



CGU

Controladoria-Geral da União

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

FINANCIADORA DE ESTUDOS E PROJETOS - FINEP

Exercício 2019

27 de setembro de 2019

Controladoria-Geral da União - CGU
Secretaria Federal de Controle Interno

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Órgão: **FINANCIADORA DE ESTUDOS E PROJETOS**

Unidade Examinada: **FINANCIADORA DE ESTUDOS E PROJETOS - FINEP**

Município/UF: **Rio de Janeiro/Rio de Janeiro**

Ordem de Serviço: **201900775**

Missão

Promover o aperfeiçoamento e a transparência da Gestão Pública, a prevenção e o combate à corrupção, com participação social, por meio da avaliação e controle das políticas públicas e da qualidade do gasto.

Auditoria Anual de Contas

A Auditoria Anual de Contas tem por objetivo fomentar a boa governança pública, aumentar a transparência, provocar melhorias na prestação de contas dos Órgãos e Entidades federais, induzir a gestão pública para resultados e fornecer opinião sobre como as contas devem ser julgadas pelo Tribunal de Contas da União.

QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO PELA CGU?

O objetivo foi avaliar a gestão da Finep no exercício de 2018, conforme escopo definido com o TCU.

Nesse sentido, esse relatório consiste, sobretudo, na consolidação dos resultados da auditoria de Avaliação de Resultados da Gestão realizada na Financiadora no âmbito da Ação de Controle n.º 201900280, que teve como escopo a análise do processo de cobrança, renegociação e recuperação de crédito em operações de financiamento reembolsável centralizado.

Ademais, na mencionada Ação de Controle foi analisada a adequação do pagamento de benefícios e vantagens a empregados da Finep, por meio da análise dos controles existentes referentes às rubricas “Adicional de Qualificação”, “Gratificação de Titularidade” e “Auxílio Educação e Guarda”.

Avaliou-se ainda o atendimento da Financiadora quanto a questões apontadas em acórdãos do TCU, emitidos desde o último processo de contas na Finep, com determinação específica à CGU para acompanhamento, bem como quanto às recomendações emitidas pela CGU.

POR QUE A CGU REALIZOU ESSE TRABALHO?

Este Relatório visa subsidiar o julgamento das contas apresentadas pela Financiadora de Estudos e Projetos (Finep) ao TCU referentes ao exercício de 2018.

QUAIS AS CONCLUSÕES ALCANÇADAS PELA CGU? QUAIS AS RECOMENDAÇÕES QUE DEVERÃO SER ADOTADAS?

A CGU não proferiu recomendações por meio deste Relatório.

Contudo, por intermédio do trabalho de Avaliação de Resultado da Gestão que resultou no Relatório CGU n.º 201900280, cujos achados foram abordados de forma sucinta neste documento, foram emitidas recomendações relacionadas ao processo de cobrança, renegociação e recuperação de crédito no âmbito das operações de financiamento reembolsável centralizado da Finep, bem como à concessão de benefícios e vantagens a empregados da Financiadora, no que diz respeito às rubricas “Adicional de Qualificação”, “Gratificação de Titularidade” e “Auxílio Educação e Guarda”.

Quanto ao atendimento às recomendações/determinações emitidas pelo Tribunal de Contas da União à Finep, concluiu-se que foram atendidos os itens 71 a 74 do Acórdão 2.733/2016 – 2ª Câmara, assim como 44 recomendações do Acórdão nº 1.414/2016 – TCU – Plenário. Entretanto, observou-se que restam pendentes de atendimento ou com atendimento parcialmente concluído pela Unidade 32 recomendações do Acórdão nº 1.414/2016 – TCU – Plenário.

Verificou-se ainda a existência de rotina de acompanhamento e de atendimento das recomendações realizadas pela CGU, apesar da reiteração de recomendações relevantes por ausência de implementação por prazo superior a quatro anos.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AGEP - Área de Gestão de Pessoas – AGEP
ALOG - Área de Logística
APLA - Área de Planejamento
ARG - Avaliação de Resultado da Gestão
CGU – Controladoria-Geral da União
CRC - Comitê de Recuperação de Crédito
DCOB - Departamento de Cobrança
DN - Decisão Normativa
DREC - Departamento de Recuperação de Crédito
Finep - Financiadora de Estudos e Projetos
IT-OPE – Instrução de Trabalho Operacional
IN - Instrução Normativa
N-OPE – Norma Operacional
SFC - Secretaria Federal de Controle Interno
TCU – Tribunal de Contas da União
UPC - Unidade Prestadora de Contas

