



TC 033.573/2013-1

Tipo: Processo de contas anuais – exercício de 2012.

Unidade jurisdicionada: Fundo de Aval para Geração de Emprego e Renda (Funproger)

Vinculação: Ministério do Trabalho e Emprego

Responsáveis: Paulo Cesar Bezerra de Souza, CPF 183.002.271-72; Adilson Vasconcelos da Silva, CPF 416.813.041-04; Cláudio José Allgayer, CPF 171.118.380-68; Nelson de Abreu Pinto, CPF 024.789.868-68; Quintino Marques Severo, CPF 420.734.130-72; Francisco Caninde Pegado do Nascimento, CPD 083.462.324-20; Sérgio Luiz Leite, CPF 078.823.688-14; Vera Lúcia de Oliveira, CPF 668.693.319-87; Carlos Roberto Simi, CPF 330.130.557-15; Marcelo Aguiar dos Santos SA, CPF 301.571.291-87; Selmo Aronovich, CPF 574.154.206-91; Paulo Libergott, CPF 375.679.187-49; Leonardo José Rolim Guimarães, CPF 436.473.754-20; José Gabriel Teixeira dos Santos, CPF 108.704.400-63; Joilson Antonio Cardoso do Nascimento, CPF 549.433.707-30; Ubiraci Dantas de Oliveira, CPF 050.990.268-50; Lindolfo Luiz dos Santos Neto, CPF 486.191.598-87; Luigi Nese, CPF 049.448.798-49; Laudemir Andre Muller, CPF 725.217.320-87; Otávio Vieira da Cunha Filho, CPF 050.675.457-04; Caio Mario Alvares, CPF 118.461.196-34; João Elisio Ferraz de Campos, CPF 000.128.079-15; Marcus Pereira Aucelio, CPF 393.486.601-87; Aldemir Bendine, CPF 043.980.408-62; Alexandre Corrêa Abreu, CPF 837.946.627-68; Paulo Roberto Lopes Ricci, CPF 079.020.578-51; Janio Carlos Endo Macedo, CPF 038.515.528-06.

Proposta: mérito

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de processo de contas anuais do Fundo de Aval para a Geração de Emprego e Renda (Funproger), relativo ao exercício de 2012, vinculado ao Ministério do Trabalho e Emprego (MTE).
2. O Fundo de Aval para a Geração de Emprego e Renda foi criado pela Medida Provisória 1922, de 5/10/1999, transformada na Lei 9.872/1999, de 23/12/1999, alterada pelas Leis 10.360/2001 e 11.110/2005, e regulamentado pela Resolução Codefat 231, de 23/12/1999, com as alterações posteriores.



3. O Funproger, de natureza contábil, é gerido pela Divisão de Administração de Fundos Garantidores (DIGEF), subordinada à Gerência de Fundos e Programas (GEFUP), da Diretoria de Governo do Banco do Brasil S.A.
4. O Fundo tem como competência institucional garantir parte do risco dos financiamentos concedidos pelas instituições financeiras oficiais federais, diretamente, ou por intermédio de outras instituições financeiras, no âmbito do Programa de Geração de Emprego e Renda (Proger), Setor Urbano, e do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO), possibilitando a criação de novos empreendimentos e a geração de trabalho, emprego e renda, impactando positivamente no desenvolvimento socioeconômico do País.
5. Constituem recursos do Funproger: a) o valor originário da diferença entre a aplicação da taxa média referencial do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (Selic) e da Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP), na remuneração dos saldos disponíveis de depósitos especiais do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT); b) a receita decorrente da cobrança de comissão pela concessão de aval; c) a remuneração de suas disponibilidades pelo Gestor do Fundo; d) a recuperação de crédito de operações honradas que foram garantidas com recursos do Fundo; e) outros recursos que lhe sejam destinados.
6. O Fundo não se enquadra como programa governamental, entretanto viabiliza o alcance dos objetivos do Programa 0103 – Desenvolvimento Centrado na Geração de Emprego, Trabalho e Renda, do Ministério do Trabalho e Emprego.
7. A supervisão do Funproger, realizada pelo MTE, está a cargo da Coordenação-Geral de Recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CGFAT), unidade da Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração, da Secretaria Executiva do MTE, conforme disposto na Portaria MTE 483, de 15/9/2004, Anexo II, art. 71, inc. VII (“atuar pelo Ministério, no planejamento, coordenação, orientação e controle da gestão do Fundo de Aval para a Geração de Emprego e Renda – Funproger”).
8. Todas as instituições financeiras oficiais federais que operam com recursos do FAT, diretamente ou por intermédio de outras instituições financeiras, podem utilizar o Funproger para garantir parte dos riscos dos financiamentos concedidos no âmbito do Proger, Setor Urbano (linhas de crédito de investimento e capital de giro associado) e do PNMPO.
9. Atualmente, os agentes financeiros do Funproger são o Banco do Brasil S.A (BB), o Banco do Nordeste do Brasil S.A. (BNB), a Caixa Econômica Federal (Caixa), e o Banco da Amazônia S.A. (Basa).
10. O Funproger não possui quadro funcional próprio, sendo gerido com mão-de-obra cedida pelo Banco do Brasil, e supervisionado por mão de obra cedida pelo Ministério do Trabalho e Emprego.
11. O processo de contas foi organizado de forma individual, conforme classificação constante do art. 5º da Instrução Normativa – TCU 63/2010, e do Anexo I à Decisão Normativa - TCU 11/2012, que dispõe acerca das unidades jurisdicionadas que terão as contas julgadas pelo Tribunal no exercício de 2012.
12. Apresenta-se a seguir o total de operações avalizadas pelo Funproger, no período de maio/2000 a dezembro/2012, consoante informação do Relatório de Gestão, tabela 4 (peça 4, p. 39):

