



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO
SECRETARIA DE MACROAVALIAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA
DIVISÃO DE AUDITORIA DE PROGRAMAS E DE RECURSOS EXTERNOS

Auditoria Operacional

RELATÓRIO FINAL DE AUDITORIA

Avaliação do Programa Prospera/DF

Processo nº 00600-00005556/2021-57-e



Brasília, 2022

Resumo Executivo

Trata-se de auditoria operacional para avaliar o programa Prospera/DF, que é um programa de microcrédito do Distrito Federal que visa ofertar empréstimos à cadeia produtiva de pequeno porte, incluindo empreendimentos informais rurais e urbanos e pessoas vulneráveis participantes do DF sem miséria.

O que o Tribunal buscou avaliar?

Buscou-se avaliar a gestão orçamentária, financeira e operacional do programa Prospera/DF.

Para alcançar aquele objetivo, foram propostas duas questões:

- O Prospera/DF é eficaz em conceder empréstimos e financiamentos para empreendimentos produtivos de pequeno porte, com nível de adimplência alto, proporcionando incremento do nível de emprego no DF e RIDE e favorecendo a sobrevivência do setor produtivo de pequeno porte?
- Em que medida há isonomia na seleção dos empreendimentos contemplados com recursos do Prospera/DF?

O que o Tribunal constatou?

Foram constatados sete achados, sendo três de conformidade, discorridos a seguir.

Achado 1: Recursos financeiros e orçamentários insuficientes para atingir a meta de oferta de crédito estabelecida no PPA 2020-2023.

Observou-se o descompasso entre os recursos financeiros disponíveis para oferta de crédito pelo Prospera/DF e a meta de fomento ao setor produtivo de pequeno porte estabelecida no PPA 2020-2023.

Achado 2: Oferta de crédito insuficiente para alcançar 3% dos empreendedores do DF com média de R\$ 12,5 mil.

Os recursos financeiros e orçamentários disponibilizados ao programa são insuficientes para atingir as metas de oferta de crédito a 3% dos empreendedores do DF com média de empréstimo de R\$ 12.482,35.

Achado 3: Cálculo do indicador de geração de ocupações Prospera/DF com utilização de postos de trabalho em potencial em detrimento dos reais.

A meta de geração de ocupações de 50% não foi atingida em 2020 nem em 2021, com dados parciais até o início de agosto, tendo ficado em 16%.

O indicador de ocupações, que aponta o percentual de evolução dos postos de trabalho gerados, é calculado com base na expectativa de contratação de funcionários informada pelo tomador de crédito no momento do seu pleito, não refletindo a efetiva criação de ocupações proporcionada pelo programa.

Achado 4: Aumento do tempo de sobrevivência do setor produtivo de pequeno porte atendido pelo Prospera/DF em comparação com os não atendidos (Conformidade).

O programa Prospera/DF trouxe como externalidade positiva o aumento do tempo de sobrevivência dos empreendimentos contemplados com financiamentos, tanto para os formais quanto para os informais. Nos casos avaliados, houve aumento do tempo médio de sobrevivência dos formais em 6 anos e 8 meses e dos informais em 9 anos e 4 meses em comparação com os não contemplados dessas categorias.

Achado 5: Maior nível de ocupação dos empreendimentos atendidos pelo Prospera/DF em comparação com os não atendidos (Conformidade).

Na comparação entre os empreendimentos formais, os contemplados pelo programa apresentaram média de postos de trabalho duas vezes maior que os não atendidos, sendo um pouco menor a diferença entre os informais, em torno de 1,7 vezes.

Achado 6: Procedimentos e controles robustos e eficazes em manter o nível de adimplência acima da meta de 95% (Conformidade).

A gestão do Prospera/DF possui mecanismos efetivos de recuperação de seus créditos, tendo estabelecido procedimentos e controles eficazes em manter o nível de adimplência acima da meta de 95%.

Achado 7: Ausência de mecanismo de controle que comprove a isonomia no processo de seleção dos empreendimentos contemplados com recursos do Prospera/DF.

Não existe um normativo, ou mecanismo de controle, que regulamente a organização da fila de apreciação das propostas. Os gestores do Prospera/DF têm autonomia para alterar os critérios de ordenamento das propostas a depender da situação, o que não é desejável por representar risco à observância do princípio da impessoalidade.

Quais foram as proposições formuladas pela equipe de fiscalização?

Entre as proposições formuladas, destacam-se:

- recomendar ao Chefe do Poder Executivo distrital que avalie a conveniência e oportunidade de ampliar a disponibilização de recursos financeiros e orçamentários para fomentar a oferta de crédito por meio do programa Prospera/DF com o objetivo de alcançar pelo menos 80% da meta estabelecida no PPA 2020-2023;
- alertar à Setrab que o valor médio de empréstimos concedidos pelo Prospera/DF no período 2020-2021 não está compatível com a meta estabelecida no PPA 2020-2023;
- alertar à Setrab que o quantitativo de ocupações geradas pelo Prospera/DF no período de 2020-2021 encontra-se abaixo da meta estabelecida no PPA 2020-2023, devendo ser adotadas medidas de melhoria de desempenho do programa;
- recomendar à Setrab que implemente mecanismos de verificação e controle do quantitativo de ocupações geradas pelos empreendimentos financiados pelo

Prospera/DF, adotando-o para fins de apuração do indicador de desempenho, em vez de utilizar a expectativa de geração de empregos;

- recomendar à Setrab o estabelecimento em normativo de critérios de ordenamento das propostas a serem avaliadas pelo Comitê de crédito, bem como da enumeração dos casos excepcionais de alteração dessa ordem, devidamente justificados; e
- recomendar à Setrab o estabelecimento de controles que garantam a observância ao princípio da impessoalidade e o respeito ao posicionamento das propostas na fila.

Quais os benefícios esperados com a atuação do Tribunal?

Com a adoção das medidas propostas pelo Tribunal, espera-se que:

- haja aumento da oferta de crédito ao setor produtivo de pequeno porte por meio do programa Prospera/DF;
- aumente o número de contemplados com crédito por meio do programa Prospera/DF;
- ocorra a manutenção de empregos em situação de risco devido à crise econômica desencadeada pela pandemia de Covid, com consequências positivas no combate a seus efeitos econômicos;
- haja o fortalecimento do programa Prospera/DF;
- ocorra o aumento do tempo de vida dos empreendimentos de pequeno porte, com manutenção da renda dos assistidos pelo programa;
- a informação do indicador de geração de ocupações Prospera/DF seja de melhor qualidade;
- haja maior transparência e isonomia no processo de seleção dos empreendimentos contemplados com recursos do Prospera/DF.

Sumário

1. INTRODUÇÃO	7
1.1 Apresentação.....	7
1.2 Identificação do Objeto.....	7
1.3 Objetivos	10
1.3.1 Objetivo Geral	10
1.3.2 Objetivos Específicos	10
1.4 Escopo	11
1.5 Montante Fiscalizado	11
1.6 Metodologia	12
1.7 Critérios de auditoria	13
1.8 Avaliação de riscos e controles	13
2. RESULTADOS DA AUDITORIA.....	14
2.1. <i>Questão de Auditoria 1:</i>.....	14
2.1.1. Achado 1	15
2.1.2. Achado 2	20
2.1.3. Achado 3	23
2.1.4. Achado 4 (conformidade)	25
2.1.5. Achado 5 (conformidade)	30
2.1.6. Achado 6 (conformidade)	32
2.2. Questão de Auditoria 2:	35
2.2.1. Achado 7	35
3. Conclusão	39
4. Proposições.....	40

1. INTRODUÇÃO

1.1 Apresentação

Trata-se de auditoria operacional para avaliar o programa Prospera/DF, autorizada no Plano Geral de Fiscalização deste Tribunal para o exercício de 2021¹, realizada predominantemente na Secretaria de Estado de Trabalho do Distrito Federal – Setrab.

2. O Prospera/DF é um programa de microcrédito do Distrito Federal que visa ofertar empréstimos à cadeia produtiva de pequeno porte, incluindo empreendimentos informais rurais e urbanos e pessoas vulneráveis participantes do DF sem miséria.

3. A execução da presente auditoria compreendeu o período de 08.09.21 a 26.10.21.

1.2 Identificação do Objeto

4. O objeto desta auditoria é o Prospera/DF, que se constitui em programa de microcrédito concedido pelo Governo do Distrito Federal a pessoas físicas ou jurídicas, das áreas urbanas e rurais, que possuem atividades produtivas de pequeno porte, incluindo as pessoas vulneráveis participantes do DF sem miséria².

5. Atualmente, os valores concedidos variam de R\$ 4,2 mil a R\$ 83 mil, com taxas de juros inferior ao cobrado pelo mercado e parcelas divididas em 36 vezes para quitação³.

6. A gestão operacional do Programa compete à Secretaria de Estado do Trabalho, por meio da Superintendência de Microcrédito e Economia Solidária – SME, com a utilização de recursos oriundos do Fundo para Geração de Emprego e Renda do DF – Funger. A liberação dos pagamentos, bem como a elaboração e manutenção do sistema de gestão do Prospera/DF (HCE), são realizadas pelo Banco de Brasília – BRB.

7. O PPA 2020-2023, aprovado pela Lei nº 6.490/2020, que elenca o Programa Temático 6207 – Desenvolvimento Econômico, apresenta o objetivo O174 – Prospera/DF na forma a seguir transcrito:

“conceder empréstimos e financiamentos para empreendimentos produtivos de pequeno porte, com vistas ao incremento dos níveis de emprego do Distrito Federal e Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno – RIDE/DF.”

8. Segundo a lei em comento, o programa apresenta como desafio garantir a sobrevivência do setor e a manutenção das ocupações e empregos do setor produtivo de pequeno porte.

¹ e-DOC 45C57FAC-e, p. 24

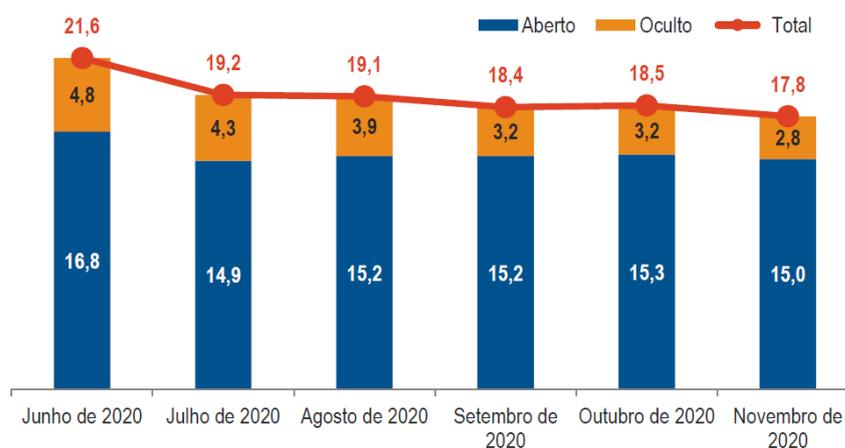
² Programa de transferência direta de renda que beneficia famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza.

³ <https://www.trabalho.df.gov.br/prospera/>

9. As estratégias de atuação desse programa incluem, entre outros:
- reuniões com associações comerciais, industriais, de artesãos, entre outras, para apresentação do programa;
 - parceria com a Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do DF – Emater, para que ela realize a divulgação nos núcleos de produção da agricultura familiar, assentamentos de reforma agrária e cooperativas de produtores;
 - utilização dos meios de divulgação da Secretaria do Trabalho e do Fundo para Geração de Emprego e Renda do DF – Fungger.
10. No quadriênio anterior (2016-2019), o programa atingiu 1% dos empreendedores do DF (utilizando como fonte a Pesquisa de Emprego e Desemprego – PED de 2019, total de aproximadamente 300 mil empreendedores), o que correspondeu a 3.736 pessoas com média de financiamento de R\$ 12.482,35.
11. Como meta do PPA para o quadriênio 2020-2023, o Prospera/DF pretende ampliar o fomento para 3% dos empreendedores do DF, cerca de 9 mil, com aporte adicional de R\$ 93,3 milhões, totalizando uma concessão aproximada de R\$ 139,9 milhões no período, a ser realizado por meio da ação orçamentária 9081 – Financiamento a Pequenos Empreendedores Econômicos.
12. Os indicadores previstos no PPA para o Prospera/DF são:
- IN139 – Adimplência do Prospera/DF, em percentual, com periodicidade mensal e índice desejado maior ou igual a 95%; e
 - IN140 – Geração de ocupações Prospera/DF, em percentual, com periodicidade mensal e índice desejado maior ou igual a 50%.
13. A Secretaria de Estado de Trabalho do Distrito Federal, em seu sítio⁴, esclarece que a metodologia do Programa é baseada no relacionamento direto da Secretaria com os empreendedores, no local onde é executada a atividade econômica, durante todo o período do contrato, por meio de profissionais aptos a identificar as reais necessidades financeiras do empreendedor e prestar orientação na aplicação do recurso recebido, sendo os créditos liberados em condições definidas de acordo com capacidade de pagamento do tomador, garantias apresentadas e em valores progressivos para evitar o endividamento.
14. Cabe destacar que, segundo a Pesquisa de Emprego e Desemprego – PED no Distrito Federal de novembro de 2020, a taxa de desemprego total teve pico de 21,6% em junho de 2020 e reduziu para 17,8% da População Economicamente Ativa – PEA em novembro de 2020, como pode ser visto no gráfico a seguir.

⁴ Consulta ao site <http://www.trabalho.df.gov.br/prospera/> em 03/06/2020.