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	6
RESULTADOS DOS EXAMES	8
1. Fragilidade dos controles associados ao processo de cobrança, renegociação e recuperação de créditos provenientes da concessão de financiamentos reembolsáveis centralizados	8
2. Manutenção de pendências apontadas pelo TCU no Acórdão nº 1.414/2016 – Plenário.	9
3. A Finep pratica um monitoramento adequado de seu Plano de Providências Permanente, apesar da existência de recomendações relevantes pendentes de atendimento pela Unidade por prazo significativo.	10
4. Critérios para a concessão dos adicionais remuneratórios “Adicional de Qualificação” e “Gratificação de Titularidade”, bem como do benefício “Auxílio Educação e Guarda”, insatisfatórios.	12
5. Avaliação da conformidade do rol de responsáveis e das peças do processo anual de prestação de contas.	12
CONCLUSÃO	14
ANEXOS	16
I – MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE AUDITADA E ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA	16
II – RELATÓRIO DE AUDITORIA N.º 201900280	

INTRODUÇÃO

Em decorrência dos trabalhos efetuados no âmbito da Ação de Controle nº 201900775, apresentam-se os resultados dos exames realizados por meio da Auditoria Anual de Contas da Financiadora de Estudos e Projetos (Finep), no contexto do Processo de Prestação de Contas Anual, com vistas ao atendimento do art. 3º, da Decisão Normativa TCU nº 172, de 12.12.2018, para subsidiar o julgamento das contas apresentadas pela Financiadora ao TCU.

No Relatório de Auditoria encontram-se os Achados de Auditoria, que contêm o detalhamento das análises realizadas. Consistindo, assim, em subsídio ao julgamento das contas apresentadas pela Unidade ao TCU.

Cabe ressaltar que o presente relatório consiste na consolidação dos resultados da auditoria de Avaliação de Resultados da Gestão realizada na Finep no âmbito da Ação de Controle n.º 201900280, cujos pontos já foram objeto de manifestação anterior da Unidade e cujas recomendações já foram discutidas anteriormente em reunião com a Financiadora.

Ademais, avaliou-se o atendimento da Finep quanto a questões apontadas em acórdãos do TCU, emitidos desde o último processo de contas na Finep, com determinação específica à CGU para acompanhamento, bem como quanto às recomendações emitidas pela CGU.

De acordo com o escopo de auditoria firmado, por meio da Ata de Reunião realizada em 20.02.2019, entre Controladoria Regional da União no Estado do Rio de Janeiro e a Secretaria de Controle Externo da Administração Indireta no Rio de Janeiro – Secex Estatais RJ, foram efetuadas as seguintes análises:

- Resultados Quantitativos e Qualitativos, voltado para operações de crédito reembolsável centralizado, especificamente em relação ao processo de cobrança, renegociação e recuperação de créditos, no que diz respeito aos controles existentes e aos normativos aplicáveis.
- Atuação do gestor quanto às questões apontadas em acórdãos do TCU, emitidos desde o último processo de contas na Finep, com determinação específica à CGU para acompanhamento.
- Atuação da Financiadora quanto às recomendações emitidas pela CGU.
- Gestão de Pessoas, voltada para a adequação do pagamento de benefícios e vantagens.
- Conformidade das peças e do rol de responsáveis da empresa;

As questões de auditoria que se buscou responder foram:

- A Finep dispõe de controles que indiquem os devedores de financiamentos reembolsáveis inadimplentes?
- O processo de cobrança, renegociação e recuperação de créditos está normatizado?
- A Finep está adotando todas as providências para cobrar os créditos conforme previsto em normativos?

- Existem determinações/recomendações do TCU à UPC que contenham determinação específica à CGU para acompanhamento, e as mesmas foram atendidas?
- A Financiadora mantém uma rotina de acompanhamento e atendimento das recomendações emanadas pela CGU? Existem recomendações pendentes de atendimento e que impactam a gestão da unidade?
- Houve pagamento de benefícios e vantagens à funcionários da Finep que estejam além dos parâmetros definidos?
- Considerando a natureza jurídica e o negócio da Finep, as peças disponibilizadas pela unidade estão em conformidade com as normas e orientações?

