

Aviso nº 1726 - GP/TCU

Brasília, 18 de outubro de 2021.

Senhora Presidente,

Encaminho a Vossa Excelência cópia do Acórdão nº 2333/2021 (acompanhado dos respectivos Relatório e Proposta de Deliberação), para ciência, em especial quanto à eventuais providências constante no subitem 9.6 da referida Deliberação, prolatada pelo Plenário deste Tribunal, na Sessão Telepresencial de 29/9/2021, nos autos do TC-014.547/2021-0, da relatoria do Ministro-Substituto André Luís de Carvalho.

Esclareço que o mencionado processo trata de auditoria operacional conduzida pela Secretaria de Controle Externo do Desenvolvimento Econômico (SecexDesenvolvimento), como a 2ª etapa da fiscalização, tendo a 1ª etapa correspondido ao levantamento apreciado por meio do Acórdão 2.289/2021 prolatado pelo Plenário do TCU no âmbito do TC-038.168/2021-9 em 22/9/2021, com a adicional integração dos eventuais aspectos de conformidade, para avaliar a implementação e os resultados dos programas emergenciais de concessão de crédito em prol do enfrentamento dos impactos econômicos da pandemia do Covid-19 e para verificar a conformidade dessas operações de crédito garantidas pela União por meio do Fundo de Garantia de Operações (FGO) e do Fundo Garantidor para Investimentos (FGI).

Consoante o subitem 9.6 da aludida Deliberação, envio-lhe também cópia do Acórdão 2.289/2021-Plenário, com o seu Relatório e a sua Proposta de Deliberação.

Atenciosamente,

(Assinado eletronicamente)

MINISTRO BRUNO DANTAS
Vice-Presidente, no exercício da Presidência

A Sua Excelência a Senhora
Deputada Federal FLÁVIA ARRUDA
Presidente da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO
Congresso Nacional
Brasília – DF

ACÓRDÃO Nº 2333/2021 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 014.547/2021-0.
2. Grupo I – Classe V – Assunto: Auditoria Operacional.
3. Responsáveis: não há até o presente momento.
4. Instituições: Ministério da Economia; Banco Central do Brasil (BCB); Banco do Brasil S.A. (BB); e Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).
5. Relator: Ministro-Substituto André Luís de Carvalho.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo do Desenvolvimento Econômico (SecexDesenvolvimento).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de auditoria operacional conduzida pela Secretaria de Controle Externo do Desenvolvimento Econômico (SecexDesenvolvimento), como a 2ª etapa da fiscalização, tendo a 1ª etapa correspondido ao levantamento apreciado por meio do Acórdão 2.289/2021 prolatado pelo Plenário do TCU no âmbito do TC 038.168/2021-9 em 22/9/2021, com a adicional integração dos eventuais aspectos de conformidade, para avaliar a implementação e os resultados dos programas emergenciais de concessão de crédito em prol do enfrentamento dos impactos econômicos da pandemia do Covid-19 e para verificar a conformidade dessas operações de crédito garantidas pela União por meio do Fundo de Garantia de Operações (FGO) e do Fundo Garantidor para Investimentos (FGI);

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

9.1. assinalar o efetivo cumprimento dos objetivos fixados para o presente processo de auditoria operacional, em sintonia com o art. 144 da Lei n.º 14.166 (LDO-2021), de 2020;

9.2. determinar, nos termos do art. 43 da Lei n.º 8.443, de 1992, e do art. 250, II, do RITCU, que, no prazo de 60 (sessenta) dias contados da notificação desta deliberação, a Secretaria Especial de Produtividade, Emprego e Competitividade do Ministério da Economia (Sepec-ME) ou o eventual órgão sucessor apresente o correspondente plano de ação, com o respectivo cronograma de ações e responsabilidades, para a efetiva adoção das medidas necessárias em prol da plena correção das irregularidades identificadas na presente auditoria, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias contados da notificação desta deliberação, a partir da implementação das seguintes providências:

9.2.1. estruture o sistema de gestão de riscos e controles do Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Pronampe), nos termos do art. 4º, VI e X, do Decreto n.º 9.203, de 2017, e do art. 12 da IN Conjunta MP-CGU n.º 1, de 2016;

9.2.2. estruture as atividades de monitoramento e avaliação do Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Pronampe), nos termos do art. 4º, III, do Decreto n.º 9.203, de 2017, e art. 31, XIII, da Lei n.º 13.844, de 2019;

9.2.3. avalie os indícios de descumprimento ao art. 2º, § 3º, da Lei n.º 13.999, de 2020, no âmbito do Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Pronampe), a partir do cruzamento de dados das operações de crédito firmadas no Pronampe e dos registros no Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged) para as empresas tomadoras de crédito, adotando as medidas cabíveis, sem prejuízo de observar o dever de preservar e zelar pelos dados sigilosos transferidos e pela vedação de utilizá-los em finalidade diversa da estabelecida nessa determinação do TCU;

9.3. recomendar, nos termos do art. 43 da Lei n.º 8.443, de 1992, e do art. 250, III, do RITCU, que, em sintonia com o art. 74, II, da Constituição de 1988, a Controladoria-Geral da União

(CGU) promova a avaliação dos resultados pela eficácia e eficiência do Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Pronampe), diante dos indícios de redução no quantitativo de empregados em empresas beneficiárias das operações de crédito suportadas pelos recursos do Pronampe, em desacordo com o art. 2º, § 3º, da Lei n.º 13.999, de 2020, a partir dos registros inerentes ao Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged), devendo, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias contados da notificação desta deliberação, informar o TCU sobre as providências cabíveis e adotadas;

9.4. promover o envio de ciência à Controladoria-Geral da União (CGU), nos termos do art. 9º da Resolução TCU n.º 315, de 2020, para que atente sobre a importância do efetivo cumprimento da recomendação prolatada pelo item 9.3 deste Acórdão diante da respectiva relevância técnica;

9.5. enviar a cópia do presente Acórdão, com o Relatório e a Proposta de Deliberação, ao Ministério da Economia, ao Banco Central do Brasil (BCB), ao Banco do Brasil S.A. (BB) e ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), para ciência e eventuais providências, e à Secretaria Especial de Produtividade, Emprego e Competitividade do Ministério da Economia (Sepec-ME) ou ao eventual órgão sucessor e à Controladoria-Geral da União (CGU), para ciência e efetivo cumprimento das medidas prolatadas pelos itens 9.2 e 9.3 deste Acórdão dentro do prazo assinalado;

9.6. enviar a cópia do presente Acórdão, com o Relatório e a Proposta de Deliberação, além da cópia do Acórdão 2.289/2021-Plenário, com o seu Relatório e a sua Proposta de Deliberação, à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional (CMO), para ciência e eventuais providências em sintonia com o art. 144 da Lei n.º 14.166 (LDO-2021), de 2020, sem prejuízo de anotar que a presente auditoria operacional foi conduzida pela SecexDesenvolvimento, como a 2ª etapa da fiscalização, tendo a 1ª etapa correspondido ao levantamento apreciado por meio do referido Acórdão 2.289/2021 prolatado pelo Plenário do TCU no âmbito do TC 038.168/2021-9 em 22/9/2021;

9.7. enviar a cópia do presente Acórdão, com o Relatório e a Proposta de Deliberação, ao Exmo. Sr. Senador Jorginho Mello na ilustre presidência da Frente Parlamentar em Defesa das Micro e Pequenas Empresas, para ciência e eventuais providências, em complemento à informação enviada anteriormente pelo Acórdão 2.289/2021-TCU-Plenário;

9.8. enviar a cópia do presente Acórdão, com o Relatório e a Proposta de Deliberação, à Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) e à Comissão de Assuntos Sociais (CAS) no Senado Federal e à Comissão de Seguridade Social e Família (CSSF) e à Comissão de Finanças e Tributação (CFT) na Câmara dos Deputados, para ciência;

9.9. promover o apensamento do TC 038.168/2021-9 ao presente processo; e

9.10. arquivar o presente processo, nos termos do art. 169, V, do RITCU, sem prejuízo de a unidade técnica promover o monitoramento sobre o cumprimento de todas as medidas fixadas por este Acórdão.

10. Ata nº 38/2021 – Plenário.

11. Data da Sessão: 29/9/2021 – Telepresencial.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2333-38/21-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Ana Arraes (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Raimundo Carreiro, Bruno Dantas, Vital do Rêgo e Jorge Oliveira.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa, André Luís de Carvalho (Relator) e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)

ANA ARRAES
Presidente

(Assinado Eletronicamente)

ANDRÉ LUÍS DE CARVALHO
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE V – Plenário.

TC 014.547/2021-0.

Natureza: Auditoria Operacional.

Instituições: Ministério da Economia; Banco Central do Brasil (BCB); Banco do Brasil S.A. (BB); e Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: AUDITORIA OPERACIONAL. 2ª ETAPA DA FISCALIZAÇÃO ANTE A 1ª ETAPA PELO ANTECEDENTE LEVANTAMENTO. ACÓRDÃO 1.088/2021-TCU-PLENÁRIO. AVALIAÇÃO SOBRE A IMPLEMENTAÇÃO E OS RESULTADOS DOS PROGRAMAS EMERGENCIAIS DE CONCESSÃO DE CRÉDITO PARA O ENFRENTAMENTO DA PANDEMIA DO COVID-19. PROGRAMA EMERGENCIAL DE SUPORTE A EMPREGOS (PESE). PROGRAMA EMERGENCIAL DE ACESSO A CRÉDITO NA MODALIDADE DE GARANTIA (PEAC-FGI). PROGRAMA NACIONAL DE APOIO ÀS MICROEMPRESAS E EMPRESAS DE PEQUENO PORTE (PRONAMPE). DEFICIÊNCIAS NA GESTÃO DE RISCOS E CONTROLES. DEFICIÊNCIAS NA GESTÃO DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS. INDÍCIOS DE REDUÇÃO NO QUANTITATIVO DE EMPREGADOS EM EMPRESAS BENEFICIÁRIAS DAS OPERAÇÕES DE CRÉDITO PELO SUPORTE DOS RECURSOS DO PRONAMPE. ENVIO DE INFORMAÇÕES À COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL. DETERMINAÇÕES. RECOMENDAÇÃO. COMUNICAÇÃO.

RELATÓRIO

Trata-se de auditoria operacional conduzida pela Secretaria de Controle Externo do Desenvolvimento Econômico (SecexDesenvolvimento), como a 2ª etapa da fiscalização, tendo a 1ª etapa correspondido ao levantamento apreciado por meio do Acórdão 2.289/2021 prolatado pelo Plenário do TCU no âmbito do TC 038.168/2021-9 em 22/9/2021, com a adicional integração dos eventuais aspectos de conformidade, para avaliar a implementação e os resultados dos programas emergenciais de concessão de crédito em prol do enfrentamento dos impactos econômicos da pandemia do Covid-19 e para verificar a conformidade dessas operações de crédito garantidas pela União por meio do Fundo de Garantia de Operações (FGO) e do Fundo Garantidor para Investimentos (FGI).

2. Após os trabalhos de auditoria conduzidos pelos Auditores Federais Fábio Moreno de Andrade Almeida, Cláudio Pires dos Santos, Marcos Shinji Kinpara, Roberto Medeiros Lagrota Felix e Rafael Encinas, a equipe de fiscalização lançou o correspondente relatório de auditoria à Peça 60, com a anuência da dirigente da SecexDesenvolvimento (Peça 61), nos seguintes termos:

“(...) **I INTRODUÇÃO**

1. Trata o presente documento de relatório de fiscalização nos programas de acesso a crédito instituídos para enfrentamento à crise da Covid-19. O trabalho é decorrente do Acórdão 1.088/2021-TCU-Plenário (TC 012.873/2021-7), da relatoria do Ministro-substituto André de

Carvalho, e visa a atender ao art. 144 da Lei 14.116/2020 (LDO/2021), que determina ao TCU que envie à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional 'quadro-resumo relativo à qualidade da implementação e ao alcance de metas e dos objetivos dos programas e das ações governamentais objeto de auditorias operacionais realizadas para subsidiar a discussão do Projeto de Lei Orçamentária de 2021'.

1.1. Antecedentes e deliberação

2. Diante das restrições de operação, do cenário de redução de receitas e da dificuldade de acesso a crédito por parte das empresas, em virtude da crise decorrente da Covid-19, foram instituídas políticas com o objetivo de facilitar o acesso a crédito e preservar agentes econômicos, contribuindo para a manutenção do emprego e da renda dos trabalhadores.

3. Entre as políticas criadas, destacam-se o Programa Emergencial de Suporte a Empregos (Pese); o Programa Emergencial de Acesso a Crédito na modalidade de garantia (Peac-FGI); e o Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Pronampe). Enquanto o Pese foi desenhado para a alocação de recursos federais na concessão de empréstimos, o Pronampe e o Peac-FGI adotaram um modelo financeiro-operacional com a alocação de recursos em fundos garantidores de risco de crédito.

4. Do ponto de vista da materialidade, as leis que instituíram os programas emergenciais previram a alocação de recursos federais em montante superior a R\$ 60 bilhões, dos quais R\$ 17 bilhões relativos à transferência da União para o BNDES, para a execução do Programa Emergencial de Suporte a Empregos (Lei 14.043, de 19 de agosto de 2020, art. 9º); R\$ 20 bilhões relativos ao aumento da participação da União no Fundo Garantidor para Investimentos – FGI (Lei 14.042, de 19 de agosto de 2020, art. 4º); e R\$ 27,9 bilhões relativos ao aumento da participação da União no Fundo Garantidor de Operações – FGO (Lei 13.999, de 18 de maio de 2020, art. 6º; e Lei 14.043, de 19 de agosto de 2020, art. 20).

5. Adicionalmente, a Lei 14.161, de 2 de junho de 2021, permitiu o uso do Pronampe, de forma permanente, como política oficial de crédito. Por força do art. 2º do referido diploma legal, a União foi autorizada a aumentar sua participação no FGO por meio de dotações orçamentárias consignadas na Lei Orçamentária Anual; doações privadas; e recursos decorrentes de operações de crédito externo realizadas com organismos internacionais.

6. Em decorrência do contexto emergencial da pandemia da Covid-19, as políticas de acesso a crédito foram desenhadas e implementadas em um curto período, aumentando os riscos relativos à formulação, à estruturação dos mecanismos de gestão e ao alcance dos resultados almejados. Adicionalmente, a necessidade de verificação do atendimento aos requisitos de elegibilidade e às condicionantes para a concessão de crédito representam riscos inerentes à conformidade dos programas que suscitem apreciação.

7. Nesse contexto, foi proferido o Acórdão 1.088/2021-TCU-Plenário (TC 012.873/2021-7), autorizando a realização da presente fiscalização. Na sequência, foi elaborado plano de auditoria, que norteou a execução dos trabalhos de campo (peça 48).

1.2. Identificação do objeto

8. O objeto da auditoria engloba os seguintes programas de acesso a crédito para enfrentamento à crise da Covid-19: Programa Emergencial de Suporte a Empregos (Pese); Programa Emergencial de Acesso a Crédito na modalidade de garantia (Peac-FGI); e Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Pronampe).

9. A delimitação do objeto baseou-se na relevância e na materialidade dos referidos programas, tomando por base informações relativas aos programas de crédito, disponíveis nos websites do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), do Banco do Brasil S.A. (BB), do Banco Central do Brasil (BCB) e na plataforma web conhecida como 'Emprestômetro', criada pelo Ministério da Economia (ME) e operacionalizada com o apoio do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae).

1.3. Objetivo e escopo

10. Considerando o teor da portaria de fiscalização e diante do problema e dos elementos colhidos na fase de planejamento, definiu-se como objetivo da fiscalização 'avaliar a implementação e o resultado dos programas de acesso a crédito para enfrentamento à crise da Covid-19'.

11. De forma a alcançar o objetivo estabelecido, formularam-se as questões de auditoria indicadas a seguir. Ressalte-se que as três primeiras questões propostas são comuns a todos os programas e relacionam-se aos seguintes aspectos: desenho, institucionalização, estruturação da governança e gestão, alcance do público-alvo e resultados alcançados. As demais questões envolvem aspectos particulares de cada um dos programas.

Comuns a todos os programas:

Questão 1 O programa possui público-alvo, objetivos, indicadores e metas estabelecidos, bem como estruturas de gestão de riscos e de monitoramento e avaliação institucionalizadas?

Questão 2 O programa atingiu o público-alvo estabelecido e alcançou empresas localizadas em todo o território nacional?

Questão 3 Há evidências que atestem a eficácia e a efetividade do programa?

Específicas do Programa Pese:

Questão 4 Os agentes econômicos participantes do programa mantiveram o vínculo dos empregados durante o período mínimo estabelecido no art. 2º, § 3º, inciso IV, da Lei 14.043/2020?

Específicas do Programa Peac-FGI:

Questão 4 Os contratos de crédito celebrados no âmbito do programa obedeceram aos limites máximos de valor por agente econômico participante estabelecido na Lei 14.042/2020 c/c Anexo ao Estatuto FGI, art. 14, inciso II?

Específicas do Programa Pronampe:

Questão 4 Os contratos de crédito celebrados no âmbito do programa obedeceram aos limites máximos de valor por agente econômico participante estabelecido na Lei 13.999/2020?

Questão 5 Os agentes econômicos participantes do programa mantiveram o quantitativo de empregados existentes durante o período mínimo exigido pela Lei 13.999/2020?

12. O escopo dos trabalhos está delineado na matriz de planejamento que integra o plano de auditoria, contemplando: os eventos de risco de deram origem às questões de auditoria, as informações requeridas e suas fontes, os procedimentos de auditoria previstos e suas possíveis limitações, as evidências a serem obtidas e as possíveis conclusões das análises (peça 48).

1.4. Critérios de auditoria

13. De forma a avaliar a implementação dos programas de crédito que integram o escopo da fiscalização foram utilizados critérios de auditoria oriundos das seguintes fontes: Lei 13.999, de 18 de maio de 2020; Lei 14.042, de 19 de agosto de 2020; Lei 14.043, de 19 de agosto de 2020; Decreto 9.203, de 22 de novembro de 2017; IN Conjunta MP/CGU 01, de 10 de maio de 2016; Lei 13.844, de 18 de junho de 2019; Referencial de Controle de Políticas Públicas do Tribunal de Contas da União; Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas do Tribunal de Contas da União; Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex ante, volume 1, Governo Federal, Brasília, 2018; Conceptual Framework for information on the outreach, additionality and financial sustainability of Public Credit Guarantee Schemes (CGSs), First digital edition, July 2018. Latin American Association of Development Financing Institutions (ALIDE); Ibero-American Guarantee Network (REGAR) and European Association of Guarantee Institutions (AECM); Task force for the design, implementation and evaluation of public credit guarantee schemes for small and medium enterprises. Consultative document. Washington, DC. The World Bank Group, 2015.

1.5. Metodologia utilizada e limitações

14. A auditoria foi realizada em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (Portaria TCU 280/2010), com o Manual de Auditoria Operacional (Portaria Segecex 18/2020) e com os Padrões de Auditoria de Conformidade (Portaria Segecex 26/2009). Diante da natureza integrada da fiscalização, buscou-se compatibilizar a abordagem utilizada para auditorias de conformidade e de natureza operacional.

15. As limitações metodológicas aplicáveis às questões de auditoria estão detalhadas nos papéis de trabalho. Entre as principais limitações impostas à auditoria, destacam-se: a) desatualização de informações cadastrais relativas ao porte dos agentes econômicos que obtiveram financiamento dos programas de crédito; b) limitações de informação para a realização de cruzamento de dados com a finalidade de avaliar a manutenção do vínculo dos empregados por parte dos agentes econômicos que formalizaram operações no âmbito do programa Pese, nos termos da Lei 14.043/2020, art. 2º, § 3º, inciso IV, e §5 (peça 56).

