



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Aviso nº 286 - GP/TCU

Brasília, 14 de abril de 2023.

Senhor Presidente,

Encaminho a Vossa Excelência, para ciência, cópia do Acórdão nº 472/2023 (acompanhado da respectiva instrução técnica que o fundamenta) proferido pelo Plenário desta Corte de Contas, na sessão de 22/3/2023, ao apreciar os autos do TC-006.222/2022-6, da relatoria do Ministro Aroldo Cedraz.

Esclareço que o mencionado processo trata de monitoramento do Acórdão 2.333/2021-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro-Substituto André Luís de Carvalho, exarado no âmbito do TC-014.547/2021-0, que trata de auditoria operacional integrada com aspectos de conformidade nos programas emergenciais de acesso a crédito para enfrentamento à crise da Covid-19.

Atenciosamente,

(Assinado eletronicamente)

MINISTRO BRUNO DANTAS
Presidente

A Sua Excelência o Senhor
Deputado Federal CELSO SABINO
Presidente da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização
Congresso Nacional
Brasília – DF

TC 006.222/2022-6

Tipo: Monitoramento.

Unidade jurisdicionada: Secretaria Especial de Produtividade, Emprego e Competitividade do Ministério da Economia.

{Advogado ou Procurador}: não há.

Interessado em sustentação oral: não há.

Proposta: considerar cumprido parcialmente o Acórdão monitorado, ciência e apensamento definitivo dos autos.

I - INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de monitoramento do Acórdão 2.333/2021-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro-Substituto André Luís de Carvalho, exarado no âmbito do TC 014.547/2021-0, que trata de auditoria operacional integrada com aspectos de conformidade nos programas emergenciais de acesso a crédito para enfrentamento à crise da Covid-19.

II - HISTÓRICO

2. O TCU realizou auditoria operacional integrada com aspectos de conformidade no Ministério da Economia, no Banco Central do Brasil, no Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social e no Banco do Brasil S.A., com o objetivo de avaliar a implementação e o resultado dos 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). A fiscalização decorreu do Acórdão 1.088/2021-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro-substituto André de Carvalho, e visa a atender ao art. 144 da Lei 14.116/2020 (LDO/2021) (peça 60, p. 3, TC 014.547/2021-0).

3. Após deliberar sobre o assunto, por meio do Acórdão 2.333/2021-TCU-Plenário, o TCU decidiu, entre outras medidas, o seguinte (peça 8):

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.

4. Conforme se vê na transcrição anterior, o TCU expediu determinação à Secretaria Especial de Produtividade, Emprego e Competitividade do Ministério da Economia (Sepec/ME) e recomendação à Controladoria-Geral da União (CGU). São essas medidas que serão objeto do presente monitoramento, tendo como objetivo averiguar se foram adotadas as medidas impostas pelo Tribunal.

5. A Sepec/ME foi comunicada da decisão por meio do Ofício 59502/2021-TCU/Seproc, de 15/10/2021, tendo a sua ciência ocorrida em 18/10/2021 (peças 6 e 7). Já a CGU foi comunicada da decisão por meio do Ofício 59503/2021-TCU/Seproc, de 18/10/2021, tendo a sua ciência ocorrida em 19/10/2021 (peças 10 e 11).

6. A Sepec/ME solicitou, em diferentes oportunidades, prorrogação do prazo de atendimento da determinação (peças 3, 4,5 e 12), pedidos esses que foram deferidos pelo TCU (peças 13 e 14). A CGU, por sua vez, apresentou as informações constantes das peças 15, 16 e 17.

III – EXAME TÉCNICO

III.1 – Exame da determinação feita à Sepec/ME

7. A determinação constante do item 9.2. do Acórdão 2.333/2021-TCU-Plenário é relacionada a apresentação, por parte da Sepec/ME, de um plano de ação, com respectivo cronograma, ações e responsabilidades para adoção das medidas apresentadas em três subitens, referentes à estruturação do sistema de gestão de riscos, das atividades de monitoramento e avaliação do Pronampe e na avaliação dos indícios de descumprimento do art. 2º, § 3º, da Lei 13.999/2020.

8. O referido plano de ação foi acostado aos autos. Em seu Anexo I, foram indicadas as ações a serem implementadas pela Sepec/ME para estruturar o sistema de gestão de riscos do Pronampe. Já no Apenso I, foram descritas as ações referentes estruturação das atividades de monitoramento e avaliação do referido programa. Por fim, no Apenso II, encontram-se apresentadas as ações previstas para avaliar os indícios de descumprimento do art. 2º, § 3º, da Lei 13.999/2020 (peça 18, p. 12-17).

9. Ressalta-se que, para todas as ações comentadas acima, houve a descrição das diferentes etapas a serem realizadas, com indicação dos responsáveis por executá-las, respectivos prazos inicial e final previstos para a finalização e os produtos esperados.

10. Dessa forma, entende-se que a determinação prevista no *caput* do item 9.2. do Acórdão 2.333/2021-TCU-Plenário pode ser considerada como cumprida, em face da apresentação do plano de ação.

11. No referido plano de ação, verifica-se que o prazo final para a entrega dos produtos seria em abril de 2022. Dessa forma, na data da presente instrução, os produtos já deveriam, em tese, terem sido entregues. E, de fato, há documentos acostados nos autos a respeito do trabalho desenvolvido pela Sepec/ME, os quais se passará a analisar.

12. Quanto ao subitem 9.2.1. do supracitado acórdão, que, repisa-se, trata da estruturação do sistema de gestão de riscos e de controles do Pronampe, nos termos do art. 4º, VI e X, do Decreto 9.203/2017 e do art. 12 da IN Conjunta MP-CGU 1/2016, a Sepec/ME, por meio da Nota Técnica SEI

34062/2022/ME, informou que o sistema de Gestão de Riscos do Pronampe foi implantado, apresentando cópia do Plano de Monitoramento de Riscos do referido Programa (peça 19, p. 1-2).

13. Compulsando referido documento, verifica-se que houve a identificação e avaliação dos riscos associados ao Pronampe, sendo que a avaliação foi ponderada em função da probabilidade e do impacto que cada risco poderia causar ao referido Programa (peça 20, p. 92-103).

14. O Plano de Monitoramento de Riscos do Pronampe contempla, ainda, o Plano de Tratamento de Riscos, onde para cada risco identificado ali relacionado, foram descritos os responsáveis por agir, as atividades a serem realizadas e os produtos esperados (peça 20, p. 104-106). As ações a serem adotadas são atividades previstas para ocorrerem dentro um prazo de 15 a 60 dias em média (não há indicação da data inicial em que esses prazos começariam a contar) e têm, como objetivo, basicamente, o reforço das equipes internas das Coordenações integrantes da Sepec/ME e a contratação de estudos técnicos.

15. Compulsando o Plano de Monitoramento de Riscos do Pronampe, observa-se que a Sepec/ME elaborou os seguintes indicadores de execução do processo: 1) de resultados: que permitem atestar o valor dos produtos gerados pelo processo e que justificam o custo exigido da sociedade para a manutenção do Programa; 2) de controle, que permitem avaliar se as condições esperadas para a execução do processo se mantêm em níveis estáveis, ou se apresentam significativa variação que possa comprometer a eficiência, a eficácia e/ou a efetividade do processo diante do que foi planejado; e 3) de referência, que demonstram onde o processo impacta, positivamente ou negativamente, no seu ambiente de atuação, embora esse impacto não seja decisivo ou bastante significativo para os valores verificados nesses indicadores (peça 20, p. 89-92). Ressalta-se que esses indicadores parecem mais indicados ao monitoramento e avaliação do Pronampe e não ao gerenciamento de riscos.