Não foram realizados trabalhos de campo, tendo sido efetuada a consolidação de informações coletadas referentes ao exercício sob exame, bem como analisado o processo de contas apresentado pela unidade auditada, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal. De modo a se obter as evidências necessárias à execução dos trabalhos, houve a emissão de solicitação de auditoria e consultado o Relatório de Gestão do 2018 da Empresa.

Durante a execução dessa auditoria, foram incorporadas informações e os resultados obtidos em decorrência dos trabalhos realizados no âmbito da OS 201900280 da CGU.

RESULTADOS DOS EXAMES

1. Fragilidade dos controles associados ao processo de cobrança, renegociação e recuperação de créditos provenientes da concessão de financiamentos reembolsáveis centralizados

As análises efetuadas sobre o macroprocesso de financiamento reembolsável centralizado tiveram por escopo o processo de cobrança, renegociação e recuperação de créditos, no que diz respeito aos controles existentes e aos normativos aplicáveis, e seu resultado encontra-se no Relatório de Auditoria n.º 201900280.

Sobre os controles adotados pela Finep para identificar os devedores de financiamentos reembolsáveis inadimplentes, bem como para acompanhar as operações em renegociação (incluindo operações ajuizadas e não ajuizadas, adimplentes ou não), verificou-se que não são satisfatórios. Assim sendo, recomendou-se a definição de indicador oficial da taxa de inadimplência da Financiadora e o aprimoramento dos sistemas de acompanhamento de financiamentos reembolsáveis (Finep Inovação e do Finep Crédito) por meio da regularização das fragilidades identificadas pela Auditoria Interna.

Quanto à regulamentação do fluxo de cobrança, renegociação e recuperação de créditos, constatou-se a ausência de normas atualizadas, **Erro! Indicador não definido**.

Selecionou-se amostra de 28% das propostas de renegociação de dívida com data de entrada no Departamento de Recuperação de Crédito entre 01.01 e 31.12.2018, visando aferir se a Finep está adotando todas as providências para cobrar os créditos em aderência aos normativos. Verificou-se morosidade na adoção de medidas objetivando a cobrança de créditos que foram objeto de propostas de renegociação, bem como falhas na formalização e na execução do fluxo de análise, tendo sido destacadas as fragilidades relacionadas à análise das propostas de renegociação dos contratos de financiamento n.ºs 02.11.0284.00, 02.12.0299.00, 02.10.0074.00 e 02.12.0306.00.

Dentre as principais causas encontradas, ressaltam-se deficiências em sistemas informatizados, uma vez que controles relacionados ao fluxo de análise das propostas de renegociação e ao cálculo de valores ainda são manuais; reorganizações internas, que resultaram em mudanças no organograma e no Regimento Interno; morosidade na implementação de recomendações da Auditoria Interna; e fragilidades nos procedimentos adotados.

Ademais, vale citar que outra causa verificada foi a inexistência de normas atualizadas relacionados ao fluxo de análise de propostas de renegociação, tendo em vista a necessidade de formalização de controles (segregação de funções entre os responsáveis pela elaboração e aprovação dos posicionamentos das áreas; exigência de parecer jurídico; e especificação dos documentos nos quais o CRC deve amparar as suas decisões e exigência de registro das evidências utilizadas); de alteração do prazo máximo de

análise das propostas de recuperações extrajudiciais; e de estabelecimento de critérios para prorrogações de prazo de pagamento sem as devidas garantias.

Desta forma, recomendou-se a implantação de sistema informatizado, que registre todo o fluxo de análise de propostas de renegociação de dívidas e automatize cálculos de valores, controle de prazos de vencimento de dívidas e de renegociações, controle de documentos utilizados no processo de análise e tomada de decisão quanto às renegociações examinadas, além de substituir o sistema de cobrança utilizado pelo Departamento de Cobrança e os controles manuais do referido Departamento e do Departamento de Recuperação de Crédito.

Recomendou-se, também, a conclusão da revisão dos normativos relacionados ao processo de cobrança, renegociação e recuperação de créditos (Regulamento do CRC, N-OPE-002/09, IT-OPE-003/09 e IT-OPE-007/11), incluindo a previsão de definição de procedimentos a serem adotados quando da renegociação de glosa, de forma a aprimorar os controles dos seus procedimentos.

Por fim, recomendou-se a regulamentação do tratamento da cláusula de vencimento antecipado da dívida e o prazo para análise das prestações de contas finais dos contratos de financiamento reembolsáveis.

