

TC 034.280/2016-2

Natureza: Prestação de Contas

Unidade Jurisdicionada: Fundo de Aval para Geração de Emprego e Renda

Sumário: Prestação de Contas. Fundo de Aval para Geração de Emprego e Renda. Exercício de 2015. Oitiva dos gestores. Ausência de exame técnico. Restituição à unidade instrutiva.

Despacho

Trata-se da prestação de contas do Fundo de Aval para Geração de Emprego e Renda (Funproger), referente ao exercício de 2015.

2. Considerado um instrumento destinado a oferecer crédito a um maior número de empreendedores, o Funproger é um fundo de natureza contábil criado pela Lei 9.872/1999 e regulamentado pela Resolução 409/2004, do Ministério do Trabalho e Emprego/Codefat.

3. Tem por finalidade avaliar as pessoas físicas e jurídicas tomadoras de financiamentos através das linhas de crédito do Programa de Geração de Emprego e Renda (Proger Urbano). O Funproger participa na operação como avalista para complementar as garantias apresentadas pelo mutuário, mas não desobriga o mutuário do pagamento da dívida.

4. Conforme expõe o relatório de gestão, o Funproger contribui para que potenciais empreendedores, sem condições de oferecer todas as garantias exigidas pela rede bancária, possam efetivar seus empreendimentos e ser capazes de gerar emprego e renda.

5. O Banco do Brasil S.A. foi designado gestor do fundo por meio do art. 1º da Lei 9.872/1999, sendo sua supervisão competência do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat).

6. A operacionalização do Funproger iniciou-se no ano de 2000. De acordo com o relatório de gestão, desde a sua criação teriam sido contratadas 574.435 operações de crédito.

7. A partir de 2008 houve uma queda considerável no número de operações, culminando com sua paralisação total em 2013, apesar de ainda existirem recursos disponíveis para contratação. No exercício de 2015, o fundo permaneceu inativo.

8. Em instrução inicial, a SecexPrevidência proferiu restrito exame sobre as contas (peça 8, p. 2):

“II - EXAME DAS CONTAS

(...)

8. O Relatório de Auditoria 201601926 (peça 3), elaborado pelo Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União, informou que não foram identificadas constatações relevantes. Considerando a inexistência de irregularidades, o Parecer do Dirigente de Controle Interno concluiu pela regularidade da gestão dos responsáveis.

9. O relatório de auditoria apontou que nos últimos anos não têm ocorrido operações no Funproger, devido ao fato de que algumas regras de operação do Fundo estarem descoladas das práticas de mercado, gerando um risco considerado elevado pelos agentes

financeiros. Dentre essas regras, destaca-se a vedação da utilização de abatimento negocial sobre dívidas de difícil recuperação e o prazo máximo de 180 dias para solicitação de garantia do Fundo, prazo contado do fato gerador da inadimplência.

10. O Certificado de Auditoria 201601925 (peça 4) atestou a regularidade das contas, registrando apenas a ausência de estudo e de base normativa para embasar o cálculo da Taxa de Administração devida ao gestor do Funproger, o Banco do Brasil.

11. Compõem os autos o Parecer do Dirigente do Controle Interno (peça 5), a indicação de inexistência de elementos para caracterização da responsabilidade de agentes por falhas ou irregularidades (peça 6) e o Pronunciamento do Ministro de Estado do Trabalho (peça 7), o qual atestou haver tomado conhecimento do conteúdo das contas e da manifestação da regularidade da gestão dos responsáveis arrolados no processo.

III - CONCLUSÃO

12. Analisados os elementos presentes nos autos, conclui-se que as contas dos responsáveis podem ser julgadas regulares, dando-lhes quitação plena.”

9. No entanto, o relatório de gestão apresentado pela unidade prestadora de contas permitia a extração de informações interessantes sobre o fundo, que não haviam sido examinadas por este Tribunal.