16. A fiscalização teve seu foco principal nos aspectos do desenho, da institucionalização, da governança e gestão, dos resultados alcançados e da conformidade dos programas de crédito sob a gestão do Ministério da Economia. Dessa forma, não foram realizados testes substantivos na eficácia dos mecanismos de controle adotados pelo Banco Central do Brasil (BCB), Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e Banco do Brasil S.A. (BB), no exercício de suas atribuições de fiscalização, controle dos recursos repassados às instituições financeiras e administração do Fundo Garantidor para Investimentos (FGI) e do Fundo Garantidor de Operações (FGO). Ademais, não foram avaliados aspectos relativos à sustentabilidade financeira dos fundos garantidores, diante dos períodos de carência e de pagamento das operações de crédito garantidas.

17. As informações relativas às operações de crédito formalizadas no âmbito dos programas auditados foram solicitadas ao BNDES e ao BB, no âmbito de processo específico de produção de conhecimento (TC 011.726/2021-0). Os procedimentos que envolveram o tratamento e o cruzamento dos dados recebidos com outras bases de dados disponíveis no TCU foram realizados sob a responsabilidade da Assessoria da SecexDesenvolvimento, a quem competiu a supervisão do presente trabalho de fiscalização.

18. Além do tratamento de dados e da supervisão dos trabalhos, a Assessoria da SecexDesenvolvimento ficou responsável pelo desenvolvimento de metodologia de avaliação de resultados e impactos, para dar tratamento à questão de auditoria 3. A referida questão, comum a todos os programas auditados, procurou avaliar a existência de evidências acerca da eficácia e da efetividade dos programas de crédito.

19. Os métodos de coleta de dados envolveram a requisição de documentos e informações aos gestores; a realização de reuniões e entrevistas não estruturadas e semiestruturadas; consultas às bases de dados contendo a legislação pertinente e aos websites das instituições auditadas, incluindo os portais de informação relativos aos programas Pese, Peac-FGI e Pronampe. As informações levantadas foram submetidas a revisões legais, exames documentais, análises e cruzamentos de dados.

20. As versões preliminares do relatório de fiscalização e da matriz de achados foram enviadas para comentários dos gestores do ME, BCB, BNDES e BB, em cumprimento ao disposto nos parágrafos 144 a 148 das Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União e no art. 14, § 1º, da Resolução-TCU 315, de 22 de abril de 2020 (peças 34 e 35).

I.6. Volume de recursos fiscalizados (VRF)

21. O VRF da presente auditoria é estimado em R\$ 58 bilhões, correspondente ao montante de recursos federais alocados nos programas Pese, Peac-FGI e Pronampe até 31/12/2020.

II. VISÃO GERAL DO OBJETO

22. Os programas de acesso a crédito fizeram parte de um conjunto de medidas adotadas pelo governo federal para mitigar os impactos socioeconômicos decorrentes da pandemia da Covid-19, decorrentes da necessidade de distanciamento social e das restrições de funcionamento impostas a diversos setores da economia.

23. As restrições ocasionaram perda de receita para diversas organizações, empresas e profissionais liberais, comprometendo a sustentabilidade financeira dos negócios e a manutenção dos empregos.

24. Nos tópicos a seguir, apresenta-se uma visão geral dos Programas Pese, Peac-FGI, e Pronampe, selecionados para integrar o escopo da fiscalização por critérios de relevância e

materialidade. Os referidos programas, com exceção do Pronampe, que passou a ser uma política permanente de crédito para micro e pequenas empresas, tiveram suas operações encerradas em 2020.

II.1. Programa Emergencial de Suporte a Empregos (Pese)

25. O Programa Emergencial de Suporte a Empregos (Pese), instituído por meio da Medida Provisória 944/2020, de 3/4/2020, posteriormente convertida na Lei 14.043, de 19 de agosto de 2020, teve por objetivo mitigar os efeitos da aguda queda na atividade econômica sobre o mercado laboral, facilitando a preservação de empregos e renda durante o enfrentamento da pandemia.

26. O programa foi desenhado para que empresários, sociedades simples, sociedades empresárias e cooperativas, exceto as de crédito, empregadores rurais e organizações da sociedade civil, com receita bruta anual superior a R\$ 360 mil e igual ou inferior a R\$ 50 milhões, calculada com base no exercício de 2019, pudessem formalizar operações de crédito com a finalidade de pagamento da folha salarial de seus empregados ou de verbas trabalhistas.

27. Para participar do programa havia algumas regras e condicionantes, entre as quais destacam-se: a necessidade de o agente econômico beneficiado processar a sua folha de pagamento em uma instituição financeira participante do programa (válida durante a vigência da MP 944/2020); a vedação à utilização dos recursos para finalidade distinta do pagamento de seus empregados; e a obrigação de prestar informações verídicas e não rescindir sem justa causa o contrato de trabalho de seus empregados, no período estabelecido na lei.

28. O programa envolvia a participação da União na provisão de 85% do valor de cada operação de financiamento, cabendo o aporte dos 15% restantes às instituições financeiras participantes do programa, que deveriam ser previamente credenciadas pelo BNDES, responsável por atuar como agente financeiro da União.

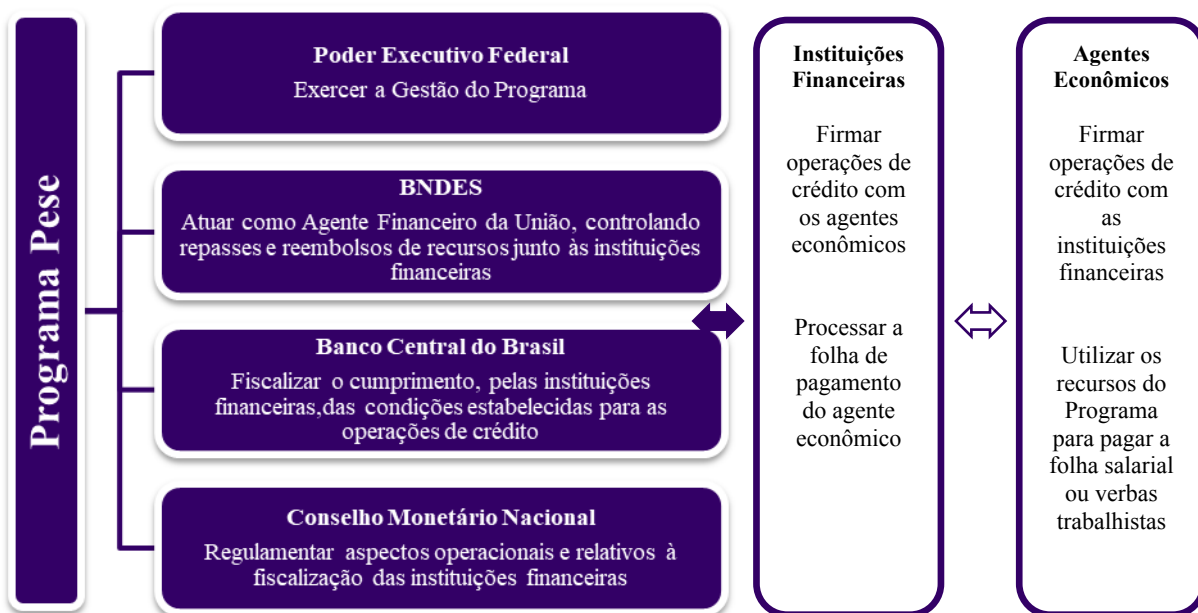
II.1.1. Estrutura Organizacional

29. A operacionalização do programa envolve diversos atores públicos, cujas funções estão descritas na Figura 1. Além das instituições governamentais, a implementação e o atingimento dos objetivos da intervenção dependem da atuação das instituições financeiras, que podem ser públicas ou privadas, às quais compete formalizar os contratos de crédito junto aos agentes econômicos que integram o público-alvo do programa.

II.1.2. Execução Financeira

30. Para operacionalizar o Pese, o Poder Executivo foi autorizado a transferir ao BNDES até R\$ 17 bilhões. Esse montante, no entanto, foi utilizado apenas parcialmente. O saldo restante de aproximadamente R\$ 10 bilhões foi posteriormente devolvido à União, que o direcionou para o Pronampe, conforme detalhado no Processo SEI 19687.100895/2021-71. Na Tabela 1, apresentam-se os valores aplicados e o total de agentes econômicos atendidos.

Figura 1 – Programa Pese: principais atores e funções



1.

Elaboração: Equipe de fiscalização.

Tabela 1 – Programa Pese: execução financeira e agentes econômicos atendidos

Tabela 1 – Programa Pese: Execução financeira e agentes econômicos atendidos		
2. Descrição	3. Valor R\$ ⁽¹⁾	4. Total de agentes econômicos atendidos ⁽¹⁾
5. Valor disponibilizado pela União ⁽²⁾	6. 17,0 bilhões	7. 132 mil
8. Valor efetivamente aplicado no programa ⁽³⁾	9. 6,8 bilhões	
10. Valor das operações de crédito formalizadas	11. 8,0 bilhões	
12. ⁽¹⁾ Fonte das informações: BNDES (Ações Emergenciais de Combate À Crise Covid-19, Reporte de Desempenho, 2/7/2021, TC 016.780/2020-5, Peça142). ⁽²⁾ Recursos transferidos para o BNDES, agente financeiro da União no Pese. ⁽³⁾ Do total disponibilizado para o programa, houve a devolução para a União de R\$ 10,2 bilhões, por não terem sido utilizados até 31/12/2020 (Processo SEI 19687.100895/2021-71 e Nota Técnica SEI 4959/2021/ME). O valor efetivamente aplicado pela União corresponde a 85% do valor total das operações formalizadas. Os 15% restantes são aportados pelas instituições financeiras participantes.		

II.2. Programa Emergencial de Acesso a Crédito na modalidade de garantia (Peac-FGI)

31. O Peac, instituído por meio da Medida Provisória 975, de 1/6/2020, posteriormente convertida na Lei 14.042, de 19 de agosto de 2020, teve por objetivo facilitar o acesso ao crédito e preservar agentes econômicos em razão dos impactos econômicos decorrentes da pandemia da Covid-19, para a proteção de empregos e renda.

32. O Peac foi operacionalizado sob as seguintes modalidades:

- Programa Emergencial de Acesso a Crédito na modalidade de garantia (Peac-FGI): por meio da disponibilização de garantias via Fundo Garantidor para Investimentos (FGI); e
- Programa Emergencial de Acesso a Crédito na modalidade de garantia de recebíveis (Peac-Maquinhinhas): por meio da concessão de empréstimo garantido por cessão fiduciária de recebíveis.

33. O público-alvo do Peac-FGI englobou as empresas de pequeno e médio porte, as associações, as fundações de direito privado e as sociedades cooperativas, excetuadas as sociedades de crédito, com sede ou estabelecimento no país e que tivessem auferido no ano-calendário de 2019 receita bruta superior a R\$ 360 mil e inferior ou igual a R\$ 300 milhões. Já o Peac-Maquinhinhas foi

concebido para atender aos microempreendedores individuais, as microempresas e as empresas de pequeno porte que possuísem volume faturado nos arranjos de pagamento de que trata a Lei 12.865, de 9 de outubro de 2013.

34. Importante mencionar que o art. 31 da Lei 14.042/2020 permitiu que até 10% dos recursos integralizados pela União no FGI fossem comprometidos com garantias para empresas de grande porte, com faturamento superior a R\$ 300 milhões, desde que atuantes nos setores da economia mais impactados pela pandemia, listados na Portaria 20.809, de 14 de setembro de 2020, emitida pela Secretaria Especial de Produtividade, Emprego e Competitividade do Ministério da Economia (Sepec/ME).

35. O Peac-Maquininhas não integra o escopo da fiscalização e, portanto, não será objeto de comentários adicionais. Relativamente ao Peac-FGI, destaca-se que o programa foi desenhado para prestar garantia a operações de crédito que atendessem aos requisitos da lei que o instituiu, dos atos regulamentares expedidos pelo Ministério da Economia, Banco Central do Brasil e Conselho Monetário Nacional, do estatuto e do regulamento do Fundo Garantidor para Investimentos (FGI).

36. Dessa forma, diferentemente do Pese, programa também abordado na fiscalização, o Peac-FGI não foi desenhado para prover recursos para operações de crédito, mas, alternativamente, para ser aplicado em um fundo que garante um percentual do valor das operações firmadas pelas instituições financeiras com os agentes econômicos. Em caso de inadimplemento, o fundo honrará as operações perante as instituições financeiras até o limite de valor estabelecido em regulamento.

37. A oferta de cobertura parcial para os casos de inadimplemento viabiliza a formalização de operações de crédito que não seriam de interesse da instituição financeira, em virtude do perfil de risco e da falta de garantias a serem prestadas pelos agentes econômicos interessados. Uma vez que o Peac-FGI previu a disponibilização de recursos para garantir parcialmente as operações de crédito, foi dispensada a exigência de garantia real ou pessoal nas operações contratadas no âmbito do programa, podendo haver a pactuação de obrigação solidária de sócio, de acordo com a política de crédito da instituição financeira participante.

II.2.1. Estrutura Organizacional

38. A operacionalização do programa envolve diversos atores públicos, cujas funções estão descritas na Figura 2. Além das instituições governamentais, a implementação e o atingimento dos objetivos da intervenção dependem da atuação das instituições financeiras, que podem ser públicas ou privadas, às quais compete solicitar a cobertura da garantia do FGI e formalizar os contratos de crédito junto aos agentes econômicos que integram o público-alvo do programa.

II.2.2. Execução Financeira

39. Para operacionalizar o programa, a União foi autorizada a aumentar a sua participação no Fundo Garantidor para Investimentos (FGI) em até R\$ 20 bilhões. Desse total, foram devolvidos R\$ 83 milhões à União, por não terem sido utilizados no programa até 31/12/2020, conforme detalhado no Processo SEI 19687.104357/2021-55. Na Tabela 2, apresentam-se os valores aplicados e o total de agentes econômicos atendidos.

Figura 2 – Programa Peac-FGI: principais atores e funções



13.

Elaboração: Equipe de fiscalização.

Tabela 2 – Programa Peac-FGI: execução financeira e agentes econômicos atendidos

Tabela 2 – Programa de Ações de Geração Financeira e Agentes Econômicos Atendidos		
14. Descrição	15. Valor R\$ ⁽¹⁾	16. Total de agentes econômicos atendidos ⁽¹⁾
17. Valor disponibilizado pela União ⁽²⁾	18. 20,0 bilhões	19. 114 mil
20. Valor efetivamente aplicado no programa ⁽³⁾	21. 19,9 bilhões	
22. Valor das operações de crédito formalizadas	23. 92,0 bilhões	
24. ⁽¹⁾ Fonte das informações: BNDES (Ações Emergenciais de Combate À Crise Covid-19, Reporte de Desempenho, 2/7/2021, TC016-780-2020-5 - Peça142). ⁽²⁾ Recursos aportados no Fundo Garantidor para Investimentos (FGI). ⁽³⁾ Do total disponibilizado para o programa, houve a devolução para a União de R\$ 83 milhões, por não terem sido utilizados até 31/12/2020 (Processo SEI 19687.104357/2021-55 e Ofício BNDES/SUP/ADIG 003/2021, de 19/5/2021).		

Elaboração: Equipe de fiscalização.

II.3. Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Pronampe)

40. O Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Pronampe), instituído por meio da Lei 13.999, de 18 de maio de 2020, resultante do Projeto de Lei 1.282/2020 do Senado Federal, tem por objetivo o desenvolvimento e o fortalecimento dos pequenos negócios.

41. O programa surgiu no contexto da pandemia da Covid-19 com o intuito de facilitar o acesso ao crédito pelas micro e pequenas empresas e pelos profissionais liberais. Apesar de ter sido institucionalizado no contexto emergencial da pandemia, o Poder Executivo foi autorizado a adotar o Pronampe como política oficial de crédito de caráter permanente, nos termos do art. 13 da Lei 13.999/2020.

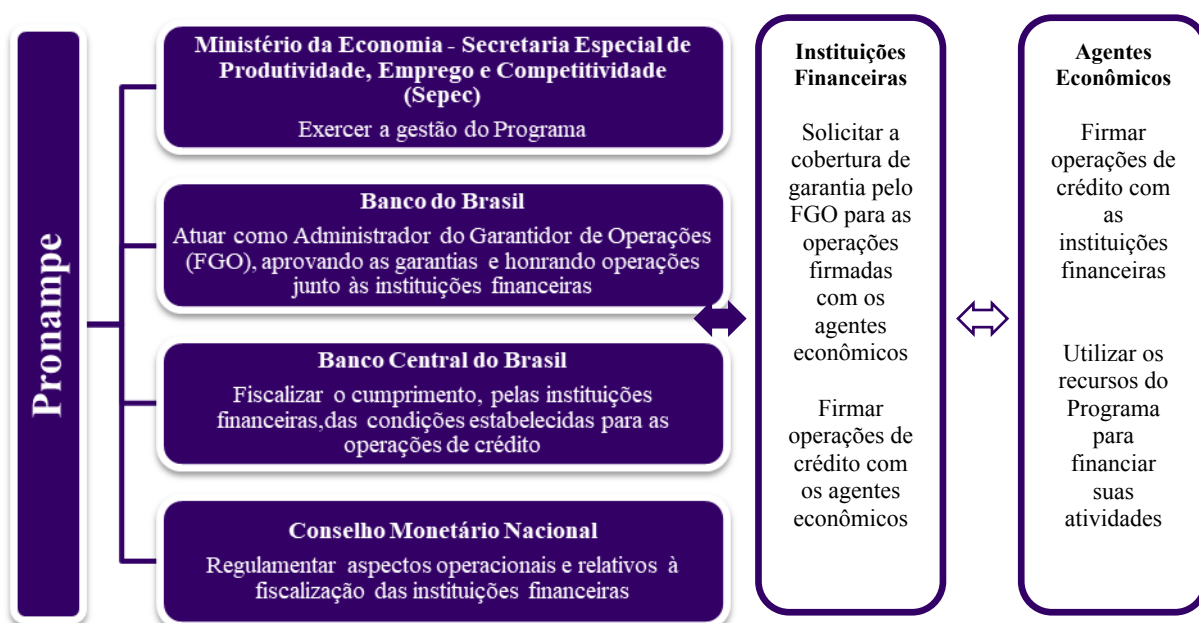
42. O modelo financeiro-operacional do Pronampe destina recursos para o Fundo Garantidor de Operações (FGO), administrado pelo Banco do Brasil, que garante um percentual do valor das operações de crédito firmadas pelas instituições financeiras com os agentes econômicos que integram o público-alvo do programa. Em caso de inadimplemento, o fundo honra as operações perante as instituições financeiras até o limite de valor estabelecido em regulamento.

43. A oferta de cobertura parcial para os casos de inadimplemento viabiliza a formalização de operações de crédito que não seriam de interesse da instituição financeira, em virtude do perfil de risco e da falta de garantias a serem prestadas pelos agentes econômicos interessados. Uma vez que o Pronampe previu a disponibilização de recursos para garantir parcialmente as operações de crédito, foi dispensada a exigência de garantia real nas operações contratadas no âmbito do programa, podendo ser exigida a garantia pessoal do proponente.

II.3.1. Estrutura Organizacional

44. A operacionalização do Pronampe envolve diversos atores públicos, cujas funções estão descritas na Figura 3. Além das instituições governamentais, a implementação e o atingimento dos objetivos da intervenção dependem da atuação das instituições financeiras, que podem ser públicas ou privadas, às quais compete solicitar a cobertura da garantia do FGO e formalizar os contratos de crédito junto aos agentes econômicos que integram o público-alvo do programa.

Figura 3 – Programa Pronampe: principais atores e funções



25.

Elaboração: Equipe de fiscalização.