2. Manutenção de pendências apontadas pelo TCU no Acórdão nº 1.414/2016 – Plenário.

Desde o último processo de contas na Finep, realizado em 2017 sobre o exercício de 2016, verificou-se, em pesquisa ao *site* do TCU, 14 acórdãos em 2017 e sete acórdãos em 2018. Nenhum desses dez acórdãos possuía determinação específica à CGU para acompanhamento.

Contudo, identificou-se um acórdão emitido em 2019 com determinação de análise à Secretaria Federal de Controle Interno, no âmbito do exame da prestação de contas anuais da Finep do exercício de 2017, qual seja: Acórdão TCU nº 528/2019 – 2ª Câmara, com indicativo de verificação do cumprimento pela estatal dos itens 71 a 74 do Relatório que integra o Acórdão 2.733/2016 – 2ª Câmara nos termos do item 9.5 da referida deliberação e dos subitens 9.3.4 e 9.1.1 a 9.1.31 do Acórdão 1.414/2016 – Plenário.

Considerando que, quando da publicação do Acórdão TCU nº 528/2019 – 2ª Câmara, a CGU já havia concluído o exame da prestação de contas/2017 da Financiadora, e conforme entendimento mantido junto à Secretaria de Controle Externo da Administração Indireta no Rio de Janeiro, a avaliação do Órgão de Controle Interno foi realizada em maio/2019 e registrada na Nota Técnica nº 1025/2019/CGFIN/DAE/SFC. A SFC considerou passíveis de classificação como atendidos os itens 71 a 74 do Acórdão 2.733/2016 – 2ª Câmara e 33 do Acórdão nº 1.414/2016 – TCU – Plenário, de modo que restariam pendentes 43 recomendações, sendo quatro em função da ausência de manifestação da Finep.

Das 39 recomendações do Acórdão nº 1.414/2016 – TCU – Plenário classificadas como não atendidas, 28 são de competência da ALOG e dizem respeito a conteúdo de normativos internos, publicidade de documentos relacionados a aquisições, elaboração de plano de gestão de logística sustentável, estabelecimento e adoção de padrões para especificações técnicas, controles internos na etapa de elaboração de estudos técnicos preliminares, termo de referência ou projeto básico e gestão de contratos. Outras quatro são recomendações atribuídas à APLA e abrangem o estabelecimento de objetivos organizacionais e de indicadores, a definição de metas para gestão de aquisições, bem como a avaliação da necessidade de atribuir a um comitê as decisões relativas a aquisições. Ademais, sete recomendações são de alçada da AGEP e tratam de critérios e condições para ocupação de cargos em comissão e funções de confiança, avaliação das necessidades de recursos humanos para a área de aquisições e capacitação em gestão de riscos.

Em resposta à versão preliminar deste Relatório, a Finep apresentou esclarecimentos adicionais para as 28 recomendações do Acórdão nº 1.414/2016 – TCU – Plenário de competência da ALOG e classificadas como não atendidas quando da emissão da Nota Técnica nº 1025/2019/CGFIN/DAE/SFC, bem como para quatro recomendações do Acórdão para as quais não havia sido registrada manifestação da Financiadora por ocasião da elaboração da Nota.

A análise efetuada pela CGU acerca das 32 recomendações foi registrada no Anexo, sendo que onze foram consideradas atendidas, seis parcialmente atendidas e quinze não atendidas. Dentre as classificadas como não atendidas, cabe destacar que a Finep informou que três serão tratadas no âmbito da revisão de Regulamento. Em outras três recomendações consideradas não atendidas (9.1.31.6.1, 9.1.31.6.2 e 9.1.31.7), a Finep esclareceu que realiza a fiscalização de toda a documentação referente às obrigações trabalhistas, previdenciárias e para com o FGTS, a fim de minorar riscos de condenação em eventual ação trabalhista por parte dos funcionários da contratada. A Unidade avalia que a fiscalização do cumprimento de obrigações trabalhistas de todos os funcionários terceirizados é uma atividade que não compromete o funcionamento da área de aquisições e que reduz o risco e por isso é de seu interesse continuar com a referida prática.

3. A Finep pratica um monitoramento adequado de seu Plano de Providências Permanente, apesar da existência de recomendações relevantes pendentes de atendimento pela Unidade por prazo significativo.