Agentes financeiros	Quantidade de Operações (a)	Valor Financiado (b)	Valor Garantido (c)	% médio garantido (d)
Banco do Brasil	550.244	8.412.110.865,79	6.537.334.588,97	77,7
Banco da Amazônia	73	8.466.365,45	4.396.909,93	51,9

**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

Secretaria-Geral de Controle Externo/Segecex

Coordenação-Geral de Controle Externo da Área Social e da Região Nordeste/Cosocial

Secretaria da Previdência, do Trabalho e da Assistência Social/SecexPrevidência

Banco do Nordeste	23.870	114.162.780,56	87.017.834,46	76,2
Caixa	248	9.209.441,64	4.604.720,82	50
Total	574.435	8.543.949.453,44	6.633.354.054,18	77,6

13. Consta ainda no Relatório de Gestão que o percentual de 77,6% garantido pelo Funproger, até o final de 2012, ficou na média observada nos períodos anteriores, quais sejam: 78,4% em 2004, 78,5% em 2005, 78,2% em 2006, 78% em 2007, 77,8% em 2008, 77,6% em 2009, 77,7% em 2010, e em 2011 (peça 4, p. 39).

14. O Banco do Brasil, no exercício de 2012, utilizou o Funproger em 0,008% das operações do Proger Urbano passíveis de utilização do aval do Fundo, conforme tabela 2 (peça 4, p. 37). A remuneração do BB, na condição de Gestor do Fundo, no exercício, foi de R\$ 1.345,50, relativo a uma contratação e a quatro negociações de operações feitas pelo BB (peça 4, p. 38).

15. A operação contratada, no valor de R\$ 48.500,00, foi avalizada pelo Funproger no exercício de 2012, no valor de R\$ 38.800,00 (80%), utilizando a linha de crédito Micro e Pequenas Empresas (peça 4, p. 40, p. 55).

16. As tabelas 15, 16 e 17 (peça 4, p. 45-46), apresentam os valores para composição do Funproger, nos exercícios 2000 a 2012. Consoante a tabela 18 (peça 4, p. 47), foi creditado ao Funproger, até 31/12/2012, pelo Banco do Brasil e, a partir de agosto/2009, também pela Caixa, o total de R\$ 193,2 milhões, sendo que em 2012 o valor aportado ao Fundo foi de R\$ 16,7 milhões, inferior em 16,6% ao aporte total realizado em 2011, tendo em vista a menor disponibilidade de recursos do FAT nos Agentes BB e Caixa no exercício, que calculam e repassam, mensalmente, a diferença da remuneração das disponibilidades calculadas pela Selic e pela TJLP (peça 4, p. 48).

17. As despesas operacionais do exercício somaram R\$ 1.797.000,00, de acordo com a Demonstração do Resultado do Exercício (peça 4, p. 64). O Funproger encerrou o exercício de 2012 com lucro líquido de R\$ 62 milhões, consoante o item 8.16, alínea 'd' do Relatório de Gestão (peça 4, p. 48), e Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido (peça 4, p. 66).

EXAME TÉCNICO

Avaliação da conformidade das peças que compõem o processo

18. A Coordenação-Geral de Recursos do FAT (CGFAT/MTE) analisou e aprovou a prestação de contas do Fundo, exercício 2012, mediante a Nota Técnica 68/2013 (peça 5, p. 26-56).