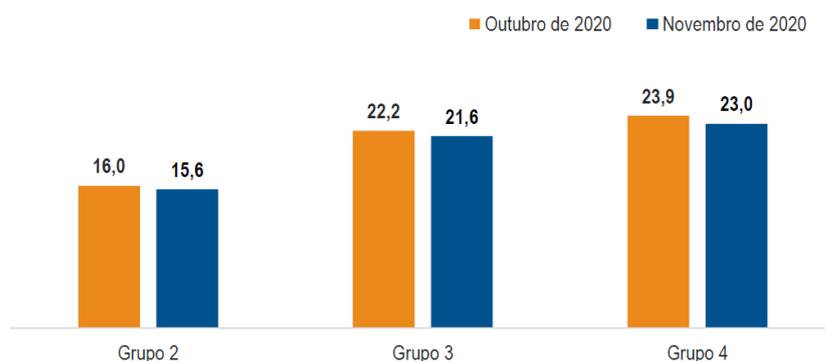
Figura 1 - Taxa de desemprego por tipo no DF.



Fonte: Pesquisa de emprego e desemprego de novembro de 2020 – <http://www.trabalho.df.gov.br/wp-conteudo/uploads/2020/07/Boletim-PED-DF-novembro2020-v1-1.pdf>.

15. Desses desempregados, a distribuição por faixa de renda revela que o desemprego afeta de forma mais severa as regiões administrativas de menor renda⁵, como apresentado no gráfico a seguir.

Figura 2 - Desemprego – Por Grupos de Regiões Administrativas.



Fonte: Pesquisa de emprego e desemprego de novembro de 2020

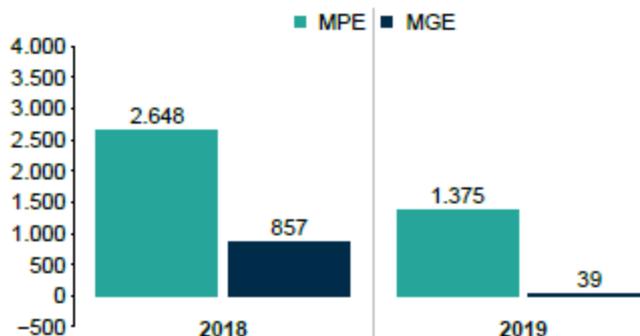
16. Apesar de o nível de desemprego estar diminuindo com o aumento gradual da população vacinada e com o aquecimento da atividade econômica no DF, a quantidade de desempregados estimada é de 288 mil pessoas e, mesmo com o aumento do nível de emprego, o rendimento médio dos ocupados sofreu redução em termos reais.

17. Outro aspecto que cabe destaque, as micro e pequenas empresas foram responsáveis por mais de 81% dos novos postos de trabalho gerados no DF

⁵ Os grupos de RAs são assim definidos e caracterizados: Grupo 1 (alta renda): Plano Piloto, Jardim Botânico, Lago Norte, Lago Sul, Park Way e Sudoeste/Octogonal. Em 2018, a população desse grupo era de 384.913 pessoas, com renda domiciliar média de R\$ 15.622; Grupo 2 (média-alta renda): Águas Claras, Candangolândia, Cruzeiro, Gama, Guará, Núcleo Bandeirante, Sobradinho, Sobradinho II, Taguatinga e Vicente Pires. Em 2018, a população desse grupo era de 916.651 pessoas, com renda domiciliar média de R\$ 7.266; Grupo 3 (média-baixa renda): Brazlândia, Ceilândia, Planaltina, Riacho Fundo, Riacho Fundo II, SIA, Samambaia, Santa Maria e São Sebastião. Em 2018, a população desse grupo era de 1.269.601 pessoas, com renda domiciliar média de R\$ 3.101; Grupo 4 (baixa renda): Fercal, Itapoã, Paranoá, Recanto das Emas, SCIA–Estrutural e Varjão. Em 2018, a população desse grupo era de 310.689 pessoas, com renda domiciliar média de R\$ 2.472 (Fonte: PDAD 2018).

entre janeiro de 2018 e janeiro de 2019⁶ (apresentado no gráfico a seguir). Tendo em conta que o Prospera/DF tem como público-alvo os empreendimentos de pequeno porte, os financiamentos realizados tendem a beneficiar a manutenção das micro e pequenas empresas e a manter os postos de trabalho.

Figura 3 - Comparativo dos saldos ajustados gerados pelas MPE e MGE nos períodos.



MPE – Micro e Pequenas Empresas. MGE – Médias e Grandes empresas

18. Nesse contexto, trata-se de um Programa de incentivo econômico que pode ter a capacidade de promover a melhora de indicadores sociais e econômicos do Distrito Federal, como a redução das taxas de desemprego e mortalidade de empresas.

19. Há que se considerar que, no mundo, a concessão de microcrédito afeta positivamente a situação econômica dos empreendedores atendidos por programas de microcrédito, a exemplo do Grameen Bank, fundado em Bangladesh por Muhammad Yunus para realizar microcrédito aos pobres sem garantias em papéis e com condições razoáveis⁷.

20. Tendo em vista a conjuntura de desaceleração econômica agravada em decorrência da pandemia de Covid, a presente fiscalização concentrou esforços para avaliar aspectos gerenciais do programa Prospera/DF, seus efeitos na manutenção e geração de postos de trabalho, sua influência no tempo de vida dos empreendimentos e a isonomia na seleção dos contemplados.

1.3 Objetivos

1.3.1 Objetivo Geral

21. O objetivo geral da auditoria é avaliar a gestão orçamentária, financeira e operacional do programa Prospera/DF.

1.3.2 Objetivos Específicos

22. Os objetivos específicos desta auditoria, registrados em Matriz de Planejamento anexada (PT14, peça 18), compõe-se das questões a seguir.

1. O Prospera/DF é eficaz em conceder empréstimos e financiamentos para empreendimentos produtivos de pequeno

⁶ Relatório de Análise do CAGED 2019 realizado pelo Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas – SEBRAE.

⁷ Sítio: https://pt.wikipedia.org/wiki/Muhammad_Yunus

porte, com nível de adimplência alto, proporcionando incremento do nível de emprego no DF e RIDE e favorecendo a sobrevivência do setor produtivo de pequeno porte?

2. Em que medida há isonomia na seleção dos empreendimentos contemplados com recursos do Prospera/DF?

1.4 Escopo

23. A presente auditoria avaliou, além dos aspectos operacionais do programa, a efetividade da oferta de microcrédito ao setor produtivo de pequeno porte no sentido de manter e aumentar as ocupações (empregos) e proporcionar sobriedade aos empreendimentos atendidos.

24. Como forma de trazer informações de maior relevância para o Tribunal e para a sociedade, foi realizada pesquisa com os empreendedores com o objetivo de evidenciar os benefícios proporcionados aos contemplados com o microcrédito em comparação aos não contemplados.

25. Também foram avaliados: a oferta de crédito aos empreendedores do DF, em termos monetários e de número de contemplados, o nível de adimplência dos tomadores de crédito no Prospera/DF e a isonomia do processo de seleção de contemplados.

26. O escopo temporal das avaliações varia para cada item de verificação, mas deu ênfase aos anos de 2020 e 2021.

1.5 Montante Fiscalizado

27. Sob o aspecto orçamentário-financeiro, nos exercícios de 2019/2020 o Prospera/DF executou o montante de R\$ 12,8 milhões, sendo a baixa execução de 2020 resultado de bloqueio do recurso para aplicação em outros programas. Para o corrente exercício está fixada na LOA a importância de R\$ 9,9 milhões, conforme os quadros a seguir com os valores do Fundo para Geração de Emprego e Renda do DF – Fungir relacionados com o projeto Prospera/DF nos anos de 2019, 2020 e 2021.

Figura 4 - QDD Prospera/DF 2019.

ESFERA:		1 FISCAL								
PROGRAMA DE		11.334.6207.9081.6203		FINANCIAMENTO A PEQUENOS EMPREENDEDORES ECONÔMICOS-DF ENTORNO						
NATUREZA	ID	FONTES	LEI	ALTERAÇÃO	MOVIMENTAÇÃO	BLOQUEADO	AUTORIZADO	EMPENHADO	DISPONÍVEL	LIQUIDADO
339093	0	100	36.487,00	-28.459,00	0,00	8.027,14	0,86	0,00	0,86	0,00
		123	23.730,00	0,00	0,00	0,00	23.730,00	0,00	23.730,00	0,00
459066	0	100	0,00	3.281.899,00	0,00	0,00	3.281.899,00	2.631.533,85	650.365,15	2.631.533,85
		123	9.920.124,00	0,00	0,00	0,00	9.920.124,00	7.735.619,98	2.184.504,02	7.735.619,98
SubTotal			9.980.341,00	3.253.440,00	0,00	8.027,14	13.225.753,86	10.367.153,83	2.858.600,03	10.367.153,83

Figura 5 - QDD Prospera/DF 2020.

ESFERA:		1 FISCAL								
PROGRAMA DE		11.334.6207.9081.6203		FINANCIAMENTO A PEQUENOS EMPREENDEDORES ECONÔMICOS-DF ENTORNO						
NATUREZA	ID	FONTES	LEI	ALTERAÇÃO	MOVIMENTAÇÃO	BLOQUEADO	AUTORIZADO	EMPENHADO	DISPONÍVEL	LIQUIDADO
459066	0	123	10.797.853,00	0,00	0,00	8.098.389,75	2.699.463,25	2.447.012,86	252.450,39	2.447.012,86
	6	100	0,00	500.000,00	0,00	0,00	500.000,00	0,00	500.000,00	0,00
SubTotal			10.797.853,00	500.000,00	0,00	8.098.389,75	3.199.463,25	2.447.012,86	752.450,39	2.447.012,86

Figura 6 - QDD Prospera DF/2021.

ESFERA:			1 FISCAL							
PROGRAMA DE TRABALHO: 11.334.6207.9081.6203 FINANCIAMENTO A PEQUENOS EMPREENDEDORES ECONÔMICOS--DF ENTORNO										
NATUREZA	ID	FONTE	LEI	ALTERAÇÃO	MOVIMENTAÇÃO	BLOQUEADO	AUTORIZADO	EMPENHADO	DISPONÍVEL	LIQUIDADO
459066	0	123	9.963.968,00	0,00	0,00	0,00	9.963.968,00	3.501.077,19	6.462.890,81	3.501.077,19
SubTotal			9.963.968,00	0,00	0,00	0,00	9.963.968,00	3.501.077,19	6.462.890,81	3.501.077,19

28. Cabe destacar que com a aprovação da LC 925/2017⁸ o programa vem tendo seu *superavit* financeiro recolhido ao Tesouro distrital ao final do exercício financeiro. Conforme estabelece o art. 13 a seguir:

“Art. 13. O art. 2º da Lei Complementar nº 704, de 18 de janeiro de 2005, passa a vigorar acrescido do seguinte parágrafo único: Parágrafo único. O saldo financeiro positivo do FUNGER/DF apurado em balanço é automaticamente transferido para o Tesouro do Distrito Federal, observado o disposto no art. 2º-A, §§ 1º a 4º, da Lei Complementar nº 292, de 2 de junho de 2000.”

29. Em razão do normativo acima, os valores do Fungger **não** executados durante o exercício são transferidos para o Tesouro distrital. Isso reduz os valores a serem emprestados pelo programa, vez que os recursos inicialmente destinados ao Prospera/DF são direcionados ao Tesouro local (fonte 100) ao final do ano.

30. Ademais, foi estabelecido no PPA 2020-2023 como objetivos e metas do Prospera/DF ampliar o fomento para contemplar 3% dos empreendedores do DF, cerca de 9 mil, com aporte adicional de R\$ 93,3 milhões, totalizando uma concessão aproximada de R\$ 139,9 milhões, no quadriênio 2020-2023.

1.6 Metodologia

31. Os procedimentos e técnicas utilizados na execução da presente auditoria encontram-se registrados na matriz de planejamento (peça 18), merecendo destaque a pesquisa telefônica.

32. Para avaliação da efetividade do programa em relação ao incremento no tempo de vida dos empreendimentos e em relação ao aumento das ocupações, foram executadas pesquisas telefônicas com quatro grupos, sendo dois grupos de interesse constituídos pelos empreendedores formais e informais contemplados pelo Prospera/DF e dois grupos de controle constituídos pelos formais de pequeno porte do cadastro da Receita Federal do Brasil – RFB, e pelos informais cadastrados pela Secretaria das cidades – Secid/DF.

33. Foram realizados contatos telefônicos com os quatro grupos mencionados para levantar informações sobre o tempo de funcionamento do empreendimento e a quantidade de ocupações⁹ envolvidas no empreendimento.

34. Os grupos de controle são formados por empreendedores não contemplados pelo Prospera/DF, essa característica é essencial para que possamos

⁸ Dispõe sobre a reversão ao Tesouro do Distrito Federal do superávit financeiro de órgãos e entidades da administração direta e indireta integrantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social do Distrito Federal e dá outras providências.

⁹ É utilizada a nomenclatura ocupações para abarcar outras formas de trabalho como o informal, o de integrantes da família e a contratação de terceiros.

isolar os efeitos do programa de outros possíveis efeitos, como a pandemia de Covid por exemplo.

35. O planejamento inicial da pesquisa era de fazer inferências sobre toda a população de contemplados pelo Prospera/DF desde o ano de 2010 e, para isso, foram calculados os tamanhos de amostras necessários. Porém, muitas das tentativas de contatos foram malsucedidas, diversos foram os motivos como: informações desatualizadas, ligações não atendidas, recusa de participação, entre outros.

36. Então, apesar do atingimento do quantitativo de amostras necessárias para a realização de inferências sobre toda a população para a maioria dos grupos, a ocorrência de amostras em que não foi possível a obtenção dos dados de avaliação pode ter feito com que a amostra não represente mais a população, mas sim um subgrupo, por exemplo, de empreendimentos que ainda continuam em funcionamento ou que apesar de ter encerrado as atividades continuou com o cadastro atualizado. Esse viés possivelmente inserido é chamado de viés de não resposta.