Durante o mês de maio de 2019, foi realizada atividade de monitoramento que envolveu o tratamento de 51 recomendações exaradas para a Finep, visando a correção de impropriedades identificadas em trabalhos anteriores. Após as avaliações pertinentes, oito recomendações foram atendidas, permanecendo 42 em monitoramento (82%), conforme detalhamento a seguir:

Quadro – Situação das Recomendações da CGU

Classificação	Quantidade	%
Atendidas	8	16
Prorrogadas	18	35
Reiteradas	24	47
Canceladas	1	2
Total	51	100

Fonte: Sistema Monitor da CGU

Em vista das atualizações das manifestações do gestor verificadas no Sistema Monitor, concluiu-se que a Finep mantém uma rotina de acompanhamento e de atendimento das recomendações realizadas pela CGU. Ressalte-se, no entanto, a reiteração por ausência de implementação por prazo superior a quatro anos desde o encaminhamento pela CGU, de recomendações relevantes para uma adequada gestão da Finep, afetas a temas como:

- (i) Acompanhamento de contratos de subvenção econômica;
- (ii) Definição tempestiva do plano anual de visitas a convênios e termos de cooperação;
- (iii) Definição e mensuração de indicadores de desempenho institucional para a Finep;
- (iv) Acompanhamento gerencial efetivo da atuação dos agentes financeiros que operam em nome da Finep;
- (v) Efetividade na cobrança tempestiva de prestações de contas finais dos convênios com pendências.

Em contrapartida, foram implementadas providências corretivas em razão de recomendações da CGU para os seguintes temas de relevância:

- (i) Normatização da necessidade de acompanhamento conjunto de contratos com garantia utilizada por mais de um agente financeiro;
- (ii) Definição, em normativo próprio, dos critérios de liberação de recursos nos casos de aceitação de normatização de garantia evolutiva, de forma a manter o percentual exigido como garantia;
- (iii) Adoção de uma solução tecnológica para suprir as deficiências do sistema Finep Inovação na gestão dos contratos reembolsáveis.

O Relatório de Gestão relativo ao exercício de 2018 é o primeiro na forma de “relato integrado”, que é mais objetivo e não traz informações detalhadas sobre o atendimento das recomendações. De acordo com as informações apresentadas, a Finep teria atendido 12% das recomendações pendentes em 2018.

4. Critérios para a concessão dos adicionais remuneratórios “Adicional de Qualificação” e “Gratificação de Titularidade”, bem como do benefício “Auxílio Educação e Guarda”, insatisfatórios.

Com a finalidade de avaliar os controles adotados na concessão de benefícios e vantagens, foram selecionados os adicionais remuneratórios “Adicional de Qualificação” e “Gratificação de Titularidade”, que totalizaram R\$ 3.725mil em 2018, e o benefício “Auxílio Educação e Guarda”, no valor total de R\$ 2.615mil no exercício, sendo que o resultado da análise foi registrado no Relatório de Auditoria n.º 201900280.

Enquanto o “Adicional de Qualificação” direciona-se aos ocupantes do cargo de Assistente (nível médio), a “Gratificação de Titularidade” está voltada aos ocupantes do cargo de Analista (nível superior) e subdivide-se em “Gratificação por Titulação – Doutorado”, “Gratificação por Titulação – Mestrado” e “Gratificação por Titulação - Pós-graduação”, sendo que 424 empregados foram beneficiados com os referidos adicionais em 2018. Verificou-se que o Plano de Cargos Efetivos, que regulamenta a sua concessão, não estabelece requisitos quanto ao conteúdo do curso, seja este de nível técnico, formação profissional ou mesmo no caso de pós-graduação, mestrado e doutorado. Contudo, considerando-se o princípio da finalidade, segundo o qual é necessário que haja uma real busca do interesse público pela Administração Pública, depreende-se a necessidade de uma correlação entre conteúdo aprendido e a atividade desenvolvida, de modo a restar evidente a possibilidade de ganho institucional para a entidade a partir do conhecimento adquirido pelo empregado.

Desta forma, recomendou-se a criação de normativo interno que estabeleça critérios para a concessão de “Adicional de Qualificação” e “Gratificação de Titularidade”, no sentido de que haja correlação entre o conteúdo do curso realizado e a as áreas de conhecimento da Finep.