II.3.2. Execução Financeira.

45. Para operacionalizar o programa, a União foi autorizada a aumentar a sua participação no Fundo Garantidor de Operações (FGO). Ocorreram vários aportes de capital distintos no exercício de 2020, totalizando R\$ 38 bilhões. Desse total, foram devolvidos R\$ 6,2 bilhões à União, por não terem sido utilizados no programa até 31/12/2020, conforme detalhado no Processo SEI 19687.100895/2021-71. Na Tabela 3, apresentam-se os valores aplicados e o total de agentes econômicos atendidos.

46. Em 2021, ocorreu um novo aporte de recursos no FGO, no valor de R\$ 5 bilhões. Esse valor está sendo utilizado na concessão de garantias e, em consulta realizada no portal do FGO em 16/8/2021, constata-se que já foram formalizadas 268 mil operações de crédito, no total de R\$ 20 bilhões.

26. Descrição	27. Valor R\$ ⁽¹⁾	28. Total de agentes econômicos atendidos ⁽¹⁾
29. Valor disponibilizado pela União em 2020 ⁽²⁾	30. 38,0 bilhões	31. 468 mil
32. Valor efetivamente aplicado no programa ⁽³⁾	33. 31,9 bilhões	
34. Valor das operações de crédito formalizadas	35. 37,5 bilhões	

36. ⁽¹⁾ Fonte das informações: Banco do Brasil (Base de Dados FGO Pronampe) e Ofício SEI 146393/2021/ME, de 7/6/2021. ⁽²⁾ Recursos aportados no Fundo Garantidor de Operações (FGO). ⁽³⁾ Do total disponibilizado para o programa, houve a devolução para a União de R\$ 6,2 bilhões, por não terem sido utilizados até 31/12/2020 (Processo SEI 19687.100895/2021-71).

Elaboração: Equipe de fiscalização.

III. DESENHO E INSTITUCIONALIZAÇÃO

47. *Relativamente ao desenho e à institucionalização dos programas de acesso a crédito, a fiscalização buscou avaliar se o público-alvo das intervenções foi devidamente identificado; se os atos que instituíram os programas definiram a atuação dos diversos órgãos envolvidos; e se os programas possuíam objetivos claros e logicamente coerentes, indicadores e metas objetivas de entrega de produtos e de alcance de resultados.*

48. *Na análise das questões, foram utilizados critérios constantes das seguintes publicações: Referencial de Controle de Políticas Públicas do Tribunal de Contas da União, capítulo 2, tópico 2.6; e Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex ante, volume 1, Governo Federal, Brasília, 2018, capítulo 3, tópicos 2, 3 e 4, e capítulo 4, tópicos 2 e 3.*

III.1. Público-alvo

49. *De início, constatou-se que nas leis que criaram o Pese, o Peac-FGI e o Pronampe, o público-alvo está identificado conforme detalhado no Quadro 1.*

37. Público-alvo	38. Pese	39. Peac-FGI	40. Pronampe
41. Descrição	42. Empresários, sociedades simples, sociedades empresárias e cooperativas, exceto as de crédito, empregadores rurais e organizações da sociedade civil.	43. Empresas de pequeno e médio porte, as associações, as fundações de direito privado e as sociedades cooperativas, excetuadas as sociedades de crédito, com sede ou estabelecimento no país.	44. Microempresas e empresas de pequeno porte conforme art. 3º, incisos I e II, da Lei Complementar 123/2006; e profissionais liberais sem participação societária em pessoa jurídica e sem vínculo empregatício.
45. Receita bruta anual calculada com base no exercício de 2019	46. Superior a R\$ 360 mil e igual ou inferior a R\$ 50 milhões.	47. Superior a R\$ 360 mil e igual ou inferior a R\$ 300 milhões. ⁽¹⁾	48. Igual ou inferior a R\$ 360 mil (microempresas). 49. Superior a R\$ 360 mil e igual ou inferior a R\$ 4,8 milhões (pequenas empresas).

50. ⁽¹⁾ O art. 31 da Lei 14.042/2020 permitiu que até 10% dos recursos integralizados pela União no FGI fossem comprometidos com garantias para empresas de grande porte, com faturamento superior a R\$ 300 milhões, desde que atuantes nos setores da economia mais impactados pela pandemia, listados na Portaria ME/Sepec 20.809, de 14 de setembro de 2020.

Elaboração: Equipe de fiscalização.

50. *Percebe-se que as pequenas empresas, assim entendidas como sendo aquelas com faturamento anual de até R\$ 4,8 milhões, estariam contempladas em todos os programas. De forma a avaliar o grau de sobreposição das intervenções, elaborou-se o Quadro 2, por meio do qual quantificam-se os agentes econômicos que receberem crédito de mais de um programa.*

51. O Quadro 2 demonstra que, aproximadamente, 47 mil empresas obtiveram recursos do Pronampe e do Pese; 33 mil receberam do Pronampe e também do Peac-FGI; e, por fim, 15 mil foram atendidas tanto pelo Pese quanto pelo Peac-FGI.

Quadro 2 – Programas de Crédito: Agentes econômicos que obtiveram crédito de mais de um programa

51. Programa	52. Pronampe	53. Pese	54. Pronampe	55. Peac-FGI	56. Pese	57. Peac-FGI
58. Quantidade de agentes econômicos atendidos	59. 468 mil	60. 132 mil	61. 468 mil	62. 114 mil	63. 132 mil	64. 114 mil
65. Quantidade de agentes econômicos em comum	66. 47 mil	67. 33 mil		68. 15 mil		

Elaboração: Equipe de fiscalização. Dados/Pronampe: Banco do Brasil. Dados/Peac-FGI e Pese: BNDES.

52. Ainda que tenha havido a identificação do público-alvo dos programas, merece comentários o fato de que o Ministério da Economia (ME) não apresentou estudos que permitissem identificar qual a estimativa da quantidade de empresas e profissionais liberais a serem atendidos pelos programas. Tampouco houve a apresentação de dados relativos à distribuição geográfica e a possíveis fatores que pudessem afetar a demanda e o acesso ao crédito nos diferentes segmentos regionais do público-alvo.

53. O Ministério justificou que o contexto da pandemia prejudicou a elaboração de estudos ex ante mais detalhados. Os gestores destacaram que o governo estava diante de uma situação ‘nova, relevante e imprevisível’, que exigia medidas extraordinárias para garantir a oferta de crédito na economia e viabilizar a sustentabilidade financeira das empresas.

54. De fato, é razoável esperar que a situação de crise vivenciada e a necessidade de adoção de medidas para mitigar os efeitos adversos da pandemia tenha prejudicado a elaboração de avaliações mais estruturadas para subsidiar o desenho dos programas Pese, Peac-FGI e Pronampe.

55. No entanto, levando em consideração o fato de o Pronampe ter sido elevado à categoria de política oficial de crédito, a operar independentemente do contexto da pandemia, de modo a conferir tratamento diferenciado e favorecido às microempresas e às pequenas empresas, nos termos da Lei 14.161, de 2 de junho de 2021, a elaboração de estudos assume um papel de maior relevância.

56. Nesse cenário de concepção de uma política permanente de crédito, mostra-se recomendável a realização de estudos que propiciem uma melhor caracterização do público-alvo e permitam a fixação de parâmetros para a medição de resultados e impactos do programa.

57. Sobre esse ponto, mostra-se importante comentar que, no decorrer da fiscalização, o ME informou que havia estudos em andamento para balizar a estruturação do Sistema Nacional de Garantias de Crédito (SNGC) pelo Poder Executivo, de que trata o art. 60-A da Lei Complementar 123, de 14 de dezembro de 2006 (peça 55, p. 2).

58. De fato, o SNGC foi instituído pelo Decreto 10.780, de 25 de agosto de 2021. Em seu art. 3º, o referido ato normativo definiu que a Sepec/ME ‘formulará propostas, fomentará, promoverá e executará ações com o objetivo de implementar e consolidar o Sistema Nacional de Garantias de Crédito’ (peça 55, p. 3).

59. Considerando-se que o modelo financeiro-operacional do Pronampe se baseia na prestação de garantias por meio do FGO, os estudos relativos à estruturação do SNGC podem ser

aproveitados para fins de definição do papel do programa no referido sistema e da fixação de parâmetros de acompanhamento dos resultados.

III.2. Atribuições dos órgãos responsáveis

60. Finalizada a análise do público-alvo, passou-se a avaliar se os atos que instituíram os programas definiram a atuação dos diversos órgãos envolvidos.

61. As competências dos diversos atores estão detalhadas no tópico do presente relatório que trata da visão geral dos programas, envolvendo atribuições relativas à gestão, à regulamentação e à fiscalização. Sobre esse ponto, cabe registro o fato de que a lei que instituiu o Pese não disciplinou qual seria o órgão supervisor ou gestor do programa, diferentemente dos atos que instituíram o Peac-FGI (atribuiu a supervisão ao Ministério da Economia) e o Pronampe (vinculou o programa à Secretaria Especial de Produtividade, Emprego e Competitividade do Ministério da Economia – Sepec/ME).

62. Dessa forma, o papel do Ministério da Economia enquanto supervisor do Programa Pese decorre das competências ministeriais definidas no art. 31, incisos XIII, XXVIII e XXX, da Lei 13.844, de 18/6/2019, então vigentes, bem como da participação do Ministério na elaboração da exposição de motivos para a instituição do programa Pese (EMI 00008/2020 BACEN ME, de 2/4/2020).

III.3. Objetivos, indicadores e metas

63. Da análise das leis e medidas provisórias que instituíram os programas de crédito, constatou-se que a preservação dos agentes econômicos e a manutenção dos empregos estavam entre os objetivos-chave das intervenções.

64. No entanto, não houve, no âmbito dos mencionados atos normativos ou de regulamentação complementar emitida pelo Ministério da Economia, o estabelecimento de indicadores e metas objetivas de entrega de produtos e de alcance de resultados, que permitissem monitorar o desempenho dos programas.

65. Especificamente com relação ao Peac-FGI, o BNDES, instituição responsável pela administração do fundo garantidor FGI, formalizou objetivos e definiu indicadores para monitoramento e avaliação do programa. A iniciativa do órgão decorreu do fato de a prestação de garantias por parte do FGI ser uma forma de apoio coberta pelo macroprocesso interno de 'Promoção de Efetividade do Sistema BNDES', aplicando-se ao instrumento de prestação de garantias o processo de Monitoramento e Auto avaliação de Resultados (Nota Técnica Conjunta ADIG/SUP 17/2021, AGR/SUP 08/2021, AIC/SUP 17/2021 e AP/SUP 13/2021; peça 51, p. 2-36).

IV. GOVERNANÇA E GESTÃO

66. A avaliação da governança e gestão dos programas de crédito Pese, Peac-FGI e Pronampe abordou a estruturação dos mecanismos de gestão de riscos e controles internos e de monitoramento e avaliação.

67. Na análise das questões, além das leis que instituíram os programas de crédito, foram utilizados os seguintes critérios: art. 4º, incisos III, VI e X, do Decreto 9.203, de 22 de novembro de 2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal; arts. 12 e 19 da IN Conjunta MP/CGU 01, de 10 de maio de 2016, que dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo Federal; art. 31, incisos XIII, XXVIII e XXX, da Lei 13.844, de 18 de junho de 2019, que estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios. Consideraram-se, ainda, critérios oriundos das seguintes publicações: Referencial de Controle de Políticas Públicas do Tribunal de Contas da União, capítulo 2, tópicos 2.6 e 2.7; Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas do Tribunal de Contas da União, tópicos 3.1.6 e 3.1.7; e Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex ante, volume 1, Governo Federal, Brasília, 2018, capítulo 3, tópico 2; capítulo 6, tópico 6; e capítulo 8.

IV.1. Gestão de riscos e controles internos

68. Da análise na estrutura de gestão de riscos e controles dos programas Pese, Peac-FGI e Pronampe, foram identificadas deficiências que se encontram consignadas na matriz de achados da

presente fiscalização. A seguir, descreve-se a situação encontrada, as principais causas e consequências da constatação e as propostas de encaminhamento (peça 59).

69. O guia prático de avaliação ex ante do governo federal, em seu capítulo 6, tópico 6, estabelece como boa prática que seja estruturado o processo de gestão de riscos da política, com a finalidade de 'garantir a existência de mecanismos que permitam a consecução dos resultados almejados'. A publicação sugere que se aproveite a matriz Swot (ferramenta que identifica as forças, fraquezas, oportunidades e ameaças referentes ao desenho da intervenção) na identificação primária dos riscos à boa execução da política.

70. O Decreto 9.203/2017, em seu art. 4º, inciso VI, prescreve como uma das diretrizes da boa governança a atividade de 'implementar controles internos fundamentados na gestão de risco, que privilegiará ações estratégicas de prevenção antes de processos sancionadores'. A Instrução Normativa Conjunta MP/CGU 01/2016, por sua vez, disciplina em seu arts. 12 e 19, a responsabilidade dos dirigentes e dos gestores dos processos organizacionais e de programas de governo acerca da estruturação dos mecanismos de gerenciamento de riscos e controles internos.

71. Com base no citado referencial normativo e de boas práticas na formulação de políticas, buscou-se avaliar a estruturação da gestão de riscos e controles dos Programas Pese, Peac-FGI e Pronampe junto ao Ministério da Economia (ME), em função de suas atribuições em relação aos referidos programas, decorrentes dos seguintes normativos: Lei 13.999, de 18 de maio de 2020, art. 1º; Lei 14.042, de 19 de agosto de 2020, art. 1º; Lei 14.043, de 19 de agosto de 2020, art. 1º e Lei 13.844, de 18 de agosto de 2019, art. 31, incisos XXVIII e XXX.

72. Dessa forma, foi solicitada a apresentação de modelos lógicos, análises Swot, e relatórios de avaliação de riscos e controles internos relativos aos referidos programas. No entanto, não houve a apresentação dos referidos documentos. O ME trouxe como justificativa para a ausência de tais elementos relativos à formulação e à estruturação da governança dos programas o contexto da pandemia, que colocou o governo diante de uma situação 'nova, relevante e imprevisível' que exigia medidas extraordinárias para garantir a oferta de crédito na economia e viabilizar a sustentabilidade financeira das empresas (Ofício SEI 146393/2021/ME e Nota Informativa SEI 16382/2021/ME, peças 9 e 10).

73. Diante da resposta do ME, buscou-se, adicionalmente, avaliar quais os procedimentos e controles adotados com relação a algumas condicionantes que deveriam ser atendidas pelos agentes econômicos que obtivessem crédito no âmbito dos programas Pese e Pronampe (Ofício 0053/2021-TCU/SecexDesenvolvimento, de 19/5/2021, peça 5).

74. No caso específico do Pese, o ME foi indagado acerca da existência de controles para verificar o cumprimento das regras do programa, descritas na Lei 14.043/2020, art. 2º, **caput**, §§3º, 5º e 6º, abaixo transcritos:

Art. 2º O Programa Emergencial de Suporte a Empregos é destinado aos agentes econômicos a que se refere o art. 1º desta Lei com receita bruta anual superior a R\$ 360.000,00 (trezentos e sessenta mil reais) e igual ou inferior a R\$ 50.000.000,00 (cinquenta milhões de reais), calculada com base no exercício de 2019

§ 3º As pessoas a que se refere o art. 1º desta Lei que contratarem as linhas de crédito no âmbito do Programa assumirão contratualmente as seguintes obrigações: I - fornecer informações verídicas; II - não utilizar os recursos para finalidade distinta do pagamento de seus empregados; III - efetuar o pagamento de seus empregados com os recursos do Programa, por meio de transferência para a conta de depósito, para a conta-salário ou para a conta de pagamento pré-paga de titularidade de cada um deles, mantida em instituição autorizada a funcionar pelo Banco Central do Brasil; e IV - não rescindir sem justa causa o contrato de trabalho de seus empregados, no período compreendido entre a data da contratação da linha de crédito e o sexagésimo dia após a liberação dos valores referentes à última parcela da linha de crédito pela instituição financeira.

(...)

§ 5º *A vedação a que se refere o inciso IV do § 3º deste artigo incidirá na mesma proporção do total da folha de pagamento que, por opção do contratante, tiver sido paga com recursos do Programa.*

§ 6º *O não atendimento a qualquer das obrigações de que tratam os §§ 3º, 4º e 5º deste artigo implica o vencimento antecipado da dívida.*

75. *Com relação do Pronampe, tratou-se de verificar os controles existentes em relação ao cumprimento das condicionantes descritas na Lei 13.999/2020, art. 2º §§ 3º, 4º, e 10, abaixo transcritas:*

Art. 2º O Pronampe é destinado às pessoas a que se referem os incisos I e II do caput do art. 3º da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, considerada a receita bruta auferida no exercício imediatamente anterior ao da contratação.

(...)

§ 3º *As pessoas a que se refere o caput deste artigo que contratarem as linhas de crédito no âmbito do Pronampe assumirão contratualmente a obrigação de fornecer informações verídicas e de preservar o quantitativo de empregados em número igual ou superior ao verificado na data da publicação desta Lei, no período compreendido entre a data da contratação da linha de crédito e o 60º (sexagésimo) dia após o recebimento da última parcela da linha de crédito.*

§ 4º *O não atendimento a qualquer das obrigações de que trata o § 3º deste artigo implicará o vencimento antecipado da dívida pela instituição financeira.*

(...)

§ 10. *Os créditos concedidos no âmbito do Pronampe servirão ao financiamento das atividades econômicas do empresário, da empresa ou do profissional liberal nas suas diversas dimensões e poderão ser utilizados para investimentos e para capital de giro isolado e associado, vedada a sua destinação para distribuição de lucros e dividendos entre os sócios.*

76. *Relativamente à existência de controles para as condicionantes associadas ao programa Pese, previstas no art. 2º, §3º, da Lei 14.043/2020, não houve manifestação do ME. Em reunião com gestores da Sepec/ME, foi pontuado que não havia informações a respeito de procedimentos e rotinas de controle atinentes aos mencionados dispositivos legais, uma vez que o programa Pese não foi desenhado pela unidade (Nota Informativa SEI 16382/2021/ME e Extrato de reunião realizada em 11/5/2021 com gestores do ME, peça 10 e peça 50, p. 2-7).*

77. *A respeito da existência de controles para as condicionantes a serem cumpridas pelo público-alvo do Pronampe, associadas à manutenção de empregos e à aplicação dos recursos nas finalidades previstas no programa (Lei 13.999/2020, art 2º, §§ 3º e 10), o Ministério apontou que a responsabilidade seria do Banco Central do Brasil (BCB). Especificamente sobre esse ponto, os gestores acrescentaram que: ‘visando o consumo interno, a Sempe deu início a um cruzamento entre a base de dados do CAGED e os CNPJs das empresas que tomaram os empréstimos com garantias do Pronampe, a fim de descobrir quantas e quais dessas empresas demitiram seus funcionários’ (peça 10, p. 8).*

78. *Assim, restou constatada que não houve uma atuação efetiva do ME na coordenação dos programas, no que diz respeito à estruturação de mecanismos de gestão de riscos e estabelecimento de controles internos. Nesse contexto, passou-se a avaliar a atuação dos demais atores envolvidos com foco nos controles por eles exercidos. Assim, foram enviadas requisições de informações e realizadas reuniões com dirigentes do Banco Central do Brasil (BCB), do Banco do Brasil (BB) e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).*

Banco Central do Brasil (BCB)

79. *Em reunião com os gestores, informou-se que o BCB não possui documentos tais como estudos ex ante, diagramas lógicos ou avaliações de risco, uma vez que a instituição atuou na concepção dos programas Pese, Peac-FGI e Pronampe apenas como consultor, prestando informações acerca do funcionamento das operações, de forma a subsidiar o desenho das soluções (peça 50, p. 49-55).*

80. Ao BCB, foi atribuída a função de fiscalizar o cumprimento, pelas instituições participantes dos programas, das condições estabelecidas para as operações de crédito. Sobre esse aspecto, em resposta a requisição de informações, os gestores do BCB assinalaram que a delimitação da competência fiscalizatória do órgão foi objeto de esclarecimento junto a sua Procuradoria-Geral, que emitiu os Pareceres Jurídicos 349/2020-BCB/PGBC, de 15 de junho de 2020, e 231/2021-BCB/PGBC, de 23 de abril de 2021 (peça 53, p. 42-60 e p. 9-41).