37. Assim, os resultados obtidos representam apenas as amostras selecionadas e não permitem a extrapolação das conclusões alcançadas para o restante da população.

1.7 Critérios de auditoria

38. Os critérios escolhidos foram extraídos das metas estabelecidas no PPA 2020-2023, derivados da efetividade que se espera de um programa de microcrédito e do princípio da isonomia na seleção.

39. As metas do PPA têm relação com o valor total de oferta de crédito, a quantidade de empreendimentos atendidos, o valor médio dos financiamentos, o nível de adimplência e o indicador de geração de ocupações.

40. Já os critérios de efetividades têm relação com a expectativa de que a oferta de crédito promova aumento no tempo de sobrevivência dos atendidos, ao mesmo tempo que proporciona o aumento do nível de ocupação dos empreendimentos, mesmo que de forma marginal.

41. Os critérios de isonomia são para garantir que a seleção ocorra de forma imparcial, mediante critérios previamente definidos.

1.8 Avaliação de riscos e controles

42. A avaliação de riscos e controles realizada está apresentada no PT16 (peça 13), onde foram identificados, entre outros, os seguintes fatores que podem afetar o desempenho do Programa:

- R1 – Risco de não haver disponibilidade de recursos orçamentários e financeiros suficientes para atingir o resultado esperado de oferta de crédito para o quadriênio 2020-2023;
- R2 – Risco de a oferta de crédito não alcançar 3% dos empreendedores do DF (equivalente a 11.208 empreendedores) com média de R\$12.482,35;
- R3 – Risco de a adimplência ser menor que 95%;

- R4 – Risco de o indicador de geração de ocupações Próspera/DF ser menor que 50%;
- R5 – Risco de o nível de ocupação dos empreendimentos atendidos pelo Próspera/DF ser menor ou igual ao dos empreendimentos gerais;
- R6 – Risco de o tempo de sobrevivência do setor produtivo de pequeno porte atendido pelo Próspera/DF ser menor ou igual ao tempo de sobrevivência geral; e
- R7 – Risco de não haver isonomia na seleção dos empreendimentos contemplados.

43. O quadro a seguir apresenta de forma resumida a avaliação dos riscos elencados e dos controles implementados para sua mitigação, além do risco de detecção relacionado a cada risco elencado, sendo este entendido como o risco que se pode assumir de não detectar uma distorção relevante.

Figura 7 – Resumo da avaliação de riscos e controles.

Nº	Risco Inerente	Avaliação do controle	Avaliação do Risco Residual	Profundidade dos Testes
R1	Risco Alto	Mediano	Alto	Rigorosa
R2	Risco Alto	Mediano	Alto	Rigorosa
R3	Risco Baixo	Forte	Muito Baixo	Superficial
R4	Risco Baixo	Mediano	Muito Baixo	Superficial
R5	Risco Baixo	Fraco	Muito Baixo	Superficial
R6	Risco Baixo	Fraco	Muito Baixo	Superficial
R7	Risco Moderado	Fraco	Médio	Moderada

Fonte: PT16.

2. RESULTADOS DA AUDITORIA

2.1. Questão de Auditoria 1:

O Próspera/DF é eficaz em conceder empréstimos e financiamentos para empreendimentos produtivos de pequeno porte, com nível de adimplência alto, proporcionando incremento do nível de emprego no DF e RIDE e favorecendo a sobrevivência do setor produtivo de pequeno porte?

O Próspera/DF acompanha os empreendimentos de seus credores, alcançando nível de adimplência acima de 95%, foi efetivo em aumentar o nível de emprego e favoreceu a sobrevivência dos empreendimentos avaliados com incrementos de 6 anos e 8 meses para os formais e de 9 anos e 4 meses para os informais.

Entretanto, não é eficaz em conceder empréstimos e financiamentos para empreendimentos produtivos de pequeno porte, visto que se encontra em descompasso com as metas de oferta de crédito, de empreendimentos atendidos e média de financiamentos estabelecidos no PPA.

2.1.1. Achado 1

Recursos financeiros e orçamentários insuficientes para atingir a meta de oferta de crédito estabelecida no PPA 2020-2023.

Critério

44. Deve haver disponibilidade de recursos orçamentários e financeiros suficientes para atingir o resultado esperado de oferta de crédito para o quadriênio 2020-2023.

Análises e Evidências

45. Foi estabelecido como meta no PPA (quadriênio 2020-2023) a oferta de crédito no montante de R\$ 139,9 milhões. Para que essa meta fosse atingida, seria necessário alcançar uma média de R\$ 35 milhões por ano em empréstimos aos empreendimentos de pequeno porte.

46. Entretanto, os valores empenhados para os exercícios de 2020 e 2021 (até 23.08.21) foram de R\$ 7,2 milhões e R\$ 3,9 milhões respectivamente, ambas muito inferiores ao necessário para se atingir a média por ano da meta do PPA.

47. Assim, seria necessário que fossem executados os montantes de R\$ 18,4 milhões em 2021 e R\$ 55,2 milhões nos anos de 2022 e 2023 para atingimento da meta estabelecida no PPA.

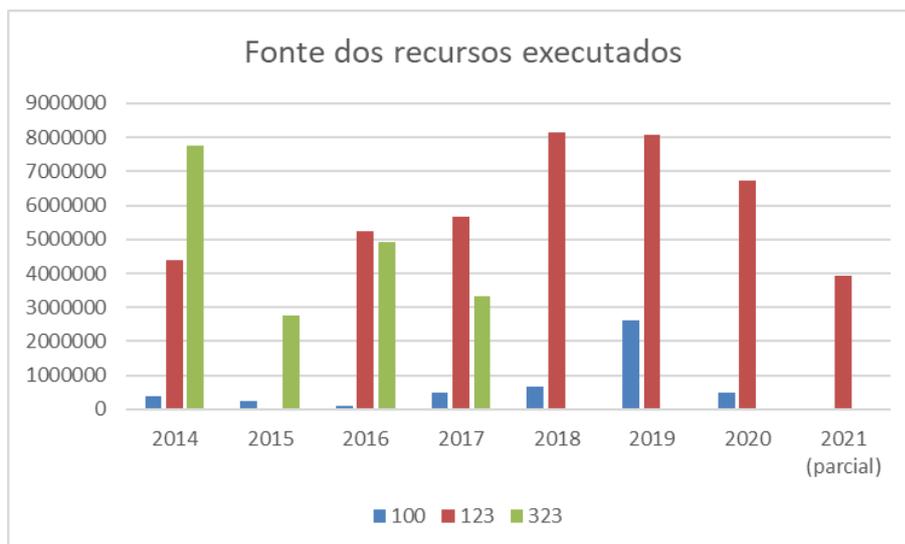
48. Nesse ponto, cabe salientar que os recursos aplicados pelo Prospera/DF são financiados pelo Funger¹⁰, cujas receitas do Fundo são oriundas, em sua maioria, da amortização dos financiamentos concedidos pelo próprio Prospera/DF, de emendas parlamentares e dos recursos da fonte 100 (recursos não vinculados) a ele destinados.

49. Com a aprovação da LC 925/2017¹¹, o programa vem tendo seu *superávit* financeiro recolhido ao Tesouro distrital ao final do exercício financeiro, isso reduz os valores a serem emprestados pelo programa, vez que direciona à fonte 100 do Tesouro recursos antes destinados ao Prospera/DF.

50. O Gráfico a seguir apresenta as fontes que financiaram as despesas do Prospera/DF de 2014 a 2021.

¹⁰ Fundo para Geração de Emprego e Renda do DF

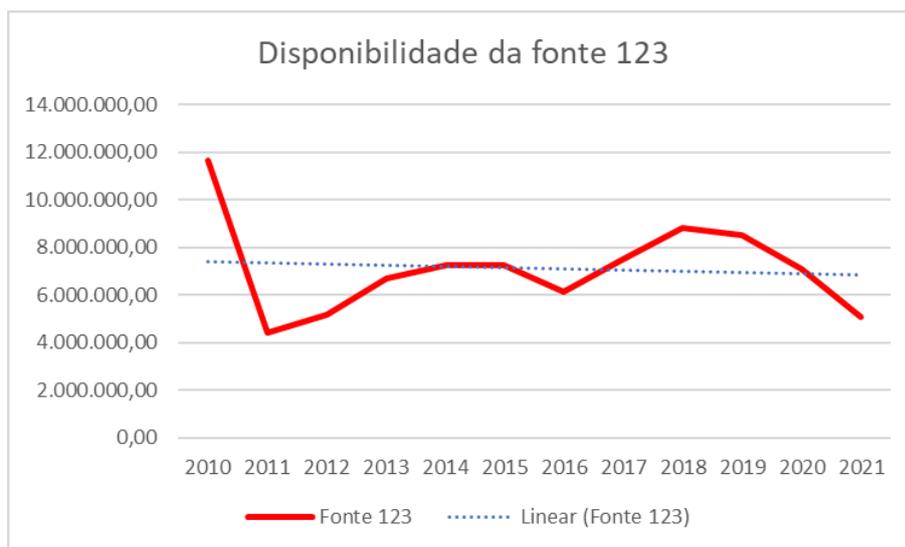
¹¹ Dispõe sobre a reversão ao Tesouro do Distrito Federal do superávit financeiro de órgãos e entidades da administração direta e indireta integrantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social do Distrito Federal e dá outras providências.



Fonte: PT08.

51. Nota-se que a partir de 2018 o programa não mais contou com recursos da fonte 323¹², que era resultante da transposição ao exercício seguinte dos recursos da fonte 123 não utilizados.

52. A evolução da disponibilidade da fonte 123 de 2010 a 2021 (até setembro) é apresentada no gráfico a seguir.



Fonte: PT08.

53. Observa-se que o valor financeiro disponível apresenta ciclos de alta e baixa, com média de R\$ 7,1 milhões, mais de 7 vezes inferior ao necessário para cumprimento da meta projetada para os anos de 2022 e 2023.

54. Pela observação da linha de tendência em azul, verifica-se que essa fonte está gradualmente sendo reduzida em decorrência do recolhimento do *superavit* financeiro, o que é corroborado pela tabela a seguir, que apresenta os valores recolhidos a título de *superavit* financeiro ao final do ano.

¹² A fonte 123 é constituída pelos pagamentos de amortização e serviço da dívida realizados pelos tomadores de crédito ao Prospera/DF, já a fonte 323 é constituída pela transposição ao exercício seguinte dos recursos da fonte 123 não executados no exercício.

Superávit FUNGER - LC nº. 925			
Ano	Valor		%
2012			
2013			
2014			
2015			
2016			
2017	R\$	2.059.941,28	57%
2018	R\$	693.970,67	19%
2019	R\$	453.520,99	12%
2020	R\$	427.111,83	12%
Total	R\$	3.634.544,77	100%

Fonte: DC21.03.

55. Soma-se a isso o fato de a arrecadação do Fungger no mês de dezembro ser, em geral, maior que a média de arrecadação do ano, o que ocorreu em 8 dos 11 anos entre 2010 e 2020 (PT08).

56. Segundo os gestores do Prospera/DF, o mês de dezembro é com frequência um período de maior arrecadação do Fungger, pois os pequenos empreendedores impulsionados pelas vendas de final de ano antecipam parcelas do financiamento.

57. Ocorre que para parte dessa antecipação realizada em dezembro não há tempo hábil para realização do procedimento de seleção e contemplação de novas propostas de financiamento, o que acaba por resultar em grande quantidade de recursos recolhidos a título de superávit.

58. Como consequência, nos primeiros meses do exercício seguinte o programa não tem recursos para contemplar os solicitantes, tendo que aguardar de 2 a 5 meses para que os recursos acumulem valor suficiente para avaliação do Comitê de Crédito.

59. Outra consequência é que as receitas provenientes da fonte 123, devolução dos financiamentos concedidos, tendem a diminuir ao longo do tempo, já que desde 2017 não são destinados recursos da fonte 100 para financiamento do Prospera/DF, com exceção das emendas parlamentares eventualmente angariadas pelo trabalho dos gestores junto à Câmara Legislativa.

60. Não bastasse o recolhimento do superávit financeiro, também os recursos originalmente do Fungger recuperados após inscrição em dívida ativa retornam para o Tesouro. Os valores envolvidos na recuperação do referido crédito são apresentados na tabela a seguir.

Dívida Ativa FUNGER paga à SEEC			
Ano	Valor		%
2012	R\$	357.194,01	5%
2013	R\$	426.726,91	6%
2014	R\$	797.145,52	10%
2015	R\$	1.322.729,19	17%
2016	R\$	1.343.154,91	18%
2017	R\$	781.233,38	10%
2018	R\$	1.310.266,97	17%
2019	R\$	942.147,19	12%
2020	R\$	318.792,94	4%
Total	R\$	7.599.391,02	100%

Fonte: DC21.03.

61. Ainda para se verificar a possibilidade de atingimento da meta estabelecida no PPA, foram solicitados os valores que o programa tem a receber dos empreendedores contemplados com o Prospera/DF, que está apresentado na tabela a seguir.