16. Os mesmos apresentam, em sua composição, a sua descrição, unidade de medida, fórmula do cálculo, fonte de dados e valor de referência inicial. Embora não seja objetivo do presente monitoramento avaliar a fundo a qualidade dos indicadores instituídos, considera-se, *a priori*, que esses parâmetros permitem a sua usabilidade, por parte da Sepec/ME, como uma ferramenta gerencial do Pronampe, mas até que ponto são aplicáveis ao processo de gerenciamento de riscos em si, e não ao monitoramento e avaliação do Pronampe, não é possível concluir a respeito com as informações disponíveis.

17. Por fim, vale destacar as informações presentes na conclusão do Plano de Monitoramento de Riscos do Pronampe, transcrita a seguir (peça 20, p. 112):

Conclusão:

A Sepec optou por seguir a política de gestão de riscos do Ministério da Economia, em sua literalidade, abrindo mão de uma própria. Algumas experiências com a implementação da gestão de riscos foram feitas a partir da revisão do manual de gestão de riscos do Ministério da Economia, e uma metodologia própria chegou a ser desenvolvida em 2021 com o apoio do Secretário Especial Adjunto, mas não chegou a ser institucionalizada, pois o atual Secretário Especial Adjunto deseja revisar a melhor forma de se implementar a gestão de riscos na Sepec. Até então, a Sepec era orientada pela execução de projetos, e agora a orientação é pela estruturação dos processos internos e a aderência dos projetos aos processos internos.

Enquanto a gestão de riscos não é instituída a nível organizacional, determinou o Secretário Especial Adjunto que a gestão de riscos fosse instituída nos processos internos, seguindo metodologia padronizada, cabendo ao secretário singular responsável definir o apetite a risco para aquele processo, dando ciência ao Secretário Especial. A cadeia de valor da Sepec também será revista e servirá de base para a priorização dos processos internos que devem ser mapeados e submetidos à gestão de riscos. O processo de execução do Pronampe foi o primeiro sobre o qual se seguiu a determinação do Secretário Especial Adjunto e servirá de referência para os demais processos a serem mapeados.

Apesar de ainda carecer de maturidade, a CGCR considera exitosa a jornada que permitiu a identificação, a avaliação e o tratamento dos riscos no processo de execução do Pronampe e se reunirá com o coordenador do Programa para elaborar um plano de melhoria para que o próximo ciclo de gestão de riscos para esse processo, previsto para novembro de 2022, quando diversas medidas de tratamento apontadas devem estar concluídas. Com a mesma equipe executora, determinou o Secretário Especial Adjunto que se inicie a implantação da gestão de riscos sobre outro processo semelhante ao Pronampe, que é o Programa Emergencial de Acesso a Crédito na Modalidade de Garantia (PEAC-FGI), consolidado na Lei nº 14.042, de 19 de agosto de 2020, alterada pela Medida Provisória nº 1.114, de 20 de abril de 2022, para que fosse reaberto o período de contratação de crédito por microempreendedores individuais, microempresas, empresas de pequeno e médio porte, associações, fundações de direito privado e sociedades cooperativas, excetuadas as sociedades de crédito, até 31 de dezembro de 2023. A previsão é que esse trabalho seja concluído até 30 de setembro de 2022.

O primeiro relatório de monitoramento dos riscos identificados no processo de execução do Pronampe será emitido pela CGCR até 26 de agosto de 2022.

18. Conforme transcrito acima, a Sepec/ME optou por utilizar a política de gestão de riscos do Ministério da Economia para a consecução do Plano de Monitoramento de Riscos do Pronampe. Ademais, as informações prestadas são no sentido de que a Coordenação-Geral de Controle e Riscos (CGCR/ME) se reuniria com o coordenador do Pronampe para elaborar um plano de melhoria para o próximo ciclo de gestão, em novembro desse ano.

19. Tal iniciativa se coaduna com a boa prática de aperfeiçoar, continuamente, o processo de gerenciamento de riscos, pois esse não deve ser estanque e rígido, mas sim avaliado e melhorado a cada novo ciclo de gestão, sempre no intuito de adaptá-lo da maneira mais adequada às necessidades detectadas ao longo da execução do objeto a que se refere.

20. À medida que o Pronampe for executado, monitorado e avaliado, a Sepec/ME terá maiores subsídios de informações que a possibilitem fazer os ajustes necessários para que os riscos inerentes ao dito programa sejam minimizados.

21. Cabe registrar que o Plano de Monitoramento de Riscos do Pronampe não especifica claramente como se dará, ao longo do tempo, o acompanhamento dos riscos identificados. O Plano de Tratamento de Riscos, integrante do referido plano, estabeleceu etapas para realização imediata, ligadas, basicamente, a reforço de equipes e contratação de estudos técnicos. Mas ambos os documentos não indicam as atividades a serem desempenhadas para monitorar cada risco ao longo do tempo e seus indicadores, os responsáveis por esse acompanhamento e a periodicidade, por exemplo.

22. Ademais, não foram estabelecidas metas para os indicadores previstos no Plano de Monitoramento de Riscos do Pronampe.

23. Na administração pública, a utilização de indicadores de desempenho para aferir os resultados alcançados pelos administradores é uma técnica relacionada com o conceito de *accountability* (responsabilização) de desempenho, e embora possam fornecer uma boa visão acerca do desempenho que se deseja medir, uma vez que são aproximações do que realmente está ocorrendo, necessita, sempre, de interpretação no contexto em que estão inseridos (itens 3 e 10 do documento “Técnica de Indicadores de Desempenho para Auditorias”, aprovado pela Portaria Segecex 33/2010).

24. Assim, um indicador mostrando os resultados alcançados somente dirá algo a respeito de seu desempenho se confrontado com metas ou padrões preestabelecidos, ou realizada uma comparação com os resultados alcançados em períodos anteriores, obtendo-se assim uma série histórica para análise.

25. Assim, a Sepec/ME deve fixar metas anuais para os indicadores criados, em função de ser esse o período orçamentário, permitindo assim aferir o grau de alcance da execução do Pronampe, em comparação ao que foi planejado a cada ciclo anual.

26. Dessa forma, entende-se salutar que a Sepec/ME, ou o órgão que venha a lhe suceder quanto às suas competências, estabeleça como as atividades de monitoramento de riscos e acompanhamento dos indicadores serão feitas, definindo os responsáveis por cada tarefa, a periodicidade e as medidas a serem tomadas, caso os riscos se materializem, bem como fixar metas anuais referentes aos indicadores criados, de maneira a atender os artigos 5º, inciso III, 6º, parágrafo único, inciso I, e 17, *caput*, c/c seu inciso III, do Decreto 9.203/2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. A ausência desses elementos no Plano de Monitoramento de Riscos do Pronampe será objeto de proposta de ciência à Sepec/ME.

27. Ainda que o Plano de Monitoramento de Riscos do Pronampe careça, segundo o entendimento aqui esposado, de aperfeiçoamento, entende-se que, diante do conjunto das informações apresentadas, o subitem 9.2.1. do Acórdão 2.333/2021-TCU-Plenário pode ser considerado como cumprido parcialmente, pois a Sepec/ME adotou medidas com vistas a estabelecer a estruturação inicial do sistema de gestão de riscos do Pronampe, ainda que haja espaço para melhorias neste processo de trabalho.

28. Quanto ao subitem 9.2.2. do Acórdão 2.333/2021-TCU-Plenário, que se refere à estruturação das atividades de monitoramento e de avaliação do Pronampe, nos termos do art. 4º, III, do Decreto 9.203/2017, e art. 31, XIII, da Lei 13.844/2019, a Sepec informou sobre a aprovação do Plano de Avaliação e Monitoramento do Pronampe e realização de avaliação do Programa relativa ao ciclo de 2020-2021 (peça 19, p. 2).

