidade de fundos privados e públicos serem cotistas do FGM, além de pessoas jurídicas.

Em que pese as áreas técnicas da CAIXA e do MTP apresentarem entendimento no sentido da autoexecutoriedade da aplicação de recursos do FGTS no FGM em consequência do disposto na MP nº 1.107/2022, estes entendimentos não estavam respaldados por análise jurídica da adequabilidade à Lei do FGTS, tampouco apresentaram manifestação do Conselho Curador do FGTS, o qual é competente para *“dirimir dúvidas quanto à aplicação das normas regulamentares, relativas ao FGTS, nas matérias de sua competência”*, conforme previsto no inciso VI, do art. 5º da Lei nº 8.036/1990. Ao aplicar R\$ 3,0 bilhões do FGTS no FGM sem respaldo jurídico e manifestação do CCFGTS, a CAIXA realizou ato administrativo cujos riscos estavam concentrados nos recursos oriundos do FGTS.

8. Disponibilização de empréstimos pelo Agente Financeiro CAIXA, sem a devida orientação aos mutuários, conforme previsto na Resolução do Conselho Monetário Nacional nº 4.854/2020, que dispõe sobre as operações de microcrédito.

Um dos pilares do microcrédito, conforme disposto em literatura¹³ que trata deste tema, é a previsão de orientação ao tomador de empréstimo, tanto na figura do agente de crédito como no envolvimento da própria comunidade atendida. Nesse contexto, a Lei nº 13.999, de 18.05.2020, que alterou a Lei do PNMPPO, prevê que a metodologia para concessão de microcrédito produtivo orientado deverá ser *“estabelecida pelo Conselho Monetário Nacional, admitida a possibilidade ... [do] uso de tecnologias digitais e eletrônicas que possam substituir o contato presencial, para fins de orientação e obtenção de crédito”*.

¹¹ A Medida Provisória nº 1.114, de 20.04.2022, convertida na Lei nº 14.462, de 26.10.2022, revogou este parágrafo. Esta MP, no entanto, é posterior ao aporte realizado pelo FGTS ao FGM.

¹² Alteração realizada em data anterior à revogação do §6º do art. 9º da Lei nº 12.087/2009, feita em 26.10.2022, e à edição da MP nº 1.107/2022, de 17.03.2022, que isentava a aplicação deste parágrafo aos fundos garantidores do SIM Digital.

¹³ Relatório do projeto de pesquisa de cooperação técnica entre MTE UnB - Análise de Boas Práticas das Políticas de Microcrédito - Integração com as Políticas de Trabalho e de Renda, disponível em <https://portalfat.mte.gov.br/wp-content/uploads/2022/01/An%C3%A1lise-das-Boas-Pr%C3%A1ticas-de-Microcr%C3%A9dito.pdf>; e A Política e a Atividade de Microcrédito como Instrumentos de Geração de Trabalho e Renda e Inclusão Produtiva, disponível em https://portalfat.mte.gov.br/wp-content/uploads/2022/01/A-Pol%C3%ADtica-e-a-Atividade-de-Microcr%C3%A9dito-como-Instrumento-de-Gera%C3%A7%C3%A3o-de-Trabalho-e-Renda-e-Inclus%C3%A3o-Produtiva_compressed.pdf.

Sobre a referida metodologia, a Resolução do Conselho Monetário Nacional (CMN) nº 4.854, de 24.09.2020, estabelece, em seu art. 3º, §2º, que compreenderá, no mínimo:

I - orientação sobre o planejamento do negócio e acompanhamento da operação;

II - avaliação dos riscos da operação, levando em consideração, pelo menos, a necessidade de crédito, a situação econômico-financeira, grau de endividamento, capacidade de geração de resultados e fluxo de caixa de cada tomador.

Nesse contexto, os empréstimos garantidos por recursos do FGM foram disponibilizados ao público por intermédio do produto Microcrédito Produtivo FGM – PF, acessado pelo aplicativo CAIXA Tem, cujo *Funding* continha exigibilidade direcionada ao Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado.

Na disponibilização dessa nova linha de crédito, o Agente Financeiro CAIXA já observava a capacidade de pagamento do cliente como fator relevante para o desempenho da adimplência da carteira, conforme mencionado no item 2. Adicionalmente, previa a obrigatoriedade de estabelecer um fluxo de comunicação adequado com o cliente, em especial por envolver a concessão de crédito a consumidores potencialmente vulneráveis.

Para atender a essa demanda, o Agente Financeiro CAIXA implementou um quiz¹⁴ orientativo no processo de simulação e de contratação dos empréstimos disponibilizado pelo aplicativo CAIXA Tem, o qual iniciava questionando sobre a finalidade do uso do dinheiro: se pessoal ou para empreendimento.

Na sequência, eram apresentadas cinco perguntas sobre: a forma que o mutuário usaria o dinheiro; o porquê se deve planejar antes de contratar um empréstimo; como usar o dinheiro ganho no negócio; a importância de se ter um seguro para empréstimo; e o que acontece com as parcelas do empréstimo mesmo com o negócio eventualmente dando errado, replicadas no anexo I deste Relatório.

Para a continuidade da jornada de contratação, os questionamentos deveriam ser respondidos corretamente. Caso a opção do cliente não fosse condizente com a resposta esperada, o CAIXA Tem apresentaria a mensagem “Tente outra resposta” até que o cliente assinalasse a opção correta.

Ao final, eram apresentadas ações visando promover a Educação Financeira, sendo opcional a realização do curso “Microcrédito Consciente”, disponível no Portal do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE).

Apesar de a Lei do PNMPO prever a possibilidade de utilização de tecnologias eletrônicas ao invés de contato presencial, a resolução do CMN contempla outros requisitos da metodologia para concessão de microcrédito, a qual deve conter, entre outros aspectos, orientação sobre o planejamento do negócio e a capacidade de geração de resultados, os quais não foram considerados no aplicativo CAIXA Tem.

A utilização de questionário eletrônico como ferramenta de orientação se mostrou uma abordagem impessoal e com escassa aplicabilidade prática no que tange à orientação do negócio. Ainda, a possibilidade de múltiplas tentativas para encontrar a resposta correta não esclarece ao cliente a razão pela qual determinada resposta é a esperada, nem instrui sobre a

¹⁴ O quiz é um conjunto de perguntas com vistas a avaliar o conhecimento de alguém sobre um tema.

gestão dos valores recebidos. Essa lacuna na interação e na orientação adequada, consideradas pela literatura especializada como o cerne do microcrédito, conforme apontado anteriormente, resultou em uma avaliação insuficiente quanto à finalidade da utilização dos recursos, à capacidade de geração de retorno financeiro, e à consequente capacidade de pagamento das parcelas dos empréstimos, o que pode ter potencializado as elevadas taxas de inadimplência, resultando em prejuízo ao FGTS.

Com relação a estes apontamentos, o Agente Financeiro CAIXA, em manifestação apresentada ao relatório preliminar de auditoria, registrada no Anexo II, informou sobre as ações executadas.

RECOMENDAÇÕES

Ao MTE

1 – Avaliar a inclusão de dispositivo na Estrutura Regimental do Ministério do Trabalho e Emprego que preveja o necessário encaminhamento ao CCFGTS de propostas normativas que tenham impactos no FGTS para deliberação e aprovação.

Achados nº 1, 2, 3 e 7

2 – Encaminhar relatório ao CCFGTS para que se manifeste quanto a possível aplicação indevida no FGM das normas regulamentares do FGTS, bem como regulamente a utilização de recursos do FGTS em políticas de microcrédito, caso seja realizado aporte do Fundo nessa aplicação.

Achados nº 1, 3, 5 e 6

3 – Encaminhar relatório à Consultoria Jurídica do Ministério do Trabalho e Emprego para avaliação quanto à legalidade da excepcionalização prevista pela Portaria MTP nº 660/2022 e quanto à constitucionalidade relativa a possível disposição de bens privados do FGTS.

Achados nº 1 e 3

4 - Monitorar a recuperação dos créditos das operações honradas para recomposição parcial do patrimônio do FGM, cobrando da Administradora medidas para maximizar a recomposição dos valores, quantificando os prejuízos efetivamente materializados no FGTS.

Achados nº 2, 4 e 7

À CAIXA – Agente Financeiro

5 - Avaliar a adequabilidade da metodologia utilizada no provimento de microcrédito no âmbito do FGM, considerando os parâmetros disciplinados pelo Conselho Monetário Nacional.

Achado nº 8

CONCLUSÃO

A presente auditoria buscou avaliar a regularidade da aplicação de recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço no Fundo Garantidor de Microfinanças, realizada por intermédio da CAIXA, Agente Operador do FGTS, no âmbito do Programa de Simplificação do Microcrédito Digital para Empreendedores, instituído pela Medida Provisória nº 1.107, de 17.03.2022, convertida na Lei nº 14.438, de 24.08.2022.

A partir das análises realizadas, foram verificadas falhas de governança que perpassaram pelas etapas de elaboração e de implementação dessa política pública, resultando em rentabilidade negativa de R\$ 1,4 bilhão ao FGM no exercício de 2022, com a consequente solicitação de resgate dos recursos disponíveis por parte do Conselho Curador do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, em 20.06.2023, haja vista o elevado índice de inadimplência alcançado, sobretudo, pelo alto risco da concessão de crédito *[informações suprimidas por solicitação da CAIXA, classificadas sob restrição de acesso, na forma dos parágrafos 1º e 2º do Art. 5º do Decreto nº 7.724/2012]*.

Nesse contexto, destaca-se que já no processo de concepção do programa SIM Digital não foram envolvidos todos os atores com atuação sobre a temática tratada, principalmente o CCFGTS, a quem caberia emitir as diretrizes e estabelecer os critérios necessários à operacionalização de qualquer política pública fomentada com recursos do FGTS. Ainda, não se identificaram estudos sobre os impactos financeiros ao patrimônio do Fundo, em que pese o Agente Financeiro CAIXA dispor de estimativas de perdas ao FGM naquela ocasião, conforme relatado no item 2. O não envolvimento de unidades especializadas com atuação em relação à temática evidencia uma centralização na condução desse processo por parte da Subsecretaria de Políticas Públicas de Trabalho, unidade vinculada à Secretaria de Trabalho do então Ministério do Trabalho e Previdência, contribuindo para a não avaliação dos referidos impactos no FGTS.

Ademais, verificou-se que o MTP, ao regulamentar a política pública em comento, por meio da Portaria nº 660/2022, extrapolou os limites fixados na MP nº 1.107/2022 ao flexibilizar os pré-requisitos estabelecidos inicialmente, permitindo, assim, o acesso ao crédito a clientes com crédito ativo. Essa medida permitiu que a CAIXA excepcionalizasse os limites de risco então utilizados, a fim de ampliar o alcance do programa e possibilitar a participação de clientes com maior risco de crédito. Essa situação foi agravada pela não exigência de garantias dos contratantes e pela não integralização de cotas pela entidade concedente de crédito (CAIXA), condições que aumentaram a vulnerabilidade do FGM com reflexo no FGTS. Nesse contexto, importa ressaltar a celeridade com que o processo de regulamentação foi conduzido pela referida Subsecretaria de Políticas Públicas de Trabalho, a qual encaminhou a minuta da mencionada Portaria à Consultoria Jurídica do MTP para análise solicitando resposta em menos de um dia útil, sob a justificativa de urgência, inviabilizando uma análise mais detida e que fosse capaz de identificar a extrapolação à norma originária como ocorrido.