	2021			2023			2025	
	Vincendos	Vencidos		Vincendos	Vencidos		Vincendos	Vencidos
2021	Janeiro		91.561,58	Janeiro	220.782,44		Janeiro	40.973,97
	Fevereiro		131.420,56	Fevereiro	256.307,49		Fevereiro	39.014,13
	Março		149.992,81	Março	256.710,55		Março	54.506,15
	Abril		201.330,95	Abril	272.422,92		Abril	60.988,14
	Maiο		247.323,57	Maiο	248.064,44		Maiο	60.061,96
	Junho		149.671,85	Junho	188.962,86		Junho	50.248,74
	Julho	379.080,75		Julho	189.651,80		Julho	22.814,81
	Agosto	716.978,18		Agosto	227.037,18		Agosto	17.421,59
	Setembro	586.934,76		Setembro	227.037,18		Setembro	29.702,06
	Outubro	606.635,18		Outubro	177.775,75		Outubro	28.444,99
	Novembro	660.315,02		Novembro	198.967,55		Novembro	20.738,49
	Dezembro	566.538,18		Dezembro	139.556,73		Dezembro	18.425,78
2022	Janeiro	464.286,73		Janeiro	117.178,20		Janeiro	5.310,23
	Fevereiro	469.112,79		Fevereiro	149.894,42		Fevereiro	6.128,96
	Março	528.954,57		Março	104.678,93		Março	13.939,45
	Abril	465.979,03		Abril	147.231,11		Abril	15.364,16
	Maiο	456.298,97		Maiο	160.681,04		Maiο	2.663,14
	Junho	420.252,98		Junho	97.929,08		Junho	4.435,38
	Julho	380.499,94		Julho	86.196,86		Julho	2.968,74
	Agosto	407.768,83		Agosto	104.492,22		Agosto	1.306,32
	Setembro	397.355,68		Setembro	67.556,59		Setembro	1.908,18
	Outubro	383.721,44		Outubro	85.044,12		Outubro	8.056,77
	Novembro	326.881,05		Novembro	103.293,94		Novembro	0,00
	Dezembro	313.635,20		Dezembro	65.958,41		Dezembro	1.915,28
						Total	12.931.978,51	971.301,32

Fonte: DC25.

62. Como não ocorre o ingresso de novos recursos do Tesouro para financiamento do Prospera/DF e a destinação de recursos por meio de emendas parlamentares é esporádica e incerta, é razoável concluir que esse é aproximadamente todo o recurso disponível para o financiamento do programa, cerca de R\$ 14 milhões.

63. O que se observa é o descompasso entre os recursos financeiros disponíveis para oferta de crédito pelo Prospera/DF e a meta de fomento ao setor produtivo de pequeno porte.

64. Portanto, mesmo que fosse possível a arrecadação de todo o recurso disponível ao programa em um exercício financeiro, esse recurso ainda seria insuficiente para cumprir a meta estabelecida de oferta de crédito no quadriênio 2020-2023.

Causas

65. São causas do presente achado:
- a) a redução gradativa de recursos financeiros para fomentar a oferta de crédito ao setor produtivo de pequeno porte por meio do programa Prospera/DF; e
 - b) baixa prioridade da política de microcrédito do DF na agenda governamental.

Efeitos

66. São efeitos do presente achado:
- a) redução da oferta de crédito disponível para incentivar o setor produtivo de pequeno porte;
 - b) redução dos programas de combate aos efeitos econômicos da pandemia;
 - c) possibilidade de encerramento do programa Prospera/DF; e
 - d) redução da assistência aos microempreendedores sem acesso a outras formas de financiamento ou em situação de vulnerabilidade econômica como os integrantes do DF sem miséria.

Considerações dos gestores

67. Com relação ao presente achado de auditoria, o Gabinete do Governador e a Setrab/DF apresentaram, tempestivamente, por meio do Ofício nº 36/2022 – GAG/CJ (peça 29) e anexo (peça 28), as seguintes considerações:

“Considerando que deve haver disponibilidade de recursos orçamentários e financeiros suficientes para atingir o resultado esperado de oferta de crédito para o quadriênio 2020-2023. Considerando que os recursos aplicados pelo Prospera/DF são financiados pelo Funger, cujas receitas do Fundo são oriundas, em sua maioria, da amortização dos financiamentos concedidos pelo próprio Prospera/DF, de emendas parlamentares e dos recursos da fonte 100 (recursos não vinculados).

Considerando que a partir de 2018 o programa não mais contou com recursos da fonte 323, que era resultante da transposição ao exercício seguinte dos recursos da fonte 123 não utilizados.

Considerando que no mês de dezembro é com frequência um período de maior arrecadação do Funger, pois os pequenos empreendedores impulsionados pelas vendas de final de ano antecipam parcelas do financiamento.

Considerando que parte dessa antecipação realizada em dezembro não há tempo hábil para realização do procedimento de seleção e contemplação de novas propostas de financiamento, o que acaba por resultar em grande quantidade de recursos recolhidos a título de superávit tais recursos retornam para o Tesouro e não têm sido disponibilizados à unidade Funger.

Considerando o recolhimento do superávit financeiro, também os recursos originalmente do Funger recuperados após inscrição em dívida ativa retornam para o Tesouro, esse recurso ainda carece de suplementação orçamentária e financeira para fazer frente à meta estabelecida de oferta de crédito no

quadriênio 2020- 2023, tão relevante ao atingimento e alcance dos objetivos do Fungar em termos de geração de ocupações, emprego e renda em um contexto tão delicado como o atual agravado pela pandemia do Covid-19.

Pelo exposto é transparente que as receitas destinadas a fornecer ao Fungar fontes para atingir a meta de oferta de crédito estabelecida no PPA 2020-2023 não se mostraram eficazes”.

68. Ressalte-se que o Gabinete do Governador reapresentou o posicionamento da Setrab/DF a eles encaminhado e constante do anexo (peça 28) do referido Ofício, sem trazer nenhuma consideração nova em relação ao presente achado e a todos os demais.

Posicionamento da equipe de auditoria

69. Preliminarmente, destaca-se que não se encontra nos comentários do gestor questionamentos ou argumentos com o objetivo de modificar o presente achado. Pelo contrário, os comentários dos gestores corroboram o que foi apontado pela equipe de auditoria.

70. Assim, conclui-se que a manifestação acima não possui o condão de alterar as análises, evidências e proposições constantes do Relatório Prévio de Auditoria quanto a este Achado.

Proposição

71. Recomendar ao Chefe do Poder Executivo distrital que avalie a conveniência e oportunidade de ampliar a disponibilização de recursos financeiros e orçamentários para fomentar a oferta de crédito por meio do programa Prospera/DF com o objetivo de alcançar pelo menos 80% da meta estabelecida no PPA 2020-2023.

Benefícios Esperados

72. São benefícios esperados das proposições sugeridas:
- a) aumento da oferta de crédito ao setor produtivo de pequeno porte por meio do programa Prospera/DF;
 - b) manutenção de empregos em situação de risco devido à crise econômica desencadeada pela pandemia de Covid, com consequências positivas no combate a seus efeitos econômicos;
 - c) fortalecimento do programa Prospera/DF; e
 - d) aumento do tempo de vida dos empreendimentos de pequeno porte, com manutenção da renda dos assistidos pelo programa.

2.1.2. Achado 2

Oferta de crédito insuficiente para alcançar 3% dos empreendedores do DF com média de R\$ 12,5 mil.

Critério

73. A oferta de crédito deve alcançar 3% dos empreendedores do DF (equivalente a 11.208 empreendedores) com média de R\$12.482,35 (meta PPA).

Análises e Evidências

74. O presente achado analisa o problema da insuficiência das dotações orçamentárias e dos recursos financeiros destinados ao programa, analisado no

achado 1, sob a ótica do quantitativo de contemplados e do valor médio dos empréstimos.

75. Foi estabelecido como meta no PPA (quadriênio 2020-2023) ofertar crédito para 3% dos empreendedores do DF, com média de financiamento de R\$ 12.482,35.

76. A tabela a seguir apresenta o número de contemplados e o valor médio de financiamento de 2012 a 2021.

Ano	Contemplados	Recursos ofertados	Valor médio
2012	905	R\$ 3.881.332,32	R\$ 4.288,76
2013	1.129	R\$ 7.542.056,86	R\$ 6.680,30
2014	1.336	R\$ 13.254.018,25	R\$ 9.920,67
2015	248	R\$ 3.031.982,32	R\$12.225,74
2016	816	R\$ 9.825.479,80	R\$12.041,03
2017	848	R\$ 9.786.906,91	R\$11.541,16
2018	680	R\$ 8.349.296,73	R\$12.278,38
2019	688	R\$ 10.367.153,83	R\$15.068,54
2020	506	R\$ 6.902.945,26	R\$13.642,18
2021 (parcial)	230	R\$ 3.541.702,00	R\$15.398,70
Média	739	R\$ 7.648.287,43	R\$10.355,11

Fonte: PT35.

77. Considerando-se que 506 empreendimentos foram contemplados em 2020 e até o final de julho de 2021 foram contemplados mais 230 empreendimentos, para que essa meta fosse atingida no quadriênio, seria necessário atender mais 1.806 empreendimentos ainda em 2021 e alcançar uma média de 4.333 contemplados por ano nos dois anos seguintes. Número mais de 8 vezes maior que o alcançado no ano de 2020.

78. Com relação à média de financiamento, percebe-se que em 2020 esse valor foi de R\$ 13.642,18, quase 10% maior que a meta almejada, e em 2021, com dados parciais, o valor médio foi de R\$ 15.398,70, mais de 23% maior que estabelecido como meta.

79. Ainda, considerando-se o valor médio estabelecido dos empréstimos, de R\$ 12.482,35, seria necessário executar ainda em 2021 R\$ 22,5 milhões e nos dois anos subsequentes o valor de R\$ 54 milhões por ano.

80. Portanto, os recursos financeiros e orçamentários disponibilizados ao programa são insuficientes para atingir as metas de oferta de crédito a 3% dos empreendedores do DF com média de empréstimo de R\$ 12.482,35.

Causas

81. São causas do presente achado:

- a) a redução gradativa de recursos financeiros para fomentar a oferta de crédito ao setor produtivo de pequeno porte por meio do programa Prospera/DF; e
- b) baixa prioridade da política de microcrédito do DF na agenda governamental.

Efeitos

82. São efeitos do presente achado:

- a) redução da quantidade de contemplados com créditos para incentivar o setor produtivo de pequeno porte;
- b) redução dos programas de combate aos efeitos econômicos da pandemia;
- c) possibilidade de encerramento do programa Prospera/DF; e
- d) redução da assistência aos microempreendedores sem acesso a outras formas de financiamento ou em situação de vulnerabilidade econômica como os integrantes do DF sem miséria.

Considerações dos gestores

83. No já mencionado Ofício e anexos (peças 28/29), em relação ao presente achado, foram apresentadas as seguintes considerações:

“Considerando à média de financiamento, percebe-se que em 2020 esse valor foi de R\$ 13.642,18, quase 10% maior que a meta almejada, e em 2021, com dados parciais, o valor médio foi de R\$ 15.398,70, mais de 23% maior que estabelecido como meta. Vale salientar que o valor do ticket médio foi reajustado em função da evolução dos clientes nas faixas de progressividade, além de fatores como aumento da inflação o qual é ajustado na oportunidade da revisão do PPA.

Sendo assim esclarecemos que os recursos financeiros e orçamentários disponibilizados ao programa são insuficientes para atingir as metas de oferta de crédito a 3% dos empreendedores do DF com média de empréstimo de R\$12.482,3.”

84. Reforçando o já mencionado, o Gabinete do Governador não apresentou outras considerações em relação aos achados de auditoria, mas tão somente reencaminhou as manifestações apresentadas pela Setrab/DF.

Posicionamento da equipe de auditoria

85. Foi informado que o valor do *ticket médio* é reajustado na oportunidade de revisão do PPA em função da evolução dos clientes nas faixas de progressividade e do aumento da inflação. Entretanto, até o término destes trabalhos, o PPA não havia sofrido alteração nesse sentido.

86. Ademais, cabe salientar que o gestor corrobora que *os recursos financeiros e orçamentários disponibilizados ao programa são insuficientes para atingir as metas de oferta de crédito a 3% dos empreendedores do DF.*

87. Pelo exposto, conclui-se que a manifestação acima não possui o condão de alterar as análises, evidências e proposições constantes do Relatório Prévio de Auditoria quanto a este Achado.

Proposição

88. Recomendar ao Chefe do Poder Executivo distrital que avalie a conveniência e oportunidade de ampliar a disponibilização de recursos financeiros e orçamentários para fomentar a oferta de crédito por meio do programa Prospera/DF com o objetivo de alcançar pelo menos 80% da meta estabelecida no PPA 2020-2023.

89. Alertar à Setrab/DF que o valor médio de empréstimos concedidos pelo Prospera/DF no período 2020-2021 não está compatível com a meta estabelecida no PPA 2020-2023.

Benefícios Esperados

90. São benefícios esperados das proposições sugeridas:

- a) aumento do número de contemplados com crédito por meio do programa Prospera/DF;
- b) manutenção de empregos em situação de risco devido à crise econômica desencadeada pela pandemia de Covid, com consequências positivas no combate a seus efeitos econômicos;
- c) fortalecimento do programa Prospera/DF; e
- d) aumento do tempo de vida dos empreendimentos de pequeno porte, com manutenção da renda dos assistidos pelo programa.

2.1.3. Achado 3

Cálculo do indicador de geração de ocupações Prospera/DF com utilização de postos de trabalho em potencial em detrimento dos reais.

Critério

91. Indicador de geração de ocupações Prospera/DF maior ou igual a 50% (meta PPA).

Análises e Evidências

92. No PPA 2020-2023 foi estabelecido que o programa deveria gerar pelo menos 50% de empregos a mais para cada financiamento aprovado.

93. Seguindo essa lógica, um empreendimento que tivesse quatro ocupações antes de receber os recursos do Prospera/DF, deve no encerramento do contrato ter gerado mais duas, ficando no total com seis empregados ou ocupações.