19. O Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat), no uso das suas competências conferidas pelo art. 19 da Lei 7.998/1990, e em face do Regulamento do Funproger, alínea 'b', do item 10.1, aprovou a Prestação de Contas do Fundo, apresentada pelo Banco do Brasil, na qualidade de Gestor do Fundo, mediante a Resolução 716, de 15/8/2013 (peça 5, p. 78), publicada no DOU, de 20/8/2013 (peça 5, p. 80).

20. O órgão de controle interno, ao examinar a gestão dos responsáveis, apontou, no Relatório de Auditoria 201305872 (peça 7, p. 14-25), a ocorrência dos seguintes achados: "Cobrança de taxa de administração (percentual e base de cálculo) sem embasamento legal e não conclusão do estudo de reavaliação da forma de cálculo da Comissão de Concessão de Aval e da remuneração do gestor do Funproger", e "Providências insuficientemente adotadas pelo Banco do Brasil e pelo Codefat para reduzir a alta inadimplência das operações avalizadas pelo Funproger e, conseqüentemente, para reverter o quadro de estagnação do Fundo", para os quais propôs recomendações.

21. No Certificado de Auditoria 201305872 (peça 8), o Coordenador-Geral de Auditoria da Área de Trabalho e Emprego propôs o julgamento pela regularidade das contas dos responsáveis referidos no art. 10 da IN TCU 63/2010 (peças 2 e 3).



22. O dirigente do órgão de controle interno acolheu a manifestação expressa no certificado de auditoria a respeito da regularidade das contas dos gestores integrantes do rol de responsáveis de que trata o art. 10 da IN TCU 63/2010. Entretanto, destacou a queda no número de financiamentos avalizados, o qual reduziu de 81.338 em 2006 para apenas um financiamento em 2012, bem como a ausência de normativo que regulamente a taxa de administração que deve ser paga ao gestor para administração do Fundo, como as principais constatações que impactaram a execução do Funproger no exercício de 2012 (peça 9, p. 1-4).

23. O Ministro de Estado do Trabalho e Emprego atestou haver tomado conhecimento das conclusões constantes do relatório de auditoria de gestão, do certificado de auditoria, bem como do parecer conclusivo do dirigente do órgão de controle interno (peça 10).

Rol de responsáveis

24. À peça 2 (p. 1-21), o rol de responsáveis pela Coordenação-Geral de Recursos do FAT/MTE, encarregada da supervisão do Funproger, e à peça 3, o rol de responsáveis do Banco do Brasil, gestores do Funproger. De acordo com o art. 10 da 63/2010 IN/TCU, não integrarão a proposta de encaminhamento os seguintes servidores: responsável pela conformidade de registro da gestão, chefe de equipe, chefe de seção, e Coordenadora de Contabilidade.

Processos conexos e contas de exercícios anteriores

25. No que tange aos processos de contas de exercícios anteriores já julgados, o Tribunal deliberou no sentido de:

- Acórdão 3.856/2008-2ª Câmara (TC 019.755/2008-7) – contas do exercício 2007, julgadas regulares; não há determinações/recomendações;
- Acórdão 1.712/2005-1ª Câmara (TC 015.593/2004-6), contas do exercício 2003, julgadas regulares com ressalvas. Foram expedidas determinações à Coordenação-Geral de Recursos do FAT, no sentido de aprimorar o acompanhamento, a análise contábil e a fiscalização do gestor do Funproger; ao Banco do Brasil S.A., visando aprimorar seus mecanismos de controle; e ao controle interno, para que verifique o cumprimento das determinações proferidas.

26. Não há processos conexos referentes a atos e fatos ocorridos no período de gestão em análise.

Avaliação dos indicadores

27. No exercício de 2012, os indicadores: Percentual de Garantia Dentro da Linha de Crédito (PGDLC), Indicador de Público Atendido (IPA) e Indicador por Linha de Crédito (ICLC) da Caixa, do BNB e do Basa foram “zero”, porque não foram contratadas operações com garantia do Funproger por esses agentes financeiros (peça 4, p. 36).

28. O quadro 4 (peça 4, p. 49) apresenta os dados dos índices IPA, PGDLC e ICLC do Banco do Brasil em 2012, nos valores de 100%, 80% e 0,0095%, respectivamente, referente a uma operação contratada com a garantia do fundo para Micro Pequena Empresa.

29. Consoante o quadro 6 (peça 4, p. 50), no exercício de 2012, a análise do ICLC (0,005%) demonstra queda na demanda pela garantia a ser prestada pelo Funproger, Setor Urbano, desde 2011, quando comparada às observadas em 2009 e 2010, quando o ICLC foi de 9% e 3%, respectivamente.