10. Afinal, apesar da sua importância e abrangência econômica e social, os agentes financeiros não teriam contratado operações com garantia do fundo desde 2011. Os motivos causadores da baixa utilização do fundo pelas instituições financeiras foram assim resumidos pelo controle interno (peça 3, p. 9):

“Durante a auditoria realizada sobre as contas do FUNPROGER em 2013, a CGU buscou entender quais seriam os motivos causadores da baixa utilização do Fundo pelas instituições financeiras, que há época já surgia como um desafio a ser enfrentando. De posse de informações prestadas pelo Banco do Brasil, constatou-se que os principais motivos para o desinteresse das instituições estavam relacionados a algumas regras de utilização do Fundo, em especial quanto (a) à vedação do mecanismo de abatimento negocial sobre dívidas de difícil recuperação e (b) ao prazo máximo de 180 dias para solicitação de garantia do Fundo, contado do fato gerador da inadimplência.

(...)

Vale dizer, ainda, que o público atendido pelo FUNPROGER é representado por pequenos empreendedores, perfil para o qual se observa alto índice de inadimplência. Como resultado, os processos decisórios das instituições participantes como agentes operadores acabam sendo voltados para a não atuação no Fundo.

Isso posto, verifica-se patente a necessidade de se reformular o FUNPROGER de forma que os agentes financeiros tenham capacidade e interesse em utilizar os recursos do Fundo.”

11. De acordo com o relatório de gestão, o Funproger, com um patrimônio de R\$ 264,1 milhões, está em condições de conceder aval no montante de R\$ 2,9 bilhões. Em 2015, o montante passível de recuperação era de R\$ 1,6 bilhão.

12. Conforme ponderei no despacho à peça 12, há fortes indícios de que o Funproger esteja a carecer de ações de gestão que não têm sido objeto da devida atenção por parte de sua estrutura de governança, nomeadamente a Diretoria de Governo (Digov) do Banco do Brasil e o Codefat, órgão competente para exercer a supervisão, aprovar a prestação de contas anual e fiscalizar a atuação do gestor e dos agentes financeiros do fundo.

13. O fato de não terem sido exercidos atos de gestão no fundo por conta da aparente falta de interesse dos agentes financeiros não isenta sua estrutura de governança de buscar alternativas e descrever as ações efetivamente adotadas para reverter a situação de inoperância do Funproger a fim de torna-lo novamente operacional.

14. Afinal, a materialidade dos recursos inativos do fundo, sem cumprir seus objetivos legais e estatutários, constitui-se num custo de oportunidade muito alto para que seja tolerável a inação de toda a sua estrutura de gestão.

15. Ressalte-se que o Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU), já havia recomendado ao Banco do Brasil e ao Codefat, em 2013, que estabelecessem um plano de ação, com definição de etapas e cronograma, com vistas a promover modificações no Funproger de forma a reativar sua operacionalização.

16. Por ocasião da auditoria de gestão, a CGU buscou verificar quais as providências adotadas pelos gestores para alterar esse panorama, bem como avaliar a efetividade dessas medidas. Destaco trecho do relatório do controle interno (peça 3, p. 12):

“Considerando, portanto, os documentos apresentados pela CGFAT em resposta à solicitação de auditoria, verifica-se que as iniciativas e tratativas desenvolvidas entre 2013 e 2015 não foram suficientes para garantir a reestruturação do FUNPROGER e sua consequente reativação, haja vista a inatividade do Fundo no último exercício. Ademais, observa-se que não obstante as medidas informadas pela CGFAT, a unidade deixou de atender à recomendação exarada pela CGU ao não apresentar plano de ação para reativação do Fundo, com definição de etapas e cronograma.

Conclui-se, portanto, que o FUNPROGER não tem servido ao seu propósito de avalizar financiamentos contratado no âmbito dos programas PROGER e PNMPO, assim como a CGFAT e o Banco do Brasil, em que pese tenham envidado esforços, não conseguiram implementar medidas efetivas para reverter a situação, a despeito do lapso temporal superior há dois anos desde a última verificação e recomendação desta CGU.