29. Compulsando o referido Plano, observa-se que a Sepec/ME elaborou os seguintes indicadores: 1) de eficácia, que permitem atestar entrega dos produtos gerados pelo processo e que justificam o custo exigido da sociedade para a manutenção do Programa; 2) de eficiência, que permitem avaliar se as o processo é executado nas condições esperadas em relação aos recursos consumidos; 3) de economicidade; 4) de equidade; 5) de efetividade, que demonstram onde o processo impacta, positivamente ou negativamente, no seu ambiente de atuação, estão relacionados ao propósito da política (peça 20, p. 125-128).

30. Os indicadores formulados apresentam a sua descrição, unidade de medida, fórmula do cálculo, fonte de dados e valor de referência inicial, e embora não seja objetivo do presente monitoramento avaliar a fundo a qualidade dos indicadores instituídos, considera-se, *a priori*, que os atributos estabelecidos na consecução desses indicadores permitem a sua usabilidade, por parte da Sepec/ME, como uma ferramenta de avaliação do Pronampe. Não obstante, caberá à referida Secretaria Especial, ou o órgão que venha a lhe suceder quanto às suas competências, adotar as medidas necessárias para o aperfeiçoamento dos indicadores à medida que o Pronampe for sendo executado, pois será na prática que eles se revelarão úteis de fato ou não, inclusive quando houver mudanças aprovadas no referido Programa que demandem atualização do plano de riscos e monitoramento.

31. De maneira semelhante aos indicadores consignados no Plano de Monitoramento de Riscos do Pronampe, os indicadores previstos no Plano de Avaliação e Monitoramento do referido Programa não possuem metas anuais que permitam verificar o grau de atingimento da execução frente ao que foi definido inicialmente para determinado exercício financeiro.

32. Dessa forma, a Sepec/ME deve fixar metas anuais para os indicadores criados. A ausência desse elemento em relação aos indicadores previstos no Plano de Avaliação e Monitoramento do Pronampe será objeto de proposta de ciência à Sepec/ME.

33. Ademais, o Plano de Monitoramento de Riscos do Pronampe não especifica claramente como se dará, ao longo do tempo, o acompanhamento da execução do programa e como será feito a sua avaliação, uma vez que não estão claramente definidas as atividades a se realizar, quem serão os responsáveis e a periodicidade de sua realização, por exemplo.

34. As lacunas identificadas no Plano de Monitoramento de Riscos do Pronampe serão objeto de ciência à Sepec/ME, com base nos artigos 4º, inciso III, 6º, parágrafo único, inciso I, do Decreto 9.203/2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

35. A Sepec/ME trouxe aos autos, ainda, a Nota Técnica SEI 34198/2022/ME que trata de levantamento realizado pela Coordenação-Geral de Apoio às Micro e Pequenas Empresas, integrante da Sepec/ME, para avaliação dos resultados alcançados pelo Pronampe (peça 20, p. 133-139).

36. Após o levantamento feito, a referida Coordenadoria assim concluiu (peça 20, p. 139):

53. Com operação do Pronampe iniciada em maior de 2020, diversas empresas conseguiram o crédito, garantindo também a preservação do seu quadro de funcionários, evitando mais pessoas na fila do seguro desemprego ou até mesmo mais pessoas solicitando o auxílio emergencial. A geração de empregos nas empresas tomadoras e o baixo risco de crédito das carteiras financiadas são indicadores da efetividade do Programa, o crescimento da carteira para micro e pequenas empresas é resultado da eficácia do Programa que privilegiou os empresários de menor porte, como é apontado pela maior participação relativa desse segmento no Programa em relação ao mercado.

54. Apesar dos fortes indícios de sucesso do Programa, a Coordenação Geral de Micro Empresas recomenda que sejam realizados estudos complementares no sentido avaliar os efeitos causais do Programa e confirmar os caracteres sistemáticos e efetivos das diferenças apontadas.

37. As informações demonstram que a Coordenação-Geral de Apoio às Micro e Pequenas Empresas considerou que o Pronampe foi exitoso, mas ressaltou a necessidade de que sejam feitos estudos complementares para melhor avaliar os efeitos do referido Programa.

38. Dessa forma, considerando os elementos apresentados, entende-se que a subitem 9.2.2. do Acórdão 2.333/2021-TCU-Plenário pode ser considerado como cumprido parcialmente, pois a Sepec/ME adotou medidas efetivas para estruturar as atividades de monitoramento e avaliação do Pronampe, ainda que, conforme o entendimento aqui exposto, haja oportunidades de melhorias passíveis de serem adotadas, como forma de aprimorar esse processo de trabalho.

39. Quanto ao subitem 9.2.3. do Acórdão 2.333/2021-TCU-Plenário, que trata de determinação para avaliação dos indícios de descumprimento do art. 2º, § 3º, da Lei 13.999/2020, no âmbito do Pronampe, obtidos a partir do cruzamento de dados das operações de crédito firmadas no âmbito desse Programa e dos registros, no Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged), relacionados às empresas tomadoras de crédito, a Sepec/ME apresentou os seguintes esclarecimentos (peça 19, p. 2-3):

4.2. Foram ratificados indícios de redução do quantitativo de empregados por parte dos tomadores de créditos do Pronampe. O cruzamento de dados de operações de crédito concedidas no âmbito do Pronampe, garantidas pelo FGO, obtidos junto ao Banco do Brasil, e dos dados disponíveis no Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED), mostrou que as MPEs tomadoras de crédito em 132.400 operações não cumpriram a obrigatoriedade contratual de manutenção dos empregos.

4.3. Como forma orientar o tratamento dos achados, foi realizada consulta (SEI 23205019) à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) acerca da correta aplicação do Art. 2º, §§ 3º e 4º, da Lei nº 13.999/2020. A PGFN manifestou-se mediante o Parecer nº 23205019 (SEI 23401652), do qual destacam-se os seguintes excertos:

7. Ante o exposto, respondo à consulta da seguinte forma:

a) A formalização dos referidos contratos, na forma exigida em lei, é condição suficiente para cumprir o disposto no § 3º do Art. 2º da Lei nº 13.999/2020?

Sim, é suficiente. Cabe a União tão-somente exigir do FGO que imponha aos beneficiários da sua garantia a previsão contratual nos financiamentos garantidos das cláusulas contendo as obrigações dos §§ 3º e 4º do art. 2º da Lei nº 13.999, de 2020;

b) Haja vista a Lei não proibir diretamente a redução no quantitativo de empregos durante o período de proteção, um eventual descumprimento nesse sentido deve ser tratado como violação à Lei ou de mera quebra da relação contratual a ser resolvida entre o banco e o tomador do crédito?

Cabe exclusivamente à instituição financeira financiadora e ao beneficiário financiado no âmbito do Pronampe se entenderem sobre o cumprimento da obrigação a que se refere os §§ 3º e 4º do art. 2º da Lei nº 13.999, de 2020;

c) Na hipótese de violação meramente contratual, é mandatária ou admitida ação estatal a fim de exigir das partes o cumprimento do que foi pactuado?

Ver respostas aos itens "a" e "b";

d) Pode ser admitida discricionariedade da Instituição Financeira na aplicação da sanção definida no parágrafo 4º?

Sim, pode, pois o exercício desse direito contratual privado não é irrenunciável e está sujeito exclusivamente ao juízo do seu titular;

e) A revelia de vontade do tomador, o poder público pode, a partir de informações declaradas pelo tomador ao Cadastro Geral de Empregados e Desempregados-Caged, fornecer insumos para aplicação das sanções por parte das instituições financeiras?