30. No exercício de 2012 foram recuperados R\$ 11,8 milhões em créditos honrados, totalizando uma recuperação de créditos acumulada ao Fundo de R\$ 83 milhões, de acordo com o quadro 12 (peça 4, p. 52). Já os indicadores de inadimplência junto ao Funproger, ao final de 2012, dos agentes financeiros Banco do Brasil, Banco da Amazônia, Banco do Nordeste e Caixa



Econômica Federal foram 7,3%, 6,6%, 6,8% e 48,5%, respectivamente, consoante o quadro 15 (peça 4, p. 54).

Constatações apontadas pela CGU

31. A seguir são apresentadas as constatações realizadas pelo controle interno, constantes no Relatório e no Certificado de Auditoria citados, seguidas das respectivas análises.

32. Constatação (item 1.2.1.1, peça 7, p. 14-20): Cobrança de taxa de administração (percentual e base de cálculo) sem embasamento legal e não conclusão do estudo de reavaliação da forma de cálculo da Comissão de Concessão de Aval e da remuneração do gestor do Funproger”.

32.1 O Funproger é gerido pelo Banco do Brasil S.A., o qual faz jus a uma taxa de administração pela prestação desse serviço, a ser definida pelo Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat), de acordo com a Lei 9.872/1999.

32.2 O Codefat, mediante a Resolução 231/1999, definiu, em seu art. 2º, a remuneração de 12,09% a ser paga ao gestor sobre a Comissão de Concessão de Aval (CCA) arrecadada. A CCA constitui uma receita do Fundo, cobrada do mutuário pela concessão da garantia, sendo obtida pela multiplicação do percentual de 0,1% pelo número de meses do prazo total da operação, incidente sobre a parcela do crédito garantida.

32.3 O Codefat aprovou, em 2004, o novo regulamento do Funproger, nos termos da Resolução 409, revogando o normativo anterior, porém não regulamentou a forma de apuração da taxa de administração devida ao gestor, lacuna que persiste até a presente data.

32.4 Apesar dessa omissão normativa, o Banco do Brasil continuou recebendo os 12,09% sobre as CCAs arrecadadas a título de taxa de administração, a qual compreendeu R\$ 1.345,50 no exercício de 2012.

32.5 Cabe destacar que em 2003 o controle interno questionou o Banco do Brasil, gestor do Funproger, acerca do embasamento legal ou normativo para a cobrança dessa taxa. O gestor informou que, na ausência de definição de outra remuneração pelo Codefat, vem recebendo os 12,09% sobre as CCAs arrecadadas, e obtendo conformidade legal pela aprovação das Prestações de Contas Anuais do Fundo desde o ano de 2005.

32.6 Igualmente questionado, o Codefat remeteu a Nota Informativa 54/2013/CGFAT/MTE, segundo a qual aquela Coordenação-Geral e o Banco do Brasil acordaram que o gestor apresentaria estudo sobre a taxa de administração, em especial sobre a revisão da metodologia da remuneração.

32.7 O Banco do Brasil, por sua vez, justificou que a procrastinação do estudo decorreu da alteração do comportamento de parâmetros e premissas observados nos dois últimos anos, tais como: alavancagem do Fundo, índices de inadimplência, remuneração das disponibilidades e contratação de operações. A CGFAT aguardava o recebimento da nova proposta do gestor para avaliação e elaboração de novo regramento da cobrança da taxa de administração a ser submetida à aprovação do Codefat (peça 7, p. 15-16).

32.8 O controle interno relatou que o Conselho solicitou ao gestor do fundo um estudo técnico sobre a taxa de administração, em especial sobre a revisão da metodologia de remuneração, entretanto, ainda não foi concluída nenhuma proposta sobre a remuneração devida ao gestor nem precificação sobre a CCA (peça 7, p. 19).

32.9 Destacou a possibilidade de se configurar conflito de interesses o fato de o Codefat, responsável pela definição da taxa de administração, consoante o art. 5º da Lei 9.872/1999, ter solicitado ao Banco do Brasil (gestor do fundo) a elaboração de estudo técnico para a revisão da metodologia de cálculo referente à remuneração devida à própria instituição financeira.



32.10 Há que se mencionar a potencial existência de interesse secundário do banco gestor, na elaboração desse estudo, uma vez que esse interesse poderia conduzir o banco a estabelecer taxa de administração a ele favorável, em detrimento dos interesses do Funproger.