Ressalta-se, ainda, a posição da CAIXA, Agente Operador do FGTS, em considerar a autorização para a destinação de recursos do FGTS ao FGM estabelecida na MP como auto executória, ou seja, sem a necessidade de ratificação ou regulamentação pelo CCFGTS, levantando dúvidas sobre aspectos de interpretação dos dispositivos legais mencionados.

No tocante à governança do FGM, observou-se que a CAIXA promoveu alterações das regras do Estatuto do FGM, demonstrando maior apetite a riscos para o Fundo. Quanto à atuação do Agente Financeiro CAIXA nas operações no âmbito do SIM Digital, verifica-se que a assunção de riscos que ordinariamente não seriam assumidos pela instituição financeira estaria relacionada à inexistência da obrigatoriedade de possuir participação do patrimônio próprio no fundo, de poder receber ampla cobertura da carteira pelo FGM e de não possuir metas a cumprir, bem como pelo fato de ter sido a única instituição financeira habilitada junto ao FGM. Em resumo, o resultado adverso da conduta do Agente Financeiro se deve à quase inexistência de política de consequências definidas em normativos do SIM Digital e no Estatuto e no Regulamento do FGM.

Adicionalmente, importa destacar algumas das medidas adotadas pela CAIXA, Agente Financeiro, a exemplo da exceção ao nível máximo de risco para oferta de crédito baseada em premissas frágeis e em projeções sem histórico de contratações anteriores, e o possível conflito de interesse quanto às funções de supervisão e administração do FGM exercidas pela VIMAR, assim como o incentivo criado por meio de uma bonificação a dirigentes com base em indicador da carteira de microcrédito. Essas medidas possibilitaram a ampliação do acesso ao crédito e contribuíram para rentabilidade negativa acumulada em 2023, com potencial de afetar a solvência do FGM e, conseqüentemente, causar prejuízos ao FGTS enquanto seu único cotista.

Ainda, a concessão de microcrédito sem adequada interação e orientação ao público-alvo do programa, consideradas pela literatura especializada como o cerne do microcrédito, resultou em uma avaliação insuficiente quanto à finalidade da utilização dos recursos, à capacidade de geração de retorno financeiro, e à conseqüente capacidade de pagamento das parcelas dos empréstimos. A fragilidade dessas avaliações, requeridas na metodologia mencionada em Resolução do Conselho Monetário Nacional, pode ter potencializado as elevadas taxas de inadimplência, resultando em prejuízo ao FGTS.

Em decorrência do exposto, verifica-se a fragilidade de aspectos relacionados à governança e à atuação dos atores envolvidos na criação e implementação do Programa SIM-Digital, ressaltando-se a centralização da SPT/MTP na condução desse processo e o não envolvimento do Conselho Curador do FGTS. Essa falha na formulação do programa contribuiu para que os gestores, tanto do MTE quanto da CAIXA, em suas funções da Administradora do FGM, Agente Operador do FGTS e Agente Financeiro, não adotassem medidas suficientes para garantir a sustentabilidade do FGM e, por conseqüente, mitigar o risco de prejuízo ao FGTS. Apesar de o prejuízo alcançado ser absorvido pelo patrimônio líquido do FGTS e não prejudicar o saque individual das contas dos trabalhadores, acarretou uma perda financeira aos cotistas do Fundo e prejudicou a distribuição dos lucros aos trabalhadores, diminuindo o seu rendimento.

Por fim, conforme disposto no parágrafo único, art. 6º, da Portaria Conjunta nº 1/2023 da Secretaria Federal de Controle Interno, da Corregedoria-Geral da União e da Secretaria de Integridade Privada, fatos ou condutas evidenciadas neste relatório que eventualmente ensejem a apuração de responsabilidade administrativa poderão ser encaminhados às instâncias específicas da CGU para a realização de juízo de admissibilidade, nos termos da legislação vigente.

ANEXOS

I – Quiz utilizado na contratação de empréstimo, conforme disposto no “Procedimento Operacional Padrão, Processo – Crédito Canal CAIXA Tem”¹⁵

De que forma você deve usar esse dinheiro?

A quantia que estamos te oferecendo vem de uma linha de crédito chamada MPO, ou Microcrédito Produtivo Orientado. Esse crédito serve para apoiar e financiar investimentos de empreendedores como você... Ler menos¹⁶

- Curtir uma viagem de férias
- Pagar minha conta de celular
- Fazer melhorias no meu negócio
- Na entrada pra compra de carro

Por que é preciso me planejar antes de contratar um empréstimo?

É muito importante que você calcule mensalmente a diferença entre o que você gasta (despesas) e o que você ganha (receitas) com o seu negócio. Só assim você sabe o quanto pode pegar emprestado de forma segura... Ler menos

- Para não atrasar o pagamento
- Para a parcela caber nas minhas contas
- Para o sucesso do meu negócio
- Todas as alternativas

Como devo usar o dinheiro que eu ganhar com o sucesso do meu negócio?

- Pagar as parcelas e investir mais no meu negócio
- Fazer um churrasco para amigos
- Comprar roupas novas
- Apenas para uso pessoal

Por que é importante ter um seguro para meu empréstimo?

- O seguro quita sua dívida em caso de morte ou invalidez permanente por acidente
- Você e sua família ficam protegidos por todo o período do seu empréstimo

¹⁵ A resposta correta está marcada com um X à frente.

¹⁶ As imagens apresentadas no Procedimento Operacional Padrão não permitem ler a pergunta até o fim.

- Você pode concorrer a sorteios de R\$ 1.000 todo mês
- Todas as alternativas anteriores

Caso o meu negócio não dê certo, o que acontece com as parcelas do meu empréstimo?

- Ainda preciso pagar as parcelas
- Não preciso mais pagar as parcelas
- Deixo as parcelas acumularem e espero para renegociar
- Deixo meu nome sujo na praça

II – MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE AUDITADA E ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

Achado nº 1

Não houve manifestação da unidade examinada para o achado de nº 1.

Achado nº 2

Manifestação da unidade auditada

A manifestação da CAIXA, na qualidade de Administradora do FGM, foi enviada mediante o Ofício nº 67/2024 SUFUS/GEFUS, de 26.07.2024, nos seguintes termos:

1. Em análise do Relatório de Avaliação Preliminar, referente ao objeto de trabalho dessa auditoria na avaliação da aplicação de recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) no Fundo Garantidor de Microfinanças (FGM), comparecemos nesta oportunidade, manifestando-nos na qualidade de Administradora do FGM, visando esclarecer os pontos considerados relevantes no documento, de forma a contribuir para a sua elucidação e esclarecimento, a partir das seguintes considerações abaixo:

1.1. Preliminarmente, importa ressaltar que, como bem sabe essa douta equipe de auditoria, a CAIXA atua no processo exercendo diversas e diferentes funções, a saber: (i) na administração do FGM; (ii) na contratação de operações de crédito no âmbito da linha de garantia Sim Digital; (iii) como agente operador do FGTS. Assim sendo, conforme previsão estabelecida no art. 9º do Estatuto do FGM, as atividades de gestão, contabilidade e demais atividades das funções de Administradora encontram-se segregadas daquelas relacionadas ao papel de cotista e de concessora dos empréstimos e financiamentos garantidos pelo Fundo, sendo essa uma segregação relevante a ser considerada, sobretudo para a adequada compreensão das circunstâncias apresentadas. Vejamos, assim, o que diz dispositivo mencionado:

“Art. 9º A Administradora segregará a gestão e a contabilidade do FGM de suas demais atividades e ainda:

Parágrafo único. **A Administradora segregará as funções de administração do FGM das funções de cotista e de financiadora dos empréstimos e financiamentos garantidos pelo Fundo.”**

1.2. Adicionalmente, a Lei 13.303/2016 que estabelece a obrigatoriedade da observância de regras e princípios como o da boa governança, da gestão pública e da segurança jurídica às empresas públicas e entidades estatais da Administração Direta, também contempla a necessidade do princípio da segregação de funções como meio essencial para a proteção dos interesses legítimos de seus usuários, estabelecendo parâmetros objetivos, visando evitar conflitos de interesse e garantir uma gestão transparente e eficiente.

1.2.1. Nesse contexto, importante destacar que o Relatório Preliminar - Auditoria 1514799, aqui agora analisado, imputa à CAIXA a responsabilidade por diversas supostas ocorrências, o que faz sem diferenciar, entretanto, o papel desta empresa pública em cada uma das circunstâncias consideradas, o que acaba por implicar em entendimentos ambíguos acerca dos papéis exercidos e funções relacionadas, o que se deve aqui então objetivamente distinguir.

1.2.2. Nesse sentido, de modo a elucidar alguns desses pontos relevantes, apresentamos sugestões de ajustes de redação no Anexo I, de forma a melhor compreender e esclarecer cada atividade objetivamente relacionada, tornando claras as circunstâncias em cada caso aplicáveis.

1.3. Realizados esses esclarecimentos prévios, passamos a nos posicionar acerca do resultado dos exames consignados no Relatório de Avaliação nº 1514799, especialmente itens 2, 5 e 6, à luz do papel de Administradora do FGM.

“Item 2 - Parecer de mérito que acompanhou a proposição da Medida Provisória nº 1.107/2022 não contemplou análise suficiente e adequada quanto aos possíveis impactos sobre o patrimônio líquido do FGTS, resultando em prejuízo de R\$ 1,4 bilhão em 2022.

(...) Em relação à CAIXA, a aprovação de exceção do nível máximo de exposição ao risco sem a devida análise e divulgação prévia às partes interessadas quanto aos possíveis impactos financeiros para o patrimônio do FGM demonstra postura de centralização sobre importantes decisões na gestão de riscos do Fundo gerido pela CAIXA.”

1.3.1 Inicialmente, trazemos a essa unidade de controle que a segregação entre as funções da Administradora do FGM e da Instituição Concedente de Crédito (ICC) encontra previsão no art. 48 do Estatuto Social da CAIXA, regramento orientador da definição de competência do agente financeiro pelo processo decisório quanto à estratégia relacionada ao nível de exposição ao risco dos produtos para concessão de crédito das operações do Sim Digital.

1.3.1.1 Nesse ponto, é fundamental compreender que a atuação da CAIXA enquanto Administradora do FGM segue regras e procedimentos específicos e completamente desvinculados dos interesses da CAIXA Agente Financeiro (AF) ou Instituição Concedente de Crédito (ICC), sendo assim, no mínimo, um erro de premissa sugerir que a atuação dessa Empresa Pública, na qualidade de principal agente operador de política públicas do Governo Federal possa pretender ou direcionar atuações de forma a possibilitar concentração ou centralização de quaisquer atividades.