O Poder Público, tendo em vista o interesse público de manter a finalidade do Pronampe tal como traçada na Lei nº 13.999, de 2020, poderá fornecer informações do Caged às instituições financeiras, desde que sejam elas públicas;

f) Quais as providências devem ser adotadas pela SEPEC?

Sob o ponto de vista estritamente jurídico e legal e tendo em vista os limites dessa consulta, não há providência a ser adotada pela Secretaria Especial de Produtividade e Competitividade em razão das disposições dos §§ 3º e 4º do art. 2º da Lei nº 13.999, de 2020.”

4.4. Foi enviado o Ofício 131525/2022/ME (SEI 24487375) ao Ministério do Trabalho e Previdência solicitando informações sobre a viabilidade de utilizar a base de dados do CAGED para que as instituições financeiras, concessionárias dos créditos do Pronampe, possam verificar se houve o cumprimento do art. 2º, § 3º, da Lei nº 13.999/2020, bem como requerendo a definição dos procedimentos a serem cumpridos pelas instituições financeiras que almejem acessar os dados do CAGED, com o intuito de possibilitar a efetivação do vencimento antecipado nos financiamentos do Pronampe assumidos pelas MPEs infratoras.

4.5. Os procedimentos definidos pelo Ministério do Trabalho e Previdência foram repassados ao Administrador do FGO Ofício Nº 208066/2022/ME (documento 26676848- Processo SEI.: 19965.103524/2022-03), para que esse dê ampla divulgação aos agentes participantes, dos procedimentos necessários a comprovação do descumprimento da obrigação pactuada.

4.6. Cumpre esclarecer que já haviam sido feitas diligências para obrigar as instituições financeiras, no processo de concessão de créditos no âmbito do Pronampe, firmar contratos que apresentem cláusulas de preservação de empregos nos termos do art. 2º, § 3º, da Lei nº 13.999/2020. Nesse sentido constam disposições explícitas no Estatuto do FGO - Fundo de Garantia de Operações, bem como exigência de apreciação anual dessas disposições pelas auditorias independentes dos agentes participantes, conforme resta evidenciado no Anexo II ao Estatuto do FGO- Regulamento do Programa de Garantia FGO Pronampe [1], trechos reproduzidos abaixo:

Das Obrigações do Beneficiário

Art. 6º As pessoas a que se refere o inciso I do caput do art. 4º, 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 no último dia do ano anterior ao da contratação da linha de crédito, 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.

(...)

Capítulo V – Das Atribuições dos Agentes Participantes

“Art. 13 Os agentes participantes devem:

(...)

V – decretar o vencimento antecipado das operações sempre que identificado o não atendimento a qualquer das obrigações de que trata o § 3º do art. 2º da Lei nº 13.999, de 18 de maio de 2020;

(...)

VI – encaminhar ao Administrador do FGO, ao final de cada exercício, parecer de auditoria externa sobre a regularidade, das operações contratadas, das solicitações de honra e das recuperações de honra;

(...)

4.7. Por fim, ciente dos impactos negativos que a aplicação da sanção teria sobre os pequenos negócios, o Congresso Nacional publicou a Lei 14.348/2022 que, dentre outros dispositivos, altera as regras do Pronampe relacionadas à manutenção do quantitativo de empregados para torná-las exigíveis somente para operações contratadas a partir de 1º de janeiro de 2022, nos seguintes termos:

Art. 2º A Lei nº 13.999, de 18 de maio de 2020, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 2º

(...)

§ 4º-A. O disposto no § 3º relativamente à obrigação de preservação de níveis e quantitativos de empregos para fins de aplicação do disposto no § 4º deste artigo não será exigível para as operações contratadas até 31 de dezembro de 2021.

40. Conforme dito acima, a Sepec/ME ratificou os indícios de redução do quantitativo de empregados por parte dos tomadores de créditos do Pronampe, havendo 132.400 operações em que as MPEs tomadoras de crédito não cumpriram a obrigatoriedade contratual de manutenção dos empregos.

41. A Sepec/ME ressaltou que elaborou consulta à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) acerca da correta aplicação do art. 2º, §§ 3º e 4º, da Lei 13.999/2020. A consulta formulada e o Parecer da PGFN foram trazidos aos autos (peças 21 e 22).

42. Especificamente sobre quais seriam as medidas a serem adotadas pela referida Secretaria Especial, foi reportado que a PGFN opinou no sentido de não haver providências a serem adotadas, pois caberia exclusivamente à instituição financeira financiadora e ao beneficiário financiado no âmbito do Pronampe se entenderem com relação ao cumprimento da referida norma, conforme transcrito anteriormente.

43. O entendimento da PGFN foi motivado nos seguintes termos (peça 21, p. 2):

(...)

2. O Pronampe, criado pela Lei nº 13.399, de 2020, consiste em programa governamental federal vinculado ao Ministério da Economia, estruturado de modo a assegurar às instituições financeiras que celebrarem, "com recursos próprios" (§ 3º do art. 3º da citada lei), operações de crédito com as pessoas eleitas como beneficiadas do programa, tudo em conformidade com os parâmetros estabelecidos naquela lei, a concessão de garantia por meio do Fundo Garantidor de Operações - FGO, fundo instituído, gerido, administrado e representado, judicial e extrajudicialmente, pelo Banco do Brasil S/A, do qual a União é mera cotista, que não pode contar "com qualquer tipo de garantia ou aval por parte do poder público", respondendo ele "por suas obrigações até o limite dos bens e direitos integrantes de seu patrimônio" (inciso I do § 3º do art. 7º da Lei nº 12.087, de 11 de

novembro de 2009) e que tem "natureza privada e patrimônio próprio separado do patrimônio dos cotistas e da instituição administradora e serão sujeitos a direitos e obrigações próprios", pelos "quais responderão com seu patrimônio, sendo que a instituição administradora e os cotistas não responderão por qualquer outra obrigação do fundo, salvo, no caso dos cotistas, pela integralização das cotas que subscreverem" (§§ 1º e 7º do art. 9º da Lei nº 12.087, de 2009).

3. Vê-se, pois, que as operações de financiamento no âmbito do Pronampe não são celebradas com a União, não têm como fonte recursos públicos federais e nem tampouco são garantidos por fundo público. Os contratos, os recursos utilizados e a garantia concedida são privados. 4. E justamente por se tratar de relação jurídica exclusivamente privada foi que os §§ 3º e 4º do art. 2º da Lei nº 13.999, de 2020, subordinaram a assunção da obrigação aqui discutida à vontade das partes e não à imposição legal: 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 preservar o quantitativo de empregados em número igual ou superior ao verificado no último dia do ano anterior ao da contratação da linha de crédito, no período compreendido entre a data da contratação e o sexagésimo dia após o recebimento da última parcela da linha de crédito", sob pena de a inadimplência dessa obrigação implicar "o vencimento antecipado da dívida pela instituição financeira".

5. A repercussão desses dispositivos para a União se faz sentir indiretamente, pois lhe impõe o dever de exigir a previsão contratual ali determinada para poder participar, ela União, como cotista do FGO, nos termos autorizados pelo art. 6º da Lei nº 13.999, de 2020. Vale dizer, a União deve exigir do FGO, por força do princípio da legalidade, que ele imponha como condição da concessão de garantia para operações de crédito no âmbito do Pronampe a previsão contratual das obrigações mencionadas nos §§ 3º e 4º do art. 2º da Lei nº 13.999, de 2020.

6. Ora, se a obrigação assumida é contratual e privada, porque realizada e subordinada à vontade das partes envolvidas na operação de financiamento, todas de direito privado, se a União não participa da relação jurídica, se não há utilização de recursos públicos naquela operação de crédito e se não foi dado ao Poder Público nenhuma competência ou poder para interferir nessa obrigação negocial particular, forçosa a conclusão de que cabe exclusivamente à instituição financeira financiadora e ao beneficiário financiado se entenderem sobre o cumprimento da obrigação a que se refere os §§ 3º e 4º do art. 2º da Lei nº 13.999, de 2020.