O “Auxílio Educação e Guarda” consiste no reembolso, mediante solicitação e comprovação, do pagamento de despesas relativas à educação e guarda de dependentes de empregados da Finep com idade a partir de três meses até a conclusão do ensino superior, tendo sido beneficiados 178 empregados em 2018, abrangendo 228 dependentes. Verificou-se a ausência de limite de retroatividade para aprovação dos pedidos de reembolso de “Auxílio Educação e Guarda”. Assim sendo, recomendou-se alterar o normativo interno da Finep que regulamenta a concessão do benefício, a fim de que seja estabelecida a referida condição.

5. Avaliação da conformidade do rol de responsáveis e das peças do processo anual de prestação de contas.

Entende-se que o rol de responsáveis apresentado pela Finep está em conformidade com a legislação e com as orientações do Sistema, uma vez que nele constam: o dirigente máximo da unidade jurisdicionada, os membros de diretorias ou ocupantes de cargo de direção no nível de hierarquia imediatamente inferior e sucessivo ao do

dirigente máximo, com base na estrutura de cargos aprovada para a unidade jurisdicionada e os membros de órgão colegiado que, por definição legal, regimental ou estatutária, seja responsável por ato de gestão que possa causar impacto na economicidade, eficiência e eficácia da gestão da unidade.

As peças do Processo Anual de Prestação de Contas apresentado pela Finep contemplam os formatos e conteúdos obrigatórios, nos termos da IN TCU 63/2010, da DN TCU 170/2018 e da DN TCU 172/2018, da Portaria TCU nº 65/2018, da Portaria CGU n.º 500/2016 e dos tópicos de ajuda do Sistema E-Contas.

A UPC apresentou todas as peças, conforme as normas e orientações vigentes, inclusive no que tange ao Rol de Responsáveis, em que o preenchimento no sistema e-Contas ocorreu em conformidade ao que preceitua a IN/TCU 63/2010 e com as orientações constantes no mencionado sistema.

CONCLUSÃO

Após a realização dos trabalhos de auditoria, tem-se:

- 1) Possibilidade de melhorias nos controles que indicam os devedores de financiamentos reembolsáveis inadimplentes, bem como as operações em renegociação (incluindo operações ajuizadas e não ajuizadas, adimplentes ou não). Entre os problemas existentes, evidenciaram-se: indefinição acerca do indicador que deve ser considerado como taxa de inadimplência de financiamentos reembolsáveis; o sistema de cobrança, utilizado pelo Departamento de Cobrança para identificação dos devedores de financiamentos reembolsáveis inadimplentes, não atende integralmente as necessidades da empresa; as rotinas do DCOB são pouco automatizadas; e o controle do DREC acerca dos prazos de renegociação das empresas não é informatizado.
- 2) Foi identificada a ausência de normas atualizadas acerca do processo de cobrança, renegociação e recuperação de créditos, bem como de definição de parâmetros claros e técnicos para todos os procedimentos previstos.
- 3) Constatou-se morosidade na adoção de medidas relacionadas à análise de propostas de renegociação de contratos de financiamento reembolsáveis e à cobrança dos respectivos créditos, bem como falhas na formalização e na execução do referido fluxo de análise.
- 4) Verificou-se a ausência de critério para a concessão dos adicionais remuneratórios de Qualificação e Titulação, no que diz respeito à análise sobre a correlação entre o conteúdo programático do curso e as áreas de conhecimento da empresa.
- 5) Observou-se a inexistência de previsão normativa que estabeleça limite temporal de retroatividade para aprovação dos pedidos de reembolso do benefício “Auxílio Educação e Guarda”.
- 6) Evidenciou-se que restam pendentes de atendimento pela Unidade ou com atendimento parcialmente concluído cerca de 42% das recomendações do Acórdão nº 1.414/2016 – TCU – Plenário.
- 7) Foi verificada a existência de rotina de acompanhamento e de atendimento das recomendações realizadas pela CGU, apesar da reiteração de recomendações relevantes por ausência de implementação por prazo superior a quatro anos.
- 8) Foi constatada a conformidade do rol de responsáveis e das peças do processo de contas disponibilizados pela UPC com os dispositivos legais e com as orientações do E-Contas.