1.3.2 No tocante aos limites financeiros para operação do FGM, informamos que foram fixados na MP nº 1.107/2022, convertida na Lei nº 14.438/2022, e reproduzidos na Portaria MTP nº 660/2022, no Estatuto e no Regulamento da Linha de Garantia do Programa SIM Digital disponibilizados para livre adesão das Instituições Concedentes de Crédito interessadas. Nesse contexto, as definições de apetite às garantias e ao risco de crédito relativamente à Linha de Garantia do Sim Digital não foram objeto de definição pela estrutura segregada de Governança interna da CAIXA relacionada ao FGM, uma vez que decisão da Administradora do Fundo não se sobrepõe ao que expressamente determinado pela Lei.

1.3.2.1 Assim, o FGM, operando em cumprimento às regras de *compliance*, observou as disposições legais e concedeu garantias às operações do Programa SIM Digital nos termos e limites objetivamente fixados pela legislação e regulamentação aplicável, não se havendo falar assim em qualquer ingerência da CAIXA (Agente Financeiro) em quaisquer dessas atividades.

1.3.2.1.1 Ainda, cumpre informar que as condições oferecidas à ICC CAIXA seriam as mesmas concedidas a quaisquer outras ICC que manifestassem interesse e cumprissem os requisitos previstos, sendo integralmente exigível a observância do integral tratamento isonômico a todos os demais agentes de mercado.

1.3.2.2 A avaliação de conveniência e oportunidade de adesão à linha de garantia do FGM é assunto tratado no âmbito das ICC, sobre o qual a Administradora do Fundo Garantidor não possui nenhuma interferência.

1.3.2.3 Assim, conforme sua conveniência e sem qualquer interferência do Fundo, a ICC CAIXA traçou a sua estratégia de risco, vislumbrando os limites possíveis para a sua atuação dentro dos parâmetros desenvolvidos pela sua equipe técnica e sob os controles internos exclusivamente a ela aplicáveis, razão

pela qual não se pode de forma alguma considerar que a constituição e/ou a atuação do FGM possa ter sido construída de forma a possibilitar qualquer vantagem econômica para ela, mostrando-se assim necessária a realização de ajustes na redação do relatório proposto, de forma a afastar qualquer confusão de papéis, sobretudo quanto à sugestão de suposta “centralização” na tomada de decisões que afetaram o Fundo, o que efetivamente não corresponde a qualquer elemento constante da atuação da CAIXA como Administradora do Fundo.

1.3.2.4 Importante frisar que (i) a principal premissa da segregação de funções consiste em afastar o conflito de interesses na tomada de decisão, (ii) elementos de exposição a risco são considerados sujeitos a sigilo porquanto refletem diretamente na estratégia da instituição concedente de crédito, (iii) informação sobre impactos financeiros no patrimônio do FGM não eram esperadas que fossem disponibilizadas pela ICC à Administradora, haja vista que o inciso II, do art. 7º da Lei 14.438/2022, bem como o Regulamento em seu art. 8º já previam os limites máximos de tolerância a risco do Fundo.

1.3.2.5 Desse modo, compreendemos necessária a revisão do achado, com a exclusão do trecho transcrito abaixo, de forma a preservar o adequado entendimento quanto aos papéis desempenhados pela CAIXA.

“Adicionalmente, a CAIXA falhou na administração e gestão desses Fundos ao não apresentar as estimativas de perdas às partes interessadas antes da aquisição das cotas do FGM.”

1.3.3 Conforme já informado anteriormente por meio do Ofício nº 21/2024 SUFUS/GEFUS, encaminhado a esse órgão em 03/04/2024, a Administradora, para subsidiar a gestão desse novo modelo de fundo garantidor, contratou uma empresa especializada na elaboração de cálculo atuarial, sobretudo em função da ausência de histórico de inadimplência relacionada ao público alvo da linha garantida, visando o desenvolvimento de metodologia que aportasse técnica específica de análise de risco acerca do comportamento de adimplência, da capacidade financeira e da evolução da saúde do Fundo, haja vista o curtíssimo histórico no exercício 2022 e projeções para o exercício de 2023.

1.3.3.1 O resultado desse cálculo permitiu à Administradora contabilizar como provisão de despesas com honra o montante de R\$ 1,8 bilhão para o exercício 2023, que, conforme “Tabela 2 – Perdas reais por rating” do Relatório, apresentou uma execução financeira com honras no valor de R\$ 1,6 bilhão, demonstrando assim que a contabilização da provisão registrada pela Administradora se mostrou ainda mais conservadora e assertiva, sobre o possível cenário de default das operações garantidas pelo FGM.

Em complemento, foi encaminhado anexo ao citado Ofício nº 67/2024 contendo sugestões de ajustes na redação do relatório.

Análise da equipe de auditoria

Inicialmente, os gestores reforçam a diferença e a necessária segregação das três funções exercidas pela CAIXA em relação ao FGM: agente financeiro, administradora do FGM e agente operador do FGTS. Nesse sentido, ao longo dos apontamentos do relatório, buscou-se indicar expressamente a qual papel exercido pela CAIXA faz-se referência.

Prossegue o gestor apresentando argumentos para exclusão do trecho “Adicionalmente, a CAIXA falhou na administração e gestão desses Fundos ao não apresentar as estimativas de perdas às partes interessadas antes da aquisição das cotas do FGM”. Segundo manifestação dos gestores ao relatório preliminar, essas estimativas de perda não foram compartilhadas com a Administradora do FGM nem com o Agente Operador do FGTS em razão da segregação de funções no âmbito da CAIXA. Não obstante, o conhecimento prévio dos parâmetros de cobertura e a ausência de garantias pela CAIXA enquanto Agente Financeiro evidenciam o compartilhamento de informações que deveriam estar restritas aos elaboradores da referida

política pública, de modo que estimativas de perda calculadas a partir destes parâmetros poderiam ter retroalimentado a avaliação de impacto financeiro, conforme exposto no item 2. Quanto à atuação da Administradora, destaca a contratação de consultoria atuarial para dar suporte à contabilização da projeção de perdas do FGM, o que fora relatado em maiores detalhes no item 6.

Achado nº 3

Manifestação da unidade auditada

A manifestação da CAIXA, na qualidade de Agente Operador do FGTS, foi enviada mediante o Ofício nº 033/2024/SUFUG/GECRI, de 30.07.2024, nos seguintes termos:

1. Em atenção ao Relatório de Avaliação Preliminar nº 1514799 da Controladoria-Geral da União, apresentamos manifestação da CAIXA, na qualidade de Agente Operador do FGTS.

(...)

1.2 Ao analisar o Relatório Preliminar nº 1514799, que trata da Avaliação da aplicação de recursos do FGTS no Fundo Garantidor de Microfinanças (FGM), verifica-se como pontos de necessário destaques aqueles constantes dos itens 3, 4, 7 e, também, das consequentes conclusões relacionadas, entendendo como necessária sua adequada compreensão e, no caso, a avaliação da possibilidade de revisão. Senão, vejamos:

3. Autorização, por meio da Portaria MTP nº 660/2022, para contratação de empréstimo a portadores de operações de crédito ativas, contrariando o previsto no art. 3º da Medida Provisória nº 1.107/2022

(...) o prejuízo incorrido ao FGM, que chegou ao montante total de R\$ 1,4 bilhão reconhecido na Demonstração Contábil de 2022. Quanto a este prejuízo, vale ressaltar o registro feito em destaque no parecer jurídico cujo trecho foi anteriormente reproduzido de que os recursos utilizados não são públicos, e sim privados, sendo necessário avaliar se tal ato administrativo se caracteriza como dispor de bens privados, o que poderia infringir o previsto no art. 62, §1º, inciso II da Constituição Federal.

1.2.1 Em relação a esse ponto 3, importante destacar as seguintes conclusões constantes do Relatório apresentado:

Ressalta-se, ainda, a posição da CAIXA em considerar a autorização para a destinação de recursos do FGTS ao FGM estabelecida na MP como auto executória, ou seja, sem a necessidade de ratificação ou regulamentação pelo CCFGTS, levantando dúvidas sobre aspectos de interpretação dos dispositivos legais mencionados, **principalmente quanto ao risco de esse ato administrativo caracterizar-se como disposição de bens privados, o que poderia violar o artigo 62, §1º, inciso II da Constituição Federal.** (grifo nosso)

1.2.1.1 Conforme se verifica a partir das considerações tecidas e das conclusões apresentadas, o Relatório em análise destaca a potencial discussão a respeito da validade dos comandos contidos nas disposições da MPV nº 1.107/2022, a partir de uma discussão quanto à natureza dos recursos utilizados, entendendo como “privada” a natureza jurídica do FGTS o que, a rigor, poderia acarretar a possível discussão quanto à constitucionalidade daquela norma.

1.2.1.2 Em relação à validade da MPV nº 1.107/2022, a Comissão Mista do Congresso Nacional manifestou-se quanto aos aspectos de constitucionalidade, adequação financeira, orçamentária e mérito,

posteriormente a medida foi apreciada e votada para aprovação na Câmara dos Deputados e Senado Federal, sendo convertida em lei, de modo que se pressupõe, portanto, a legalidade da referida MPV.

1.2.1.3 Tratando-se de norma regularmente submetida aos trâmites próprios do devido processo legislativo, é de se destacar que, como bem ensina a doutrina da Teoria Geral do Direito, a sua constitucionalidade é presumida, não se havendo assim falar em imputação de responsabilidade de quaisquer agentes que a ela se tenha então objetivamente submetido e observado, sem que se verificasse qualquer determinação judicial em sentido diverso.

1.2.1.4 A consideração de tratarem-se os recursos oriundos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS de recursos de natureza privada, e, a partir daí, eventualmente questionáveis as disposições da MPV nº 1.107/2022, com a mais respeitosa vênia, apresenta-se como ilação completamente inexigível em relação à CAIXA ou a qualquer outro agente público ou privado submetido aos seus comandos, sobretudo diante da completa inexistência (ao menos naquele momento) de qualquer discussão judicial a esse respeito.

1.2.1.5 Ademais, a Lei nº 8.036/1990 assegura ao trabalhador o acesso aos recursos de sua conta vinculada, quando comprovado o mérito do saque, a qualquer tempo, o que afasta a violação ao artigo 62, §1º, inciso II da Constituição Federal, sobretudo porque, apesar de caracterizável como verba de natureza originariamente privada, tais recursos encontram-se indisponíveis aos potenciais titulares, sendo mantidos sob a guarda e gestão estritamente legal, e, por isso, eminentemente pública, o que bem demonstra que a discussão quanto à natureza jurídica do FGTS, com toda a certeza, não se apresenta como um tema de solução simples, da forma como parece pretender sugerir o Relatório analisado.

Análise da equipe de auditoria

O Agente Operador do FGTS argumenta que, de acordo com a doutrina da Teoria Geral do Direito, a constitucionalidade de Medida Provisória é presumida, não cabendo análise pela CAIXA. Desse modo, exclui-se o trecho grifado da conclusão. Não obstante, mantém-se entendimento de que os riscos assumidos pelos formuladores da política pública e que resultaram em prejuízos ao FGM e, conseqüentemente, ao FGTS, podem ser analisados à luz do art. 62, §1º, inciso II da Constituição Federal.