44. Ou seja, a PGFN entende que, por se tratar a operação de crédito firmada entre a instituição financeira e o beneficiário financiado, tem-se uma relação tipicamente privada e, por isso, são essas partes que devem acordar como se dará o cumprimento da obrigação prevista no art. 2º, §§ 3º e 4º, da Lei 13.999/2020.

45. Compulsando a referida lei, verifica-se que o legislador pátrio não estabeleceu quem efetuará esse controle, nem a forma como se daria a verificação do cumprimento da obrigação de manutenção de empregos por parte do beneficiário dos recursos do Pronampe. Isso traz, naturalmente, a necessidade de se interpretar a norma, dando margem a diferentes entendimentos e soluções como a narrada acima, defendida pela PGFN.

46. Ademais, é preciso ponderar que determinadas exigências legais, estipuladas pelo legislador, nem sempre são viáveis ou de fácil aplicação, como se percebe no caso em tela, pois foram efetuadas milhares de operações no âmbito do Pronampe com beneficiários espalhados por todos os estados do país, conforme identificado no relatório de auditoria com o objetivo de avaliar a implementação e o resultado dos programas de acesso a crédito para enfrentamento à crise da Covid (peça 60, p. 31-32, TC 014.547/2021-0).

47. Não obstante, a Sepec/ME ressaltou que já haviam sido feitas diligências para obrigar as instituições financeiras, no processo de concessão de créditos no âmbito do Pronampe, firmar contratos que apresentem cláusulas de preservação de empregos nos termos do art. 2º, § 3º, da Lei 13.999/2020 e que constam disposições explícitas a respeito no Estatuto do Fundo de Garantia de Operações (FGO).

48. Dessa forma, em termos práticos, existe um procedimento estabelecido e positivado no

Regulamento do FGO Pronampe. Conforme foi esclarecido pela Sepec/ME, as micro e pequenas empresas (MPes) assumirão contratualmente a obrigação de fornecer informações verídicas e de preservar o quantitativo de empregados em número igual ou superior ao verificado no último dia do ano anterior ao da contratação da linha de crédito, 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, e os Agentes participantes devem decretar o vencimento antecipado das operações sempre que identificado o não atendimento a qualquer das obrigações de que trata o § 3º do art. 2º da Lei 13.999/2020 e encaminhar ao Administrador do FGO, ao final de cada exercício, parecer de auditoria externa sobre a regularidade, das operações contratadas, das solicitações de honra e das recuperações de honra, conforme os artigos 6º e 13º, incisos V e VI, do citado Regulamento. Tais regras estão dispostas, de fato, no Anexo II ao Estatuto do FGO – Regulamento do Pronampe (peça 23, p. 30 e 34).

49. Por fim, relevante destacar a informação de que o Congresso Nacional publicou a Lei 14.348/2022, que altera a Lei 13.999/2020, para estabelecer melhores condições de sustentabilidade ao Pronampe, por meio da qual foi criado o § 4º-A do art. 2º dessa, onde foi previsto que *“O disposto no §3º relativamente à obrigação de preservação de níveis e quantitativos de empregos para fins de aplicação do disposto no § 4º deste artigo não será exigível para as operações contratadas até 31 de dezembro de 2021”*.

50. Dessa forma, como as situações que se configuraram como descumprimento do art. 2º, § 3º, da Lei 13.999/2020, apontadas na fiscalização com o objetivo de avaliar a implementação e o resultado dos programas de acesso a crédito para enfrentamento à crise da Covid, se relacionavam com o exercício financeiro de 2020 (peça 56, p. 3, TC 014.547/2021-0), com a modificação legislativa ocorrida, tais situações deixaram de ser ilegais.

51. Logo, entende-se que não seja mais necessária a adoção de medidas a respeito por parte da Sepec/ME.

52. Assim, por tudo que foi comentado, propõe-se considerar como não mais aplicável a determinação contida no subitem 9.2.3. do Acórdão 2.333/2021-TCU-Plenário, tornando esse insubsistente, conforme os subitens 32.5.6. c/c 63.3. do Anexo da Portaria Segecex 27/2009.

53. Com relação à recomendação constante do subitem 9.3. do Acórdão 2.333/2021-TCU-Plenário, para que a CGU promovesse a avaliação dos resultados pela eficácia e eficiência do Pronampe, diante dos indícios de redução no quantitativo de empregados em empresas beneficiárias das operações de crédito suportadas pelos recursos do referido Programa, em desacordo com o art. 2º, § 3º, da Lei 13.999/2020, a partir dos registros inerentes ao Caged, a referida Controladoria informou que, após interlocuções entre as suas áreas técnicas, reuniões com a Sepec/ME e com a Auditoria Interna do Banco do Brasil, concluiu-se que não seria oportuno e conveniente uma nova avaliação do Pronampe nesse momento, com base nas seguintes informações transcritas a seguir (peça 16, p. 1, e 17, p. 9-10):

Como resultado da análise preliminar do Pronampe, conclui-se por não ser oportuno ou conveniente a continuidade do trabalho de auditoria em razão dos motivos expostos abaixo:

1. O TCU realizou em 2020 um trabalho abrangente sobre o programa, no qual abordou inúmeras questões relacionadas à atuação da Sepec, dentre elas:

- a. Avaliação da efetividade do programa quanto à evolução dos resultados de indicadores de adicionalidade econômica e financeira;
- b. Avaliação da definição do público-alvo, objetivos, indicadores e metas, bem como estruturas de gestão de riscos e de monitoramento e avaliação institucionalizadas;
- c. Verificação da manutenção do vínculo dos empregados durante o período mínimo estabelecido no art. 2º, § 3º da Lei 13.999/2020 pelos agentes econômicos participantes do programa;

- d. Verificação do atendimento do público-alvo e o alcance das empresas em todo o território nacional; e
- e. Verificação da obediência aos limites máximos de valor por agente econômico participante estabelecido na Lei 13.999/2020.

2. Em decorrência de recomendação presente no Acórdão 2.333/2021, a CGU estaria encarregada de avaliar a eficácia e eficiência do Pronampe diante dos indícios de redução no quantitativo de empregados em empresas beneficiárias das operações de crédito. No entanto, atualmente, em virtude da Lei 14.348/2022, de 25/05/2022, que alterou as regras do Pronampe, não é mais obrigatória a preservação de níveis e quantitativos de empregos para as operações contratadas até 31 de dezembro de 2021;

3. Ao alinhar as expectativas com o TCU, concluiu-se conjuntamente que não seria oportuno realizar uma avaliação no escopo estabelecido pela recomendação, uma vez que o trabalho realizado pelo Tribunal abrangeu as dimensões de eficácia e eficiência com determinações pendentes de implementação pela Sepec, restando, na visão do Tribunal, avaliar a capacidade de contenção de perdas devido a empréstimos inadimplentes concedidos pelo programa;

4. Ao analisar preliminarmente o Pronampe sob a perspectiva da inadimplência, utilizando-se das informações coletadas junto a atores do programa, verificou-se que ela não se encontra em níveis elevados, com muitos contratos ainda em período de carência para início de pagamento das parcelas;