81. A prioridade da fiscalização do BCB é na verificação da conformidade (compliance) dos programas. O foco é nas condições estabelecidas para a operação. Na prática, as verificações envolvem aspectos relativos ao atendimento dos requisitos para que a operação ocorra, tais como taxas de juros aplicadas, porte da empresa etc. (Extrato de Reunião realizada em 21/5/2021 com gestores do BCB; peça 50, p. 49-55).

82. Nessa linha de atuação, o BCB implementou verificações da qualidade do registro das informações referentes aos programas no Sistema de Informações de Crédito (SCR). O referido sistema é um instrumento de registro gerido pelo BCB e alimentado mensalmente pelas instituições financeiras. O SCR é utilizado como um mecanismo de supervisão bancária (peça 53, p. 61-69).

83. No âmbito de verificações de compliance, o BCB avaliou, por meio dos registros do SCR, aspectos relativos às regras dos diversos programas, englobando taxas de juros, prazos das operações, valores contratados, carência etc. As verificações variaram a depender do programa, conforme detalhado no documento: Compliance Programas Governamentais Covid, elaborado por: Desig/Dimic/Comon-03, abr/21 (peça 53, p. 70-99).

84. Ademais, o BCB adotou controles operacionais específicos relativamente ao programa Pese, com base nas informações enviadas pelas instituições financeiras. Nessa linha, foram avaliados, entre outros, aspectos relativos à existência do CPF do empregado vinculado à empresa na base de dados da receita federal e à limitação do valor do empréstimo a dois salários-mínimos por empregado e folha de pagamento (peça 53, p. 100-113).

85. Relativamente às atividades de supervisão de bancos, conglomerados bancários, cooperativas e instituições não bancárias, o BCB programou uma análise horizontal que consistirá na avaliação dos relatórios de auditoria interna de algumas instituições. O escopo demandado às auditorias deverá focar a adequação dos controles destinados a assegurar a aderência às normas legais e regulamentares quando da contratação e da cobrança das operações realizadas no âmbito dos programas emergenciais, no tocante por exemplo aos critérios de elegibilidade dos tomadores, às verificações de assinaturas e de restrições, aos prazos de pagamento e de carência das operações, aos limites de contratação, às taxas de juros cobradas e aos procedimentos de cobrança. Deverá também ser analisada amostra de contratos formalizados no âmbito de cada um dos programas para verificação da efetividade dos respectivos controles (peça 53, p. 5-6).

86. O objetivo da análise horizontal é verificar se o escopo foi adequadamente tratado nos trabalhos de auditoria interna e a previsão para a conclusão dos trabalhos é entre outubro e novembro de 2021.

87. Avaliadas as principais atribuições fiscalizatórias do BCB, constatou-se que não há controles estabelecidos para verificar se os agentes econômicos atenderam às condicionantes de manutenção de empregos no âmbito do Pronampe (Lei 13.999/2020, art 2º, § 3º).

88. Especificamente com relação à vedação da demissão de empregados no programa Pese (Lei 14.043/2020, art. 2º, § 3º, IV), os gestores do BCB informaram que ficou explícito na lei que instituiu o programa que a referida condicionante seria incluída no contrato da operação. Assim, o nível de verificação do BCB abrange o contrato e a regularidade da documentação para a celebração da operação de crédito, no âmbito das verificações de compliance e das atividades de supervisão, e não a verificação fática em si (Extrato de Reunião realizada em 21/5/2021 com gestores do BCB; peça 50, p. 49-55).

Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)

89. O BNDES atua no Pese na qualidade de agente financeiro da União. Enquanto, no Peac-FGI, seu papel é o de administrador do Fundo Garantidor para Investimentos (FGI).

90. Indagados acerca da existência de avaliações de riscos do programa Pese, os gestores da instituição afirmaram que, no âmbito das ações emergenciais estabelecidas pelo BNDES, como resposta à crise econômica decorrente da pandemia, foi estabelecido um processo de avaliação integrada de riscos, contemplando a análise de riscos operacionais, de crédito, de mercado, de liquidez e de integridade. O resultado dessa avaliação reflete-se em um Painel de Riscos de Ações Emergenciais, apresentado rotineiramente ao Comitê de Riscos (Nota Técnica Conjunta ADIG/SUP 17/2021, AGR/SUP 08/2021, AIC/SUP 17/2021 e AP/SUP 13/2021; peça 51, p. 2-36).

91. Informou que a Área AIC (integridade e compliance), responsável pela gestão do tema no BNDES, interagiu com os gestores destas ações para, com base em metodologia específica relacionada à avaliação de riscos operacionais em novos produtos, identificá-los e classificá-los, bem como estabelecer os controles para sua mitigação, de forma a verificar se o nível de risco residual demandaria a necessidade de planos de ação. Os resultados desses trabalhos foram formalizados por meio da Nota Técnica AIC/DEROC 31/2020, de 9/7/2020, sobre a avaliação de riscos operacionais relacionados ao Pese (peça 51, p. 207-250).

92. Acerca da existência de controle sobre as condicionantes do Pese, os gestores do BNDES aduziram que, nos termos do art. 12 da Lei 14.043/2020, o órgão não seria responsável pela atuação das instituições financeiras na concessão do crédito, 'especialmente quanto ao cumprimento da finalidade dessas operações, dos requisitos exigidos para a sua realização e das condições de recuperação dos créditos lastreados em recursos públicos' (peça 51, p. 11).

93. Os gestores acrescentaram que, nos termos do art. 4º da mencionada lei (abaixo transcrito), as instituições financeiras participantes, por concederem o crédito em nome próprio, seriam responsáveis pela observância das finalidades do Programa e deveriam incluir cláusulas nos contratos de crédito contendo as obrigações disciplinadas nos arts. 2º, § 3º, e art. 3º, § 10, da Lei nº 14.043/2020.

Art. 4º As instituições financeiras participantes do Programa Emergencial de Suporte a Empregos deverão assegurar que os recursos sejam utilizados exclusivamente para os fins previstos nos arts. 2º e 3º desta Lei.

Parágrafo único. A obrigação de que trata o caput deste artigo será cumprida pelas instituições financeiras participantes do Programa por meio da inclusão das obrigações de que tratam o § 3º do art. 2º e o § 10 do art. 3º desta Lei no instrumento que formalizar a contratação da operação de crédito.

94. Tratando acerca da avaliação de riscos associados ao programa Peac-FGI, o BNDES fez referências ao Painel de Avaliação de Riscos das Ações Emergenciais e à Nota AIC/DEROC – 14/2020, de 18/6/2020, que tratou da avaliação de riscos operacionais relacionados ao programa. Nos referidos documentos, são avaliados os riscos operacionais; de mercado; e de crédito para diversos programas emergenciais do BNDES, inclusive o Peac-FGI (peça 51, p. 66-79, e peça 52, p. 101-143).

95. Registra-se que, no âmbito do fundo garantidor (FGI), vinculado ao programa Peac, há controles operacionais decorrentes de rotinas de intercâmbio de dados e validação por meio eletrônico junto às instituições financeiras, que devem ser previamente habilitadas pelo administrador para realizar operações com garantia do fundo, conforme detalhado no Regulamento de Operações para Outorga de Garantia no âmbito do Peac (Circular AST 25/2020-BNDES; peça 51, p. 110-171).

Banco do Brasil (BB)

96. O BB atua no Pronampe enquanto administrador do Fundo Garantidor de Operações (FGO). Indagados acerca de avaliações de risco realizadas pela instituição acerca desse programa, os gestores pontuaram que houve análises de risco para avaliar as instituições financeiras que estão operando no Pronampe, considerando aspectos relativos à performance das carteiras de crédito com

micro e pequenas empresas, o patrimônio da instituição, além de outros requisitos adicionais (Extrato de reunião realizada em 21/6/2021; peça 50, p. 56-63).

97. No âmbito do FGO, há controles operacionais decorrentes de rotinas de intercâmbio de dados e validação por meio eletrônico junto às instituições financeiras, que devem ser previamente habilitadas pelo administrador para realizar operações com garantia do fundo, conforme detalhado no Manual de Procedimentos Operacionais do FGO Pronampe (peça 54, p. 41-104).

98. Por fim, quanto à obrigatoriedade de manutenção dos empregos por parte das empresas que firmassem operações no Pronampe, os gestores do BB informaram que não foram estabelecidos controles específicos para avaliar a referida condicionalidade (Extrato de reunião realizada em 21/6/2021; peça 50, p. 59).

99. Avaliadas as medidas adotadas pelos diversos órgãos envolvidos nos programas, constatou-se que houve avaliações de risco e a implementação de ações de monitoramento, fiscalização e controle voltados mais especificamente para aspectos operacionais relacionados à formalização das operações de crédito no âmbito do Pese e à aprovação das garantias das operações por meio do FGI e do FGO, no âmbito do Peac-FGI e do Pronampe. No entanto, não houve, por parte do ME, uma efetiva coordenação das diversas ações, de forma a estruturar mecanismos de gestão de riscos e controles internos voltados para o alcance dos objetivos dos programas como um todo.

100. A principal causa para a ocorrência do achado, segundo o ME, está relacionada ao fato de que os programas Pese, Peac-FGI e Pronampe foram formulados no contexto da pandemia, que colocou o governo diante de uma situação ‘nova, relevante e imprevisível’ e que exigia medidas extraordinárias para garantir a oferta de crédito na economia e viabilizar a sustentabilidade financeira das empresas (Ofício SEI 146393/2021/ME e Nota Informativa SEI 16382/2021/ME; peças 9 e 10).

101. O estado de calamidade pública no país foi reconhecido em 20/3/2020 pelo Congresso Nacional, com efeitos até 31/12/2020 (Decreto Legislativo 6, de 2020, editado em atenção à Mensagem 93, de 18 de março de 2020, do Presidente da República).

102. Ainda que seja razoável esperar que a situação de crise vivenciada e a necessidade de adoção de medidas para mitigar os efeitos adversos da pandemia tenha comprometido uma melhor estruturação da gestão de riscos e controles dos programas, há que considerar que o Pronampe passou a ser uma política de crédito permanente por força da Lei 14.161, de 2 de junho de 2021, fazendo-se importante que os responsáveis pela tomada de decisão tenham acesso tempestivo a informações quanto aos riscos associados ao alcance dos objetivos do programa.

103. Os efeitos potenciais da ausência de uma gestão de riscos e de controles estariam relacionados ao comprometimento do alcance dos objetivos e dos resultados almejados. Fatores internos e externos aos programas podem afetar aspectos relevantes da implementação, sem que o gestor da política tenha estabelecido controles ou disponha de um plano de contingência pronto que possa colocar em prática, de maneira célere, para mitigar os efeitos negativos.

104. Relativamente ao Pese e ao Pronampe, uma possível consequência que pode ser atribuída ao achado de auditoria em questão está relacionada ao fato de não ter havido, por parte dos órgãos envolvidos da gestão e na fiscalização, controle específico quanto às condicionantes a serem atendidas pelo público-alvo dos programas. Cabe salientar que algumas dessas condicionantes estão diretamente ligadas ao objetivo-chave de preservação de emprego, que fundamentou a instituição dos programas, conforme Lei 14.043/2020, art. 2º, §3º, inciso IV; art. 3º, § 10, inciso III (Pese) e Lei 13.999/2020, art 2º, §§ 3º (Pronampe).

105. Considerando as limitações identificadas e o fato de o Pronampe ter se tornado uma política de crédito permanente por força da Lei 14.161/2021, cabe recomendação ao ME para que estruture as atividades de gestão de riscos e controles para o referido programa, com a finalidade de garantir a existência de mecanismos que permitam a consecução dos resultados almejados. Em relação ao Peac-FGI e o Pese não se propõem medidas a serem adotadas pelos gestores, uma vez que os programas não estão mais operantes com relação à concessão de novos empréstimos.

106. A recomendação proposta visa a assegurar que os responsáveis pela tomada de decisão tenham acesso tempestivo a informações suficientes quanto aos riscos aos quais o programa está exposto; aumentar a probabilidade de alcance dos objetivos do programa, reduzindo os riscos a níveis aceitáveis; e assegurar a conformidade do programa com as leis e os regulamentos aplicáveis.

IV.1.1. Controles associados às condicionantes dos programas

107. Conforme já explicitado, embora haja evidências da implementação de controles operacionais, restou constatado que não houve, por parte dos órgãos envolvidos da gestão e na fiscalização, controle específico quanto às condicionantes a serem atendidas pelo público-alvo dos programas Pese e Pronampe.

108. Diante da inexistência de controles específicos com relação à manutenção do emprego nos referidos programas, foram incluídos na fiscalização procedimentos de cruzamento de dados para avaliar o cumprimento das citadas condicionantes (peça 56, p.11-15).

109. Relativamente ao Pese, os procedimentos não puderam ser realizados por questões de disponibilidade de informação. Relativamente ao Pronampe, o cruzamento de dados apontou indícios de descumprimento das regras do programa, conforme consignado na matriz de achados da presente fiscalização. A seguir, descreve-se a situação encontrada, as principais causas e consequências da constatação e as propostas de encaminhamento (peça 56, p.11-15 e p. 19-20; peça 59).

110. O cruzamento de dados foi realizado para avaliar o atendimento da condicionante pelo agente econômico interessado em obter as garantias do programa, conforme estabelecido na Lei 13.999/2020, art. 2º, §§ 3º e 4º:

§ 3º As pessoas a que se refere o **caput** deste artigo que contratarem as linhas de crédito no âmbito do Pronampe assumirão contratualmente a obrigação de fornecer informações verídicas e de preservar o quantitativo de empregados em número igual ou superior ao verificado na data da publicação desta Lei, no período compreendido entre a data da contratação da linha de crédito e o 60º (sexagésimo) dia após o recebimento da última parcela da linha de crédito.

§ 4º O não atendimento a qualquer das obrigações de que trata o § 3º deste artigo implicará o vencimento antecipado da dívida pela instituição financeira.

111. O procedimento foi realizado com a utilização do banco de dados de operações garantidas pelo FGO e formalizadas até 31/12/2020, obtido junto ao Banco do Brasil, e dos dados disponíveis no Caged (Cadastramento Geral de Empregados e Desempregados), que registra as admissões e as dispensas de empregados, sob o regime da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT).

112. Como resultado do procedimento executado, identificaram-se indícios de não conformidade com as regras de manutenção do quantitativo de empregados em contratações celebradas no âmbito do programa, conforme explicitado a seguir:

a) o agente econômico, quando da assinatura do termo contratual, possuía uma quantidade de empregados menor do que a existente na data de publicação da Lei 13.999/2020. Para essa situação, foram localizados 69.271 contratos, envolvendo 62.888 mutuários distintos. Cabe ressaltar que, desse total, 3.756 mutuários (3.912 contratos) repuseram o quantitativo mínimo de empregados até o término do mês em que o contrato foi celebrado, mantendo esse quantitativo até o término do período legal estipulado de sessenta dias após receber a última parcela do financiamento.

b) o agente econômico não manteve a quantidade mínima de empregados estipulada entre a data posterior à assinatura do termo contratual e sessenta dias após receber a última parcela do financiamento. Para essa situação, foram localizados 32.925 contratos, envolvendo 31.129 mutuários distintos.

113. Entre as possíveis causas para a ocorrência estão as dificuldades dos agentes econômicos na manutenção do quantitativo de empregos, em virtude da crise decorrente da Covid-19. A ausência de controles estabelecidos para verificar o cumprimento da condicionalidade também pode ser apontada como causa para a constatação.

114. Como possíveis consequências, uma vez confirmados os indícios apontados, menciona-se a formalização e a manutenção de contratos de crédito com garantia do FGO para

operações firmadas por empresas que não cumpriram o disposto no art. 2º, § 3º, a Lei 13.999/2020, assim como a redução do nível de emprego decorrente.

115. Assim, considerando que os registros de redução de quantitativo de empregados foram obtidos por meio de cruzamento de informações obtidas no Caged, que podem estar sujeitas a imprecisões a depender das rotinas de atualização e de remessa de informações por parte das empresas, cabe o envio dos resultados do cruzamento de dados para à Sepec/ME, unidade à qual o Pronampe está vinculado, para que avalie os indícios apurados e adote as providências cabíveis.

IV.2. Gestão de monitoramento e avaliação

116. Da análise na gestão de monitoramento e avaliação dos resultados dos programas Pese, Peac-FGI e Pronampe, foram identificadas deficiências que se encontram consignadas na matriz de achados da presente fiscalização. A seguir, descreve-se a situação encontrada, as principais causas e consequências da constatação e as propostas de encaminhamento (peça 59).

117. De início, cabe ressaltar que as atividades de monitoramento e avaliação de uma política dependem, antes de tudo, da adoção de boas práticas no momento do seu desenho e de sua institucionalização. A esse respeito, o Referencial de Controle de Políticas Públicas do Tribunal de Contas da União, em seu capítulo 2, tópico 2.6, destaca que o desenho da política deve ser orientado para avaliação, com a previsão de elementos que tornem essa atividade passível de ser realizada. O referencial aponta que é ‘fundamental verificar se a política pública foi bem desenhada para atingir objetivos claros, mensuráveis por meio de indicadores objetivos associados a suas respectivas metas de entrega de produtos e de alcance de resultado’.

118. Nessa linha, mostra-se importante a adoção de algumas boas práticas ainda na fase de desenho e institucionalização, entre as quais: explicitar de forma clara os objetivos da política pública; elaborar modelo lógico que detalha entradas, atividades, produtos, impactos e resultados; definir indicadores de efetividade, de eficácia e de eficiência da política pública; explicitar a linha de base dos indicadores; projetar os resultados e os impactos de curto, médio e longo prazo da política pública; definir metas objetivas de entrega de produtos, de desempenho e de alcance de resultado; e estabelecer frequência de verificação do desempenho da política.

119. O Guia Prático de Avaliação ex ante do governo federal, em seu capítulo 3, tópico 2, estabelece que:

O objetivo da política não precisa necessariamente estar expresso no ato normativo de sua instituição. Todavia, é importante que o órgão gestor publique, em algum documento de fácil acesso ou em página mantida pelo órgão gestor, o objetivo da ação proposta em termos de resultados previstos e de metas esperadas, prevendo as mudanças sociais a serem promovidas na solução de determinado problema.

120. Com base nos mencionados referenciais de boas práticas, buscou-se, inicialmente, avaliar se os programas possuíam objetivos, indicadores e metas estabelecidos. Pela análise das leis e medidas provisórias que instituíram os programas, constatou-se que a preservação dos agentes econômicos e a manutenção dos empregos estavam entre os objetivos-chave das intervenções. No entanto, não se identificou, no âmbito dos atos normativos ou de regulamentação complementar emitida pelo Ministério da Economia, o estabelecimento de indicadores e metas objetivas de entrega de produtos e de alcance de resultados, que permitissem monitorar o desempenho dos programas.

121. Nesse ponto, cabe destacar que, apesar de não ser o supervisor do programa Peac, o BNDES, na qualidade de administrador do Fundo Garantidor para Investimentos (FGI), formalizou objetivos e definiu indicadores para monitoramento e avaliação do programa. Ademais, foi estabelecido um cronograma para apuração dos indicadores de eficácia e efetividade, conforme detalhado na Nota Conjunta AP/DEPEC 05/2020 e AST/DEPOG 03/2020, de 8/6/2020 (peça 51, p. 37-47).