94. A série histórica desse indicador, calculada pelos gestores do Prospera/DF é apresentada no quadro a seguir.



GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ESTADO DO TRABALHO
SUBSECRETARIA DE MICROCRÉDITO E ECONOMIA SOLIDÁRIA
COORDENAÇÃO DE MICROCRÉDITO

SÉRIE HISTÓRICA CONCESSÃO E EMPREGOS - PROGRAMA DE MICROCRÉDITO SETRAB/DF

ANO	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Até 03/08/2021
Nº de Operações Contratadas	835	0	905	1.129	1.336	248	816	848	680	688	506	230
Ocupações mantidas/geradas	1.584	0	2.125	2.258	2.803	555	1.778	1.777	1.427	1.240	1.007	488
Valor (R\$)	5.846.013	0	3.881.332	7.542.057	13.254.018	3.031.982	9.825.480	9.786.907	8.349.297	10.367.154	6.902.945	3.541.702
Ocupações mantidas	835	0	1810	1.129	2199	494	1380	1584	1276	1092	865	422
Ocupações a gerar	749	0	315	1.129	604	61	398	193	151	148	142	66
% Geração de Empregos	90%	0%	17%	100%	27%	12%	29%	12%	12%	14%	16%	16%

Fonte: Estatísticas Anuais do Programa
Fonte: DC26.08.

95. Observa-se que a meta de geração de ocupações de 50% não foi atingida em 2020 nem em 2021, com dados parciais até o início de agosto, tendo ficado em 16%.

96. Ocorre que a meta estabelecida parece bastante desafiadora, pois pelo menos uma nova ocupação deve ser gerada para cada dois financiamentos, essa quantidade aumenta caso o empreendimento possua mais de um colaborador. No caso da cooperativa de produtores rurais, que possuía em torno de 60 cooperados em 2021, seria necessária a criação de mais 30 ocupações.

97. Ademais, há de se considerar o efeito da pandemia, que efetivamente reduziu as ocupações na maioria das amostras entrevistadas para avaliação do nível de ocupação dos empreendimentos atendidos pelo Prospera/DF.

98. Mesmo não tendo atingido a meta de criação de ocupações em anos de pandemia, outro fator chama mais a atenção. Apurou-se que o indicador de ocupações é calculado com base na expectativa de contratação de funcionários informada pelo tomador de crédito no momento do seu pleito (dados presentes no sistema de gestão do programa, HCE), sem que a posteriori a efetivação dessas ocupações seja confirmada.

99. Nesse ponto cabe enfatizar que um indicador de geração de emprego que utilize em seu cálculo a expectativa de geração de emprego não traz um dado que mostre de fato a efetividade do programa.

Causas

100. Ausência de mecanismos de verificação e controle da efetiva geração de emprego por meio do programa Prospera/DF.

Efeitos

101. Transmissão de informação equivocada aos usuários desse indicador.

Considerações dos gestores

102. Com relação ao presente achado de auditoria, o Gabinete do Governador e a Setrab/DF apresentaram, tempestivamente, por meio do Ofício nº 36/2022 – GAG/CJ (peça 29) e anexo (peça 28), as seguintes considerações:

“Ocorre que a meta estabelecida parece bastante desafiadora, pois pelo menos uma nova ocupação deve ser gerada para cada dois financiamentos, essa quantidade aumenta caso o empreendimento possua mais de um colaborador. Considerando o efeito da pandemia, que efetivamente reduziu as ocupações na maioria das amostras entrevistadas para avaliação do nível de ocupação dos empreendimentos atendidos pelo Prospera/DF.

Buscando maior eficiência a Setrab implementará mecanismos de verificação e controle do quantitativo de ocupações geradas pelos empreendimentos financiados pelo Prospera/DF “

103. Ressalte-se que o anexo (peça 28) ao Ofício nº 36/2022 - GAG/CJ (peça 29) aparenta ter sido a base para a elaboração do próprio ofício em tela.

Posicionamento da equipe de auditoria

104. Neste achado o gestor reafirma o que foi apresentado pela equipe de auditoria e se mostra favorável à implementação de mecanismo de verificação e controle do quantitativo de ocupações gerados pelo Prospera/DF.

105. Assim, permanecem inalteradas as análises, evidências e proposições constantes do Relatório Prévio de Auditoria quanto ao presente Achado.

Proposição

106. Alertar à Setrab que o quantitativo de ocupações geradas pelo Prospera/DF no período de 2020-2021 encontra-se abaixo da meta estabelecida no PPA 2020-2023, devendo ser adotadas medidas de melhoria de desempenho do programa.

107. Recomendar à Setrab que implemente mecanismos de verificação e controle do quantitativo de ocupações geradas pelos empreendimentos financiados pelo Prospera/DF, adotando-o para fins de apuração do indicador de desempenho, em vez de utilizar a expectativa de geração de empregos.

Benefícios Esperados

108. Informação de melhor qualidade aos usuários do indicador de geração de ocupações Prospera/DF.

2.1.4. Achado 4 (conformidade)

Aumento do tempo de sobrevivência do setor produtivo de pequeno porte atendido pelo Prospera/DF em comparação com os não atendidos.

Critério

109. Incremento no tempo de sobrevivência do setor produtivo de pequeno porte atendido pelo Prospera/DF em relação ao tempo de sobrevivência geral.

110. Entende-se que a oferta de crédito pelo Prospera/DF deve ajudar a manter os empreendimentos de pequeno porte em funcionamento de forma que se espera que a média do tempo de sobrevivência dos contemplados pelo Prospera/DF seja maior ou igual à média de sobrevivência dos não contemplados por esse programa.

Análises e Evidências

111. Como é de conhecimento geral que a mortalidade das empresas brasileiras em seus anos iniciais é alta e maior ainda entre os pequenos empreendimentos¹³, optou-se por avaliar o aspecto de tempo de sobrevivência dos empreendimentos contemplados pelo Prospera/DF.

112. Para que se possa avaliar os benefícios proporcionados pelo programa é necessário que se tenha um grupo de controle que não foi contemplado com os recursos do Prospera/DF com o qual se faz a comparação.

113. O planejamento inicial consistia em delimitar quatro populações para pesquisa por telefone, eram elas:

- os empreendimentos formais contemplados pelo Prospera/DF de 2010 a 2021;
- os empreendimentos informais contemplados pelo Prospera/DF de 2010 a 2021;
- os empreendimentos formais não contemplados pelo Prospera/DF; e
- os empreendimentos informais não contemplados pelo Prospera/DF.

114. O grupo dos contemplados pelo Prospera/DF foi retirado da base de dados do HCE, o grupo dos empreendimentos formais não contemplados pelo Prospera/DF foi retirado dos dados abertos da Receita Federal do Brasil e a única fonte de dados dos informais não contemplados pelo Prospera/DF veio do cadastro

¹³ Fonte: Sobrevivência das empresas – recorte Bahia 2020 e reportagem: Sebrae: pequenos negócios têm maior taxa de mortalidade, publicada no sítio: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2021-06/sebrae-pequenos-negocios-tem-maior-taxa-de-mortalidade>.

mantido pela Secretaria das Cidades do mobiliário fixo e móvel do DF, constituído em sua maioria pelos ambulantes que se cadastram para comercializar produtos nos eventos que ocorrem no centro de Brasília.

115. Após tratados os dados iniciais dos empreendimentos, foram selecionadas amostras de cada uma das quatro populações para que fossem realizados contatos telefônicos para saber a data aproximada de início e de término dos empreendimentos.

116. Nesse ponto, foi observada a primeira restrição de escopo, pois nenhum dos bancos de dados disponíveis para a pesquisa apresentava dados atualizados o suficiente para permitir o contato telefônico com todos os selecionados na amostra.

117. Como na pesquisa por entrevista, na presente pesquisa a taxa de sucesso também foi baixa. Taxa de 34% para os formais contemplados pelo Prospera/DF, de 16% para os informais contemplados pelo Prospera/DF, de 16% para os formais não contemplados pelo Prospera/DF e de 7% para os informais não contemplados pelo Prospera/DF, ou seja, de cada 10 contatos realizados eram obtidas no máximo 3 respostas.

118. Para contornar a baixa obtenção de respostas, foram selecionadas mais amostras. Entretanto a situação de não se obter a resposta de uma amostra selecionada aleatoriamente e ter que selecionar nova amostra pode introduzir viés nos dados coletados, de forma que as respostas obtidas passam a representar apenas uma parte da população amostrada e não mais o todo.

119. Como não estavam presentes outras características da população que pudessem ser utilizadas para identificar semelhanças dos não respondentes, não foi possível a correção ou redução do viés pela aplicação de pesos às respostas. Ressalta-se que o viés de não resposta pode ter ocorrido em todas as populações avaliadas.

120. Dessa forma, os resultados obtidos não puderam ser extrapolados para as populações, todavia optou-se por realizar as comparações apenas dos dados avaliados, sem extrapolação dos resultados.

Empreendimentos formais.

121. Foram obtidas 41 respostas dos empreendimentos formais contemplados com créditos do Prospera/DF, que doravante serão chamados de “formais prospera”. O tempo de sobrevivência foi computado pela quantidade de meses entre as datas de início e de encerramento do empreendimento, ou o mês de setembro de 2021 para os empreendimentos que estavam em funcionamento no momento da pesquisa.

122. Foi traçado o histograma do tempo de sobrevivência dos formais prospera para intervalos de 12 meses, que é apresentado na figura a seguir.



Fonte: PT25.

123. Observa-se que o tempo de sobrevivência dos formais prospera variou entre o mínimo de 0 e o máximo de 513 meses, com média de 116,4 meses, ou 9 anos e 8 meses de sobrevivência.

124. Como grupo de controle, foram obtidas 36 respostas dos empreendimentos formais que não foram contemplados com recursos do Prospera/DF, doravante denominados formais não prospera. O histograma das respostas obtidas é apresentado na figura a seguir.



Fonte: PT24.

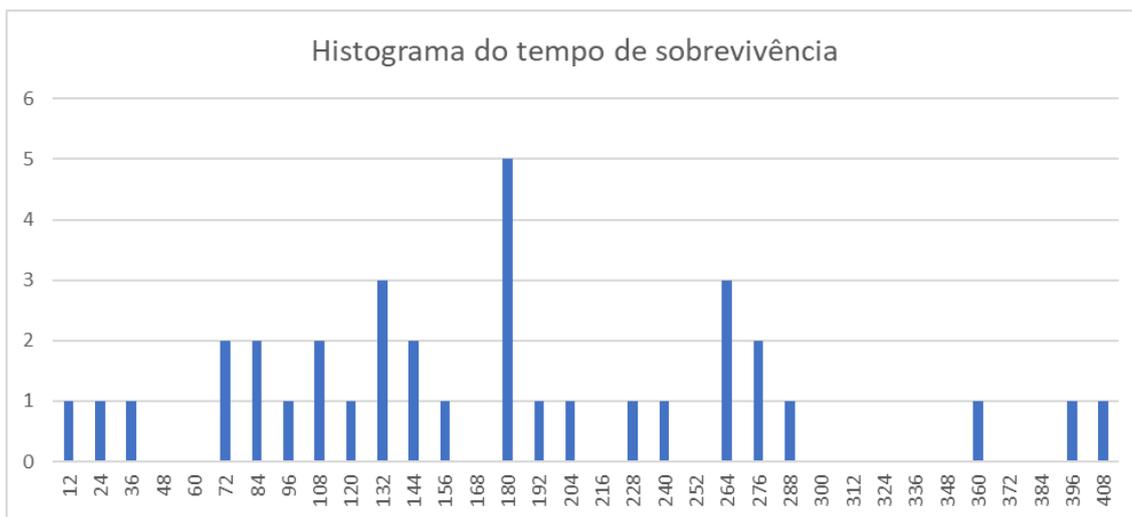
125. O tempo de sobrevivência dos formais não prospera variou entre o mínimo de 0 e o máximo de 244 meses, com média de 36,8 meses, ou 3 anos de sobrevivência.

126. Comparando-se os dois resultados, verificou-se que, em média, o Prospera/DF proporcionou um tempo de sobrevida aos empreendimentos formais de aproximadamente 6 anos e 7 meses, o que representa mais que o dobro do tempo de sobrevivência dos não atendidos pelo programa.

Empreendimentos informais.

127. Foram obtidas 35 respostas dos empreendimentos informais contemplados com créditos do Prospera/DF, que doravante serão chamados de “informais prospera”. O tempo de sobrevivência foi computado da mesma forma que no caso dos formais.

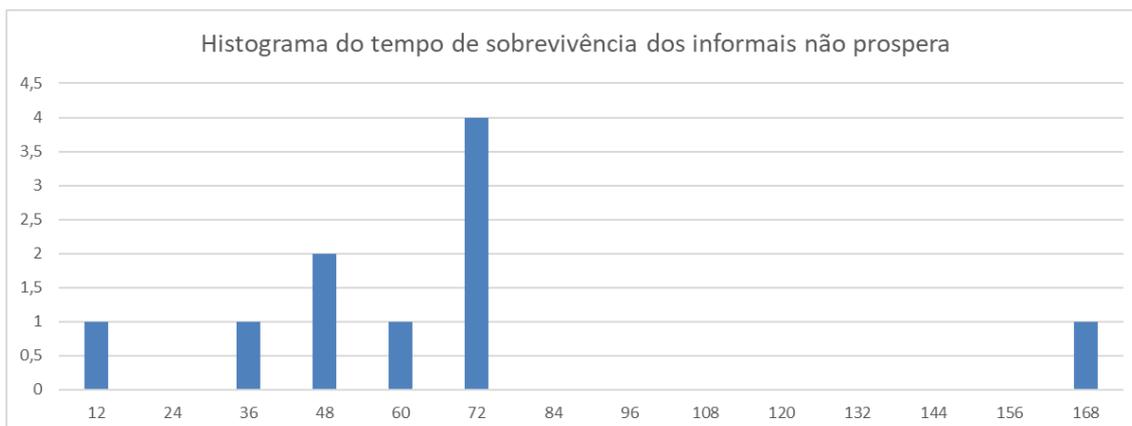
128. Foi traçado o histograma do tempo de sobrevivência dos informais prospera para intervalos de 12 meses, que é apresentado na figura a seguir.