32.11 Corroborando o posicionamento do controle interno, o Tribunal, ao julgar as contas do exercício de 2003, proferiu determinação à CGFAT-Codefat, no âmbito do Acórdão 1.712/2005-1ª Câmara, para que elaborasse estudos no sentido de reavaliar a atual remuneração do Gestor, e criasse indicadores que permitam alcançar um equilíbrio no pagamento das taxas de administração, de forma a não superdimensionar em períodos de maior número de operações e nem subdimensionar em períodos de menor movimento do fundo (peça 7, p. 19).

32.12 Restou evidenciada a necessidade de o Codefat promover as alterações necessárias no regulamento do Funproger, bem como na forma de cálculo da remuneração devida ao gestor, especialmente quanto à adoção de um modelo alinhado às práticas adotadas pelo mercado.

32.13 O controle interno recomendou à CGFAT incluir, de forma célere, no atual regulamento do Funproger, dispositivo estabelecendo a metodologia de apuração da taxa de administração devida ao Gestor do Fundo, bem como submeter a proposta da metodologia para a apuração da Taxa de Administração à apreciação do Codefat, acompanhada de parecer técnico emitido por profissional com conhecimento compatível ao tema tratado (peça 7, p. 20).

Análise:

32.14 Consoante relatado, o Codefat aprovou, em 2004, o novo regulamento do Funproger, nos termos da Resolução 409, revogou o normativo anterior que disciplinava a sua operacionalização, entretanto não regulamentou a forma de apuração da taxa de administração devida ao gestor.

32.15 Dessa forma, o Banco do Brasil continuou recebendo os 12,09% sobre as Comissões de Concessão de Aval, devidas pelos mutuários a título de taxa de administração.

32.16 O Tribunal, ao julgar as contas do Fundo, exercício 2003, Acórdão 1.712/2005-1ª Câmara, determinou, no item 9.2.3, que a Coordenação-Geral de Recursos do FAT elaborasse estudos no sentido de reavaliar a atual remuneração do Gestor, e criasse indicadores que permitam alcançar um equilíbrio no pagamento das taxas de administração, de forma a não superdimensionar em períodos de maior número de operações, e nem subdimensionar em períodos de menor movimento do fundo.

32.17 Consta no Relatório do Gestor (peça 4, p. 30) que foi realizado estudo técnico sobre a forma de apuração da taxa de Comissão de Concessão de Aval (CCA) e da Taxa de Administração a ser recebida pelo Gestor do Fundo, e que se fazia necessária a reavaliação da análise, prevista para conclusão até setembro de 2013, em virtude da alteração do comportamento de parâmetros, como custos, remunerações, evolução da alavancagem, contratação de operações, pagamento de honras, exclusão da garantia do Fundo em pagamento de honras, etc, então adotados.

32.18 Ante o exposto, tendo em vista que o Tribunal já atuou neste caso, mediante o Acórdão 1.712/2005-1ª Câmara, consideram-se suficientes as recomendações do controle interno, para que seja incluída, no atual regulamento do Funproger, metodologia de apuração da taxa de administração devida ao Gestor do Fundo, e submetida à apreciação do Codefat, acompanhada de parecer técnico emitido por profissional com conhecimento compatível ao tema tratado, razão pela qual não se propõe a adoção de medida adicional a respeito.

33. Constatação (item 1.2.1.2, peça 7, p. 20-25): Providências insuficientemente adotadas pelo Banco do Brasil e pelo Codefat para reduzir a alta inadimplência das operações avalizadas pelo Funproger e, conseqüentemente, para reverter o quadro de estagnação do Fundo.”



33.1 O Funproger vem apresentando queda no número de avais concedidos com seus recursos nos últimos anos, de acordo com os dados do Relatório de Gestão, do exercício 2012, tabelas 6 a 9 (peça 4, p. 40-41).

33.2 Uma análise retrospectiva aponta para o arrefecimento na utilização de recursos do Fundo de Aval nos contratos de financiamento no âmbito do Proger Urbano e do PNMPO.

33.3 A operacionalização do Fundo efetivou 40.654 avais de financiamentos a microempreendedores no âmbito do Proger Urbano e do PNMPO no exercício de 2000. Em 2006 foram concedidos 81.338 avais, entretanto a partir de 2008, tem início acentuado período de declínio, com a redução de 55 mil operações em relação ao exercício de 2007.

33.4 Em 2009 foram concedidos 8.578 avais, 1.078 em 2010, 2 em 2011 e apenas um aval no exercício de 2012, numa demonstração da estagnação do Funproger, especialmente no que se refere a novas concessões de garantias.