Cumprir destacar que a revitalização do FUNPROGER depende primordialmente do interesse e esforço do CODEFAT e da CGFAT, uma vez que as instituições financeiras operadoras possuem outras alternativas mais atrativas para avalizar financiamentos. Ou seja, o FUNPROGER terá poucas chances de ser utilizado pelos bancos enquanto seu regulamento estiver descolado das práticas de mercado.”

17. Em razão dessas considerações e da aparente ausência de ações de gestão por parte da estrutura de governança do Funproger, determinei à SecexPrevidência que realizasse a oitiva do fundo a fim de que informasse as providências efetivamente adotadas para cumprir a recomendação expedida pelo controle interno.

18. Conforme explicitado no despacho à peça 12, a SecexPrevidência deveria, em nova instrução, considerar o impacto do eventual atendimento dessa recomendação em sua proposta de encaminhamento, tendo em vista as questões referentes à governança e aos custos de oportunidade pela inatividade do fundo.

19. Em resposta à oitiva, o diretor de governo do Funproger trouxe aos autos as providências que teriam sido adotadas na tentativa de reativar a operacionalização do fundo, assim resumidas pela SecexPrevidência (peça 22, p. 1-2):

“6. O Sr. João Pinto Rabelo Júnior, Diretor de Governo Fundo de Aval para Geração de Emprego e Renda/FUNPROGER, respondeu, por meio do Ofício 2017/004966 (peça 20), que o Administrador Banco do Brasil e a Coordenação-Geral de Recursos do FAT (CGFAT) adotaram conjuntamente as seguintes providências:

a) reunião entre o Administrador Banco do Brasil e a CGFAT, em 10/3/2017, com vistas a encontrar propostas para revitalização do FUNPROGER;

b) o Administrador Banco do Brasil propôs, em 5/5/2017 o encerramento do FUNPROGER com a necessidade de criação de Grupo de Trabalho com representantes do Banco e da CGFAT para elaboração de cronograma de encerramento bem como das atribuições aplicáveis a cada ente envolvido;

c) apresentação, na 139ª Reunião Ordinária do Grupo Técnico do FAT (GTFAT), em 26/7/2017, de proposta para criação do Grupo de Trabalho Especial, com representantes do Administrador e do Ministério do Trabalho, com o objetivo de elaborar estudo para saneamento do FUNPROGER, sob a coordenação da Secretaria Executiva do CODEFAT.

7. O grupo de trabalho concluiu que as recentes decisões do Supremo Tribunal Federal e deste Tribunal que justificaram os estudos realizados no âmbito do presente processo administrativo não implicam mitigação da competência constitucional deste Tribunal para o exercício do controle externo dos Serviços Sociais Autônomos.

8. O Sr. João Pinto Rabelo Júnior informou, ainda, que em 2/8/2017 realizar-se-ia reunião extraordinária do CODEFAT para apreciar a matéria apresentada na 139ª Reunião Ordinária do GTFAT, ocasião em que aquele Conselho definiria a instituição do Grupo de Trabalho Especial.

9. Posteriormente, o Presidente do CODEFAT encaminhou, por meio do Ofício 103/SE-CODEFAT/DGB/SPPE/MTb, de 9 de agosto de 2017 (peça 21), cópia da Resolução CODEFAT 795, de 2 de agosto de 2017, que institui Grupo de Trabalho Especial, objetivando estudo para saneamento do FUNPROGER.

10. O art. 3º da Resolução CODEFAT 795/2017 estabeleceu prazo de 120 dias, a contar da sua publicação, para o Grupo de Trabalho Especial apresentar ao Conselho a conclusão do respectivo estudo.

11. O Presidente do CODEFAT informou, ainda, que, posteriormente, será dada ciência a esta SecexPrevi quanto à deliberação do CODEFAT sobre a matéria.”