Achado nº 4

Manifestação da unidade auditada

A manifestação da CAIXA, na qualidade de Agente Operador do FGTS, foi enviada mediante o Ofício nº 033/2024/ SUFUG/GECRI, de 30.07.2024, nos seguintes termos:

1.2.2 Não bastasse, o Relatório de Avaliação Preliminar menciona também, no item 4, trecho da Ata da Reunião do GAP, o seguinte:

4. Questionamentos no âmbito do Grupo de Apoio Permanente ao Conselho Curador do FGTS a respeito dos riscos relacionados ao Programa SIM Digital

(...)

Posteriormente, nas reuniões ordinárias de 26.04.2022 e de 10.05.2022, a CAIXA, na condição de Agente Operador, informou que os valores já haviam sido destinados ao Fundo Garantidor de Microfinanças, o que “*não impactava o ativo [do FGTS], pois seria revestido em cotas do próprio FGM*”. (...)

1.2.2.1 A apresentação para ciência quanto à integralização de cotas no FGM, e respectivo impacto no fluxo de caixa do FGTS, foi realizada junto ao Grupo de Apoio Permanente (GAP) do CCFGTS, em reunião ocorrida em 26 ABR 2022, conforme consta na pauta da 920ª reunião do GAP.

1.2.2.2 Esclarecemos que na apresentação realizada, cujo trecho reproduzimos abaixo, constou que o aporte de recursos do FGTS no FGM, naquele momento, não gerava impacto no ativo do FGTS visto que os valores seriam revertidos em cotas do fundo garantidor, as quais, enquanto fração ideal de um patrimônio, tem seu valor sujeito ao desempenho do fundo nos exercícios seguintes.

Resultado		Balanço		
Valor : 39 Bilhões	FGM: R\$ 3 Bilhões – 03/22 FMP: R\$ 6 Bilhões – 06/22 Saque Extraordinário: R\$ 30 Bilhões - 04 a 06/22	FGM : 3 Bilhões	<ul style="list-style-type: none">Não impacta o ativo, pois será revertido em cotas do FGM (sujeito ao desempenho do fundo nos exercícios seguintes)	
Impacto 2022 : R\$1,8 Bilhão		FMP e Saque Extraordinário : 36 Bilhões	<ul style="list-style-type: none">Redução do Passivo (saldo das contas vinculadas);Redução do Ativo (disponibilidade)Sem impacto no Patrimônio Líquido	
<small>Valores em Bilhão</small>				
	2022	2023	2024	2025
SELIC	12,5%	10%	7,67%	7%
TR + 3%	4,29%	3,66%	3%	3%
RECEITAS	R\$ -2,6	R\$ -3,9	R\$ -3,0	R\$ - 2,7
DESPESAS	R\$ +0,8	R\$ +1,3	R\$ +1,1	R\$ +1,1
<small>Fonte: Panorama Macroeconômico Abril/22 – SPE Ministério da Economia Despesa com JAM – FMP e Saque Extraordinário</small>				



1.2.2.3 No tocante a atuação da CAIXA, no exercício de Agente Operador, é imperioso esclarecer que a Instituição exerce papel técnico no Conselho Curador do FGTS, e, sempre que convocada a prestar esclarecimentos/informações, cumpre seu dever, nos termos definidos no Regimento Interno do referido conselho:

Art. 6º O Conselho reunir-se-á:

(...)

§ 6º A Caixa Econômica Federal, na qualidade de agente operador do FGTS, **prestará assessoramento técnico ao Conselho Curador do FGTS, sempre que convocada.** (grifos nossos)

1.2.2.4 Nesse contexto, no momento em que apresentadas as informações ao GAP, da forma como indicado no Relatório, a consideração apresentada expressava a efetiva realidade do momento, de que o aporte de recursos do FGTS no FGM, por si só, não representava alteração material no patrimônio daquele Fundo, circunstâncias que correspondia às informações contábeis então objetivamente apresentadas.

Análise da equipe de auditoria

A Caixa, na qualidade de agente operador, exerce um papel técnico no Conselho Curador do FGTS, devendo fornecer as informações necessárias para o entendimento da gestão e aplicação dos recursos do Fundo. Embora tenha sido indicado que as informações apresentadas sobre o aporte de recursos do FGTS no FGM não geravam impacto no ativo do FGTS naquele momento, visto que os valores seriam revertidos em cotas do fundo garantidor, outras informações importantes não foram apresentadas. Por exemplo, a necessidade de realizar estudos de análise de impacto para o FGTS a longo prazo e a possibilidade de elevação

dos índices de inadimplência devido à previsão de garantia de até 80% do valor do empréstimo e de 75% da carteira da instituição financeira. Essas informações seriam essenciais para uma melhor tomada de decisão, conforme apontado no achado.

Achado nº 5

Manifestação da unidade auditada

A manifestação da CAIXA, na qualidade de Administradora do FGM, foi enviada mediante o Ofício nº 67/2024 SUFUS/GEFUS, de 26.07.2024, nos seguintes termos:

1.4.1. Reiterando o informado por meio do Ofício nº 124/2023 SUFUS/GEFUS, foi identificada a necessidade de ajustar o Estatuto do FGM, aprovado pela Resolução CFGL 479, de 24/02/2022, a fim de adequá-lo à possibilidade de recebimento de aportes, considerando discussão no âmbito do Governo Federal de medidas de estímulo ao crédito, ao empreendedorismo popular e à formalização dos pequenos negócios, bem como possibilitar a ampliação da oferta e/ou de condições para acesso ao crédito por pessoas naturais e/ou jurídicas, incluindo os enquadrados no Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO), de que trata a Lei nº 13.636/2018.

1.4.2. A exposição do FGM a riscos decorre dos parâmetros operacionais previstos no art. 7º da Lei 14.438/2022, onde foram fixados pelo Parlamento os limites de cobertura individual da garantia do Fundo bem como o teto de perda em caso de pagamento de honras. Tais definições, incluindo o prazo máximo para solicitação de honras ao FGM, foram reproduzidas no estatuto e regulamento da linha de garantia, portanto sem qualquer flexibilização quanto ao perfil de risco decorrente da lei.

1.4.3. O Tribunal de Contas da União – TCU¹⁷ classifica como finalidades dos Fundos Garantidores, o objetivo de cobrir, direta ou indiretamente, total ou parcialmente, o risco de operações financeiras ou atividades produtivas de interesse público, são vinculações de recursos para determinados fins, com um expressivo número de possibilidades de arranjos de gestão e estrutura, o que decorre de suas finalidades e do que foi estabelecido nas normas de criação ou regulamentação.

1.4.3.1. Desse modo, a alteração do Estatuto objetivou atender ao que preconizava a Lei e consequentemente a ampliação da oferta de crédito ao público-alvo, além de permitir possibilidade de aporte de fontes diversificadas de recursos, estabelecendo que os regulamentos das linhas de garantia disciplinassem a forma de vínculo das instituições concedentes de crédito ao Fundo.

1.4.3.2. Cumpre esclarecer que o FGM não possuía cotistas para deliberarem sobre a alteração do Estatuto, conforme determina o art. 30º da 1ª versão do Estatuto, razão pela qual sendo um Fundo de natureza privada, criado e Administrado pela CAIXA, a legitimidade decisória sobre modificações estatutárias, era da própria Administradora do Fundo, conforme previsto no art. 6º da 1ª versão do Estatuto.

“Art. 6º Fica a Administradora autorizada, nos limites de sua competência, a realizar todas as operações, **praticar todos os atos que se relacionem com o objeto do FGM**, e exercer todos os direitos inerentes à propriedade dos bens e direitos integrantes do patrimônio do FGM, inclusive o de ações, recursos e exceções, podendo abrir e movimentar contas bancárias, adquirir e alienar livremente títulos ou quaisquer outros bens e direitos pertencentes ao FGM, bem como transigir.”

1.4.3.3. Desse modo, a alteração do Estatuto do FGM seguiu todo o rito de governança da Administradora do FGM, tendo sido observado o disposto no Manual Normativo OR 004, versão 077 – Funcionamento

¹⁷ Fonte: Relatório TCU de Levantamento TC 033.311/2020-0

dos Órgãos Colegiados de Governança da CAIXA, anexo IV – Regimento Interno do Conselho de Fundos Governamentais e Loterias, artigo 6º, inciso XVII, e as diretrizes da PO055 - Política de Relacionamento com Clientes e Usuários de Produtos e Serviços Caixa (PRC), versão 004, “Adequação de produtos, serviços e canais ao perfil do cliente e usuário” e “Ética, responsabilidade e transparência nas relações”

“Art. 6º. Compete ao CFGL: I. Aprovar: a) a orientação superior dos negócios e serviços da Vice-Presidência que lhe é vinculada (...) “5.7.2 Na criação e comercialização dos produtos que integram seu portfólio, a CAIXA atua com legítimo interesse na satisfação de seus clientes e alcance dos seus resultados estratégicos”.

1.5 Em relação ao item “**a) Isenção de integralização de cotas pelas instituições concedentes de crédito**”, conforme já informado anteriormente por meio do Ofício nº 124/2023 SUFUS/GEFUS, reforçamos o esclarecimento de que o FGM foi constituído em 2020 com base na Lei nº 12.087/2009, que previa à época em seu art. 9º, § 6º, a necessidade de participação dos agentes financeiros, mediante integralização de cotas, que optassem por aderir à cobertura dos Fundos, conforme transcrito abaixo:

“Art. 9º..... (...) § 6º Os agentes financeiros que optarem por aderir à cobertura dos fundos deverão integralizar cotas, na forma definida pelo estatuto”

1.5.1 No entanto, a Medida Provisória 1.107, de 17/03/2022, posteriormente convertida na Lei nº 14.438, de 24/08/2022, promoveu alterações na Lei nº 12.087/2009 trazendo a previsão de inaplicabilidade dos § 3º e § 6º do art. 9º para fundos garantidores nas contratações realizadas no âmbito do SIM Digital, conforme transcrito abaixo:

“Art. 4º (...) § 1º O disposto nos § 3º e § 6º do art. 9º da Lei nº 12.087, de 11 de novembro de 2009, não se aplica aos fundos garantidores nas contratações realizadas no âmbito do SIM Digital.”

1.5.2 Reitera-se que o ajuste do estatuto realizado em 2022 teve por objetivo tornar as disposições estatutárias mais amplas, uma espécie de Estatuto guarda-chuva, deixando para os regulamentos das respectivas linhas de garantia a possibilidade de prever as especificidades e ainda calibragem ao apetite por riscos, além de permitir a possibilidade de aporte de fontes diversificadas de recursos.

1.5.3 Assim, é importante salientar que os parâmetros de funcionamento da Linha de Garantia Sim Digital foram definidos na MPV nº 1.107/2022, convertida na Lei nº 14.438/2022, artigo 7º, § 2º, incisos I e II, os quais foram rigidamente adotados pela Administradora do Fundo, a saber, (i) cobertura de até 80% do valor desembolsado em cada contrato de crédito e (ii) cobertura de 75% do valor total de desembolsos efetuados nas operações da carteira (*stop loss*), os quais não foram impactados pela não aquisição de cotas pela ICC, pois, independente do apetite a risco da ICC, o Fundo não excedeu o teto legal de perdas com honras de garantia (75%).