33.5 O controle interno relata que, no Relatório de Auditoria Anual das Contas do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), exercício 2010, registrou a redução dos financiamentos, bem como o alto índice de inadimplência, e recomendou ao Codefat que estabelecesse interlocução sistemática com o gestor do Funproger e demais instituições financeiras, com o objetivo de individualizar as razões de inadimplência do Funproger em cada instituição.

33.6 Em resposta, de 23/8/2013, o Banco do Brasil apontou a alta inadimplência como o principal fator para a baixa execução do Funproger, e acrescentou que os agentes financeiros não têm estímulo para operar com o Fundo, tendo em vista o atingimento do índice máximo de inadimplência, que ao impedir a solicitação de novas honras, eleva o risco de crédito.

33.7 O gestor informou ainda que a redução do *stop loss* (índice máximo de inadimplência admitido pelo Fundo, 7%) ocorre com a recuperação de créditos honrados pelo Fundo. Entretanto, essas dívidas são muito antigas e de difícil recebimento, uma vez que o Funproger não admite a concessão de abatimento negocial, apenas o alongamento do parcelamento da dívida.

33.8 O controle interno acrescenta que, dada essa situação, os agentes financeiros optam por utilizar recursos de outros fundos de aval, em detrimento do Funproger.

33.9 O controle interno destaca que, consoante o Anexo IV do Relatório de Gestão Funproger 2012, o gestor encaminhou, em 2013, proposta de projeto de lei para flexibilizar a Lei 9.872/1999, e permitir a ampliação dos processos de recuperação de créditos inadimplidos, oriundos de financiamentos honrados pelo Funproger.

33.10 De acordo com o art. 4º do supramencionado projeto de lei, as instituições financeiras poderão aplicar na recuperação dos valores honrados com recursos do Fundo, todos os procedimentos de cobrança e recuperação de dívida utilizados em suas carteiras, incluindo o abatimento negocial, sendo que, para dívidas vencidas em estoque há mais de 720 dias, esgotados os procedimentos previstos em seus processos de cobrança e recuperação, poderá ser realizada a securitização ou venda destes créditos, de acordo com as práticas de mercado (peça 7, p. 21).

33.11 O controle interno considerou essa proposta de abatimento um mecanismo razoável de recuperação de créditos inadimplidos, desde que o impacto financeiro seja justificado e detalhadamente definidos os parâmetros e situações a serem aplicados.

33.12 Entretanto, ponderou que o decréscimo do número de avais concedidos pelo Funproger teve início em 2008, estagnou em 2011 e 2012, e a única providência efetiva do gestor do fundo ocorreu em 28/3/2013, com a elaboração do projeto de lei, ressaltando ainda as dificuldades inerentes a um processo legislativo, o que torna a proposta pouco factível no curto prazo.

33.13 Questionada pelo controle interno acerca de alguma deliberação do MTE quanto à baixa execução do Funproger, a Secretaria Executiva do FAT mencionou a realização da 21ª Reunião



Extraordinária dos representantes do GTFAT e da 120ª Reunião Ordinária do Codefat, ocasião em que foi discutida a situação do Fundo, porém não houve deliberação acerca da definição de medidas de estímulo ao Funproger.

33.14 Posteriormente, mediante o Ofício 303/SE, de 6/9/2013, o Codefat encaminhou o Parecer 478/2013/Conjur/MTE, segundo o qual não há óbice jurídico para que o Codefat edite ato normativo autorizando às entidades financeiras habilitadas a implementarem o abatimento negocial em relação aos créditos honrados pelo Funproger.

33.15 O controle interno relata ainda que, mediante a Nota Informativa 54/2013, a CGFAT/SPOA/MTE, informa que junto com o gestor do Fundo envidará esforços para a criação de um programa de recuperação de crédito do Fundo, que permita facilitar a liquidação de valores honrados (peça 7, p. 22).

33.16 Destaca a insuficiência das medidas adotadas para modificar o cenário de estagnação do Funproger, tanto sob a perspectiva do Banco do Brasil, que apenas quatro anos após acentuada redução dos avais apresentou proposta de abatimento negocial, consubstanciada numa minuta de projeto de lei como forma de permitir a recuperação dos recursos inadimplidos e o interesse dos agentes financeiros em utilizar o Fundo, quanto sob a ótica do Codefat que não deliberou anteriormente sobre o assunto, de forma a viabilizar a retomada da utilização dos recursos do Fundo (peça 7, 22-23).