122. A iniciativa do BNDES decorreu do fato de a prestação de garantias por parte do FGI ser uma forma de apoio coberta pelo macrop processo interno de ‘Promoção de Efetividade do Sistema BNDES’, aplicando-se ao instrumento de prestação de garantias o processo de

Monitoramento e Auto avaliação de Resultados (Nota Técnica Conjunta ADIG/SUP 17/2021, AGR/SUP 08/2021, AIC/SUP 17/2021 e AP/SUP 13/2021; e Resolução DIR 3706/2020; peça 51, p. 2-36; e peça 52, p. 161-173).

123. Cabe ressaltar que a atuação do BNDES contribui para suprir uma parte importante das lacunas identificadas do desenho da intervenção, com relação à definição de objetivos e indicadores de eficácia e efetividade, trazendo avanços não somente para os fins de avaliação interna da efetividade do Sistema BNDES, como para o programa Peac-FGI.

124. No entanto, atentando para o programa Peac-FGI como um todo e não apenas para o fundo garantidor que é administrado pelo BNDES, permanece a ausência de definição de metas objetivas de entrega de produtos, de desempenho e de alcance de resultado.

125. Concluída a análise inicial acerca da existência de indicadores, objetivos e metas para os programas, passou-se a avaliar as rotinas de acompanhamento planejadas, em linha com o Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas do Tribunal de Contas da União, o qual, em seu tópico 3.1.6, destaca que uma política pública deve possuir rotina para acompanhar suas ações, de forma a aferir seus resultados e os utilizar para promoção de aperfeiçoamentos. Entre as boas práticas aplicáveis, menciona-se a importância de definir o escopo e o propósito do sistema de monitoramento e avaliação desde o momento de formulação da política; estabelecer indicadores-chave de progresso para os principais objetivos; identificar fontes de dados confiáveis para dar suporte aos relatórios de desempenho e comunicar os resultados das avaliações.

126. Ainda quanto à gestão de monitoramento e avaliação, cabe destacar que o Decreto 9.203/2017, em seu art. 4º, inciso III, prescreve como uma das diretrizes da boa governança a atividade de 'monitorar o desempenho e avaliar a concepção, a implementação e os resultados das políticas e das ações prioritárias para assegurar que as diretrizes estratégicas sejam observadas'. A Lei 13.844/2019, que estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios, no inciso XIII do art. 31, atribui ao Ministério da Economia a competência para avaliar os impactos socioeconômicos das políticas e dos programas do governo federal e elaborar estudos especiais para a reformulação de políticas.

127. Nesse contexto, buscou-se avaliar junto ao ME, em função de suas atribuições em relação aos referidos programas, decorrentes dos seguintes normativos: Lei 13.999/2020, art. 1º; Lei 14.042/2020, art. 1º; Lei 14.043/2020, art. 1º e Lei 13.844/2019, art. 31, incisos XXVIII e XXX, a existência e o funcionamento das estruturas de monitoramento e avaliação presentes nos programas de acesso a crédito auditados.

128. Indagados acerca da existência de relatórios de monitoramento e avaliação dos programas, os gestores do ministério, por meio da Nota Informativa SEI 16382/2021/ME, afirmaram que não havia relatórios dessa natureza. Aduziram que, considerando que os impactos da pandemia ainda se estendem, qualquer avaliação de efetividade do Pronampe e do Peac seria incapaz de concluir com precisão sobre a taxa de sobrevivência das empresas atendidas (peças 9 e 10).

129. Relativamente ao Pese, a Coordenação-Geral de Avaliação de Benefício Financeiro ou Creditício, que integra a estrutura organizacional da Secretaria Especial de Fazenda do Ministério da Economia, por meio da Nota Técnica SEI 26122/2021/ME, informou que o programa, por se enquadrar na categoria de benefício creditício, poderia vir a ser avaliado caso venha a entrar na programação de trabalhos do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas, instituído por meio do Decreto 9.834, de 12 de junho de 2019 (peça 12).

130. Considerando que o BNDES atuou na operacionalização do programa Pese, na função de agente financeiro da União, e no Peac-FGI, enquanto administrador do FGI, solicitaram-se informações acerca da existência de relatórios de monitoramento e avaliação de resultados e impactos dos referidos programas (peça 4).

131. Os gestores afirmaram que para todas as ações emergenciais de combate à crise da Covid-19 em que teve alguma atuação, o BNDES monitorou indicadores de eficácia, como número de empresas apoiadas e total de empregados nas empresas apoiadas. Esses indicadores constaram dos

Boletins de Acompanhamento das Ações Emergenciais de Combate à Crise da Covid-19, elaborados periodicamente pela Área de Planejamento Estratégico da instituição. Ademais, os gestores ressaltaram que, cumprindo exigência constante da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), o BNDES divulgou, em abril de 2021, seu Relatório Anual de Impacto das Operações de Crédito no Combate às Desigualdades, em que são apresentados dados sobre a distribuição regional e o perfil das empresas apoiadas pelo Pese, FGI Peac e Peac-Maquinhinhas. Por fim, pontuaram que os programas emergenciais em que o BNDES atuou passaram a ser objeto do Relatório de Análise do Desempenho Estratégico da instituição, relativo ao exercício de 2020 (peça 51, p. 2-36; peça 52, p. 2-12, p. 13-52 e p. 53-100);

132. Especificamente em relação ao Pese, os gestores do BNDES informaram que indicadores de eficácia adicionais, como número de empregados cujos salários foram financiados com recursos do programa e sua estratificação pelo nível salarial, foram monitorados pelo BCB e apresentados em seu sítio eletrônico. Por fim, destacaram que o BNDES atuou no Pese na condição de Agente Financeiro da União e que não estava no escopo de suas atribuições realizar avaliação de efetividade ex post do programa (Nota Técnica Conjunta ADIG/SUP 17/2021, AGR/SUP 08/2021, AIC/SUP 17/2021 e AP/SUP 13/2021, de 4/6/2021; peça 51, p. 2-36).

133. Com relação ao Peac-FGI, como já destacado anteriormente, o BNDES fez referências ao plano de monitoramento e auto avaliação da efetividade constante da Nota Conjunta AP/DEPEC 05/2020 e AST/DEPOG 03/2020, de 8/6/2020. No referido plano está prevista a apuração de indicadores de eficácia em 2021 e de indicadores de efetividade em 2022 (peça 51, p. 37-47).

134. Em relação ao Pronampe, o Banco do Brasil, administrador do FGO, divulga dados acerca do volume de operações garantidas pelo fundo em portal eletrônico na internet. Há informações acerca da quantidade de operações garantidas, valor das operações por porte das empresas, unidade da federação e instituição financeira participante.

135. Da análise das evidências coletadas, não se identificou o estabelecimento de indicadores e metas objetivas de entrega de produtos e de alcance de resultados para os programas Pese, Peac-FGI e Pronampe por parte do Ministério da Economia, o que compromete a gestão de monitoramento e avaliação. Ademais, restou evidenciado que o Ministério não dispõe de relatórios de monitoramento e avaliação dos resultados dos programas, não tendo sido estabelecida uma periodicidade para a verificação do desempenho das intervenções.

136. Entre as possíveis causas para o achado da fiscalização, destaca-se o contexto da pandemia em que os programas foram formulados, que colocou o governo diante de uma situação 'nova, relevante e imprevisível' e que exigia medidas extraordinárias para garantir a oferta de crédito na economia e viabilizar a sustentabilidade financeira das empresas (Ofício SEI 146393/2021/ME e Nota Informativa SEI 16382/2021/ME; peças 9 e 10).

137. Como principais efeitos da ocorrência, menciona-se que as limitações nas atividades de monitoramento e avaliação comprometem a promoção de aperfeiçoamentos na política ao longo de sua implementação, de forma a alcançar os resultados planejados.

138. Considerando que o Pese e o Peac-FGI já não estão mais operantes com relação à concessão de novos empréstimos, não se propõe qualquer medida a ser adotada. Relativamente ao Pronampe, que se tornou uma política de crédito permanente por força da Lei 14.161/2021, cabe recomendação à Sepec/ME para que estruture as atividades de monitoramento e avaliação do programa.

139. Em decorrência da adoção das medidas propostas, espera-se a promoção de aperfeiçoamentos no programa, tendo por base as informações decorrentes das atividades de monitoramento e avaliação de resultados.

V. RESULTADOS ALCANÇADOS

140. Para contextualizar a abordagem que será dada no presente capítulo do relatório, cabe comentar que os programas de crédito Pese, Peac-FGI e Pronampe envolveram a utilização de recursos públicos para garantir empréstimos aos agentes econômicos. Enquanto, no Pese, havia a

provisão direta de recursos da União para garantir 85% do valor dos empréstimos, sendo os 15% restantes aportados pelas instituições financeiras, no caso do Peac-FGI e do Pronampe-FGO, os recursos do tesouro foram aportados em fundos que garantem um percentual do valor das operações firmadas. Em caso de inadimplemento, o fundo honra as operações perante as instituições financeiras até o limite de cobertura estabelecido em regulamento.

141. A alternativa de fornecimento de garantias para empréstimos não era utilizada em larga escala no país, tendo por referência os volumes de recursos públicos aportados anteriormente à pandemia no FGO e no FGI. No cenário internacional, no entanto, observa-se que os Sistemas de Garantia de Crédito (CGS, sigla em inglês para Credit Guarantee Schemes) já vêm sendo utilizados de maneira mais expressiva em alguns países para dar suporte, em geral, às pequenas e médias empresas (PME).

142. Por meio do Decreto 10.780/2021, o Poder Executivo instituiu o Sistema Nacional de Garantias de Crédito (SNGC) de que trata o art. 60-A da Lei Complementar 123/2006, com o objetivo de facilitar o acesso das microempresas e empresas de pequeno porte a crédito e demais serviços das instituições financeiras. O Ministério da Economia informou que há estudos em andamento para balizar a estruturação do referido sistema.

143. Nesse contexto, em 17/6/2021, a Secretaria de Controle Externo do Desenvolvimento Econômico realizou o 'Webinário Internacional sobre Garantia de Crédito a Pequenas e Médias Empresas' para fomentar as discussões sobre o tema. Ademais, no curso da presente fiscalização, buscou-se identificar estudos e experiências internacionais que pudessem trazer referências para o planejamento e a avaliação de programas de garantia de crédito com a utilização de recursos públicos.

144. Entre os documentos utilizados como referência, destaca-se a publicação: *Conceptual Framework for information on the outreach, additionality and financial sustainability of Public Credit Guarantee Schemes (CGSs), First digital edition, July 2018*. O documento é uma publicação conjunta das seguintes instituições: Latin American Association of Development Financing Institutions (ALIDE); Ibero-American Guarantee Network (REGAR) e da European Association of Guarantee Institutions (AECM) (disponível em: <https://aecm.eu/publications/reports-and-studies/#2018>, consulta em 19/9/2021).

145. A publicação apresenta e comenta resultados de vários estudos e faz referências aos princípios para Sistemas Públicos de Garantia de Crédito constantes de documento publicado pelo Banco Mundial em 2015 (*Task force for the design, implementation and evaluation of public credit guarantee schemes for small and medium enterprises. Consultative document. Washington, DC. The World Bank Group*).

146. De acordo com a publicação do Banco Mundial, os Sistemas de Garantia de Crédito devem mensurar sua performance regularmente e de forma sistemática, levando em consideração as seguintes dimensões: alcance (Outreach), adicionalidade financeira e econômica (financial and economic additionality) e sustentabilidade financeira (financial sustainability) (tradução livre).

147. Nós tópicos a seguir, apresenta-se, de forma sucinta, cada uma das dimensões de avaliação de Sistemas de Garantia descritas no documento acima referenciado, no contexto dos programas de acesso a crédito Pese, Peac-FGI e Pronampe.

V.1. Alcance

148. O alcance refere-se ao número e ao valor das garantias concedidas, bem como ao volume de crédito gerado pelas garantias. O alcance mede a disseminação da política de garantia e suas medidas podem ser ponderadas com base no total de empresas do país, população, PIB ou volume de empréstimos às PME do país. A ponderação viabiliza a comparação das medidas com outros sistemas.

149. Uma das medidas de alcance descritas no marco conceitual publicado pela ALIDE, REGAR e AECM refere-se ao volume de crédito que é gerado pelas garantias, utilizando como critério de ponderação a contribuição do setor público para o programa. Com base nessa métrica,

apresenta-se, no Gráfico 1, o volume de crédito gerado pelos programas Pese, Peac-FGI e Pronampe, com o detalhamento da alavancagem (resultado da divisão do valor total das operações de crédito pelo montante de recursos da união utilizados).

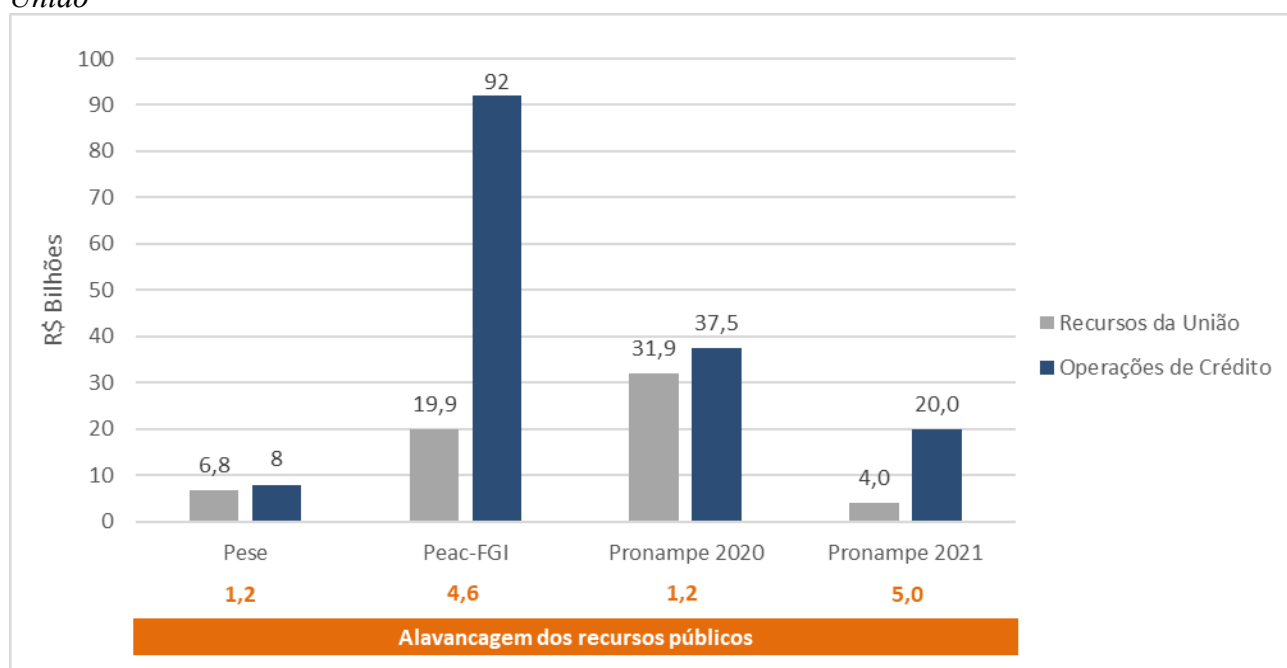
150. Os programas Peac-FGI e o Pronampe 2021 (operações realizadas em 2021, data de atualização 4/8/2021) possuem uma alavancagem maior. Em outras palavras, esses programas necessitam mobilizar proporcionalmente menos recursos públicos do que o Pese e o Pronampe 2020 (operações realizadas até 31/12/2020), para gerar um mesmo volume de operações de crédito.

151. A alavancagem dos programas Pese e Pronampe 2020 decorrem dos atos normativos que os instituíram, nos quais se estabeleceu que a União garantiria 85% do valor das carteiras de crédito das instituições financeiras associadas aos programas. Já no Peac-FGI, o limite de cobertura de garantia foi fixado entre 20 e 30% da carteira das instituições, a depender do porte das empresas, enquanto, nas operações do Pronampe realizadas em 2021, o referido limite de cobertura foi definido em 20%. Os limites de cobertura foram definidos nos regulamentos dos fundos garantidores (FGI-Peac e FGO-Pronampe).

152. Os limites de cobertura de garantia possuem relação com as taxas de juros cobradas nas operações de crédito formalizadas. Uma maior cobertura possibilita que o programa estipule a cobrança de uma taxa de juros máxima pelas instituições financeiras gradativamente menor. Se tomarmos como exemplo o Pronampe, nas operações formalizadas em 2020, a taxa de juros anual que a instituição financeira poderia cobrar das empresas vinculadas ao programa era composta pela taxa Selic+1,25% e o FGO possuía um limite de cobertura de inadimplência de 85% da carteira. Em 2021, o limite de cobertura foi reduzido para 20%, enquanto a taxa anual máxima permitida passou a ser composta pela taxa Selic+6%.

153. Segundo informações prestadas pelo Ministério da Economia, a definição dos limites de cobertura e, conseqüentemente, da alavancagem de recursos públicos para o Peac-FGI e para o Pronampe (operações firmadas a partir da publicação da Lei 14.161/2021), foram estabelecidos com base em estudos e dados do BNDES e do Banco Central do Brasil, respectivamente (peça 55, p. 5-6; peça 51, p. 188-206).

Gráfico 1 – Programas de Crédito: Valor das Operações e Alavancagem de Recursos da União

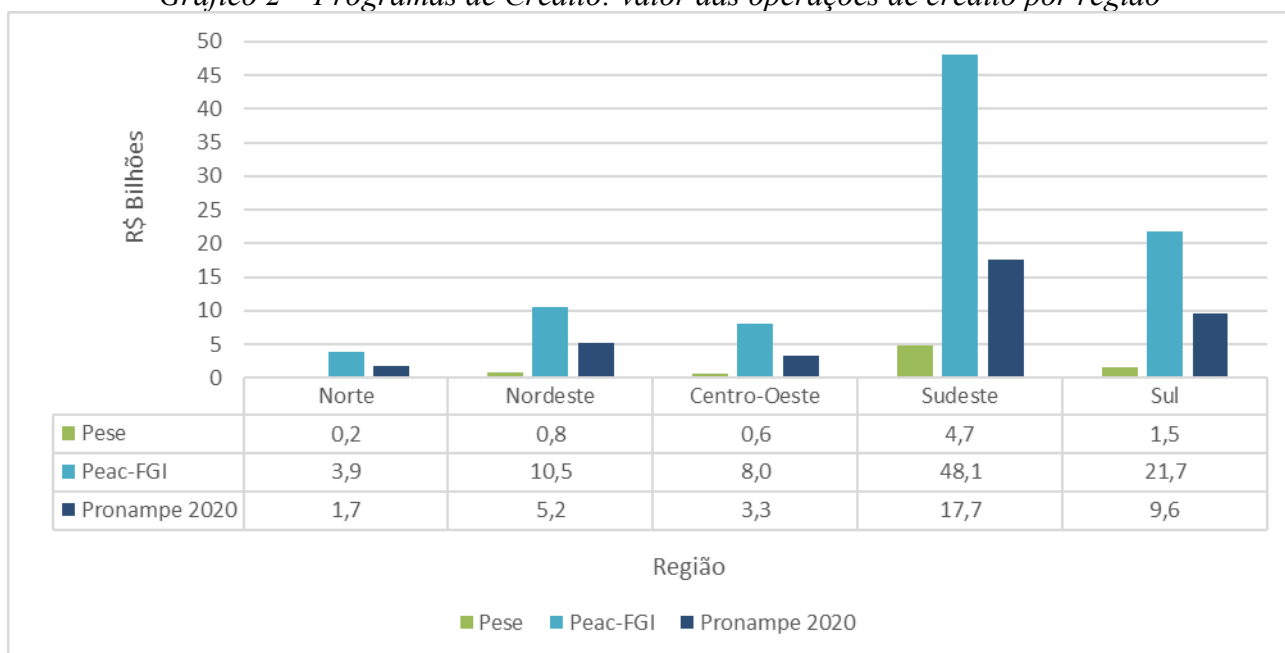


Elaboração: Equipe de fiscalização. Dados/Pronampe2020/Pese/Peac: conforme tabelas 1 a 3 desse relatório. Dados/Pronampe2021: Banco do Brasil, Diretoria de Governo 2021/3867, de 6/8/2021.