1.5.3.1 Deve-se destacar o fato de que as instituições concessoras do crédito, em função da cobertura pelo Fundo de até 80% do valor desembolsado, permaneceram com exposição ao risco de 20% de cada operação.

1.6. Em relação ao item “**b) Exclusão da obrigação de apresentação de garantia**”, a alteração em relação à obrigação de apresentação de garantias pelos tomadores de crédito, passando a ser facultativa, se deu para que o Estatuto permitisse multiplicidade de modalidades de operações de crédito que possam ser objeto da garantia do Fundo, as quais constituirão linhas de garantia a fim de atenderem às especificidades das linhas de crédito.

1.6.1. As condições de concessão das garantias pelo FGM constituem regras gerais e específicas e são estabelecidas em duas normativas elaboradas no âmbito da governança do Fundo:

- Estatuto do Fundo – Estabelece as diretrizes gerais de funcionamento do FGM e fixa regras aplicáveis indistintamente a todas as garantias prestadas, e

- Regulamento das Linhas de Garantia – Disciplina características e condições específicas para concessão de garantias a um conjunto de operações ou carteiras de crédito.

1.6.2 Frente a exposição de fatos acima, as alterações promovidas no Estatuto do Fundo tiveram o objetivo de permitir que cada linha de garantia previsse suas próprias regras. Assim, o Fundo não impõe nem limita o risco de crédito tolerado pela ICC, conforme suas estratégias comerciais, o qual deve ser assumido e avaliado pelo agente financeiro gestor da linha de crédito, ou, para o caso de opção pela integralização de cotas por qualquer outro ente interessado em atender determinado público, seria possível a customização de linha de garantia, dentro do seu apetite a risco, respeitadas, contudo, as regras gerais aplicáveis indistintamente a todas as garantias prestadas.

1.6.2.1 Ressaltamos que, em atendimento ao art. 11º, II da Portaria MTP nº. 660/2022, o Regulamento da Linha de Garantia, em seu art. 10º, trouxe a possibilidade das ICC apresentarem outras garantias, com impacto sobre o limite de garantia e também da comissão de concessão de garantia a ser recolhida, vide art. 12º.

1.6.3 Ao solicitar habilitação ao FGM em, 24/03/2022, a ICC CAIXA, obedecendo as regras estatutárias do Fundo, apresentou por meio do documento do Pedido de Habilitação ao FGM, além de suas regras de concessão e manutenção das operações de crédito, o certificado de autorização de funcionamento expedido pelo Banco Central do Brasil, as quais serviram de insumo para avaliação de auditoria independente exigida pelo Regulamento da Linha de Garantia no seu inciso VIII, do Art. 5º como condição para o processamento do pedido de honra ao Fundo.

1.6.3.1 É oportuno esclarecer que não há determinação legal para que a Administradora do FGM avalie o risco assumido pela ICC na concessão de créditos, uma vez que, estando regularmente autorizada a operar no mercado bancário brasileiro, é presumível a assertividade de suas políticas de risco sabidamente fiscalizadas pelas autoridades competentes, restando assim completamente inadequada a redação do relatório, título do item 5, de modo que nos permitimos sugerir o seguinte ajuste:

Item 5. Alteração do Estatuto do FGM, por meio da Governança da Administradora, com o objetivo de promover o acesso ao crédito e ampliar os mecanismos de garantia para a concessão de microcrédito produtivo para empreendedores.

Em complemento, foi encaminhado anexo ao citado Ofício nº 67/2024 contendo sugestões de ajustes na redação do relatório.

Análise da equipe de auditoria

Em resumo, os gestores apresentam diferentes argumentos para defender a inadequação da redação do sumário do achado, reforçando que as alterações de regras do FGM foram realizadas em conformidade com a legislação para deixá-las mais abrangentes, contribuindo para o aumento do apetite a riscos e não da exposição a riscos do FGM, e que os limites legais previstos foram fielmente reproduzidos no Estatuto do Fundo.

A sugestão de alteração no sumário e no corpo do achado foram parcialmente acatadas, baseando-se no texto proposto no Anexo I ao Ofício nº 67/2024 SUFUS/GEFUS, de 26.07.2024, haja vista divergência de entendimento quanto à conformidade das alterações, pelo fato de terem ocorrido em momento anterior à alteração legislativa. Além disso, foram promovidos ajustes pontuais de redação, para conferir maior clareza quanto a qual das três funções era exercida pela CAIXA no contexto, assim como padronização de expressões ao longo do Relatório.

Achado nº 6

Manifestação da unidade auditada

A manifestação da CAIXA, na qualidade de Administradora do FGM, foi enviada mediante o Ofício nº 67/2024 SUFUS/GEFUS, de 26.07.2024, nos seguintes termos:

2.1. Conforme relatório atuarial, indispensável para gestão do Fundo, o FGM sempre apresentou situação financeira saudável, frente às obrigações assumidas com as garantias do Programa SIM Digital. O consumo do patrimônio do FGM, superior à rentabilidade auferida pelos investimentos, deve-se ao modelo financeiro escolhido pelo Parlamento brasileiro como medida anticíclica no cenário pós Pandemia de COVID-19, uma vez que os limites legais, mencionados no item 3.2.3, admitiram *stop loss* (75% do valor total de desembolsos efetuados nas operações da carteira) acima do praticado por outros fundos similares.

2.2. Reiteramos que nos procedimentos para pagamento das honras do FGM, a Administradora exige das ICC, ao final de cada exercício, parecer de auditoria externa com objetivo de atestar a regularidade das operações contratadas regularidade das solicitações de honra e procedimentos de cobrança, bem como a recuperação das honras que poderão, ainda, ser objeto de revisão pela Administradora para fins de verificação do cumprimento das regras da garantia do Fundo.

2.3. Em relação ao item “**c) Potencial conflito de interesse.**”, é oportuno elucidar que, conforme antes já apontado, a Governança da Administradora do FGM atua de forma completamente segregada da Instituição Financeira CAIXA, de modo que a suposição de que o Vice-Presidente de Negócios de Varejo (VINOVO), então responsável pela estratégia de criação dos produtos de crédito relacionados ao SIM Digital, seja componente do CFGL é absolutamente equivocada, conforme se pode constatar no art. 55º do Estatuto Social da CAIXA, não se vislumbrando assim qualquer risco de “conflito de interesse” da forma como apontado. Observe:

“c) Potencial conflito de interesse. A ausência de um colegiado externo de supervisão sobre a gestão do FGM, seja por meio de assembleia ou de representante do próprio CCFGTS, fragilizou a governança do Fundo ao concentrar as decisões estratégicas do FGM na CFGL, composta pelo Presidente da CAIXA, o próprio Vice-Presidente Agente Operador (VIMAR), o Vice-Presidente de Negócios de Varejo (VINOVO) e o Vice-Presidente de Riscos (VICOR), haja vista o aparente conflito entre a função de supervisão com a função de Administrador exercida pela VIMAR e a função gestora.”

“Estatuto CAIXA Art. 55. O Conselho de Fundos Governamentais e Loterias é composto pelos seguintes membros: I-Presidente da CEF, que o presidirá; II-Vice-presidente designado para a administração e operacionalização das loterias federais e dos fundos instituídos pelo Governo Federal, incluído o FGTS; III-Vice-Presidente designado para as funções de controles internos e gestão de riscos; e IV-Vice-Presidente designado para a gestão de distribuição de produtos e serviços”

2.4. A Administradora do FGM conduz suas decisões e ações relativas aos negócios do Fundo adotando rígido *Compliance* frente à legislação e normas administrativas. Para garantir independência decisória, o Estatuto da CAIXA prevê no art. 48º segregação da Vice-presidência Agente Operador dos colegiados decisórios que vinculam as demais vice-presidências da instituição financeira. A publicidade é um dos principais elementos capazes de mitigar o risco moral, haja vista que as regras de funcionamento do Fundo sempre foram tornadas disponíveis a quaisquer interessados como se percebe por meio da prática de depositar as versões do Estatuto do FGM e Regulamento da Linha de Garantia no competente cartório, da tempestiva divulgação do Manual de Procedimentos Operacionais (MNPO) no sítio eletrônico da CAIXA, bem como da tomada de providências para divulgação dos Relatórios de Administração.

2.4.1. A Administradora desde 28/06/2023, por meio da **CE SUFUS/GEFUS 015/2023**, buscou junto ao Conselho Curador do FGTS, como exige o § 4º do art. 5º da Lei nº 14.438/2022, a indicação do representante do Fundo, externo à estrutura da CAIXA, para composição da assembleia de cotistas, órgão

deliberativo do FGM e competente inclusive para julgar a prestação de contas feita pela Administradora do FGM.

2.5. Frente ao exposto, requer-se a exclusão do marcador “c” do item 6, considerando as justificativas e fatos apresentados por essa Administradora do FGM.

2.6. Por fim, as regras de funcionamento e limites operacionais decorrem da Lei, sendo princípio de direito a não possibilidade de alegação de seu desconhecimento, de modo que não se pode constatar qualquer assimetria de acesso às informações, da forma como considerado.

2.7. As definições de parâmetros do FGM foram todas publicadas em seu Estatuto, Regulamento da Garantia e Manual de Normas e Procedimentos Operacionais- MNPO, tendo sido permitido o conhecimento, apreciação e adesão por todas as instituições financeiras interessadas e que atendessem às regras estabelecidas, bem como o Cotista FGTS.

2.8. Diante disso, avalia-se que as considerações destacadas do Relatório apresentado carecem de necessária adequação, sobretudo diante da necessidade de adequada compreensão da atuação própria da CAIXA, no caso, no papel de Administradora do FGM, afastando-se assim qualquer apontamento ou sugestão de centralização de interesses diversos daqueles eminentemente próprios das atividades do Fundo, devendo assim ser devidamente adequadas as considerações nos termos aqui então objetivamente apontados.

Em complemento, foi encaminhado anexo ao citado Ofício nº 67/2024 contendo sugestões de ajustes na redação do relatório.

Análise da equipe de auditoria

Em sua manifestação, os gestores defendem a inadequação do item c), que tratou de potencial conflito de interesse. No mérito, argumentam que o Vice-Presidente de Negócios de Varejo (VINOV) não participa do CFGL, sendo inadequado falar em conflito de interesses.

No entanto, o apontamento tratou da atuação do Vice-Presidente Agente Operador (VIMAR) no CFGL, resultando em aparente conflito entre a função de Administrador do FGM com a função de supervisão do FGM exercida no CFGL (por exemplo, para alteração de regras do Estatuto do Fundo). Tudo isso reforçado pela ausência de um colegiado externo de supervisão sobre a gestão do FGM, seja por meio de assembleia ou de representante do próprio CCFGTS, fragilizando a governança do Fundo. Além disso, foram promovidos ajustes pontuais de redação, para conferir maior clareza quanto a qual das três funções era exercida pela CAIXA no contexto, assim como padronização de expressões ao longo do Relatório.

Assim, foi ajustada a redação do item c) para deixar claro o apontamento de potencial conflito de interesse entre funções exercidas pela VIMAR de supervisão e administração no âmbito do FGM, não podendo essa interpretação ser extrapolada para a atuação da VIMAR em outros fundos públicos.