Fonte: PT25.

129. Observa-se que o tempo de sobrevivência dos informais prospera variou entre o mínimo de 11 e o máximo de 407 meses, com média de 173,7 meses, ou 14 anos e 5 meses de sobrevivência.

130. Como grupo de controle, foram obtidas apenas 10 respostas dos empreendimentos informais que não foram contemplados com recursos do Prospera/DF, doravante denominados “informais não prospera”. O histograma das respostas obtidas é apresentado na figura a seguir.



Fonte: PT30.

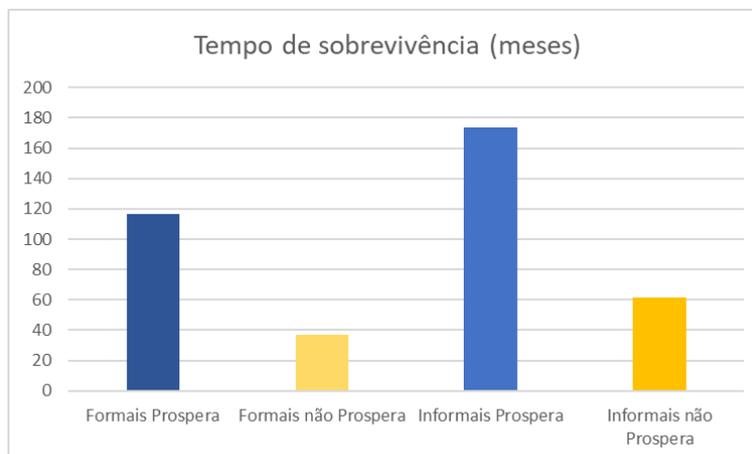
131. O tempo de sobrevivência dos informais não prospera variou entre o mínimo de 2 e o máximo de 161 meses, com média de 61,3 meses, ou 5 anos e 1 mês de sobrevivência.

132. Comparando-se os dois resultados, verificou-se que, em média, o Prospera/DF proporcionou um tempo de sobrevivência aos empreendimentos informais de aproximadamente 9 anos e 4 meses. O que representa uma sobrevivência quase o dobro do tempo de sobrevivência dos informais não contemplados pelo programa.

133. Cabe mencionar que a população de informais contemplados pelo Prospera/DF é composta por 43% de empreendedores rurais, cuja atividade desenvolvida possui ciclo de produção mais longo, ao passo que o grupo de controle era composto exclusivamente por empreendedores urbanos, com ciclos de produção mais curtos e com atividades mais dinâmicas que a agricultura.

134. Por esse motivo, espera-se que parte da sobrevivência observada na comparação das duas populações se deva à diferença na atividade desenvolvida pelos diferentes grupos.

135. Verificou-se que o programa Prospera/DF tanto para os formais, quanto para os informais, trouxe como externalidade positiva o aumento do tempo de sobrevivência dos empreendimentos contemplados com financiamentos, para os casos avaliados, o que pode ser visto no gráfico a seguir.



Fonte: PT25.

136. O incremento proporcionado pelo financiamento do Prospera/DF no tempo de sobrevivência dos empreendimentos formais avaliados foi de 6 anos e 8 meses e nos informais foi de 9 anos e 4 meses.

137. A seguir são destacadas algumas das conclusões da pesquisa “Sobrevivência de empresas” do Sebrae¹⁴.

138. Os Microempreendedores Individuais – MEI lideram o número de empresas fechadas com participação de 29% nesse total, seguida pelas Microempresas – ME com 21,6% e pelas Empresas de Pequeno Porte – EPP com 17%, grupo que representa o setor produtivo de pequeno porte foco do programa Prospera/DF. De forma simplificada, de cada 10 empresas que encerram suas atividades 7 são de pequeno porte.

139. Para a maioria dos respondentes, o equivalente a 34% ou 3 em cada 10, o acesso a crédito facilitado poderia ter evitado o encerramento de seu negócio. Ou seja, o programa de microcrédito do DF tem bastante potencial para redução da mortalidade dos pequenos empreendimentos e manutenção dos postos de trabalho.

140. Dos empresários que tentaram empréstimos bancários para a abertura ou manutenção de sua empresa, apenas a metade conseguiu. Isso revela outro ponto de atuação do Prospera/DF, amparar os empreendimentos excluídos do sistema bancário tradicional.

141. Em suma, o programa de microcrédito do DF traz benefícios à sociedade como o aumento do tempo de sobrevivência do setor produtivo de pequeno porte e a manutenção dos empregos dos empreendimentos contemplados, incluindo os em situação de vulnerabilidade integrantes do DF sem miséria, o que por sua vez

¹⁴ Elaborada por meio de entrevistas por telefone entre dez./20 e jan./21, considerando amostra de 3.047 empresas criadas em 2018 e 2019. Margem de erro estimada em 2% para um grau de confiança de 95%.

retira a pressão de aumento da taxa de desemprego no DF e auxilia no enfrentamento aos efeitos econômicos da pandemia de Covid.

2.1.5. Achado 5 (conformidade)

Maior nível de ocupação dos empreendimentos atendidos pelo Prospera/DF em comparação com os não atendidos.

Critério

142. O Prospera/DF deve promover o incremento no nível de ocupação dos empreendimentos por ele atendidos em comparação com os empreendimentos gerais.

Análises e Evidências

143. Da mesma forma que na avaliação da influência do programa no tempo de sobrevivência dos contemplados, também aqui se faz necessário a comparação com um grupo de controle para avaliação dos dados.

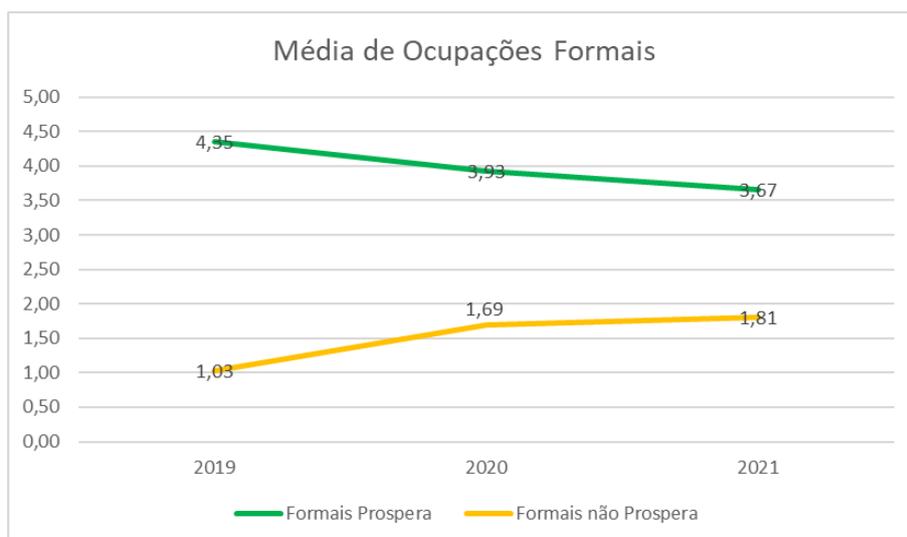
144. Como a coleta também se deu por meio de pesquisa telefônica, da mesma forma que na avaliação anterior, os resultados observados não serão extrapolados para a população pela ocorrência do viés de não resposta.

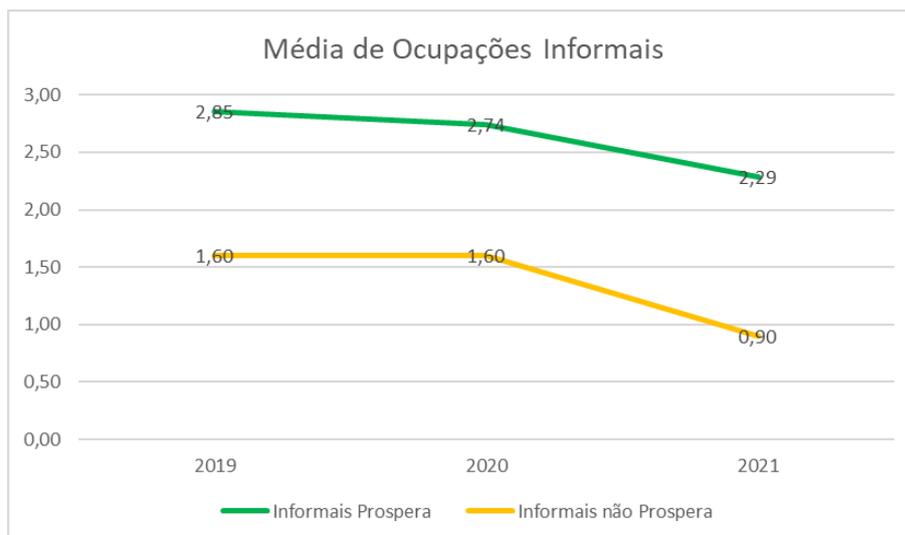
Análise de Ocupações

145. Foram obtidas 40 respostas dos formais prospera, 36 dos formais não prospera, 35 dos informais prospera e apenas 10 dos informais não prospera.

146. A média de ocupações foi calculada para cada um dos três anos da pesquisa e é apresentada na tabela e nos gráficos a seguir.

Média de Ocupações/Ano	2019	2020	2021
Formais Prospera	4,35	3,93	3,67
Formais não Prospera	1,03	1,69	1,81
Informais Prospera	2,85	2,74	2,29
Informais não Prospera	1,60	1,60	0,90





Fonte: DC25.

147. Os empreendimentos contemplados pelo Prospera/DF aparecem em verde, ao passo que os não contemplados aparecem em amarelo.

148. De início percebe-se o efeito da pandemia nas ocupações, que fez com que elas diminuíssem de 2019 para 2021, com exceção dos formais não prospera que aumentaram as ocupações nesse período.

149. Apesar de as ocupações terem reduzido no período avaliado, percebe-se que os empreendimentos assistidos pelo Prospera/DF apresentaram maior média de ocupações que os empreendimentos não assistidos, indicando que a atuação do programa teve influência na amostra avaliada.

150. Na comparação entre os empreendimentos formais, os contemplados pelo programa apresentaram média de ocupações duas vezes maior que os não atendidos, sendo um pouco menor a diferença entre os informais, em torno de 1,7 vezes.

151. Em relação aos formais não prospera, a metade dos empreendimentos que responderam à pesquisa foram iniciados em 2020 e 2021, durante o estado pandêmico, o que pode indicar efeito do viés de não resposta somado com negócios surgindo para suprir necessidades trazidas à tona pela pandemia, como empresas focadas em entregas.

152. O viés de não resposta pode ter resultado em empresas que não responderam por terem encerrado suas atividades, ao passo que as respostas obtidas se concentraram na parcela da amostra cujas empresas foram abertas a pouco tempo ou ainda permanecem em atividade, o que pode ajudar a explicar o aumento de ocupações nesse grupo mesmo com o efeito econômico do Covid.

153. Outro fato observado nas respostas obtidas dos formais prospera, foi que um dos empreendimentos selecionados foi uma cooperativa de agricultura familiar com número de cooperados variando entre 60 e 84 cooperados, o que, por sua vez, elevou a média de ocupações desse grupo.

154. Todavia, mesmo retirando-se essa cooperativa dos dados, a média de ocupações dos formais prospera ainda seria maior que dos formais não prospera com valores de 2,31, 2,46 e 2,21 para os anos de 2019 a 2021 respectivamente.

155. Apesar dos vieses possivelmente introduzidos pelo efeito de não resposta, verificou-se que o programa Prospera/DF traz como externalidade positiva um nível ocupacional maior dos empreendimentos contemplados com financiamentos, quando comparado com os não contemplados pelo financiamento.