5. Quanto aos últimos dados de inadimplência, divulgados em 13/06/2022, por meio do relatório semanal do Pronampe no site do BB, a taxa de inadimplência da carteira total do Pronampe encontra-se num patamar de 3,1%. De acordo com a literatura pesquisada pela CGU, um sistema sustentável deve ter como objetivo uma taxa de inadimplência entre 2 e 3%, podendo chegar a 5% para países em desenvolvimento. Além disso, segundo dados do Banco Central do Brasil, em março de 2022, a taxa média de inadimplência das operações de crédito recebidas através do Sistema de Informações de Créditos – SCR, encontrava-se em 3,18% para micro e 3,24% para pequenas empresas. Dessa forma, embora o BB não tenha apresentado a tolerância definida para inadimplência das operações de crédito contratadas com garantia do Fundo Garantidor de Operações (FGO) Pronampe, os dados apresentados oferecem indícios de que o programa, atualmente, possui níveis de inadimplência aceitáveis e compatíveis com o mercado;

6. Quanto às honras de garantia, atualmente, dos R\$ 62 bilhões contratados pelos beneficiários do programa, foi honrado um valor de R\$ 879 milhões pelo FGO Pronampe, o que representa cerca de 1,4% do valor contratado. Esse percentual encontra-se em um nível razoável ao se comparar aos limites previstos nos mecanismos de proteção do FGO estabelecidos na Lei 13.999/2020 e no Manual Operacional do FGO Pronampe, em que o FGO se responsabiliza pela primeira perda da carteira limitada a 85% nos contratos realizados em 2020 e até 20% nos contratos realizados a partir de 2021;

7. Além disso, verificou-se que a auditoria interna do Banco do Brasil tem atuado na verificação dos controles existentes para execução do programa e que, conforme informações da Audit/BB, o Banco vem atendendo as recomendações, no sentido de aprimorar processos e procedimentos. Os trabalhos realizados pela Audit/BB estão descritos no item Trabalhos Anteriores;

8. As determinações/recomendações feitas pelo Tribunal à SEPEC tem um caráter estruturante, a serem implementadas a partir da execução de um plano de ação, não tendo sido apresentada até o momento nenhuma providência objetiva cujo impacto já possa ser avaliado.

Dessa forma conclui-se que os elementos apresentados nessa análise preliminar do objeto demonstram não ser oportuna, neste momento, a realização de uma auditoria sobre o Pronampe de forma econômica, eficiente e eficaz. No entanto, o nível de aprofundamento desse estudo permite um conhecimento suficiente do objeto, de forma a tornar mais ágil o planejamento de futuros trabalhos a serem realizados sobre o programa ou temáticas relacionadas à garantia de créditos destinados às micro e pequenas empresas.

54. Conforme exposto, a CGU descreveu os motivos que a levou a crer não ser oportuno e conveniente uma nova avaliação do Pronampe nesse momento. Segundo defende, a auditoria realizada pelo TCU já abrangeu as dimensões de eficácia e eficiência do Programa, o que resultou em medidas determinadas à Sepec/ME, de caráter estruturante, que ainda estão pendentes de completa implementação, sem produzir, portanto, efeitos de impacto que possam e mereçam ser avaliados no presente momento.

55. Já sob a ótica de uma possível inadimplência, num exame preliminar realizado pela Coordenadoria, verificou-se que essa não se encontra em níveis elevados, além de haver muitos contratos ainda em período de carência para início de pagamento das parcelas.

56. Ademais, ressaltou que a Auditoria Interna do Banco do Brasil tem atuado na verificação dos controles existentes para execução do Pronampe e que há informações de que os procedimentos e os processos internos da entidade, inerentes ao referido Programa, têm sido aprimorados.

57. Diante desses argumentos, ainda que a recomendação feita pelo TCU tenha como objeto a questão da manutenção do nível de emprego pelos tomadores do crédito oriundo do Pronampe, entende-se como pertinente o entendimento da CGU de que não seria oportuno a realização da avaliação no presente momento, com base nos seguintes argumentos:

1) As medidas que o TCU determinou à Sepec/ME, dentre elas a estruturação de um sistema de monitoramento e avaliação do Pronampe, ainda estão sendo implantadas e somente surtirão efeitos em um período futuro. Mas os ganhos obtidos a partir do adequado acompanhamento e avaliação do programa pelo próprio órgão encarregado da administração do Pronampe tendem a contribuir com o planejamento de um futuro trabalho a ser realizado pela CGU, em todos os aspectos principais inerentes ao Pronampe, inclusive na questão da manutenção dos postos de trabalhos, já que haverá mais informações gerenciais disponíveis para serem utilizadas como base para o planejamento de auditoria a ser realizada pela Controladoria;

2) O fato de que muitos contratos de financiamento ainda estejam em período de carência para o pagamento das parcelas financiadas, leva a entender que seria mais produtivo realizar um trabalho de avaliação num período mais à frente, quando essas prestações já teriam se findado, pois possibilitaria à CGU avaliar, num único trabalho, o nível de inadimplência porventura ocorrido no Pronampe, em abordagem conjunta quanto à questão da manutenção do nível de emprego por parte dos beneficiários dos recursos do Pronampe.

58. A CGU não mencionou se ou quando especificamente pretende realizar um trabalho de avaliação acerca do Pronampe, deixando essa possibilidade em aberto, mas entende-se não ser necessário propor que seja assinado novo prazo para tal.

59. Primeiro, porque as informações relatadas demonstram que a Controladoria já realizou exames preliminares sobre os níveis de inadimplência no programa e tem se comunicado com os diferentes atores que estão relacionados ao Pronampe, como a Sepec/ME e o Banco do Brasil, o que demonstra que está acompanhando o Programa.

60. Em segundo lugar, porque há de se considerar as atribuições da Controladoria, que lhe demandam a realização de diversas auditorias ao longo de um ano, de maneira que se entende necessário considerar a discricionariedade dela para estabelecer, quando conveniente e oportuno, a inclusão desse trabalho em seu plano de auditoria anual.

61. E um terceiro motivo deve-se ao fato de que o próprio Congresso Nacional, ao efetuar a mudança na Lei 13.999/2020, por intermédio da Lei 14.348/2022, no sentido de não se considerar, para operações contratadas até 31/12/2021, a exigência de preservação dos quantitativos de empregos, por parte dos beneficiários dos recursos, sinalizou que não considerou, pelo menos com relação àquele período inicial de implantação do Pronampe, que a manutenção dos postos de trabalho fosse prioritário

para o sucesso dessa política pública.

62. O Projeto de Lei 3.188/2021 foi convertido na referida Lei 14.348/2022. Compulsando, no sítio eletrônico da Câmara dos Deputados, os pareceres e emendas que o dito projeto recebeu durante seu trâmite, destaca-se a Emenda Modificativa apresentada pelo Deputado Federal Sr. Darci de Matos (PSD/SC), onde foi proposto o acréscimo do art. 4º-A na Lei 13.999/2020, que, por fim, afastou a aplicação de penalidades nos casos de descumprimento da regra de manutenção de empregos, por parte do beneficiário do Pronampe, para as operações contratadas até 31/12/2021.

63. Na referida Emenda Modificativa, foram apresentadas as seguintes justificativas quanto a questão da obrigatoriedade da manutenção do nível de emprego (peça 24, p. 3):

(...)

De certo modo, buscou-se ampliar o socorro prestado às micro e pequenas empresas aos funcionários dessas empresas com a inclusão de dispositivos que exigiu do tomador do crédito a manutenção do nível de emprego, sob pena de a empresa ter seu crédito aparado pelo Programa vencido antecipadamente.

Por motivos que são de conhecimento público é sabido que a pandemia se estendeu muito além do imaginado à época da concepção do Programa, mantendo o empresariado sem faturamento por período maior que suas possibilidades permitiram. Aplicação de sanções nessa situação levaria à insolvência das empresas que tiveram como única possibilidade de manter seus compromissos por meio de redução no quantitativo de empregados. A insolvência por sua vez levará essas empresas a demitir em volume ainda maior, deteriorando a situação de emprego.