Além disso, foram promovidos ajustes pontuais de redação, para conferir maior clareza quanto a qual das três funções era exercida pela CAIXA no contexto, assim como padronização de expressões ao longo do Relatório.

Achado nº 7

Manifestação da unidade auditada

A manifestação da CAIXA, na qualidade de Agente Operador do FGTS, foi enviada mediante o Ofício nº 033/2024/ SUFUG/GECRI, de 30.07.2024, nos seguintes termos:

1.2.3 Em seguida, em seu item 7, o Relatório de Avaliação Preliminar apresenta a seguinte manifestação:

7. Aplicação de R\$ 3 bilhões no Fundo Garantidor de Microfinanças em desconformidade com dispositivos da Lei nº 8.036/1990, que dispõe sobre o FGTS

(...)

identificaram-se itens da Lei do FGTS que não foram considerados antes da aplicação desses recursos no FGM, conforme apontamentos a seguir:

a) Ausência de garantia com recursos que não sejam do FGTS

(...)

b) Aplicação sem prévio estabelecimento de diretrizes, critérios e valor de aplicação pelo CCFGTS

(...)

Em sentido contrário, observou-se, no âmbito da vigência da MP nº 848, de 16.08.2016, que também alterou a Lei nº 8.036/1990 para possibilitar a aplicação de recursos do FGTS em operações de crédito destinadas a entidades hospitalares e sem fins lucrativos que participavam de forma complementar ao SUS, protagonismo do Conselho Curador do FGTS ao estabelecer o regramento necessário à aplicação de recursos do Fundo nessa política pública, sobretudo quando criou o programa de crédito específico para essa modalidade, assim como quando definiu o correspondente valor a ser alocado, por intermédio das Resoluções nº 909, de 24.11.2018, e nº 907, de 13.11.2018, respectivamente.

1.2.3.1 Não obstante o entendimento acima exposto, o qual avalia como atuação diferente na operacionalização da MPV nº 1.107/2022 quando comparada àquela adotada para a MPV nº 848/2016, esclarecemos que essas medidas possuem características distintas, não havendo, da análise técnica realizada, parâmetros de comparabilidade.

1.2.3.2 Conforme previsto na Lei nº 8.036/1990, art.º 6, inciso III, o FGTS possui um orçamento anual e plurianual de aplicação dos recursos nos setores apoiados, por meio de programas de aplicação que estão descritos na Resolução do Conselho Curador do FGTS - CCFGTS nº 702/12, os quais são aprovados anualmente pelo CCFGTS.

1.2.3.2.1 O risco de crédito dessas operações é assumido pelo Agente Operador do Fundo, o qual, a partir de avaliação de risco de cada agente financeiro que deseja operar com recursos do FGTS, aprova anualmente a abertura de limite de crédito em favor desses agentes, promovendo a devida alocação de recursos. Para tanto, são exigidas as garantias previstas na Lei nº 8.036/1990, art. 9º.

1.2.3.3 Nesse bojo, a MPV nº 848/2016 criou um novo setor de aplicação de recursos do FGTS, o setor da Saúde, que se somou aos setores apoiados até aquele momento existentes, de habitação, saneamento e infraestrutura, para possibilitar a previsão anual e plurianual de recursos para o financiamento de instituições filantrópicas de saúde, sem, contudo, criar o programa específico de aplicação, nem determinar quanto de recurso deveria ser destinado a ele, cabendo ao CCFGTS regulamentar, em atendimento ao disposto no art. 5º, inciso I, da Lei nº 8.036/1990.

I - estabelecer as diretrizes e os programas de alocação dos recursos do FGTS, de acordo com os critérios definidos nesta Lei, em conformidade com a política nacional de desenvolvimento urbano e as políticas setoriais de habitação popular, saneamento básico, microcrédito e infraestrutura urbana estabelecidas pelo governo federal; (não há grifo no original)

1.2.3.3.1 Os parâmetros de aplicação do FGTS saúde foram estabelecidos na Res. CCFGTS nº 909/2018, por meio da qual o Conselho definiu a forma como se dariam as aplicações anuais de recurso no novo setor de aplicação.

1.2.3.4 A MPV nº 1.107/2022, diferentemente da MPV nº 848/2016, conforme consta em sua exposição de motivos, criou o Programa Sim Digital, estabelecendo suas diretrizes e definiu, inclusive, um valor específico a ser aportado no referido programa, tendo como fonte de recursos o FGTS.

13. Como primeira inovação, a **Medida institui o Programa de Geração de Renda e Empreendedorismo Orientado –SIM DIGITAL, que prevê e disciplina a possibilidade de que carteiras comerciais de operações de microcrédito possam contar com a cobertura de fundos garantidores de operações de microfinanças.** Com isso, abre-se a possibilidade e incentiva-se a entrada de instrumentos financeiros mais sofisticados para transformar o cenário deste segmento de crédito ainda florescente no país.

14. Em especial, a Medida altera a Lei nº 8.036, de 1990, para destinar R\$ 3 bilhões em recursos do FGTS para aquisição de cotas do Fundo Garantidor de Microfinanças - FGM, constituído pela Caixa Econômica Federal, destinado a mitigar os riscos das operações de microcrédito concedidas a pessoas físicas e microempreendedores individuais, criando assim um patamar que assegure o alcance mínimo desejado para a política pública. Espera-se que o SIM Digital possa vir a beneficiar um total de 4,5 milhões de empreendedores já nos próximos meses. (não há grifo no original)

1.2.3.4.1 Conforme previsto na MPV nº 1.107/2022, tratou-se então de um aporte destinado a mitigar os riscos das operações de microcrédito concedidas a pessoas físicas e microempreendedores individuais no âmbito do Programa SIM Digital.

1.2.3.5 Como decorrência, na Lei nº 8.036/1990, em seu art. 9º, § 15º, passou a constar a autorização para realização do aporte no Fundo Garantidor de Microfinanças – FGM, no montante de R\$ 3 bilhões oriundos do patrimônio líquido do FGTS, cabendo ao Conselho Curador do FGTS tão somente eventual ampliação do montante investido em momento posterior à integralização de cotas:

Art. 9º As aplicações com recursos do FGTS serão realizadas exclusivamente segundo critérios fixados pelo Conselho Curador do FGTS e em operações que preencham os seguintes requisitos: (Redação dada pela Lei nº 13.932, de 2019)

(...)

“§ 15. Fica autorizada a destinação do montante de R\$ 3.000.000.000,00 (três bilhões de reais) do patrimônio líquido do FGTS para aquisição de cotas em fundo garantidor de microfinanças, destinados a mitigar os riscos das operações de microcrédito concedidas a pessoas naturais e microempreendedores individuais, observado o disposto no Capítulo II da Medida Provisória nº 1.107, de 17 de março de 2022, na forma prevista no § 14 deste artigo, permitida a ampliação posterior desse montante por meio de ato do Conselho Curador do FGTS. (grifos nossos)

1.2.3.6 Observe-se que, ao estabelecer a aplicação do montante apresentado, o referido dispositivo legal (inserido pela MPV nº 1.107/2022) não previa qualquer obrigatoriedade de manifestação ou de atuação por parte do CCFGTS. Aliás, o que a norma prevê como atuação necessária daquele Conselho, é de se ver, é a possibilidade de ampliação do montante estabelecido, não indicando nem tecendo qualquer consideração a respeito da possibilidade de redução ou de impedimento da aplicação de recursos correspondente.

1.2.3.6.1 Nesse contexto, aliás, é de se indagar: Poderia o CCFGTS proibir a destinação dos recursos determinados pela MPV nº 1.107/2022? Seria possível a atuação *contra legem* dos membros daquele Conselho? Poderiam os agentes administrativos, *sponte propria*, negar a aplicação da norma, considerando-a como inconstitucional sem que para tanto houvesse qualquer determinação judicial assim determinando?

1.2.3.7 Por isso, como não coube ao Conselho Curador de FGTS a criação do programa e o estabelecimento de suas diretrizes, por conseguinte, não é devida a regulação das garantias do art. 9º, I da Lei nº 8.036/1990.

1.2.3.8 O referido Programa, portanto, possui orçamento próprio, não integrando o orçamento anual e plurianual do FGTS, segue rito específico, inclusive quanto à regra de garantias, conforme estabelecido na MPV nº 1.107/2022, afastando, assim, quaisquer possibilidades de entendimento quanto à necessidade de regulamentação, pelo CCFGTS, de itens já estabelecidos nela, a qual inclusive foi convertida em Lei e considerou e alterou a Lei nº 8.036/1990.

1.2.3.9 Pelo exposto, em 21 de março de 2022, (i) dando cumprimento à determinação legal proposta pelo MTE, órgão que preside o CCFGTS, ratificada pela CONJUR do MTE, pela Secretaria Especial Para Assuntos Jurídicos – SAJ e pelo Congresso Nacional, e (ii) diante responsabilidade da CAIXA, no exercício do papel de Agente Operador do Fundo, de dar cumprimento ao que determina o art. 8º da Lei nº 8.036/1990, em observância ao estabelecido em seu art. 9º, § 15, e (iii) diante da característica de autoexecutoriedade da MPV nº 1.107/2022, convertida na Lei nº 14.438/2022, o Agente Operador do FGTS integralizou o montante de R\$ 3 bilhões no FGM dando imediata ciência do fato ao Departamento de Gestão de Fundos, por meio do Ofício SUFUG/GECRI nº 012/2022, de 22 de março de 2022.

1.2.3.10 Importante lembrar que, a exemplo da MPV nº 1.107/2022, foram também cumpridas as determinações legais dispostas nas medidas provisórias abaixo listadas, as quais foram posteriormente científicas ao CCFGTS, tendo sido realizada a devida prestação de contas aquele Conselho:

- MPV nº 763/2016, que instituiu o Saque das Contas Inativas;
- MPV nº 889/2019, que instituiu o pagamento do Saque Imediato e criou o Saque-Aniversário;
- MPV nº 946/2020, que instituiu o Saque Emergencial e extinguiu o PIS/PASEP; e
- MPV nº 1.105/2022, que instituiu o Saque Extraordinário.

1.2.4 O Relatório de Avaliação Preliminar, levanta, ainda no item 7, questionamento sobre ser o FGTS único cotista do FGM:

c) Integralização de cotas em fundo no qual o FGTS é o único cotista

O inciso XV do artigo 5º da Lei do FGTS atribui ao Conselho Curador do FGTS competência para “autorizar a aplicação de recursos do FGTS em outros fundos de investimento [...], devendo o Conselho Curador regulamentar as formas e condições do investimento, vedado o aporte em fundos nos quais o FGTS seja o único cotista” (grifos nossos). Em que pese o FGM não ser um fundo de investimento, o compartilhamento de riscos com outras partes relacionadas é previsto na Lei nº 12.087, de 11.11.2009, que dispõe sobre a participação da União em fundos garantidores de risco de crédito para micro, pequenas e médias empresas e para produtores rurais e suas cooperativas. O §6º do art. 9º desta Lei previa que “os agentes financeiros que optarem por aderir à cobertura dos fundos deverão integralizar cotas, na forma definida pelo estatuto”.

(...)