2.1.6. Achado 6 (conformidade)

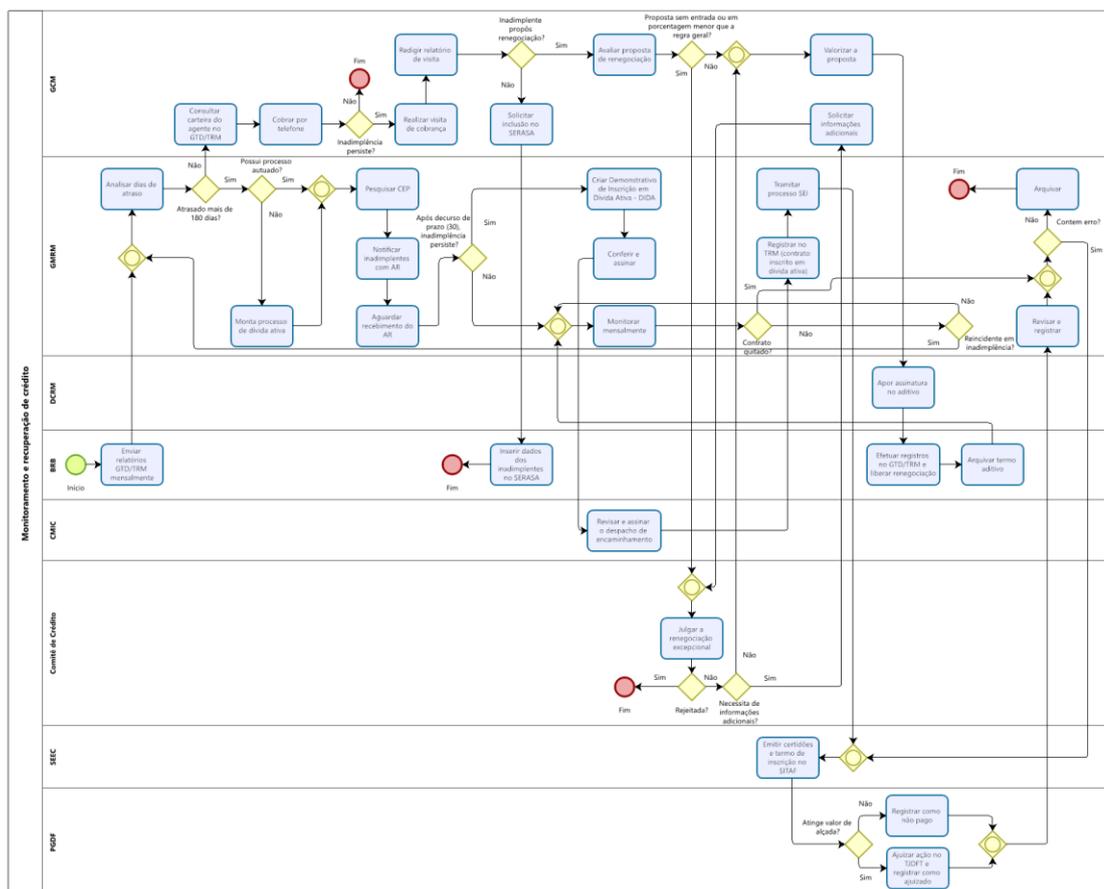
Procedimentos e controles eficazes em manter o nível de inadimplência acima da meta de 95%.

Critério

156. Indicador de inadimplência maior ou igual a 95% (meta PPA).

Análises e Evidências

157. O processo de monitoramento e recuperação de crédito estava bem documentado pelos gestores do programa. A seguir é apresentado o mapa desse processo elaborado pela equipe de auditoria.



Fonte: PT10.

158. Verificou-se que o processo estabelecido de monitoramento e recuperação de crédito conta com controles eficientes e vários procedimentos de contato com o credor, como será a seguir detalhado.

159. A Gerência de Monitoramento e Recuperação de Crédito – GCRM/Setrab aprecia o relatório de contrato ativo, gerado por um subsistema do HCE, em que constam informações dos contratos inadimplentes como: dias de atraso e o controle de cobranças.

160. No início da inadimplência, contratos com menos de 180 dias de atraso, são realizados dois procedimentos para a recuperação do crédito, primeiro um contato telefônico de cobrança e esclarecimento da situação, não surtindo efeito, é realizada uma visita de cobrança ao empreendimento.

161. Persistindo a inadimplência, o credor e seus avalistas são incluídos no Serasa e o processo continua sendo monitorado para acompanhamento da evolução do crédito.

162. Uma notificação é encaminhada com Aviso de Recebimento – AR após 180 dias de inadimplência para se proceder à inclusão em dívida ativa. Se após o prazo de 30 da notificação a inadimplência persistir, o credor é inserido na dívida ativa e os créditos são repassados para cobrança pela Procuradoria Geral do DF – PGDF.

163. Cabe destacar que a qualquer momento o credor pode buscar a renegociação por meio de qualquer um dos canais da Setrab (telefone dos agentes de crédito ou agências do trabalhador). A renegociação possui requisitos estabelecidos em normativo, como a necessidade do pagamento de uma entrada. Os casos justificados que solicitam exceção a esses regramentos são avaliados pelo Comitê de crédito.

164. Feita a renegociação e sanada a inadimplência o contrato volta a ser monitorado mensalmente. Nos contratos rurais, a Emater faz as mesmas tratativas que a Setrab/DF faz nos contratos urbanos.

165. Com a decretação do estado de emergência de Covid, foi publicada a Resolução nº 62/2020, que, entre outras coisas, suspendeu o pagamento das obrigações financeiras do Prospera/DF nos seguintes termos:

“VII - Nos termos da decretação do estado de emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do novo Coronavírus (Covid-19), **ficam excepcionalmente suspensos, durante esse período:**

a) A contagem dos prazos de carência estabelecidos neste artigo;

b) Os pagamentos das parcelas vincendas estabelecidas na forma deste artigo;”
(Grifos nossos)

166. Dessa forma, enquanto durar o estado de emergência de Covid, que teve início em abril de 2020, não é obrigatório o pagamento das parcelas vincendas, o que, por sua vez, determina que o índice de adimplência permanece em 100%.

167. A seguir é apresentado o quadro de evolução do índice de adimplência de 2010 a 2021.



GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ESTADO DO TRABALHO
SUBSECRETARIA DE MICROCRÉDITO E ECONOMIA SOLIDÁRIA
COORDENAÇÃO DE MICROCRÉDITO

Descrição	jul/21 (*)	dez/20 (*)	dez/19	dez/18	dez/17	dez/16	dez/15	dez/14	dez/13	dez/12	dez/11	dez/10
	Nº. De Contratos											
Concessão Total	185	506	688	680	848	816	248	1.336	1.129	905	0	835
Inadimplentes	0	0	8	33	38	17	11	48	57	33	0	97
Adimplentes	185	506	680	647	810	799	237	1.288	1.072	872	0	738
Índice de Adimplência dos Créditos Concedidos	100,00%	100,00%	98,84%	95,15%	95,52%	97,92%	95,56%	96,41%	94,95%	96,35%	0,00%	88,38%
Inadimplência Prospera	0,00%	0,00%	1,16%	4,85%	4,48%	2,08%	4,44%	3,59%	5,05%	3,65%	0,00%	11,62%
Inadimplência PJ - DF - BACEN (*)	14,30%											
Inadimplência PF - DF - BACEN(*)	8,60%											

Fontes:

Estadísticas do Programa, Relatório de Contratos Ativos extraído do sistema GTD/BRB.
Série Cidadania Financeira nº. 1 - Panorama do Microcrédito, págs. 3 e 17.

Obs.:

(*) O cálculo da inadimplência seguiu o seguinte critério: somatório das operações com parcelas vencidas acima de noventa dias sobre somatório de todas as operações de crédito realizadas na data base (ano).

(*) Com a publicação da Resolução nº. 62/2020, todos os novos contratos originados nos anos de 2020 e 2021 tiveram a prerrogativa da suspensão temporária de contagem de prazos e de pagamentos de obrigações financeiras do Programa de Microcrédito do FUNGER/DF-Prospera durante a decretação do estado de emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do novo Coronavírus (Covid-19)

Fonte: DC26.08.

168. Pela avaliação dos dados, percebe-se que o índice de inadimplência permaneceu acima da meta do PPA de 95%, com exceção de 2010.

169. Cabe salientar que o índice de inadimplência é calculado por número de contratos e não por valores, assim se um contrato se torna inadimplente de um total de dez contratos o índice de inadimplência passa a ser de 90%.

170. A inadimplência em valores também é calculada e acompanhada mensalmente pelos gestores (apresentada no quadro a seguir) e também permaneceu inferior a 5% (complemento de 95%) nos meses de abril e maio de 2021.

INDICADOR	INADIMPLÊNCIA			
DESCRIÇÃO	Indica o valor total em contratos ativos (saldo em aberto) no programa e a inadimplência acumulada, considerando a pausa de parcelas estabelecida pela Res. 62/2020 - CONAF, para contratos vencidos até 180 dias da data 14/03/2020.			
FINALIDADE	Avaliar os níveis de inadimplência anuais e históricos de valores vencidos e não pausados pela Res. 62/2020 - CONAF.			
ANO	MÊS	TOTAL EMPRESTADO	TOTAL INADIMPLENTE	PERCENTUAL INADIMPLÊNCIA
2021	ABRIL	R\$ 17.553.423,30	R\$ 745.969,38	4,25%
2021	MAIO	R\$ 17.077.019,37	R\$ 660.864,93	3,87%
VARIAÇÃO	%	-3%	-11%	-9%

Fonte: DC26.06.01.

171. Assim, percebe-se que o Prospera/DF possui mecanismos efetivos de recuperação de seus créditos, tendo estabelecido procedimentos e controles eficazes em manter o nível de inadimplência acima da meta de 95%.

2.2. Questão de Auditoria 2:

Em que medida há isonomia na seleção dos empreendimentos contemplados com recursos do Prospera/DF?

Não foi possível verificar a isonomia no processo de seleção dos empreendimentos contemplados, pois não existem critérios de seleção ou de ordenamento na fila definidos em normativos, ou mesmo em manuais internos.

2.2.1. Achado 7

Ausência de mecanismo de controle que comprove a isonomia no processo de seleção dos empreendimentos contemplados com recursos do Prospera/DF.

Critério

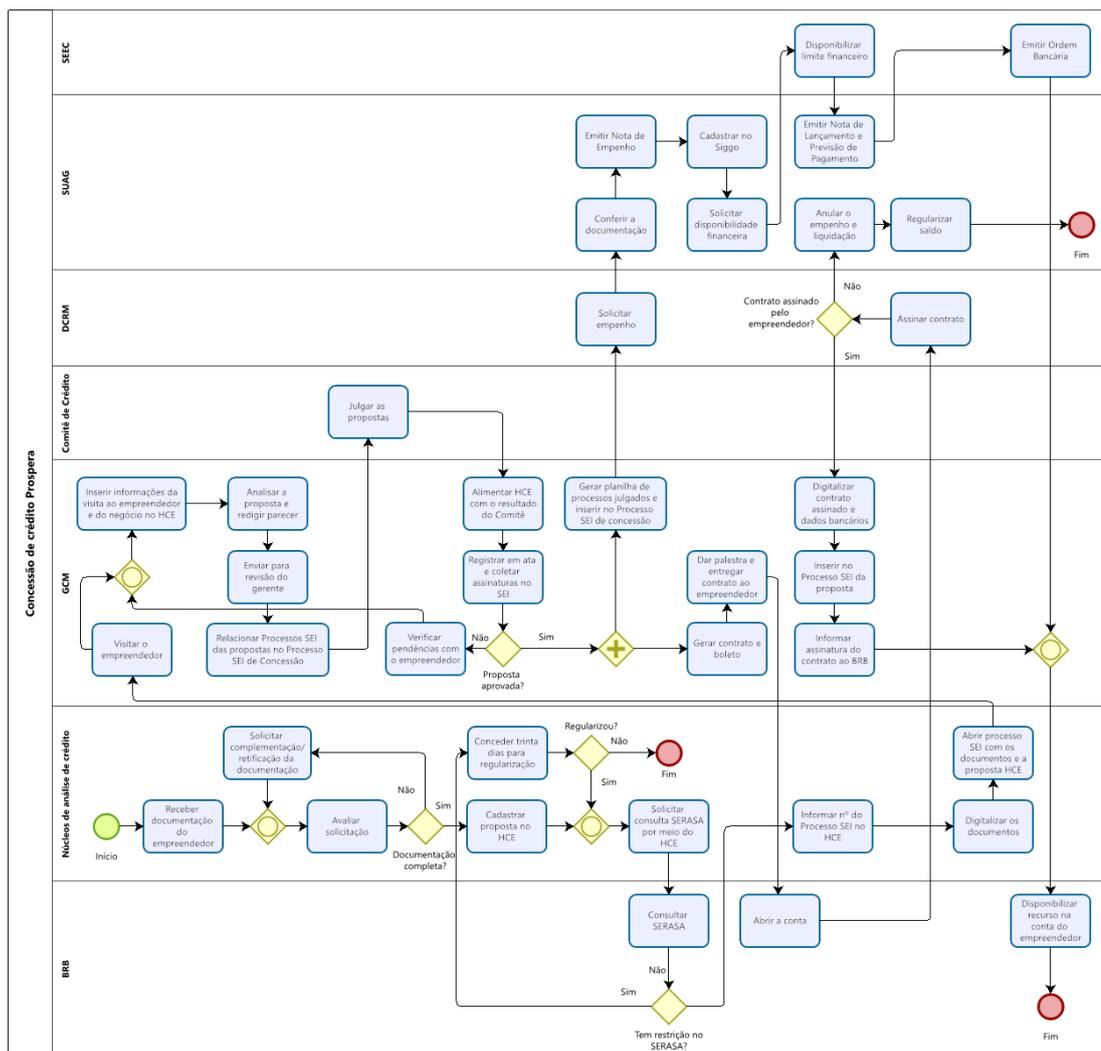
172. Os critérios utilizados são:
- a) deve haver critérios definidos em normativos para a seleção de propostas que serão avaliadas pelo Comitê de Crédito.
 - b) deve haver controle que garanta o respeito ao posicionamento das propostas na fila.

Análises e Evidências

173. Para que fosse possível avaliar se o programa Prospera/DF proporciona isonomia na seleção dos contemplados, foram elaboradas duas entrevistas, a primeira com perguntas mais gerais a respeito do programa, e a segunda mais específica para evidenciar o processo de seleção dos contemplados.

174. Constatou-se que o sistema utilizado pelo Prospera/DF estabelece um ordenamento sequencial dos requerentes de acordo com a ordem de apresentação das propostas, entendida como o cumprimento dos requisitos legais e apresentação da documentação completa.

175. O processo de concessão de crédito estava bem documentado pelos gestores do programa. A seguir é apresentado o mapa desse processo de concessão, elaborado pela equipe de auditoria.



Fonte: PT05.

176. Em princípio, não há competição entre os solicitantes, no sentido de que não há um processo seletivo em sentido estrito. Todas as propostas que cumprem os requisitos legais e apresentam a documentação completa, se tornando aptas à apreciação do Comitê de crédito, entram na sequência para avaliação. A montagem dessa sequência é realizada pelo perfil “presidente” do HCE.