Nesse sentido propõe-se incluir o § 4º. A ao artigo 2º. da Lei nº 13.999, de 18 de maio de 2020, excepcionando a obrigatoriedade relacionada à manutenção de níveis de emprego:

“ Art 2º.....

.....

§ 4º-A O disposto no §3, relativamente à obrigação de preservação de níveis e quantitativos de empregos, para fins de aplicação da penalidade de que trata o §4º, não será exigível para as operações contratadas até 31 de junho de 2022.”

Importante ressaltar a necessidade de afastamento da obrigação imposta contratualmente, como contrapartida, que se demonstrou excessivamente onerosa, sob pena de punir de maneira severamente pesada os micro e pequenos empresários que se encontram nessa situação por fator extraordinário relacionado ao alongamento da crise, haja vista já incluírem-se nessa situação dezenas de milhares de micro e pequenas empresas.

64. Pelas justificativas apresentadas e levando-se em conta que o Congresso Nacional acabou por afastar a imposição de penalidades em relação às operações contratadas até 31/12/2021, com a edição da Lei 14.348/2022, fica claro que o legislador federal considerou que a manutenção dos níveis de emprego, naquele período inicial de implantação do Pronampe, se revelou uma medida muito onerosa às micro e pequenas empresas que buscaram financiamento pelo referido Programa.

65. A recomendação feita pelo TCU teve como base os indícios de descumprimento da regra prevista no art. 2º, § 3º, da Lei 13.999/2020, em operações firmadas durante o exercício financeiro de 2020 (peça 56, p. 3, TC 014.547/2021-0). Com a modificação legislativa ocorrida, tais situações deixaram de ser ilegais, pois teve a sua aplicabilidade afastada para as operações contratadas até 31/12/2021 (art. 2º, § 4º-A, da supracitada Lei).

66. Ainda que, para o caso em tela, a avaliação de resultados sob a ótica da eficácia e eficiência, em face do nível de manutenção dos quantitativos de empregados, possa ser executada para as contratações ocorridas no Pronampe, entende-se que, em face dos motivos que resultaram na recomendação feita pelo TCU não serem mais considerados ilegais, por conta da mudança legislativa ocorrida, e dos argumentos apresentados pela CGU, os quais se considerou pertinentes, entende-se a

regra prevista no subitem 32.5.6. do Anexo da Portaria Segecex 27/2009, que prevê que o atendimento de uma deliberação do TCU pode ser considerado como não mais aplicável, em razão de mudanças de condição ou de superveniência de fatos que tornem inexecutável o cumprimento ou a implementação da deliberação, se enquadra na presente situação.

67. Dessa forma, será proposto considerar como não mais aplicável a recomendação contida no subitem 9.3. do Acórdão 2.333/2021-TCU-Plenário, conforme o subitem 32.5.6. do Anexo da Portaria Segecex 27/2009. E conforme o subitem 63.3. do Anexo da Portaria Segecex 27/2009, nas situações em que a deliberação não mais seja aplicável, deve ser incluída proposta para torná-la insubsistente, com reformulação ou não da deliberação original.

V - CONCLUSÃO

68. O presente monitoramento tem como objetivo verificar o cumprimento do item 9.2., e seus subitens, e do item 9.3. do Acórdão 2.333/2021-TCU-Plenário, exarado no âmbito do processo de auditoria operacional integrada com aspectos de conformidade realizada no Ministério da Economia, no Banco Central do Brasil, no Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social e no Banco do Brasil S.A., com o objetivo de avaliar a implementação e o resultado dos programas de acesso a crédito para enfrentamento à crise da Covid-19 (TC 014.547/2021-0).

69. Feitas as análises das informações e documentos apresentados em diligência efetuado por este Tribunal de Contas à Sepec/ME e à CGU, propõe-se o seguinte:

Quanto à determinação dada à Sepec/ME:

item 9.2., *caput*: considerá-la cumprida (parágrafos 7-10);

subitem 9.2.1.: considerá-la cumprida parcialmente (parágrafos 12-27);

subitem 9.2.2.: considerá-la cumprida parcialmente (parágrafos 28-38);

subitem 9.2.3.: considerá-la não mais aplicável (parágrafos 39-52).

Quanto à recomendação dada à CGU:

item 9.3. – considerá-la não mais aplicável (parágrafos 53-67).

70. Para as determinações parcialmente cumpridas entende-se não ser necessária nenhuma medida adicional a ser adotada. Ademais, entende-se que não se faz necessário manter o monitoramento desses mesmos subitens, uma vez que o objetivo primordial, qual seja, a estruturação inicial de um sistema de gestão de riscos e de avaliação e monitoramento do Pronampe, foi atingido, além de que as ciências de impropriedades que serão propostas na presente instrução têm o condão de orientar a atuação da Sepec/ME, ou o órgão que venha a lhe suceder quanto às suas competências, com vistas a aperfeiçoar os seus processos de trabalhos internos relacionados a essas atividades.

71. Para a determinação e recomendação consideradas como não mais aplicáveis, propõe-se tornar os respectivos subitens do Acórdão insubsistentes, conforme os subitens 32.5.6. c/c 63.3. do Anexo da Portaria Segecex 27/2009.

72. A Sepec/ME não estabeleceu como as atividades de monitoramento de riscos e de acompanhamento dos indicadores criados serão feitas, os responsáveis por cada tarefa, a periodicidade e as medidas a serem tomadas, caso os riscos se materializem, bem como não fixou as metas anuais referentes aos indicadores criados, de maneira a atender os artigos 5º, inciso III, 6º, parágrafo único, inciso I, e 17, *caput*, c/c seu inciso III, do Decreto 9.203/2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. A ausência desses elementos no Plano de Monitoramento de Riscos do Pronampe será objeto de proposta de ciência à Sepec/ME (parágrafos 21-27).

73. Não foram previstas metas para os indicadores consignados no Plano de Avaliação e Monitoramento do Pronampe, o que não permite verificar o grau de atingimento da execução frente ao que foi definido inicialmente para determinado exercício financeiro. Ademais, o referido Plano não especifica claramente como se dará, ao longo do tempo, o acompanhamento da execução do programa e como será feito a sua avaliação, uma vez que não foram definidas as atividades a se realizar, quem serão os responsáveis e a periodicidade de sua realização. Tais lacunas identificadas serão objeto de ciência à Sepec/ME, com base nos artigos 4º, inciso III, 6º, parágrafo único, inciso I, do Decreto 9.203/2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional (parágrafos 29-34).

74. Propõe-se, também, informar o resultado do presente monitoramento à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional (CMO), conforme item 9.2. do Acórdão 2.289/2021-TCU-Plenário, exarado no âmbito do TC 038.168/2021-9.

75. Nos termos do art. 5º, inciso II, da Portaria Segecex 27/2009, será proposto o apensamento definitivo dos presentes autos ao TC 014.547/2021-0.