154. Uma outra forma de avaliar o alcance dos programas é visualizar a distribuição geográfica das operações formalizadas. Essa informação é limitada e precisa ser adequadamente interpretada. O que ocorre é que os programas foram desenhados para levar crédito indistintamente a todas as regiões do país. O Ministério da Economia não apresentou estudos *ex ante* que tenham subsidiado o desenho dos programas e que indicassem, por exemplo, a demanda de crédito por região ou unidade da federação e qual a proporção dessa demanda que deveria ser atendida pelos programas.

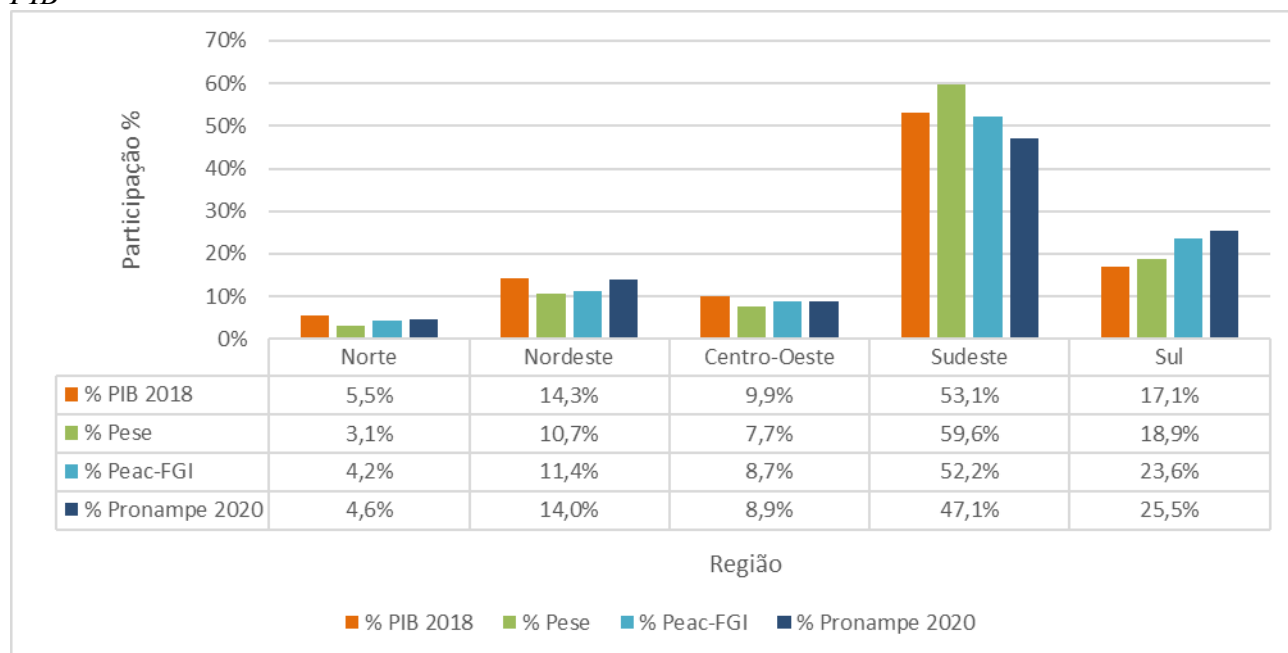
155. Dessa forma, se uma região recebe um volume maior de recursos em termos absolutos não significa necessariamente que ela esteja colhendo proporcionalmente maiores benefícios do programa com relação ao restante do país. Há que considerar que as diferentes regiões e estados brasileiros possuem economias com dimensões e características distintas e, conseqüentemente, demandas de crédito variáveis.

Gráfico 2 – Programas de Crédito: valor das operações de crédito por região



Elaboração: Equipe de fiscalização. Dados/Pronampe: Portal BB/FGO (bb.com.br/fgo, consulta em 16/8/2021). Dados/Pese: Portal BCB/Pese (bcb.gov.br/app/pese, consulta em 16/8/2021). Dados/Peac-FGI: BNDES, Nota SUP/ADIG 027/2021, de 26/8/2021, e Relatório da Administração BNDES/FGI, exercício 2020, tabela 15.

Gráfico 3 – Programas de Crédito: participação das regiões no valor das operações e no PIB



Elaboração: Equipe de fiscalização. Dados/Pronampe: Portal BB/FGO (bb.com.br/fgo, consulta em 16/8/2021). Dados/Pese: Portal BCB/Pese (bcb.gov.br/app/pese, consulta em 16/8/2021). Dados/Peac-FGI: BNDES, Nota SUP/ADIG 027/2021, de 26/8/2021, e Relatório da Administração BNDES/FGI, exercício 2020, tabela 15. Dados PIB 2018: (ibge.gov.br/explica/pib.php, consulta em 16/8/2021).

156. Nessa linha, uma perspectiva de análise que pode ser adotada utiliza uma ponderação do valor das operações com relação ao PIB. A utilização do PIB como fator de ponderação foi identificada na literatura de referência consultada, como alternativa para comparação do alcance de Sistemas de Garantias de diferentes países. A metodologia ainda não deixa de apresentar limitações, pois muitos fatores influenciam a referida variável macroeconômica, não havendo elementos para se estabelecer qual seria a relação ideal ou esperada do volume de crédito ofertado pelos programas com o PIB.

157. Ainda que haja limitações, com o intuito de fazer uma análise comparativa dos três programas que integram o objeto da fiscalização, apresenta-se, nos Gráficos 2 e 3, a distribuição das operações formalizadas no âmbito do Pese, Peac-FGI e Pronampe por região geográfica. Os gráficos apresentam os valores das operações de crédito formalizadas, assim como uma visão integrada da proporção de recursos do programa destinado à região, juntamente com a participação da região no PIB nacional. Na elaboração dos gráficos, foram utilizados os valores do PIB relativos a 2018, a preços correntes, para as diversas unidades da federação.

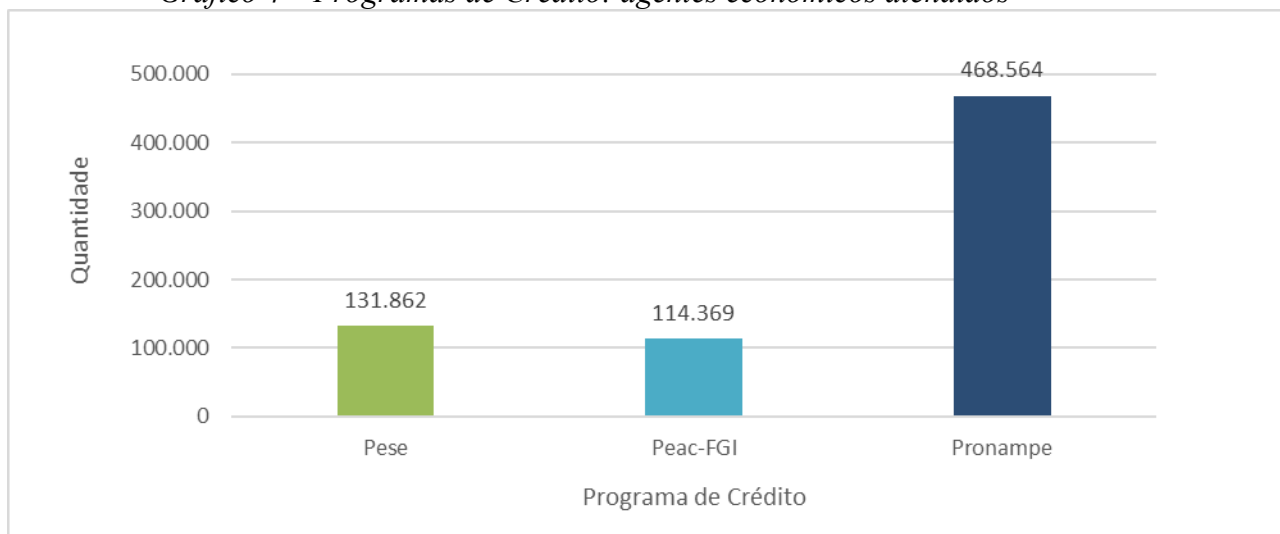
158. No caso do Pese, os maiores volumes de operações de crédito foram atingidos nas regiões Sul e Sudeste, totalizando R\$ 1,5 e R\$ 4,7 bilhões, respectivamente. As referidas regiões também receberam um percentual de recursos do programa maior que suas participações no PIB nacional, correspondendo a 18,9% e 59,6%. As regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste receberam proporcionalmente menos recursos que suas participações no PIB.

159. Relativamente ao Peac-FGI, o padrão de liderança observado no Pese para as Regiões Sul e Sudeste no volume total de operações se mantém. No entanto, apenas a Região Sul recebeu uma proporção de recursos do programa maior que sua participação no PIB, correspondendo a 23,6% do valor total das operações de crédito.

160. Finalmente, com relação ao Pronampe, de forma similar ao Peac-FGI, apenas a Região Sul alcançou uma proporção de recursos do programa superior a sua participação no PIB do país, atingindo 25,5%. No referido programa, as Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste alcançaram

as maiores participações no volume total de recursos, em comparação com o Pese e o Peac-FGI. As referidas regiões receberam 4,6%, 14,0% e 8,9% do valor das contratações, respectivamente.

Gráfico 4 – Programas de Crédito: agentes econômicos atendidos

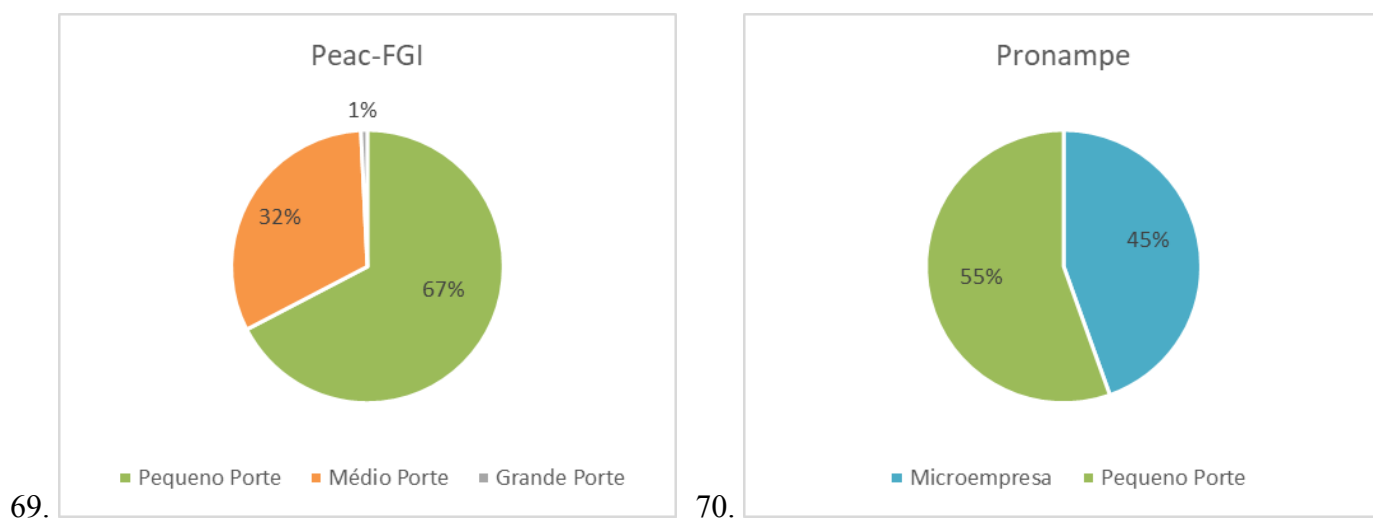


Elaboração: Equipe de fiscalização. Dados/Pronampe: Portal BB/FGO (bb.com.br/fgo, consulta em 16/8/2021). Dados/Pese: BNDES, Ações Emergenciais de Combate à Crise COVID19, Reporte do desempenho consolidado em 2/7/2021. Dados/Peac-FGI: BNDES, Nota SUP/ADIG 027/2021, de 26/8/2021.

161. Um ponto a se destacar é que os programas alcançaram todos os estados da federação e uma quantidade significativa de municípios. De acordo com os dados das operações dos programas enviadas pelo BNDES e pelo BB, o Pronampe situa-se na liderança do alcance. De um total de 5.570 municípios que o país possui, incluindo o Distrito Federal e um distrito estadual (<https://cidades.ibge.gov.br/>), o referido programa formalizou operações de crédito em 5.374 municípios. Na sequência vem o Peac-FGI, com 4.006 municípios, e o Pese, atingindo o total de 2.887 municípios.

162. Do ponto de vista da análise do alcance dos programas com relação ao quantitativo de agentes econômicos atendidos, apresenta-se o Gráfico 4, que aponta um total aproximado de 132 mil empresas atendidas pelo Pese; 114 mil pelo Peac-FGI e 468 mil pelo Pronampe.

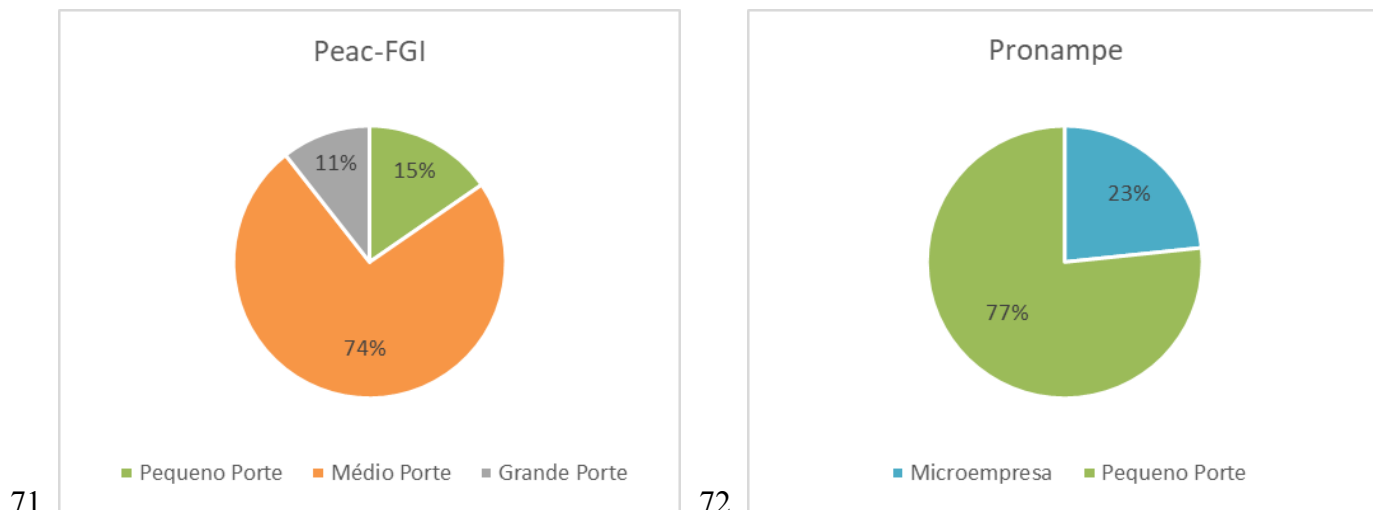
Gráfico 5 – Programas de Crédito Peac-FGI e Pronampe: proporção dos diversos segmentos do público-alvo em relação à quantidade de agentes econômicos atendidos



Elaboração: Equipe de fiscalização. Dados/Pronampe: Portal BB/FGO (bb.com.br/fgo, consulta em 16/8/2021). Dados/Peac-FGI: BNDES, Nota SUP/ADIG 027/2021, de 26/8/2021. O porte

das empresas foi estabelecido com base no valor do faturamento informado pelas instituições financeiras.

Gráfico 6 – Programas de Crédito Peac-FGI e Pronampe: proporção dos diversos segmentos do público-alvo em relação ao valor das operações de crédito



Elaboração: Equipe de fiscalização. Dados/Pronampe: Portal BB/FGO (bb.com.br/fgo, consulta em 16/8/2021). Dados/Peac-FGI: BNDES, Nota SUP/ADIG 027/2021, de 26/8/2021. O porte das empresas foi estabelecido com base no valor do faturamento informado pelas instituições financeiras.

163. Em relação ao porte do público-alvo, o Gráfico 5 evidencia o alcance dos programas Peac-FGI e Pronampe, considerando-se a proporção dos diversos segmentos do público-alvo com relação ao total de agentes econômicos atendidos. Não foram disponibilizados dados relativos ao Pese por porte do mutuário.

164. O Gráfico 5 demonstra que, em termos de quantitativo de tomadores de crédito atendidos, a maior proporção recaiu sobre as micro e pequenas empresas.

165. Já o Gráfico 6 evidencia o alcance dos diversos segmentos do público-alvo com relação ao valor total das operações firmadas. Ao comparar com as informações do Gráfico 5, percebe-se um aumento na participação relativa dos agentes econômicos de médio e grande porte, em decorrência de obterem, em geral, financiamentos em valores superiores que as micro e pequenas empresas.

166. Ainda com o intuito de obter um olhar acerca de aspectos relevantes do alcance dos programas de crédito, buscou-se avaliar o quantitativo de empresas atendidas pelos programas, agregando à análise uma comparação com o universo de empresas no país que integrariam o público-alvo potencial. Para a realização dessa análise é necessário dispor da informação relativa ao total de empresas ativas que integram o público alvo de cada um dos programas.

167. A Receita Federal do Brasil (RFB) mantém o cadastro de empresas ativas no país. No entanto, na base de dados disponível para a realização da análise, a classificação do porte das empresas não permite distinguir quais são de médio e grande porte, o que impossibilita uma correta delimitação do universo de empresas que integrariam o público-alvo potencial do Pese e do Peac-FGI.

168. Assim, a análise ficou restrita ao Pronampe, uma vez que engloba apenas microempresas e empresas de pequeno porte, que possuem identificação específica no cadastro da RFB. Importante destacar, como limitação metodológica, que o porte das empresas varia em função da mudança da faixa de faturamento ao longo de sua existência e que tais alterações não estão necessariamente refletidas na base de dados cadastrais utilizada no estudo. Destaque-se que foram utilizados os dados das operações de crédito formalizadas no âmbito do Pronampe até 31/12/2020 (peça 56, p. 1-6).

169. Além da comparação com o total de empresas ativas que integram o público-alvo potencial, a análise de alcance do Pronampe procurou agregar aspectos relativos aos possíveis impactos regionais do programa, em linha com a abordagem adotada em estudos constantes da publicação do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea): *Avaliação de Políticas Públicas no Brasil: uma análise de seus impactos regionais*, volumes I e II, 2014, e volume III, 2017.

170. A publicação do Ipea destaca o fato de as políticas de abrangência nacional apresentarem impactos econômicos muito diferenciados nas diversas regiões brasileiras e que essa constatação precisa ser considerada no desenho das políticas voltadas a atender todo o território nacional. Ademais, salienta a importância da utilização de uma abordagem territorial nas avaliações, com o uso de múltiplas escalas geográficas.