177. A avaliação realizada envolve, entre outras coisas: tomador sem restrições no Serasa ou na Receita Distrital, apresentação de avalistas e comprovação de capacidade de pagamento.

178. Como os recursos financeiros necessários para oferta de crédito nem sempre estão disponíveis, as solicitações que se tornam aptas são agrupadas para avaliação pelo Comitê nos momentos em que estão disponíveis os recursos financeiros.

179. Pode acontecer de uma proposta com numeração inferior no HCE ser escolhida para apreciação pelo Comitê. Esses casos ocorrem quando as propostas mais antigas não apresentaram toda a documentação necessária, ou nos casos em que o recurso financeiro disponível para aquela rodada de avaliação do Comitê é insuficiente para contemplar a próxima proposta da fila, sendo selecionada a próxima proposta apta com valor condizente com o recurso disponível de forma a maximizar o uso desse recurso.

180. Ao fim do ano, as propostas para as quais não há recursos financeiros ou orçamentários perdem a validade, devendo ser realizado novo pedido no exercício seguinte por aqueles empreendedores que ainda tiverem interesse no financiamento.

181. Ocorre ainda o caso em que há destinação de recursos de emendas parlamentares apenas para propostas de financiamento rural, por exemplo. Nesses casos, as propostas rurais e urbanas têm que ser discriminadas de forma a permitir a destinação do recurso parlamentar adequadamente.

Pontos de melhoria da isonomia no processo de seleção de contemplados.

182. Foi informado que, em geral, a avaliação dos pedidos pelo Comitê de crédito é feita pela ordem de apresentação das propostas, quando não há restrições financeiras e orçamentárias.

183. Ocorre que, no ano de 2020, em que houve restrições financeiras e orçamentárias, decidiu-se pela não liberação de créditos rurais, visto que eles consomem mais recursos e geram menos ocupações se comparados aos créditos urbanos.

184. A alteração foi efetivada pois o perfil “presidente” do sistema HCE, utilizado na gestão do programa, tem a prerrogativa de alterar a ordem da fila a ser apresentada ao Comitê de crédito.

185. O caso apontado acima pode ser considerado um ponto de melhoria, pois a falta de regulamentação que estabeleça quais os critérios de ordenamento das propostas a serem avaliadas pelo Comitê de crédito, ou quais situações poderiam ensejar a alteração dessa ordem causam a impressão de falta de isonomia na seleção das propostas.

186. Outro ponto de melhoria reside no citado caso das emendas parlamentares, no qual é necessário o regramento por meio de normativos para melhor guiar os gestores na forma de segregação das propostas rurais e urbanas.

187. Não existe um normativo que regule a organização da fila de apreciação das propostas. Os gestores do Prospera/DF têm autonomia para alterar os critérios de ordenamento das propostas a depender da situação, o que não é desejável.

188. A criação de um normativo pode, além de trazer maior isonomia na apreciação dos pedidos de crédito, também prever mecanismos para que o valor médio das propostas contempladas se aproxime da meta prevista no PPA, ou que sejam estabelecidos limites para a quantidade de recursos destinada para cada grupo (rural, urbano, ou em situação de vulnerabilidade).

189. Apesar de ser possível verificar uma série de controles inseridos no processo de seleção da concessão de crédito, é plausível verificar que o processo ainda apresenta vários pontos de melhoria, como foi apontado acima.

190. Em síntese, verifica-se a necessidade de um normativo que:

- a) defina critérios claros de seleção de propostas que serão avaliadas pelo Comitê de crédito;
- b) garanta o respeito ao posicionamento das propostas na fila; e
- c) enumere os casos excepcionais de alteração da ordem na fila de seleção de propostas.

Causas

191. Aponta-se com causa que contribuiu para o achado a ausência de regulamentação e controle dos critérios de ordenamento das propostas a serem avaliadas pelo Comitê de crédito, bem como os casos excepcionais de alteração dessa ordem.

Efeitos

192. Possibilidade de seleção não isonômica dos contemplados com recursos do Prospera/DF.

Considerações dos gestores

193. Com relação ao presente achado de auditoria, o Gabinete do Governador e a Setrab/DF apresentaram, tempestivamente, por meio do Ofício nº 36/2022 – GAG/CJ (peça 29) e anexo (peça 28), as seguintes considerações:

“Considerando que o sistema utilizado pelo Prospera/DF estabelece um ordenamento sequencial dos requerentes de acordo com a ordem de apresentação das propostas, entendida como o cumprimento dos requisitos legais e apresentação da documentação completa.

Considerando que a avaliação realizada envolve, entre outras coisas: tomador sem restrições no Serasa ou na Receita Distrital, apresentação de avalistas e comprovação de capacidade de pagamento.

Considerando que aconteça de uma proposta com numeração inferior no HCE ser escolhida para apreciação pelo Comitê. Esses casos ocorrem quando as propostas mais antigas não apresentaram toda a documentação necessária, ou nos casos em que o recurso financeiro disponível para aquela rodada de avaliação do Comitê é insuficiente para contemplar a próxima proposta da fila, sendo selecionada a próxima proposta apta com valor condizente com o recurso disponível de forma a maximizar o uso desse recurso.

Haja visto o achado informado, após verificar uma serie de controles inseridos no processo de seleção da concessão de crédito, é necessário verificar que o processo ainda apresenta vários pontos de melhoria, os quais são pauta para elaboração de minuta de Resolução na qual a Setrab irá propor ao Conselho do Funger:

- Estabeleça critérios claros de seleção de propostas que serão avaliadas pelo Comitê de Crédito;*
- Assegure o respeito ao posicionamento das propostas na fila; e*
- Descreva os casos excepcionais de alteração da ordem na fila de seleção de propostas.”*

194. Ressalte-se que o Gabinete do Governador reapresentou o posicionamento da Setrab/DF a eles encaminhado e constante do anexo (peça 28) do referido Ofício, sem trazer nenhuma consideração nova em relação ao presente achado e a todos os demais.

Posicionamento da equipe de auditoria

195. No presente achado o gestor reafirma o que foi apresentado pela equipe de auditoria, mostrando-se receptivo às sugestões de estabelecimento de critérios de seleção de propostas, posicionamento das mesmas e casos excepcionais de alteração dessa ordem.

196. Assim a manifestação acima não possui o condão de alterar as análises, evidências e proposições constantes do Relatório Prévio de Auditoria quanto a este

Achado.

Proposição

197. Sugere-se recomendar à Setrab/DF:
- a) o estabelecimento em normativo de critérios de ordenamento das propostas a serem avaliadas pelo Comitê de crédito, bem como da enumeração dos casos excepcionais de alteração dessa ordem, devidamente justificados; e
 - b) o estabelecimento de controles que garantam a observância ao princípio da impessoalidade e o respeito ao posicionamento das propostas na fila.

Benefícios Esperados

198. Espera-se, com isso, maior transparência e isonomia no processo de seleção dos empreendimentos contemplados com recursos do Prospera/DF.

3. Conclusão

199. A presente auditoria visou avaliar a gestão orçamentária, financeira e operacional do programa Prospera/DF, havendo o trabalho se desdobrado em duas questões de auditoria.

200. Na primeira questão, entendeu-se que o programa acompanha os empreendimentos de seus credores, alcançando nível de adimplência acima de 95%, foi efetivo em aumentar o nível de emprego e favoreceu a sobrevivência dos empreendimentos avaliados com incrementos de 6 anos e 8 meses para os formais e de 9 anos e 4 meses para os informais avaliados.

201. Entretanto, não é eficaz em conceder empréstimos e financiamentos para empreendimentos produtivos de pequeno porte, visto que se encontra em descompasso com as metas de oferta de crédito, de empreendimentos atendidos e média de financiamentos estabelecidos no PPA 2020/2023.

202. Em relação à segunda questão, não foi possível verificar a isonomia no processo de seleção dos empreendimentos contemplados, pois não existem critérios de seleção ou de ordenamento na fila definidos em normativos, ou mesmo em manuais internos.

203. De forma geral, constatou-se que o Prospera/DF está bem estruturado em relação ao acompanhamento dos empreendimentos contemplados, incluindo sua dívida, auxiliou os empreendimentos avaliados a aumentarem sua renda e permanecerem em funcionamento por maior período que os não contemplados, mas que não consegue ampliar sua oferta de crédito a ponto de atingir as metas previstas no PPA 2020/2023 por falta de recursos financeiros disponibilizados de forma tempestiva e em quantidade suficiente, além de necessitar fortalecer a isonomia na seleção de seus contemplados pela formalização dos critérios de seleção.

4. Proposições

204. Ante o exposto, sugere-se ao egrégio Plenário:

- I – tomar conhecimento do:
 - a) Relatório Final de Auditoria (peça 31);
 - b) Ofício nº 36/2022 – GAG/CJ (peça 29) e anexo (peça 28);
- II – recomendar ao Chefe do Poder Executivo distrital que avalie a conveniência e oportunidade de ampliar a disponibilização de recursos financeiros e orçamentários para fomentar a oferta de crédito por meio do programa Prospera/DF com o objetivo de alcançar pelo menos 80% da meta estabelecida no PPA 2020-2023;
- III – recomendar à Secretaria de Estado de Trabalho do DF – Setrab/DF que:
 - a) implemente mecanismos de verificação e controle do quantitativo de ocupações geradas pelos empreendimentos financiados pelo Prospera/DF, adotando-o para fins de apuração do indicador de desempenho, em vez de utilizar a expectativa de geração de empregos;
 - b) estabeleça, em normativo, critérios de ordenamento das propostas a serem avaliadas pelo Comitê de crédito, bem como a enumeração dos casos excepcionais de alteração dessa ordem, devidamente justificados; e
 - c) estabeleça controles que garantam a observância ao princípio da impessoalidade e o respeito ao posicionamento das propostas na fila;
- IV – alertar à Setrab/DF que:
 - a) o valor médio de empréstimos concedidos pelo Prospera/DF no período 2020-2021 não está compatível com a meta estabelecida no PPA 2020-2023;
 - b) o quantitativo de ocupações geradas pelo Prospera/DF no período de 2020-2021 encontra-se abaixo da meta estabelecida no PPA 2020-2023, devendo ser adotadas medidas de melhoria de desempenho do programa;
- V – autorizar a devolução dos autos à Semag, para os devidos registros e posterior arquivamento, sem prejuízo de futura fiscalização sobre a matéria.

Brasília (DF), 17 de fevereiro de 2022.

Carlos Alberto Cascão Jr
Auditor de Controle Externo – Mat. 1437-9

Gabriel de Oliveira Reges
Auditor de Controle Externo – Mat. 1594-5



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DAS SESSÕES

Sessão Ordinária Nº 5289, de 16/03/2022

TCDF/Secretaria das Sessões
Folha:.....
Processo:
00600-00005556/2021-57-e
Rubrica:.....

PROCESSO Nº 00600-00005556/2021-57-e

RELATOR : CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL ALVES DE OLIVEIRA

EMENTA : Plano Geral de Fiscalização do Tribunal de Contas do Distrito Federal para o exercício 2021, com objetivo de avaliar a gestão orçamentária, financeira e operacional do programa Prospera/DF, realizada predominantemente na Secretaria de Estado de Trabalho do Distrito Federal - SETRAB.

DECISÃO Nº 793/2022

O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I - tomar conhecimento do Ofício nº 36/2022 - GAG/CJ (peça 29) e anexo (peça 28); II - recomendar ao Chefe do Poder Executivo distrital que avalie a conveniência e oportunidade de ampliar a disponibilização de recursos financeiros e orçamentários para fomentar a oferta de crédito por meio do programa Prospera/DF, com o objetivo de alcançar pelo menos 80% da meta estabelecida no PPA 2020-2023; III - recomendar à Secretaria de Estado de Trabalho do Distrito Federal - Setrab/DF que: a) implemente mecanismos de verificação e controle do quantitativo de ocupações geradas pelos empreendimentos financiados pelo Prospera/DF, adotando-o para fins de apuração do indicador de desempenho, em vez de utilizar a expectativa de geração de empregos; b) estabeleça, em normativo, critérios de ordenamento das propostas a serem avaliadas pelo comitê de crédito, bem como a enumeração dos casos excepcionais de alteração dessa ordem, devidamente justificados; c) estabeleça controles que garantam a observância ao princípio da impessoalidade e o respeito ao posicionamento das propostas na fila; IV - alertar a Setrab/DF de que: a) o valor médio de empréstimos concedidos pelo Prospera/DF no período 2020-2021 não está compatível com a meta estabelecida no PPA 2020-2023; b) o quantitativo de ocupações geradas pelo Prospera/DF no período de 2020-2021 encontra-se abaixo da meta estabelecida no PPA 2020-2023, devendo ser adotadas medidas de melhoria de desempenho do programa; V - autorizar: a) o encaminhamento de cópia do relatório final de auditoria, do relatório/voto do Relator e desta decisão à Casa Civil do Distrito Federal e à Setrab/DF; b) o retorno dos autos à Semag, para os devidos registros e posterior arquivamento, sem prejuízo de futura fiscalização sobre a matéria.

Presidiu a sessão o Presidente, Conselheiro PAULO TADEU. Votaram os Conselheiros MANOEL DE ANDRADE, INÁCIO MAGALHÃES FILHO, MÁRCIO MICHEL e ANDRÉ CLEMENTE. Participou o representante do MPJTCDF, Procurador-Geral em exercício DEMÓSTENES TRES ALBUQUERQUE. Ausentes o Conselheiro RENATO RAINHA e a Conselheira ANILCÉIA MACHADO.

SALA DAS SESSÕES, 16 de Março de 2022


João Batista Pereira De Souza
Secretário das Sessões



Paulo Tadeu Vale Da Silva
Presidente