20. Após esse relato, a unidade instrutiva, em breve conclusão, propôs (peça 22, p. 2-3):

“12. Em vista dos elementos presentes nos autos, conclui-se que as contas dos responsáveis podem ser julgadas regulares, dando-lhes quitação plena. Ademais, em vista das providências informadas em resposta à oitiva (peças 20-21), conclui-se que deve ser recomendado ao FUNPROGER e ao CODEFAT que encaminhem a este Tribunal, no prazo de 120 dias, os resultados do Grupo de Trabalho Especial instituído por meio da Resolução CODEFAT 795, de 2 de agosto de 2017.

13. Diante de todo o exposto, propõe-se:

a) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso I, 17 e 23, inciso I da Lei 8.443/92, c/c os arts. 1º, inciso I, 207 e 214, inciso I, do Regimento Interno/TCU, julgar regulares as contas dos Srs. [...], dando-lhes quitação plena; e

b) recomendar ao FUNPROGER e ao CODEFAT que encaminhem a este Tribunal, no prazo de 120 dias, os resultados do Grupo de Trabalho Especial instituído por meio da Resolução CODEFAT 795, de 2 de agosto de 2017.”

II

21. A SecexPrevidência, em sua nova instrução, limitou-se a resumir a resposta apresentada pelo gestor a este Tribunal, mas não proferiu exame crítico sobre a suficiência e/ou a consistência das informações trazidas aos autos, e o impacto de tais alegações no mérito das presentes contas.

22. De acordo com a Resolução TCU 234/2010, a instrução de processos de contas ordinárias deve observar os padrões, procedimentos e controle de qualidade aprovados pela Segecex. Por sua vez, a Portaria Segecex 28/2010, ao dispor sobre os padrões e orientações das instruções processuais deste Tribunal, assim estabelece:

“III.1.5. Exame técnico

44. Trata-se do campo mais relevante da instrução, uma vez que deve conter a exposição sucinta da matéria que deu ensejo à instauração do processo, o respectivo exame, assim como o encaminhamento considerado pertinente.” (destaquei)

23. Sendo assim, a proposta de julgamento das contas pela regularidade, como opina a unidade instrutiva, ainda não está adequadamente embasada no desempenho e na conformidade da gestão dos agentes arrolados no rol de responsáveis, como prevê a Resolução TCU 234/2010.

24. Se a unidade instrutiva selecionou para constituição de processos de contas um fundo de natureza contábil que não avaliza nenhuma operação desde 2013, incorrendo em custos não só no âmbito deste Tribunal, mas também no órgão de controle interno, deve-se buscar esclarecer, com a devida análise, a pergunta central que envolve as presentes contas: as razões da não operacionalização do Funproger no exercício, mesmo tendo recursos para alavancar operações de até R\$ 2,9 bilhões.

25. Cabe registrar: (1) que a instrução não informa quais são os responsáveis cujas contas estão sob exame neste processo, com a respectiva fundamentação; (2) que é, também, relevante identificar se foram e quais foram as providências administrativas tomadas durante o exercício de 2015, para que seja analisado o impacto de possível inação dos gestores nas presentes contas, considerando as questões de governança e de custos de oportunidade da inatividade do fundo.

26. Considerando o patrimônio líquido inativo do fundo, da ordem de R\$ 264 milhões, recurso que ficam “estacionados” e que não podem ser utilizados em outras áreas ou políticas de Estado, em contexto de crise financeira como a que atravessa o país, cabe realizar a oitiva do Ministério da Fazenda, uma vez que o Banco do Brasil foi designado gestor do Funproger por meio do art. 1º da Lei 9.872/1999. A Diretoria de Governo (Digov) do Banco do Brasil, juntamente com o Codefat, fazem parte da estrutura de governança do fundo.

27. Diante do exposto, determino novo retorno dos autos à unidade instrutiva, para que realize a oitiva indicada e complemente a instrução, munindo-se de elementos de convicção essenciais à adequada e bem fundamentada proposta de encaminhamento, em integral consonância com as normas técnicas e regulamentares deste Tribunal.

À SecexPrevidência.

Brasília, 2017.

(Assinado eletronicamente)

WEDER DE OLIVEIRA

Relator