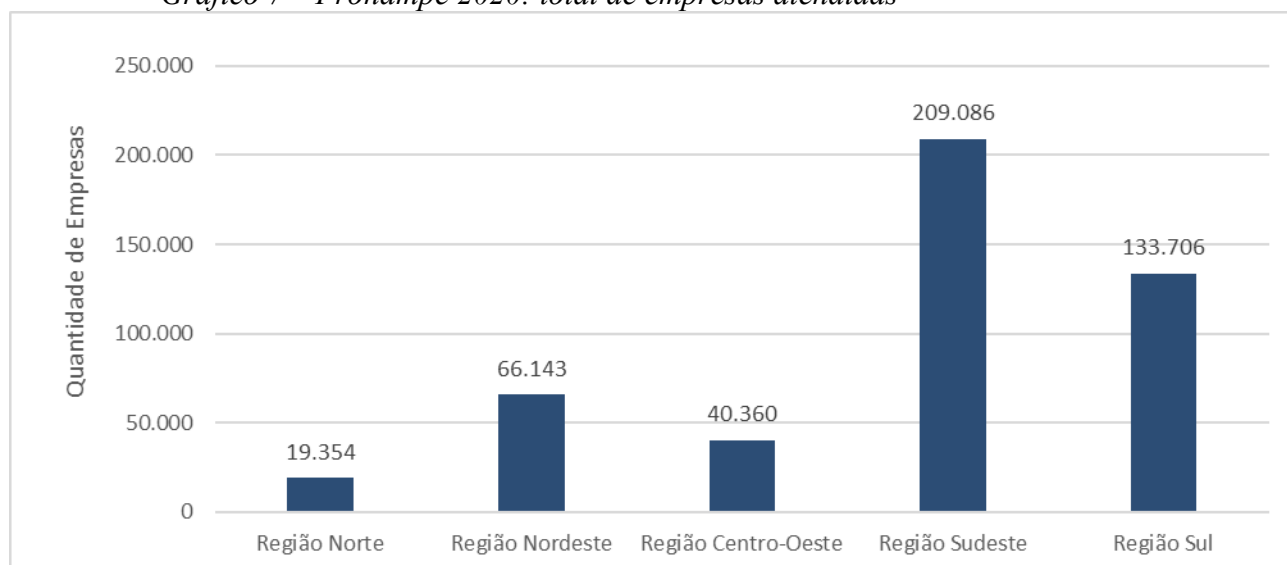
171. Dessa forma, buscou-se avaliar de que forma o Pronampe alcançou as diversas sub-regiões do país, tendo em vista o contexto nacional de desigualdades regionais. Nessa linha, atentou-se para o quantitativo de empresas atendidas pelo programa nos diversos municípios brasileiros, considerando a tipologia sub-regional adotada pela Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), de que trata o Decreto 9.810, de 30 de maio de 2019.

172. A tipologia sub-regional utilizada no estudo foi aprovada mediante a Portaria MI 34, de 18 de janeiro de 2018, e norteia as ações e iniciativas próprias da PNDR, priorizando os municípios classificados como de baixa e média renda.

173. A adoção de uma abordagem territorial baseada na classificação sub-regional da PNDR não implica que o Pronampe ou outro programa de âmbito nacional tenha que seguir necessariamente as regras de priorização estabelecidas para os instrumentos da referida política. No entanto, é preciso que os gestores estejam atentos para as características, demandas e peculiaridades regionais do público-alvo para mitigar os riscos de que as políticas de âmbito nacional tenham efeitos não esperados e que possam ir de encontro ao objetivo constitucional de redução das desigualdades regionais, insculpido no art. 3º da Constituição Federal de 1988.

174. Assim, as operações de crédito formalizadas no âmbito do Pronampe foram classificadas de acordo com a região geográfica e a tipologia do município onde está localizado o agente econômico. Ressalta-se que a avaliação não considerou o valor dos financiamentos concedidos, mas tão somente a quantidade de empresas que formalizaram operações de crédito em cada município do país. Os Gráficos 7 e 8 e a Tabela 4 demonstram os resultados encontrados.

Gráfico 7 – Pronampe 2020: total de empresas atendidas



Elaboração: Equipe de fiscalização. Dados/Pronampe: Banco do Brasil.

175. As operações de crédito que obtiveram garantia do Pronampe em 2020 alcançaram aproximadamente 468 mil agentes econômicos, englobando microempresas e empresas de pequeno porte. O quantitativo de empresas alcançadas pelo programa representa 2,8% do total de

aproximadamente 17 milhões de micro e pequenas empresas ativas constantes do banco de dados da RFB na data da consulta.

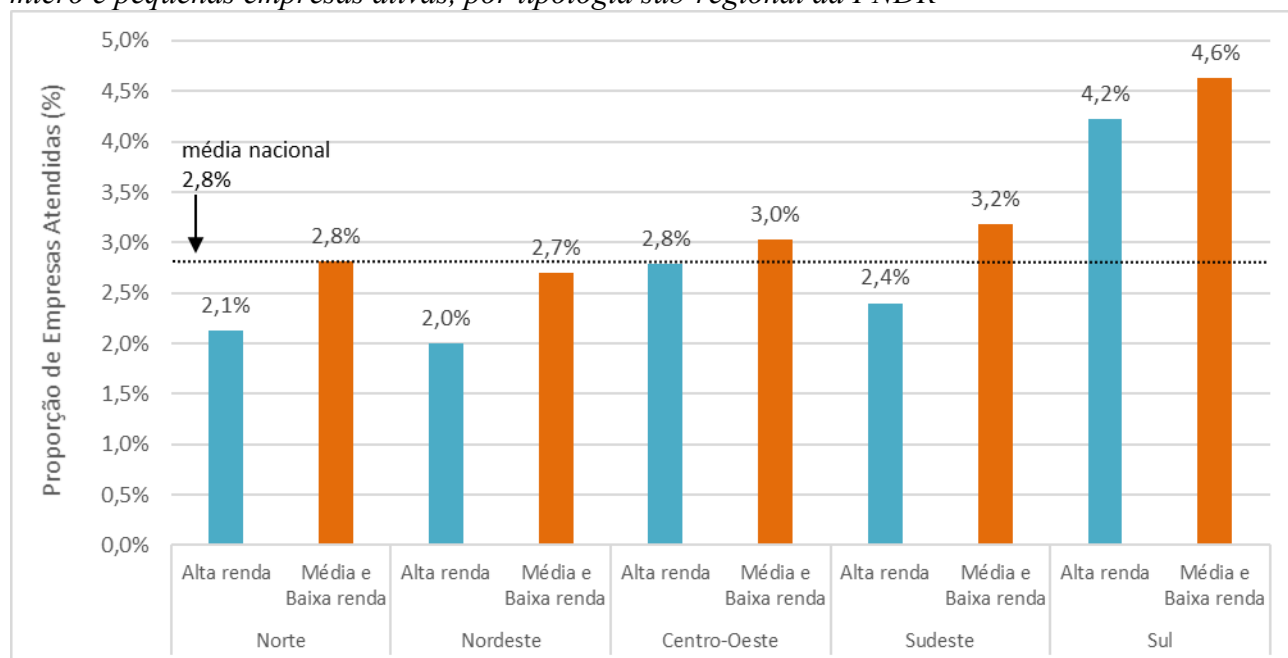
176. Da observação do Gráfico 7, constata-se que houve, em termos absolutos, um maior número de empresas atendidas nas Regiões Sul e Sudeste. Da análise da Tabela 4 e do Gráfico 8, observa-se que a Região Sul desponta com um padrão acima da média nacional no tocante à proporção de empresas atendidas pelo programa, em relação ao total de micro e pequenas empresas ativas na região.

Tabela 4 – Pronampe 2020: proporção de empresas atendidas em relação ao total de micro e pequenas empresas ativas, por tipologia sub-regional da PNDR

Região	Micro e Pequenas Empresas					
	Municípios de alta renda			Municípios de média e baixa renda		
	Atendidas Pronampe	Ativas Cadastro RFB	Proporção (%)	Atendidas Pronampe	Ativas Cadastro RFB	Proporção (%)
Norte	7.970	375.170	2,1%	11.384	404.768	2,8%
Nordeste	26.033	1.302.257	2,0%	40.110	1.488.849	2,7%
Centro-Oeste	32.110	1.151.189	2,8%	8.250	272.427	3,0%
Sudeste	174.508	7.278.730	2,4%	34.578	1.087.832	3,2%
Sul	117.805	2.788.210	4,2%	15.901	343.528	4,6%
Total	358.426	12.895.556	2,8%	110.223	3.597.404	3,1%

Elaboração: Equipe de fiscalização. Dados/Pronampe: Banco do Brasil. Dados/Receita Federal: TCU/LabContas, consulta em 25/6/2021. Dados/Tipologia municipal: CGFI/MDR, planilha anexa ao despacho SEI 1646229.

Gráfico 8 – Pronampe 2020: proporção de empresas atendidas em relação ao total de micro e pequenas empresas ativas, por tipologia sub-regional da PNDR



Elaboração: Equipe de fiscalização. Dados/Pronampe: Banco do Brasil. Dados/Receita Federal: TCU/LabContas. Dados/Tipologia municipal: CGFI/MDR, planilha anexa ao despacho SEI 1646229.

177. Avaliando a distribuição geográfica dos agentes econômicos no território nacional, observa-se que o Pronampe alcançou empresas localizadas em todas as macrorregiões do país e em sub-regiões de alta, média e baixa renda. Da análise individual de cada macrorregião, constata-se

que os municípios enquadrados nas tipologias sub-regionais de média e baixa renda, que são elencadas como prioritárias pela PNDR, foram os que tiveram a maior proporção de empresas atendidas pelo programa, se comparados aos municípios de alta renda. O alcance do programa nas sub-regiões de baixa e média renda foi de 2,8% no Norte; 2,7% no Nordeste; 3,0% no Centro-Oeste; 3,2% do Sudeste; e 4,6% na Região Sul.

178. Faz-se importante comentar que a avaliação está restrita ao Pronampe e não se mostra capaz de demonstrar o alcance sob a ótica de uma visão integrada de governo, já que outras iniciativas públicas de oferta de crédito e de garantias foram adotadas durante a pandemia, abrangendo segmentos do público-alvo também englobados no Pronampe.

179. Como exemplo de outras iniciativas que influenciam no alcance global dos programas de governo em relação à oferta de crédito durante a pandemia, mas que não foram incluídas na análise por questões de limitações de informação e de escopo, pode-se citar os programas Pese e Feac-FGI, tratados na presente fiscalização e que, assim como o Pronampe, abrangem empresas de pequeno porte. Há também as linhas emergenciais que foram criadas no âmbito dos fundos constitucionais de financiamento, que também englobam micro e pequenas empresas no público-alvo, mas que não foram objeto do estudo.

180. Cabe ressaltar que eventuais disparidades nos padrões de alcance encontrados não significam necessariamente que o programa tenha alguma falha em seu desenho ou implementação. Algumas regiões podem ter uma menor cobertura do programa simplesmente por haver uma demanda de crédito inferior às demais, diante das diferentes estratégias adotadas pelos agentes econômicos para financiar suas operações. Outro ponto a considerar é que algumas empresas possuem capacidade de obter crédito sem a necessidade de recorrer à garantia ofertada pelo programa, ainda que precisem, eventualmente, pagar maiores taxas de juros.

181. Por outro lado, uma cobertura reduzida em algumas regiões ou sub-regiões pode ser resultado de desajustes no desenho ou na implementação do programa, que precisam ser corrigidos. Os programas de garantia dependem da atuação das instituições financeiras, que possuem estratégias corporativas, estruturas de atendimento e políticas de crédito próprias. Nesse cenário, os incentivos do programa devem ser calibrados para que o crédito chegue aos destinatários da intervenção conforme planejado.

182. Um ponto importante a destacar acerca do Pronampe, e que também se aplica ao Peac-FGI, dado que esses programas de crédito utilizaram basicamente a totalidade dos recursos públicos disponibilizados para a constituição de garantias em 2020, é que não há informações que permitam avaliar qual o público-alvo elegível que não foi atendido por não haver mais recursos disponíveis. Não se sabe também quais foram os critérios de priorização utilizados pelas instituições financeiras.

183. Especificamente com relação ao Pronampe, a alta procura pelas empresas e a rápida utilização dos recursos do programa sugerem que houve uma parcela de beneficiários potenciais que não conseguiram acesso às garantias (Extrato de Reunião realizada em 11/5/2021 com gestores do ME, item 1.9, e Nota Informativa SEI 27345/2021/ME, item 3; peça 50, p. 2-7 e peça 55, p. 11).

184. Ainda que as decisões acerca da concessão do crédito envolvam as políticas de crédito das instituições financeiras, do ponto de vista de um programa de concessão de garantias com recursos públicos, cabe destacar o que dispõe a publicação Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex ante, volume 1, Governo Federal, Brasília, 2018, capítulo 3, tópico 3.1.3:

3.1.3 População priorizada

Na maior parte das políticas, o gestor se depara com o excesso de demanda pelo bem ou serviço público em relação à capacidade do Estado de ofertá-lo. Se não houver recursos suficientes para atendimento de toda a população elegível, e tendo também em vista a priorização da alocação orçamentária em face de outras políticas públicas, é preciso estabelecer e dar transparências aos critérios de priorização no acesso à política.

185. Um aspecto que merece destaque e que, de acordo com o Ministério da Economia, pode estar relacionado às políticas adotadas pelas instituições financeiras, refere-se à formalização de operações com profissionais liberais no âmbito do Pronampe. Apesar de essa categoria de público-alvo estar prevista no programa, não houve formalização de operações em 2020.

186. Segundo os gestores, a não formalização de operações com profissionais liberais em 2020 deveu-se, em parte, a questões operacionais decorrentes de esse público-alvo ter sido incluído no programa apenas em agosto de 2020, após a promulgação da Lei 14.045/2020, e também ao rápido esgotamento dos recursos em setembro do mesmo ano. Acerca das operações com profissionais liberais a partir de dezembro de 2020, que ainda são pouco expressivas, os gestores assim se pronunciaram (Nota Informativa SEI 27345/2021/ME, peça 55, p. 11):

(...) nas contrações realizadas no dia 31 de dezembro e a partir de maio de 2021, ainda não se verificaram ofertas significativas de créditos aos profissionais liberais, em que pese estarem disponíveis as condições no Fundo para sua celebração.

Cabe ressaltar que as operações de crédito, na forma do parágrafo 3º do artigo 3º da Lei 13.999/20 são realizadas com recursos das próprias instituições financeiras, submetendo a decisão de desenvolvimento de nova linhas, no que couber, as suas políticas e governanças de cada instituição.

Estima-se que a maior previsibilidade alcançada com caráter permanente, conferido ao Pronampe pela Lei 14.161/21, promoverá melhores condições para os agentes financeiros desenvolverem linhas de crédito voltadas a pessoas naturais amparadas pelo Pronampe e ampliar sua participação no Programa.

187. Concluída a avaliação do alcance dos programas de crédito Pese, Peac-FGI e Pronampe, cabe ressaltar que as diversas abordagens utilizadas nesse relatório visam a demonstrar a importância de um adequado acompanhamento das intervenções e da utilização de indicadores de monitoramento e avaliação para os Sistemas de Garantia financiados com recursos públicos, para que se possa garantir que o crédito alcance os diversos segmentos do público-alvo potencial.

188. Diante de padrões de alcance que possam sugerir uma cobertura deficiente do programa, mostra-se importante a realização de estudos complementares para melhor entender o fenômeno, podendo-se adotar tanto abordagens quantitativas como pesquisas qualitativas, envolvendo os diversos atores dos programas, entre eles as instituições financeiras e os agentes econômicos.

189. Fato a destacar é que o Pronampe passou a ser uma política de crédito permanente com o advento da Lei 14.161/2021. Nesse contexto, a estruturação de mecanismos de monitoramento e avaliação mostram-se recomendáveis, conforme detalhado em capítulo anterior do presente relatório, ao se abordar a governança e a gestão dos programas.

190. As regras do Pronampe que passaram a vigorar a partir de 2021 são diferentes das que foram originalmente concebidas. Houve um aumento da alavancagem na utilização de recursos públicos, conjugada com a possibilidade de cobrança de taxas de juros maiores para os tomadores de crédito. Diante das novas condições, aspectos relativos ao alcance do programa precisam ser monitorados e avaliados, de forma a garantir que o programa atinja o público-alvo conforme planejado.

V.2. Adicionalidade

191. A adicionalidade é a razão de ser dos Sistemas de Garantia de Crédito e pode ser financeira ou econômica. A adicionalidade financeira, divide-se em extensiva ou intensiva. A extensiva guarda relação com a capacidade de o sistema reduzir a restrição de crédito e atenta para as empresas que não conseguiriam acesso a crédito, senão pela existência do sistema garantidor. A adicionalidade intensiva refere-se à melhoria das condições de crédito que pode ser obtida, por exemplo, pela redução das taxas de juros.

192. A adicionalidade econômica é o efeito do crédito recebido nas variáveis econômicas dos beneficiários, tais como receitas operacionais, número de empregados, investimento, volume de exportações etc. A perspectiva de análise da adicionalidade econômica irá depender dos objetivos da política pública de concessão de garantia. Ademais, espera-se que o Sistema de Garantia promova

impactos macroeconômicos que podem estar relacionados com aspectos tais como o aumento da arrecadação, a redução do desemprego, entre outros.

193. No decorrer da fiscalização, o Ministério da Economia não apresentou relatórios de avaliação dos programas Pese, Peac-FGI e Pronampe, sob a ótica da adicionalidade das intervenções.

194. De forma a avaliar a adicionalidade dos programas de crédito, foi desenhada uma metodologia de avaliação de impacto pela equipe da Assessoria da Secretaria de Controle Externo do Desenvolvimento Econômico do Tribunal de Contas da União. A avaliação foi planejada para dar resposta à questão de auditoria 3, comum a todos os programas, que visava à identificação de evidências que atestassem a eficácia e a efetividade dos programas auditados. Os resultados da avaliação constam do TC 038.168/2021-9.

V.3. Sustentabilidade Financeira

195. A Sustentabilidade Financeira mede a capacidade de contenção de perdas devido a empréstimos inadimplentes concedidos por sistemas de garantia. A qualidade da análise do risco de crédito é um fator crítico para assegurar a sustentabilidade do sistema.

196. Ao se planejar a presente fiscalização ainda havia empréstimos garantidos em período de carência. Diante desse cenário e do fato de que o prazo de vencimento das operações pode se estender até a sessenta meses, a depender do programa, a sustentabilidade financeira dos programas não foi incluída no escopo na auditoria.

VI. ANÁLISE DOS COMENTÁRIOS DOS GESTORES

197. Versões preliminares do relatório de fiscalização e da matriz de achados foram enviadas para comentários dos gestores do ME, BCB, BNDES e BB, em cumprimento ao disposto nos parágrafos 144 a 148 das Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União e no art. 14, § 1º, da Resolução-TCU 315/2020.

198. Os gestores do BB informaram não ter comentários a fazer (peça 43). Os gestores do ME, do BNDES e do BCB encaminharam os comentários constantes das peças 44 a 47, majoritariamente direcionados para o aprimoramento da redação de alguns parágrafos das versões preliminares dos mencionados documentos. As contribuições dos gestores foram, em sua maior parte, incorporadas à redação final do presente relatório e da matriz de achados da fiscalização, conforme detalhado no papel de trabalho constante da peça 57.

VII. CONCLUSÃO

199. Como resultado do trabalho realizado, foram obtidas as seguintes respostas para as questões de auditoria formuladas e comuns a todos os programas:

Questão 1 O programa possui público-alvo, objetivos, indicadores e metas estabelecidos, bem como estruturas de gestão de riscos e de monitoramento e avaliação institucionalizadas?