Ressalta-se que o aporte como único cotista só foi possível em decorrência da alteração do Estatuto do FGM realizada em 25.02.2022, na qual foi prevista uma exceção à obrigatoriedade de integralização de cotas pelos agentes financeiros que aderissem ao FGM, a qual poderia ser isenta pelo Regulamento da Linha de Garantia. Essa alteração também previu a possibilidade de fundos privados e públicos serem cotistas do FGM, além de pessoas jurídicas.

1.2.4.1 Da análise técnica realizada, quanto ao inciso XV do artigo 5º da Lei nº 8.036/1990, respeitosamente, entendemos que não há aplicabilidade ao contexto do FGM, dados os motivos abaixo expostos.

1.2.4.2 O FGTS é instrumento de poupança compulsória e de financiamento de políticas públicas. Por esse motivo, por meio do orçamento anual e plurianual, destina recursos para áreas e atividades que não são atendidas pela iniciativa privada na proporção necessária para o desenvolvimento do país, e que geram

empregos e bens de valor social. Por esse motivo, remunera com juros reais e de forma compatível com essas aplicações os depósitos das contas vinculadas.

1.2.4.2.1 Assim, de modo a cumprir a sua função social, a carteira de operações de crédito do FGTS, considerando os setores de aplicação em habitação, saneamento e infraestrutura, é amplamente subsidiada.

1.2.4.3 Nesse contexto, com vistas a incrementar rentabilidade dos cotistas, a Lei nº 8.036/1990 possibilita o investimento de recursos do FGTS em instrumentos financeiros, regulamentados pela CVM, pertencentes ao mercado de capitais.

1.2.4.3.1 Como decorrência, o inciso XV do artigo 5º da Lei do FGTS autoriza *“a aplicação de recursos do FGTS em outros fundos de investimento, no mercado de capitais e em títulos públicos e privados, com base em proposta elaborada pelo agente operador, devendo o Conselho Curador regulamentar as formas e condições do investimento, vedado o aporte em fundos nos quais o FGTS seja o único cotista.”*. Incluído pela Lei nº 13.932, de 2019.

1.2.4.3.2 O referido dispositivo regulamenta, portanto, os investimentos operacionalizados pelo Agente Operador em fundos de mercado, a exemplo, de Fundos de Investimentos em Direitos Creditórios e Fundos de Investimento Imobiliário.

1.2.4.4 Ressaltamos que o FGM é um fundo público, regido por Lei e Estatuto próprios, não sendo regulamentado pela CVM ou participante do mercado de capitais, no qual foi realizado aporte específico com o fim de apoiar uma política pública, em circunstâncias completamente distintas daquelas tratadas pelas disposições do inciso XV do artigo 5º da Lei nº 8.036/90, tornando por isso completamente inaplicável na espécie.

1.2.5 O Relatório de Avaliação Prévia apresenta manifestação de que o Agente Operador entendeu pela autoexecutoriedade nos achados 4 e 7, os quais reproduzimos abaixo:

4. Questionamentos no âmbito do Grupo de Apoio Permanente ao Conselho Curador do FGTS a respeito dos riscos relacionados ao Programa SIM Digital.

(...)

A despeito das preocupações e dos riscos levantados pelo GAP, sobretudo no tocante à legítima apreciação e à necessária regulamentação do Conselho Curador para a aplicação dos recursos do FGTS naquela política de microcrédito, a CAIXA, por entender que a autorização contida na MP nº 1.107/2022 possuía caráter de autoexecutoriedade, sem respaldo em parecer jurídico sobre essa possibilidade, integralizou o montante de R\$ 3 bilhões no FGM, sem que tenha ocorrido manifestação ou regulamentação pelo CCFGTS, (...).

7. Aplicação de R\$ 3 bilhões no Fundo Garantidor de Microfinanças em desconformidade com dispositivos da Lei nº 8.036/1990, que dispõe sobre o FGTS.

(...)

c) Integralização de cotas em fundo no qual o FGTS é o único cotista

(...)

Em que pese as áreas técnicas da CAIXA e do MTP apresentarem entendimento no sentido da autoexecutoriedade da aplicação de recursos do FGTS no FGM em consequência do disposto na MP nº 1.107/2022, estes entendimentos não estavam respaldados por análise jurídica da adequabilidade à Lei do FGTS, tampouco apresentaram manifestação do Conselho Curador do FGTS, o qual é competente para “dirimir dúvidas quanto à aplicação das normas regulamentares, relativas ao FGTS, nas matérias de sua competência”, conforme previsto no inciso VI, do art. 5º.

1.2.5.1 Considerando que as normas estabelecidas na MPV nº 1.107/2022, convertida na Lei nº 14.438/2022: (i) possuem a mesma hierarquia normativa das previstas na Lei nº 8.036 de 1990, inclusive alteraram alguns dos seus dispositivos; e (ii) estabelecem rito específico para criação do programa Sim Digital e suas regras, entendimentos apresentados até aqui, reitera-se que objeto em questão não consta nas matérias de competência do Conselho Curador do FGTS, sendo o inciso VI, do art. 5º da Lei nº 8.036 de 1990, pelo que se verifica, eminentemente inaplicável na hipótese.

1.2.5.2 Não obstante o exposto, o Estatuto do FGM, em seu art. 27, assegura ao cotista a prerrogativa de solicitar a qualquer tempo o resgate de cotas, desde que não comprometidas em garantias prestadas, prerrogativa, por meio da qual o CCFGTS poderia ter solicitado resgate imediato do valor aportado, o que somente veio a ocorrer, contudo, em 20 de junho de 2023, quando da publicação da Resolução CCFGTS nº 1.063.

1.2.5.3 Ainda, importante destacar que as Demonstrações Financeiras e o Relatório de Gestão do FGTS, referentes ao exercício de 2022, foram aprovados pelo CCFGTS integralmente e sem qualquer ressalva, conforme Resolução CCFGTS nº 1.065, de 25 de julho de 2023.

1.2.6 No que compete a indicação de representante do FGTS na assembleia de cotistas do FGM, conforme estabelecido, na época, pela MPV nº 1.107/2022, que incluiu o art. 9º, § 16, bem como na própria Lei de conversão nº 14.438 de 2022, art. 5º, § 4º:

“Lei 8.036 de 1990: (...)

Art. 9º As aplicações com recursos do FGTS serão realizadas exclusivamente segundo critérios fixados pelo Conselho Curador do FGTS e em operações que preencham os seguintes requisitos:

(...)

§ 16. Na hipótese prevista no § 15 deste artigo, o aporte será destinado ao Programa de Simplificação do Microcrédito Digital para Empreendedores (SIM Digital), na forma da legislação própria, e a representação do FGTS na assembleia de cotistas ocorrerá por indicação do Presidente do Conselho Curador.

(Incluído pela Lei nº 14.438, de 2022 e Revogado pela Lei nº 14.620, de 2023)

(...).

Lei 14.438 de 2022: (...)

Art. 5º Fica autorizado o uso de recursos do FGTS para a aquisição de cotas em fundo garantidor de microfinanças, destinado a mitigar os riscos das operações de microcrédito concedidas a pessoas naturais e a microempreendedores individuais, na forma prevista na Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990.

(...)

§ 4º O Presidente do Conselho Curador do FGTS designará representante para atuar em nome do FGTS perante o FGM. (vigente) (...).”

1.2.6.1 Reforçamos que a indicação de representante do FGTS na assembleia de cotistas do FGM se mantém vigente por meio de previsão na Lei nº 14.438/2022, tendo sido solicitada pela Secretária do MTE de Proteção ao Trabalhador, a prorrogação do prazo até 31 de julho de 2024 para atendimento à indicação, em resposta às solicitações realizadas pelo Agente Operador.

1.3 Ainda, conforme entendimentos mantidos com essa Controladoria Geral da União, encaminhamos, para apreciação, sugestões em relação ao Relatório Preliminar nº 1514799, as quais buscam contribuir para a explanação dos fatos, anexo I.

2. A par de todas as considerações aqui apresentadas, a CAIXA, na qualidade de Agente Operador do FGTS, reafirma seu compromisso junto ao Estado Brasileiro quanto ao dever de zelar por essa importante política pública que constitui o FGTS, agindo no estrito cumprimento aos atos normativos e leis atinentes, pautada pela ampla e total observância das regras de governança e na integral submissão aos controles de *compliance*.

Análise da equipe de auditoria

Em apertada síntese, o Agente Operador do FGTS entende que a MP nº 1.107/2022, que criou o SIM Digital, estabeleceu as diretrizes e definiu valor específico a ser aportado no referido programa, não havendo necessidade de manifestação ou atuação por parte do CCFGTS. Com relação à integralização de cotas como único cotista, dispõe que o referido artigo não se aplica pelo fato de o FGM não ser fundo regulamentado pela CVM ou participante do mercado de capitais. Nesse contexto, indaga se o Conselho Curador poderia atuar contrário à determinação legal. Finaliza destacando que as Demonstrações Financeiras e o Relatório de Gestão do FGTS, referentes ao exercício de 2022, foram aprovados pelo CCFGTS integralmente e sem qualquer ressalva.

Em que pese a Medida Provisória nº1.107/2022 ter autorizado a destinação de R\$ 3,0 bilhões do FGTS ao FGM, ela não é explícita quanto a dispensa do estabelecimento de diretrizes de microcrédito pelo CCFGTS, previsto na Lei do FGTS, e cuja previsão legal tem o intuito de resguardar o interesse do Fundo. Tal divergência de entendimento é reforçada em memória de reunião do Grupo de Apoio Permanente ao Conselho Curador do FGTS, conforme exposto no item 4 deste relatório. O não envolvimento de áreas temáticas afetas ao tema microcrédito e do CCFGTS na proposição de referida Medida Provisória, apontado no item 1 deste relatório, acrescido da ausência de análise dos impactos financeiros ao FGTS, relatado nos itens 2 e 4 deste relatório, trouxeram riscos elevados ao programa SIM Digital, materializado no prejuízo acumulado ao fundo de R\$ 1,1 bilhão em 2023. Conforme registrado no Relatório de Avaliação Atuarial do FGM de 2022, *“o consumo do patrimônio do FGM será superior, no médio prazo, à rentabilidade auferida pelos investimentos, de maneira que o patrimônio tem tendência decrescente ao longo dos próximos anos”*, sugerindo que o prejuízo pode ser ainda maior.

Nesse contexto, a criação de programa com elevados riscos de inadimplência e com a utilização de recursos do FGTS pode se caracterizar como disposição de bens privados, matéria para a qual é vedada a edição de Medida Provisória. Apesar da presunção de legalidade da referida norma, ressalta-se que o parecer de mérito não avaliou de modo suficiente os impactos financeiros do programa SIM Digital no FGTS, conforme exposto no item 2. Devido às divergências apontadas, recomenda-se o encaminhamento deste relatório ao CCFGTS e à consultoria Jurídica do Ministério do Trabalho e Emprego para que se posicione sobre o tema no âmbito de suas competências.