33.17 Analisa que a Lei 9.872/1999, ao conceber o Funproger, objetivou viabilizar financiamentos destinados a empreendedores populares, micro e pequenas empresas, profissionais liberais, cooperativas e associações, de forma a fomentar a economia e a geração de empregos, e que em virtude da alta inadimplência dos destinatários do Fundo, associada à ausência de práticas de recuperação de créditos adotadas pelo mercado, tem levado os agentes financeiros a não oferecer essa fonte de recursos para concessão de aval.

33.18 Na hipótese de descumprimento das obrigações pelos mutuários, cada agente financeiro deve estar com o indicador de inadimplência situado em níveis inferiores a 7%. Atingido esse limite, o agente financeiro não poderá receber a garantia.

33.19 O agente financeiro tem o prazo de 180 dias contados da inadimplência para solicitar a honra, de acordo com a Resolução Codefat 654/2010. Caso o indicador não esteja em níveis inferiores ao *stop loss*, o risco do crédito será incorporado exclusivamente à carteira do banco. Nesse contexto, o gestor alega que a impossibilidade de abatimento negocial inviabiliza a recuperação da dívida, consequentemente a redução do índice de inadimplência, afetando o interesse dos agentes financeiros em utilizar os recursos do Funproger para a concessão de aval.

33.20 A queda na concessão de avais pelo Funproger teve início no exercício de 2008, estagnando em 2011. Entretanto, apenas em 2013 foi adotada uma providência, ainda que insuficiente, pelo gestor com a elaboração da minuta de proposta de projeto de lei.

33.21 O controle interno entende a fragilidade da atuação do Banco do Brasil e do Codefat, e opina pela necessidade de ambos articularem ações com vistas a promover o interesse dos agentes financeiros para a utilização dos recursos do Fundo.

33.22 Ressalta a necessidade da realização de estudos e prospecções demonstrando a pertinência da renegociação para reduzir os níveis de inadimplência do Funproger, bem como se a medida justificaria o impacto financeiro gerado pelas renegociações.

33.23 O controle interno recomendou que o Banco do Brasil e o Codefat estabeleçam plano de ação, com definição de etapas e cronograma, com vistas a promover modificações no Funproger de forma a reativar a operacionalização do Fundo.

Análise



33.24 Os resultados apresentados evidenciam queda acentuada dos avais concedidos pelo Funproger, a partir do exercício de 2008, com a redução de 55 mil operações em relação ao exercício de 2007, consoante tabelas 6, 7, 8 e 9 do Relatório de Gestão (peça 4, p. 40-41).

33.25 Cabe destacar que, embora não constitua um programa governamental, o Funproger viabiliza o alcance dos objetivos do Programa 0103 – Desenvolvimento Centrado na Geração de Emprego, Trabalho e Renda do MTE.

33.26 A alta inadimplência é apontada como o principal fator para a baixa execução do Funproger, uma vez que a redução do *stop loss* (índice máximo de inadimplência admitido pelo Fundo, 7%) ocorre com a recuperação de créditos honrados pelo Fundo.

33.27 O Funproger, em 2012, honrou o aval em 110 operações inadimplidas, considerando a data da efetivação do pagamento ao agente financeiro, de acordo com o quadro 2 (peça 4, p. 48).

33.28 De acordo com o Banco do Brasil, o principal fator que dificulta a recuperação de créditos inadimplidos é o impedimento legal de conceder abatimento negocial de valores honrados pelo Fundo.

33.29 Questionado acerca das razões para a ocorrência do inadimplemento das operações, bem como acerca das medidas adotadas para recuperação dos valores relativos às operações honradas pelo Funproger, a Caixa informa que suspendeu em 2005 a cobertura de fundo de aval Funproger, por motivos de inadimplência significativa na carteira, e que não existem operações ativas atualmente, ou seja, as contratações efetuadas estão decursadas (peça 4, p. 132-133).

33.30 A Caixa informou ainda que considera remota a possibilidade de recuperação do crédito, por impossibilidade de localização do cliente, por encerramento das atividades da empresa, pela inexistência de bens dados em garantia ou pela insignificância dos seus valores.

33.31 O Banco do Nordeste e o Banco da Amazônia apresentam informações acerca do inadimplemento das operações financiadas com garantia do Funproger, bem como as medidas administrativas e judiciais que estão sendo adotadas para recuperação dos valores já honrados pelo Fundo (peça 4, p. 127-128).

33.32 Por outro lado, consta no relatório de Supervisão elaborado pela CGFAT, em relação aos procedimentos adotados pelo gestor, entre outras constatações, a ausência de acompanhamento, específico e continuado para cobrança e recuperação dos créditos inadimplidos, impactando o resultado da recuperação dos valores honrados pelo Funproger (peça 4, p. 103).