Questão 2 O programa atingiu o público-alvo estabelecido e alcançou empresas localizadas em todo o território nacional?

Questão 3 Há evidências que atestem a eficácia e a efetividade do programa?

200. A resposta à questão 1 está detalhada nos capítulos III (Desenho e Institucionalização) e IV (Governança e Gestão) do presente relatório. De forma geral, o público-alvo dos programas foi identificado nos atos que os instituíram. Foram constatadas deficiências na gestão de riscos e controles, monitoramento e avaliação dos resultados dos programas Pese, Peac-FGI e Pronampe por parte do Ministério da Economia.

201. A resposta à questão 2 está detalhada no tópico V.1 (Alcance) do capítulo V (Resultados Alcançados) do presente relatório. Na avaliação da questão, são apresentadas várias perspectivas de alcance do público-alvo, considerando o montante de recursos públicos utilizados e de operações de crédito formalizadas, a quantidade e a localização dos agentes econômicos atendidos no território nacional. De forma geral, os programas ofertaram crédito para o público-alvo estabelecido, abrangendo agentes econômicos localizados em todas as macrorregiões do país. Cabe ressaltar que

não houve a formalização de operações de crédito com profissionais liberais no exercício de 2020, apesar de figurarem expressamente como público-alvo do Pronampe.

202. A resposta à questão 3 está detalhada no tópico V.2 (Adicionalidade) do capítulo V (Resultados Alcançados) do presente relatório. No decorrer da fiscalização, o Ministério da Economia não apresentou relatórios de avaliação dos programas Pese, Peac-FGI e Pronampe. Para se obter resposta à questão de auditoria, a Assessoria da Secretaria de Controle Externo do Desenvolvimento Econômico do Tribunal de Contas da União desenhou uma metodologia de avaliação de impacto com foco na adicionalidade dos programas de crédito. Os resultados da avaliação constam do TC 038.168/2021-9.

203. Em relação às questões específicas do Programa Pese, foram obtidas as seguintes respostas:

Questão 4 Os agentes econômicos participantes do programa mantiveram o vínculo dos empregados durante o período mínimo estabelecido no art. 2º, § 3º, inciso IV, da Lei 14.043/2020?

204. A resposta à questão 4, relativa ao programa Pese, ficou prejudicada em função das limitações das informações disponíveis para a realização do procedimento de cruzamento de dados previsto na fase de planejamento, conforme detalhado na peça 56, p. 19-20.

205. Em relação às questões específicas do Programa Peac-FGI, foram obtidas as seguintes respostas:

Questão 4 Os contratos de crédito celebrados no âmbito do programa obedeceram aos limites máximos de valor por agente econômico participante estabelecido na Lei 14.042/2020 c/c Anexo ao Estatuto FGI, art. 14, inciso II?

206. Em resposta à questão 4, relativa ao programa Peac-FGI, não foram identificados, com base nos dados das operações de crédito disponibilizadas para análise, contratos em valores acima do limite máximo de R\$ 10 milhões de reais, considerando-se o somatório dos valores do crédito em operações objeto de garantia do FGI para cada tomador de crédito, por agente financeiro, nos termos do art. 14, inciso II, do Regulamento de Operações para Outorga de Garantia no âmbito do Peac (Anexo à Circular AST 25/2020-BNDES). A metodologia, as limitações e os resultados da análise encontram-se detalhados na peça 56, p. 16-18.

207. Em relação às questões específicas do Programa Pronampe, foram obtidas as seguintes respostas:

Questão 4 Os contratos de crédito celebrados no âmbito do programa obedeceram aos limites máximos de valor por agente econômico participante estabelecido na Lei 13.999/2020?

208. Em resposta à questão 4, relativa ao programa Pronampe, não foram identificados, com base nos dados das operações de crédito disponibilizados para análise, contratos em valores acima do limite de 30% da receita bruta anual calculada com base no exercício de 2019. Ressalta-se que a avaliação se baseou nos dados de faturamento das empresas informados pelos agentes financeiros para as operações formalizadas até 31/12/2020. Ademais, cabe mencionar que não foi avaliado o cumprimento do limite para operações com empresas que possuíam menos de um ano de funcionamento na data da contratação, conforme detalhado na peça 56, p. 7-10.

Questão 5 Os agentes econômicos participantes do programa mantiveram o quantitativo de empregados existentes durante o período mínimo exigido pela Lei 13.999/2020?

209. Em resposta à questão 5, relativa ao Pronampe, foram identificados indícios de redução no quantitativo de empregados em empresas que firmaram operações de crédito com recursos do programa, em desacordo com o disposto no art. 2º, §3º, da Lei 13.999/2020, tendo por base os registros constantes no Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged).

210. Os detalhes do achado constam do tópico IV.1.1 (Controles associados às condicionantes dos programas) do presente relatório. A metodologia utilizada, as limitações e os resultados dos procedimentos de auditoria realizados estão detalhados na peça 56, p. 11-15.

211. Entre os benefícios esperados desta auditoria, decorrentes da adoção das medidas que estão sendo propostas com relação à gestão do programa Pronampe, destacam-se os seguintes:

assegurar que os responsáveis pela tomada de decisão tenham acesso tempestivo a informações suficientes quanto aos riscos aos quais o programa está exposto; aumentar a probabilidade de alcance dos objetivos do programa, reduzindo os riscos a níveis aceitáveis; assegurar a conformidade do programa com as leis e os regulamentos aplicáveis, incluindo o disposto no art. 2º, § 3º, da Lei 13.999/2020; e promover aperfeiçoamentos no programa, tendo por base as informações decorrentes das atividades de monitoramento e avaliação de resultados.

212. A seguir, apresentam-se os encaminhamentos decorrentes dos achados de auditoria, juntamente com proposta de envio de cópia do presente relatório e do acórdão que o apreciar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, nos termos do art. 144 da Lei 14.116/2020 (LDO/2021), bem como às instituições envolvidas nas atividades de supervisão, gestão, operacionalização e fiscalização dos programas Pese, Peac e Pronampe e de administração dos fundos garantidores FGO e FGI, e ao Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae), em decorrência de sua atuação junto às micro e pequenas empresas, que integram o público-alvo do Pronampe.

VIII. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

213. Diante das conclusões do presente trabalho, submete-se à consideração superior a seguinte proposta de encaminhamento:

a) Recomendar à Secretaria Especial de Produtividade, Emprego e Competitividade do Ministério da Economia (Sepec/ME), com fundamento no art. 250, inciso III, do RI/TCU, que:

- Estructure as atividades de gestão de riscos e controles relativamente ao Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Pronampe), nos termos do art. 4º, incisos VI e X, do Decreto 9.203/2017 c/c art. 12 da IN Conjunta MP/CGU 01/2016;

- Estructure as atividades de monitoramento e avaliação do Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Pronampe), nos termos do art. 4º, inciso III, do Decreto 9.203/2017 c/c art. 31, inciso XIII, da Lei 13.844/2019.

b) Determinar à Secretaria Especial de Produtividade, Emprego e Competitividade do Ministério da Economia (Sepec/ME), com fundamento no art. 250, inciso II, do RI/TCU, que, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, avalie os indícios de descumprimento ao art. 2º, §3º, da Lei 13.999/2020, apurados com base em cruzamento de dados das operações de crédito firmadas no âmbito do Pronampe e dos registros do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged) das empresas tomadoras de crédito, e adote as medidas que julgar cabíveis;

c) Enviar à Secretaria Especial de Produtividade, Emprego e Competitividade do Ministério da Economia (Sepec/ME), em meio eletrônico, os indícios de descumprimento ao art. 2º, §3º, da Lei 13.999/2020, ressaltando a obrigatoriedade de preservar e de zelar pelos dados sigilosos transferidos e a vedação de utilizá-los para finalidade diversa da estabelecida na determinação expressa na alínea 'b';

d) Encaminhar cópia do presente relatório e do acórdão que vier a ser proferido à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, em atendimento ao art. 144 da Lei 14.116/2020 (LDO/2021), bem como ao Ministério da Economia (ME), ao Banco Central do Brasil (BCB), ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), ao Banco do Brasil S.A. (BB) e ao Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae), informando-lhes que o conteúdo do acórdão pode ser consultado no endereço www.tcu.gov.br/acordaos e que o inteiro teor da deliberação, incluindo o relatório e o voto, pode ser obtido no dia seguinte ao de sua oficialização.”

É o Relatório.

PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Trata-se de auditoria operacional conduzida pela Secretaria de Controle Externo do Desenvolvimento Econômico (SecexDesenvolvimento), como a 2ª etapa da fiscalização, tendo a 1ª etapa correspondido ao levantamento apreciado por meio do Acórdão 2.289/2021 prolatado pelo Plenário do TCU no âmbito do TC 038.168/2021-9 em 22/9/2021, com a adicional integração dos eventuais aspectos de conformidade, para avaliar a implementação e os resultados dos programas emergenciais de concessão de crédito em prol do enfrentamento dos impactos econômicos da pandemia do Covid-19 e para verificar a conformidade dessas operações de crédito garantidas pela União por meio do Fundo de Garantia de Operações (FGO) e do Fundo Garantidor para Investimentos (FGI).

2. Como visto, a referida auditoria operacional consistiria na 2ª etapa da fiscalização, integrando, adicionalmente, os aspectos de conformidade, e teria sido realizado em consonância com o Planejamento Estratégico do TCU aprovado pelo Plenário em 24/4/2019, para o período de abril de 2019 a março de 2025, em prol da fiscalização sobre a sustentabilidade fiscal da União.

3. A execução da referida fiscalização em duas etapas teria sido aprovada por meio do Acórdão 1.088/2021 prolatado pelo Plenário do TCU, em 12/5/2021, diante da necessidade de garantir a tempestividade das informações em prol da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional (CMO) sobre a qualidade da implementação e o alcance dos objetivos dos programas governamentais com vistas a subsidiar a discussão do Projeto de Lei Orçamentária da União (PLOA), nos termos do art. 144 da Lei n.º 14.166 (LDO-2021), de 2020.

4. Durante a 1ª etapa, no âmbito do referido TC 038.168/2021-9, a fiscalização teria sido promovida por meio do aludido levantamento sobre os impactos dos programas de crédito com vistas a subsidiar a discussão do PLOA, tendo sido prolatado o Acórdão 2.289/2021-TCU-Plenário.

5. Nesta 2ª etapa, contudo, a unidade técnica promoveu a subsequente elaboração do relatório final na fiscalização, com o principal escopo no sentido de “*avaliar a implementação e o resultado dos programas de acesso a crédito para enfrentamento à crise da Covid-19*” e, especialmente, do Programa Emergencial de Suporte a Empregos (Pese) e do Programa Emergencial de Acesso a Crédito na modalidade de garantia (Peac-FGI), além do Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Pronampe).

6. De todo modo, a partir da metodologia de trabalho adotada pela equipe de auditoria, os principais riscos sobre os programas emergenciais de concessão de crédito para o enfrentamento dos impactos econômicos da pandemia do Covid-19 teriam resultado na formulação das seguintes questões de auditoria:

“(…) Comuns a todos os programas:

Questão 1 - O programa possui público-alvo, objetivos, indicadores e metas estabelecidos, bem como estruturas de gestão de riscos e de monitoramento e avaliação institucionalizadas?

Questão 2 - O programa atingiu o público-alvo estabelecido e alcançou empresas localizadas em todo o território nacional?

Questão 3 - Há evidências que atestem a eficácia e a efetividade do programa?

Específicas do Programa Pese:

Questão 4 - Os agentes econômicos participantes do programa mantiveram o vínculo dos empregados durante o período mínimo estabelecido no art. 2º, § 3º, inciso IV, da Lei 14.043/2020?

Específicas do Programa Peac-FGI:

Questão 4 - Os contratos de crédito celebrados no âmbito do programa obedeceram aos limites máximos de valor por agente econômico participante estabelecido na Lei 14.042/2020 c/c Anexo ao Estatuto FGI, art. 14, inciso II?

Específicas do Programa Pronampe:

Questão 4 - Os contratos de crédito celebrados no âmbito do programa obedeceram aos limites máximos de valor por agente econômico participante estabelecido na Lei 13.999/2020?

Questão 5 - Os agentes econômicos participantes do programa mantiveram o quantitativo de empregados existentes durante o período mínimo exigido pela Lei 13.999/2020?”

7. Por outro ângulo, ao registrar o volume de recursos federais fiscalizados, a equipe de auditoria teria assinalado o montante estimado de R\$ 58 bilhões em valores alocados aos aludidos programas (Pese, Peac-FGI e Pronampe) até 31/12/2020.

8. Ao discorrer, entretanto, sobre o público-alvo, os objetivos, os indicadores e as metas, com as estruturas de gestão dos riscos ou do monitoramento e de avaliação institucionalizada dos programas (Pese, Peac-FGI e Pronampe), a equipe de fiscalização ressaltou, em síntese, os seguintes aspectos:

(i) as leis instituidoras do Pese, Peac-FGI e Pronampe teriam identificado os respectivos públicos-alvo;

(ii) a preservação dos agentes econômicos e a manutenção dos empregos figurariam entre os objetivos-chaves das intervenções, embora, nos atos normativos regulamentadores, estivesse ausente o estabelecimento de indicadores e metas para a entrega dos produtos e o alcance dos resultados, buscando permitir o monitoramento do desempenho dos programas; e

(iii) a gestão de riscos, controles, monitoramento e avaliação dos resultados nos programas (Pese, Peac-FGI e Pronampe) pelo Ministério da Economia apresentaria deficiência.

9. Ao avaliar, por seu turno, o atendimento do público-alvo e o alcance das empresas em todo o território nacional, a equipe de fiscalização anotou que, no geral, teria ocorrido a oferta de crédito para o público-alvo estabelecido, abrangendo os agentes econômicos localizados em todas as macrorregiões do País.

10. De toda sorte, ao discorrer sobre a eficácia e a efetividade dos aludidos programas, a unidade técnica anotou que os resultados já teriam sido apresentados por intermédio do Acórdão 2.289/2021-TCU-Plenário no âmbito do aludido TC 038.168/2021-9, tratando ali do preliminar levantamento promovido pela SecexDesenvolvimento, como a 1ª etapa desta auditoria operacional, integrando, adicionalmente, os eventuais aspectos de conformidade, para avaliar a implementação e os resultados dos programas emergenciais de concessão de crédito em prol do enfrentamento dos impactos econômicos da pandemia do Covid-19 e para verificar a conformidade dessas operações de crédito garantidas pela União por meio do FGO e do FGI.

11. Ao avaliar especificamente, todavia, o Programa Emergencial de Suporte a Empregos (Pese), analisando se os agentes econômicos participantes desse programa teriam mantido o vínculo dos empregados durante o período mínimo estabelecido pelo respectivo ato normativo, a equipe de auditoria registrou que essa análise restaria prejudicada diante das limitações nas informações disponíveis para a realização do procedimento previsto na fase de planejamento pelo cruzamento dos dados.

12. Ao avaliar especificamente, por sua vez, o Programa Emergencial de Acesso a Crédito na modalidade de garantia (Peac-FGI), analisando se os contratos de crédito celebrados no âmbito desse programa obedeceriam os limites máximos de valor por agente econômico participante, como estabelecido no respectivo ato normativo, a unidade técnica assinalou que não teriam sido identificados os eventuais contratos em valores superiores ao limite máximo de R\$ 10 milhões, considerando, para tanto, o somatório dos valores em operações de crédito com a garantia do FGI para cada tomador de crédito, por agente financeiro, e, assim, também restaria prejudicada a correspondente análise.

13. Ao avaliar especificamente, enfim, o Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Pronampe), a equipe de fiscalização destacou que, com base nos dados das operações de crédito disponibilizados para a análise, não teriam sido identificados os eventuais contratos em valores superiores ao limite de 30% da receita bruta anual calculada sobre o exercício de 2019, tendo ressaltado, ainda, os indícios de indevida redução no quantitativo de empregados em empresas beneficiárias das operações de crédito suportadas pelo referido programa.

14. Ocorre, então, que, a partir das avaliações empreendidas pela equipe de fiscalização, teriam sido identificados os seguintes achados de auditoria:

(i) deficiências na gestão de riscos e controles dos referidos programas (Pese, Peac-FGI e Pronampe);

(ii) deficiências na gestão de monitoramento e avaliação dos resultados dos programas (Pese, Peac-FGI e Pronampe); e

(iii) indícios de redução no quantitativo de empregados em empresas beneficiárias das operações de crédito suportadas pelo Pronampe, em desacordo com o art. 2º, § 3º, da Lei n.º 13.999, de 2020, a partir dos registros inerentes ao Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged).

15. Por conseguinte, diante das deficiências na gestão de riscos e controles e das deficiências na gestão de monitoramento e avaliação dos resultados, a equipe de fiscalização propôs o envio de recomendação para a Secretaria Especial de Produtividade, Emprego e Competitividade do Ministério da Economia (Sepec-ME) estruturar o sistema de gestão de riscos e controles, além das atividades de monitoramento e avaliação, no bojo do Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Pronampe).

16. Diante, no entanto, dos indícios de redução no quantitativo de empregados em empresas beneficiárias das operações de crédito suportadas pelo Pronampe, a equipe de fiscalização propôs o envio de determinação para a Sepec-ME avaliar o eventual descumprimento do art. 2º, § 3º, da Lei n.º 13.999, de 2020, a partir da apuração efetuada pelo cruzamento de dados no decorrer da fiscalização, adotando as medidas porventura cabíveis.

17. De todo modo, após a análise final deste feito, a equipe de fiscalização propôs o adicional envio de comunicação à CMO do Congresso Nacional sobre os aludidos resultados identificados no âmbito da presente auditoria operacional.

18. O TCU pode incorporar o parecer da unidade técnica a estas razões de decidir, sem prejuízo, todavia, de promover o envio de determinações, em vez das suscitadas recomendações.

19. Eis que as correspondentes falhas figurariam como irregularidades a serem corrigidas pela administração pública e, desse modo, o TCU deve promover o envio das correspondentes determinações corretivas aos respectivos órgãos e entes públicos.

20. Em função, contudo, dos indícios de redução no quantitativo de empregados em empresas beneficiárias das operações de crédito suportadas pelo Pronampe, o TCU deve promover o envio de recomendação para, em sintonia com o art. 74, II, da Constituição de 1988, a Controladoria-Geral da União (CGU) promover a avaliação dos resultados pela eficácia e eficiência desse programa, devendo, ao final, informar o TCU sobre as providências cabíveis.

21. Em face, então, de todos os elementos de convicção até aqui obtidos neste processo, a presente auditoria operacional teria cumprido o seu primordial objetivo de avaliar a implementação e o resultado dos programas de acesso a crédito para o enfrentamento à crise do Covid-19 em prol do envio da correspondente informação à CMO com vistas a subsidiar a discussão do Projeto de Lei Orçamentária da União, nos termos do art. 144 da Lei n.º 14.166 (LDO-2021), de 2020.

22. Ao parabenizar, portanto, a presente atuação da unidade técnica, o TCU deve prolar as correspondentes determinações e recomendações, sem prejuízo de promover o envio da cópia do aludido relatório de auditoria operacional à CMO do Congresso Nacional, assinalando, com isso, o atendimento ao art. 144 da Lei n.º 14.166 (LDO-2021), de 2020.

Ante o exposto, enaltecendo o valoroso trabalho de fiscalização empreendido pelos Auditores Federais Fábio Moreno de Andrade Almeida, Cláudio Pires dos Santos, Marcos Shinji Kinpara e Roberto Medeiros Lagrota Felix, sob a supervisão do Auditor Federal Rafael Encinas e sob a liderança da Secretária Andréia Rocha Bello de Oliveira, pugno pela prolação do Acórdão ora submetido a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 29 de setembro de 2021.

Ministro-Substituto ANDRÉ LUÍS DE CARVALHO
Relator