Sobre a integralização de cotas como único cotista, o relatório é explícito quanto ao fato de o FGM não ser um fundo de investimento, mas, destaca que a Lei nº 12.087/2009 também previa a obrigatoriedade de integralização de cotas por agentes financeiros que aderissem à cobertura de fundos garantidores de risco de crédito em aportes feitos com recursos da União. Ressalta-se que os dispositivos previstos na Lei do FGTS e na Lei nº 12.087/2009 têm por objetivo compartilhar os riscos relacionados a aportes em fundos. Nesse sentido, o relatório aponta que houve a aplicação de R\$ 3,0 bilhões do FGTS no FGM sem análise jurídica ou manifestação do CCFGTS a respeito deste aporte cujos riscos estavam concentrados nos recursos oriundos do Fundo.

Considerando esses dispositivos legais que tratam do compartilhamento de riscos relacionados a aportes feitos com recursos do FGTS ou da União, não se identificou análise jurídica no âmbito da CAIXA que respaldasse o porte de recursos no FGM sem a definição de

diretrizes pelo Conselho Curador do FGTS para aplicações relacionadas à política de microcrédito, ou mesmo manifestação deste Conselho quanto à adequabilidade de aporte como único cotista, considerando sua competência para “*dirimir dúvidas quanto à aplicação das normas regulamentares, relativas ao FGTS, nas matérias de sua competência*”, conforme previsto no inciso VI, do art. 5º da Lei nº 8.036/1990.

Quanto aos limites de atuação do Conselho Curador, entende-se que o estabelecimento de diretrizes de políticas de microcrédito estaria no âmbito de suas competências previstas na Lei do FGTS, não se caracterizando como atuação contrária à determinação legal.

Por fim, apesar de o CCFGTS aprovar as Demonstrações Financeiras e o Relatório de Gestão do FGTS referentes ao exercício de 2022 sem ressalvas, o fato de o Conselho Curador do FGTS solicitar, por meio da Resolução CCFGTS nº 1.063, de 20.06.2023, a realização de auditoria específica na aplicação dos recursos do FGTS no FGM, formalizada por meio do Ofício nº 67.671/2023/MTP, de 27.07.2023, reforça a existência de possível divergência quanto à utilização de recursos do FGTS no programa SIM Digital.

Achado nº 8

Manifestação da unidade auditada

Em manifestação encaminhada pela Diretoria Executiva de Produtos de Varejo (DEPVA) da CAIXA, sem data e sem número, o Agente Financeiro CAIXA manifestou-se da seguinte forma:

1. Em atenção ao relatório de Auditoria em referência, a Diretoria Executiva Produtos de Varejo (DEPVA), encaminha as seguintes considerações:

2. Em MAR 2022, o governo federal instituiu o Programa de Simplificação do Microcrédito Digital para Empreendedores – SIM Digital, por meio da Medida Provisória nº 1107/2022, convertida em AGO 2022 na Lei nº 14.438, com os seguintes objetivos:

2.1 As aprovações internas para lançamento do produto foram subsidiadas por pareceres técnicos das áreas com processos envolvidos nas temáticas submetidas à deliberação, garantindo a adoção adequada dos ritos de governança instituídos na CAIXA, os quais também foram respeitados no campo técnico quando da normatização das regras e procedimentos relativos ao produto pelo processo de Roteiro Padrão.

[informações suprimidas por solicitação da CAIXA, classificadas sob restrição de acesso, na forma dos parágrafos 1º e 2º do Art. 5º do Decreto nº 7.724/2012]

2.4 Embora as operações com garantia FGM tenham sido lançadas *[informações suprimidas por solicitação da CAIXA, classificadas sob restrição de acesso, na forma dos parágrafos 1º e 2º do Art. 5º do Decreto nº 7.724/2012]* ao longo do tempo foram sendo realizadas restrições em suas condições negociais, em decorrência do monitoramento de comportamento da carteira, *[informações suprimidas por solicitação da CAIXA, classificadas sob restrição de acesso, na forma dos parágrafos 1º e 2º do Art. 5º do Decreto nº 7.724/2012]*.

“1 - criar incentivos à formalização do trabalho e ao empreendedorismo;

II - incentivar a inclusão financeira e o acesso ao crédito para empreendedores excluídos do sistema financeiro (negativados); e

III - ampliar os mecanismos de garantia para a concessão de microcrédito produtivo para empreendedores, inclusive por meio do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO), instituído pela Lei nº 13.636, de 20 de março de 2018.”

[informações suprimidas por solicitação da CAIXA, classificadas sob restrição de acesso, na forma dos parágrafos 1º e 2º do Art. 5º do Decreto nº 7.724/2012]

4. Para acompanhamento pela governança da CAIXA foram apresentados informes periódicos aos comitês de Risco, Clientes, de Auditoria, Ativos e Passivos e Conselho Fiscal.

5. Importante destacar que foi a primeira experiência, em tal abrangência, com jornada digital para o público empreendedor.

6. Em relação à orientação sobre o planejamento do negócio e acompanhamento da operação conforme prevê a Resolução CMN 4.854/2020, cabe reforçar que o cliente à época era incentivado a se capacitar, desde o momento da concessão do crédito, por meio digital, conforme previsto na Lei 13.636/2018 que instituiu o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado - PNMPO.

Resolução CMN nº 4.854/2020

§ 2º A metodologia específica referida no inciso I do caput compreenderá, no mínimo:

I - orientação sobre o planejamento do negócio e acompanhamento da operação;

II - avaliação dos riscos da operação, levando em consideração, pelo menos, a necessidade de crédito, a situação econômico-financeira, grau de endividamento, capacidade de geração de resultados e fluxo de caixa de cada tomador; e

III - mecanismo de controle do volume e da inadimplência das operações realizadas.

Lei 13.636/2018

§ 3º Para os efeitos do disposto nesta Lei, considera-se microcrédito produtivo orientado o crédito concedido para fomento e financiamento das atividades produtivas, cuja metodologia será estabelecida em ato do Conselho Monetário Nacional, admitida a possibilidade de relacionamento direto com os empreendedores ou o uso de tecnologias digitais e eletrônicas que possam substituir o contato presencial, para fins de orientação e obtenção de crédito.

(Redação dada pela Lei nº 13.999, de 2020)

a. Conforme tela a seguir, após contratar o produto, ao cliente era informado que a CAIXA continuaria o acompanhamento de seu empréstimo dando dicas para melhor utilização em seu negócio.

b. A CAIXA procurou também disponibilizar o melhor conteúdo para capacitação dos empreendedores e em parceria com o SEBRAE foi disponibilizado o curso “Microcrédito consciente”, de forma gratuita, com conceitos importantes sobre Planejamento, Noções de empresa e mercado, Finalidades e modalidades de crédito, Inadimplência: cadastros negativo e positivo, entre outros.

c. Apesar de não ser obrigatória a realização da capacitação, havia comunicação da CAIXA com o cliente por meio do CAIXA Tem incentivando a busca por conhecimento, no sentido de promover ao interessado a conscientização de que o recurso era direcionado a empreendedores e que deveria ser aplicado na melhoria do seu pequeno negócio.

7. Como controle do volume de operações e inadimplência do produto detalhamos a seguir as ações adotadas pela CAIXA:

I - Cobrança via push, diretamente do App CAIXA Tem, a partir de MAR 2022, que prevê acionamentos em três situações:

- Após a contratação do crédito: mensagem de educação financeira com reforço sobre a importância de manter o pagamento em dia;
- Manutenção de adimplência: lembrete prévio do vencimento, com informação do valor da parcela e aviso no dia do vencimento, com o objetivo de mitigar a inadimplência (D-4 e D+0);
- Reversão da inadimplência: cobrança de parcela vencida para clientes inadimplentes, prevendo o envio de notificações após o vencimento (D+7, D+14, D+21).

II - Negativação do CPF ou do CNPJ nos cadastros restritivos nacionais, realizada de forma automática a partir do 20º dia de atraso.

III - Divulgação de materiais de apoio com informações direcionadas a clientes e empregados da Rede de Atendimento;

IV - Envio de card orientativo aos lotéricos comunicando a possibilidade de recebimento de boletos via convênio Pagamento Eletrônico CAIXA (PEC);

V - Publicação de orientações em destaque na página do crédito CAIXA Tem, na página principal do sítio eletrônico da CAIXA e nas demais páginas relacionadas ao crédito, ampliando acesso dos usuários à emissão de boletos;

VI - Ações para facilitar a emissão de boletos para quitação das parcelas vincendas e vencidas, com disponibilização dessa funcionalidade em diversos canais CAIXA Tem, site da CAIXA; WhatsApp CAIXA (0800 104 0 104), lotéricas, por meio do CPF do cliente, no convênio Pagamento Eletrônico CAIXA (PEC) e Agências CAIXA.

8. Há de se destacar que o cliente do Microcrédito SIM Digital, por seu perfil e características foi tratado de forma diferenciada dos clientes que consomem outros tipos de produtos de crédito, tendo sido impactado por mensageria via push com incentivo ao crédito consciente desde a contratação até a manutenção mensal, por reforço da data de vencimento e valor de sua parcela e o conceito da importância do pagamento em dia, inerentes a Educação Financeira, não utilizados comumente pela CAIXA.

9. Considerando o acima exposto, solicitamos que, apesar de mantida a recomendação, seja informado no referido relatório tais observações/complementações de forma a considerar as ações adotadas pela CAIXA na oferta do Crédito SIM Digital.

Análise da equipe de auditoria

Em sua manifestação, o gestor solicita que as ações adotadas pela CAIXA na oferta do Crédito SIM DIGITAL sejam informadas no relatório. Saliencia-se que os pontos manifestados não alteram o registro efetuado no achado, de uma possível inadequação das ações para o público-alvo atendido, o que pode ter potencializado as elevadas taxas de inadimplência. Não obstante, foi registrado no relatório que o Agente Financeiro descreveu as ações executadas no âmbito do anexo à manifestação ao relatório.

Quanto às Recomendações

Manifestação da unidade auditada

A manifestação do Ministério do Trabalho e Emprego, enviada em 31.07.2024, mediante o Ofício SEI Nº 56425/2024/MTE, contém sugestões de ajustes na redação das recomendações 1 e 2 do relatório, conforme abaixo:

De: 1 – Incluir dispositivo na Estrutura Regimental do Ministério do Trabalho e Emprego que preveja o necessário encaminhamento ao CCFGTS de propostas normativas que tenham impactos no FGTS para deliberação e aprovação.

Para: 1 – Avalie a inclusão de dispositivo na Estrutura Regimental do Ministério do Trabalho e Emprego que preveja o necessário encaminhamento ao CCFGTS de propostas normativas que tenham impactos no FGTS.

De: 2 – Encaminhar relatório ao CCFGTS para que se manifeste quanto a possível aplicação indevida das normas regulamentares do FGTS, bem como regulamente a utilização de recursos do FGTS em políticas de microcrédito.

Para: 2 – Encaminhar relatório ao CCFGTS para que se manifeste quanto a possível aplicação indevida no FGM das normas regulamentares do FGTS, bem como regulamente a utilização de recursos do FGTS em políticas de microcrédito, caso seja realizado aporte do Fundo nessa aplicação.

Análise da equipe de auditoria

As propostas de alteração na redação das recomendações 1 e 2 do Relatório foram refletidas em sua versão final.