33.33 Resta evidenciada a necessidade da melhoria da gestão do Funproger, razão pela qual consideram-se suficientes as recomendações do controle interno, não necessitando da atuação do Tribunal neste caso.

CONCLUSÃO

34. Ante a análise realizada, consideram-se suficientes as recomendações do controle interno, consoante os itens 32 e 33 da presente instrução, para que seja incluída, no atual regulamento do Funproger, metodologia de apuração da taxa de administração devida ao Gestor do Fundo, e submetida à apreciação do Codefat, acompanhada de parecer técnico emitido por profissional com conhecimento compatível ao tema tratado, bem como para que o Banco do Brasil e o Codefat estabeleçam plano de ação, com definição de etapas e cronograma, com vistas a promover modificações no Funproger de forma a reativar a operacionalização do Fundo.

35. Nesse contexto, propõe-se, desde logo, o julgamento de mérito do processo de contas do Funproger, relativo ao exercício de 2012, de acordo com o encaminhamento descrito no item 37.

BENEFÍCIOS DAS AÇÕES DE CONTROLE EXTERNO

36. Entre os benefícios do exame deste processo de contas anuais pode-se mencionar a



expectativa do controle, nos termos da Portaria Segecex 10, de 30/3/2012.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

37. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

I) julgar **regular** a gestão dos responsáveis a seguir relacionados, consoante os róis de responsáveis às peças 2 e 3, nos termos dos arts. 1º, inc. I, 16, inc. I, 17 e 23, inc. I, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 1º, inciso I, 207 e 214, inciso I, do Regimento Interno, dando-lhes quitação plena:

- 1) Paulo Cesar Bezerra de Souza, CPF 183.002.271-72;
- 2) Adilson Vasconcelos da Silva, CPF 416.813.041-04;
- 3) Cláudio José Allgayer, CPF 171.118.380-68;
- 4) Nelson de Abreu Pinto, CPF 024.789.868-68;
- 5) Quintino Marques Severo, CPF 420.734.130-72;
- 6) Francisco Caninde Pegado do Nascimento, CPD 083.462.324-20;
- 7) Sérgio Luiz Leite, CPF 078.823.688-14;
- 8) Vera Lúcia de Oliveira, CPF 668.693.319-87;
- 9) Carlos Roberto Simi, CPF 330.130.557-15;
- 10) Marcelo Aguiar dos Santos SA, CPF 301.571.291-87;
- 11) Selmo Aronovich, CPF 574.154.206-91;
- 12) Paulo Libergott, CPF 375.679.187-49;
- 13) Leonardo José Rolim Guimarães, CPF 436.473.754-20;
- 14) José Gabriel Teixeira dos Santos, CPF 108.704.400-63;
- 15) Joilson Antonio Cardoso do Nascimento, CPF 549.433.707-30;
- 16) Ubiraci Dantas de Oliveira, CPF 050.990.268-50;
- 17) Lindolfo Luiz dos Santos Neto, CPF 486.191.598-87;
- 18) Luigi Nese, CPF 049.448.798-49;
- 19) Laudemir Andre Muller, CPF 725.217.320-87;
- 20) Otávio Vieira da Cunha Filho, CPF 050.675.457-04;
- 21) Caio Mario Alvares, CPF 118.461.196-34;
- 22) João Elisio Ferraz de Campos, CPF 000.128.079-15;
- 23) Marcus Pereira Aucelio, CPF 393.486.601-87;
- 24) Aldemir Bendine, CPF 043.980.408-62;
- 25) Alexandre Corrêa Abreu, CPF 837.946.627-68;
- 26) Paulo Roberto Lopes Ricci, CPF 079.020.578-51;
- 27) Janio Carlos Endo Macedo, CPF 038.515.528-06;

II) dar ciência do acórdão que vier a ser proferido, assim como do relatório e do voto que o fundamentarem, à Coordenação-Geral de Recursos do FAT/Ministério do Trabalho e Emprego, e à Secretaria Federal de Controle Interno (SFC);



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria-Geral de Controle Externo/Segecex

Coordenação-Geral de Controle Externo da Área Social e da Região Nordeste/Cosocial

Secretaria da Previdência, do Trabalho e da Assistência Social/SecexPrevidência

III) arquivar oportunamente os presentes autos.

SecexPrevidência, em 19 de novembro de 2014.

(assinado eletronicamente)

Arabela Pessoa Guerra
AUFC – Matrícula 5619-7