VI - PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

76. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo o seguinte:

1) Considerar a determinação constante do item 9.2., *caput*, do Acórdão 2.333/2021-TCU-Plenário cumprida, nos termos do subitem 32.5.1. do Anexo da Portaria Segecex 27/2009;

2) Considerar as determinações constantes dos subitens 9.2.1. e 9.2.2. do Acórdão 2.333/2021-TCU-Plenário parcialmente cumpridas, nos termos do subitem 32.5.4. do Anexo da Portaria Segecex 27/2009;

3) Considerar a determinação constante do subitem 9.2.3. do Acórdão 2.333/2021-TCU-Plenário não mais aplicável, tornando esse item insubsistente, conforme os subitens 32.5.6. c/c 63.3. do Anexo da Portaria Segecex 27/2009;

4) Considerar a recomendação constante do item 9.3. do Acórdão 2.333/2021-TCU-Plenário não mais aplicável, tornando esse item insubsistente, conforme os subitens 32.5.6. c/c 63.3. do Anexo da Portaria Segecex 27/2009;

5) Dar ciência à Secretaria Especial de Produtividade, Emprego e Competitividade do Ministério da Economia (Sepec/ME), ou futuro órgão incumbido do papel de gestor do Pronampe, nos termos do art. 9, inciso II, da Resolução TCU 315/2020 que:

5.1) o Plano de Monitoramento de Riscos do Pronampe não estabeleceu quais atividades de monitoramento de riscos e de acompanhamento dos indicadores criados para esse fim serão realizadas, os responsáveis por cada tarefa, a periodicidade e as medidas a serem tomadas, caso os riscos se materializem, bem como não fixou as metas anuais referentes aos indicadores criados, em desacordo com os artigos 5º, inciso III, 6º, parágrafo único, inciso I, e 17, *caput*, c/c seu inciso III, do Decreto 9.203/2017;

5.2) o Plano de Avaliação e Monitoramento do Pronampe não estabeleceu quais as atividades de monitoramento e de avaliação do referido Programa e de acompanhamento dos indicadores criados para esse fim serão realizadas, os responsáveis por cada tarefa, a periodicidade em que as atividades serão realizadas, bem como não fixou as metas anuais referentes aos indicadores criados, em desacordo com os artigos 4º, inciso III, 6º, parágrafo único, inciso I, do Decreto 9.203/2017;



6) informar o resultado do presente monitoramento à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, conforme item 9.2. do Acórdão 2.289/2021-TCU-Plenário;

7) o apensamento definitivo dos presentes autos ao TC 014.547/2021-0, nos termos do art. 5º, inciso II, da Portaria Segecex 27/2009.

SecexDesenvolvimento, em 24/11/2022.

Claudio Pires dos Santos
AUFC – Mat. 6536-6



ACÓRDÃO Nº 472/2023 - TCU - Plenário

Considerando que o presente processo tem como objetivo verificar o cumprimento do item 9.2., e seus subitens, e do item 9.3. do Acórdão 2.333/2021-TCU-Plenário, exarado no âmbito do processo de auditoria operacional integrada com aspectos de conformidade realizada no Ministério da Economia, no Banco Central do Brasil, no Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social e no Banco do Brasil S.A., com o objetivo de avaliar a implementação e o resultado dos programas de acesso a crédito para enfrentamento à crise da Covid-19 (TC 014.547/2021-0);

Considerando que, com base nas informações e documentos apresentados em diligência junto à Secretaria Especial de Produtividade, Emprego e Competitividade do extinto Ministério da Economia (Sepec/ME) e à Controladoria-Geral da União (CGU), a unidade técnica se manifestou no sentido de classificar a determinação constante do item 9.2., *caput*, do Acórdão 2.333/2021-TCU-Plenário como cumprida;

Considerando que as determinações constantes dos subitens 9.2.1. e 9.2.2. do Acórdão ora em questão foram parcialmente cumpridas, visto que o objetivo pretendido de se iniciar a estruturação de um sistema de gestão de riscos e de avaliação e monitoramento do Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Pronampe) foi atingido, a unidade instrutora propõe que, após dar ciência das impropriedades verificadas com o fito de orientar a atuação da Sepec/ME ou do órgão que venha a lhe suceder, não será necessário adotar nenhuma medida adicional por este Tribunal;

Considerado que a determinação presente no subitem 9.2.3. e a recomendação feita por meio do item 9.3., ambos do Acórdão 2.333/2021-TCU-Plenário, foram avaliadas como não mais aplicáveis, a unidade responsável pelo monitoramento propôs torná-los insubsistentes;

Considerando a determinação contida no item 9.2. do Acórdão 2.289/2021-TCU-Plenário, deve-se informar o resultado do presente monitoramento à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional;

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos artigos 143, inciso III, 169, inciso V, e 243 do Regimento Interno, em considerar cumprida a determinação constante do item 9.2., *caput*, do Acórdão 2.333/2021-TCU- Plenário, considerar monitoradas as recomendações contidas nos subitens 9.2.1. e 9.2.2. do Acórdão 2.333/2021-TCU-Plenário, sem prejuízo do envio da ciência contida no item 1.6.1. desta decisão, assim como tornar insubsistente os itens 9.2.3. e 9.3. do Acórdão 2.333/2021-TCU- Plenário e apensar os presentes autos ao TC 014.547/2021-0 após informar a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional acerca desta deliberação.

1. Processo TC-006.222/2022-6 (MONITORAMENTO)

- 1.1. Órgão/Entidade: Controladoria-geral da União; Secretaria Especial de Produtividade, Emprego e Competitividade (extinta).
- 1.2. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.
- 1.3. Representante do Ministério Público: não atuou.
- 1.4. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Agricultura, Meio Ambiente e Desenvolvimento Econômico (AudAgroAmbiental).
- 1.5. Representação legal: não há.
- 1.6. Determinações/Recomendações/Orientações:



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Excerto da Relação 6/2023 - TCU – Plenário

Relator - Ministro AROLDO CEDRAZ

1.6.1) Dar ciência à Secretaria Especial de Produtividade, Emprego e Competitividade do Ministério da Economia (Sepec/ME), ou futuro órgão incumbido do papel de gestor do Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Pronampe), nos termos do art. 9º, inciso II, da Resolução TCU 315/2020 que:

1.6.1.1 o Plano de Monitoramento de Riscos do Pronampe não estabeleceu quais atividades de monitoramento de riscos e de acompanhamento dos indicadores criados para esse fim serão realizadas, os responsáveis por cada tarefa, a periodicidade e as medidas a serem tomadas, caso os riscos se materializem, bem como não fixou as metas anuais referentes aos indicadores criados, em desacordo com os artigos 5º, inciso III, 6º, parágrafo único, inciso I, e 17, *caput*, c/c seu inciso III, do Decreto 9.203/2017;

1.6.1.2. o Plano de Avaliação e Monitoramento do Pronampe não estabeleceu quais as atividades de monitoramento e de avaliação do referido Programa e de acompanhamento dos indicadores criados para esse fim serão realizadas, os responsáveis por cada tarefa, a periodicidade em que as atividades serão realizadas, bem como não fixou as metas anuais referentes aos indicadores criados, em desacordo com os artigos 4º, inciso III, 6º, parágrafo único, inciso I, do Decreto 9.203/2017.

Dados da Sessão:

Ata nº 11/2023 – Plenário

Data: 22/3/2023 – Ordinária

Relator: Ministro AROLDO CEDRAZ

Presidente: Ministro BRUNO DANTAS

Representante do Ministério Público: Procuradora-Geral CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

TCU, em 22 de março de 2023.

Documento eletrônico gerado automaticamente pelo Sistema SAGAS

TERMO DE CIÊNCIA DE COMUNICAÇÃO

(Documento gerado automaticamente pela Plataforma Conecta-TCU)

Comunicação: Aviso 000.286/2023-GABPRES

Processo: 006.222/2022-6

Órgão/entidade: SF - Comissão Mista de Orçamento - CMO

Destinatário: COMISSÃO MISTA DE ORÇAMENTO - SF

Informo ter tomado ciência, nesta data, da comunicação acima indicada dirigida à/ao COMISSÃO MISTA DE ORÇAMENTO - SF pelo Tribunal de Contas da União, por meio da plataforma Conecta-TCU.

Data da ciência: 19/04/2023

(Assinado eletronicamente)

Maria do Socorro de Lacerda Dantas

Usuário habilitado a receber e a acessar comunicações pela plataforma Conecta-TCU.