Os principais benefícios esperados decorrentes da auditoria realizada são: i) melhoria dos controles que indicam os devedores de financiamentos reembolsáveis inadimplentes e as operações em renegociação; ii) aperfeiçoamento do fluxo decisório relacionado ao processo de cobrança, renegociação e recuperação de créditos; iii) maior ganho institucional para a entidade a partir da exigência de correlação entre o conteúdo do curso realizado e a as áreas de conhecimento da Finep para a concessão dos adicionais remuneratórios da “Gratificação de Titularidade” e do “Adicional de

Qualificação”; e iv) aprimoramento dos controles internos sobre a concessão do “Auxílio Educação e Guarda”.

Com relação às impropriedades relacionadas ao processo de cobrança, renegociação e recuperação de créditos, as principais causas encontradas foram: deficiências em sistemas informatizados, uma vez que controles relacionados ao fluxo de análise das propostas de renegociação e ao cálculo de valores ainda são manuais; reorganizações internas, que resultaram em mudanças no organograma e no Regimento Interno; morosidade na implementação de recomendações da Auditoria Interna; e fragilidades nos procedimentos adotados.

Ademais, vale citar que outra causa verificada foi a inexistência de normas atualizadas relacionados ao fluxo de análise de propostas de renegociação, tendo em vista a necessidade de formalização de controles (segregação de funções entre os responsáveis pela elaboração e aprovação dos posicionamentos das áreas; exigência de parecer jurídico; e especificação dos documentos nos quais o CRC deve amparar as suas decisões e exigência de registro das evidências utilizadas); de alteração do prazo máximo de análise das propostas de recuperações extrajudiciais; e de estabelecimento de critérios para prorrogações de prazo de pagamento sem as devidas garantias.

Quanto à concessão dos adicionais remuneratórios de Qualificação e Titulação e ao benefício “Auxílio Educação e Guarda”, identificou-se como causa a ausência de definição de critérios em normativos internos.

ANEXOS

I – MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE AUDITADA E ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

Achado n.º 2 - Descrição Sumária: Manutenção de pendências apontadas pelo TCU no Acórdão n.º 1.414/2016 – Plenário.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE AUDITADA

Por meio do Ofício PRES n.º 005539, de 24.09.2019, encaminhado em resposta ao relatório preliminar, a Finep informou que:

Em atenção ao Ofício N.º 19756/2019/GAB-RJ/Rio de Janeiro/CGU, de 19/09/2019, através do qual é encaminhada versão preliminar do Relatório Preliminar de Auditoria Anual de Contas n.º 201900775, acompanhada da Nota Técnica N.º 1025/2019/CGFIN/DAE/SFC, de 31/05/2019, a ALOG respeitosamente manifesta discordância quanto ao resultado da análise sobre as 54 recomendações do Acórdão 1.414/16 da 2ª Câmara do Tribunal de Contas sobre as quais ficou encarregada de dar tratamento.

Tão logo teve ciência da publicação referido Acórdão, que além das recomendações era composto por 9 determinações, prontamente atendidas, a ALOG liderou uma profunda revisão dos normativos afeitos ao processo de contratação administrativa da Finep. Além de uma completa Revisão da Norma de Compras e Contratos Administrativos e suas respectivas Instruções de Trabalho, que subsidiaram a elaboração do Regulamento de Compras, Contratações e Contratos Administrativos da Finep (Anexo I), exigido pela Lei 13.303/16, foram criados normativos específicos para tratar do Plano Anual de Aquisições (Anexo II), das Contratações com Mão de Obra em Regime de Dedicção Exclusiva (Anexo III) e uma Norma de Compras Sustentáveis (Anexo IV). Adicionalmente foram confeccionados *check-lists* para a elaboração de termos de referência e atuação de agentes envolvidos nos processos de compras, como advogados e pregoeiros.

Em maio de 2019, quando demandada pela CGU, a ALOG encaminhou planilha na qual manifesta seu entendimento de que das 54 recomendações a serem tratadas 51 se encontravam atendidas e as outras 3 com atendimento em andamento. Na mesma planilha constavam os dispositivos dos normativos internos que subsidiaram o entendimento do atendimento da recomendação, bem como foram encaminhados os documentos citados como evidências do atendimento.

Com base no ofício 1.756/2019, de 19/09/2019, tomamos ciência do posicionamento da CGU, cuja nota técnica foi elaborada ainda em maio de 2019. Da leitura da referida nota técnica não é possível compreender o motivo do entendimento divergente com relação ao atendimento de 25 das 54 recomendações, uma vez que somente foram atribuídos os status "atendido" ou "não atendido". A título exemplificativo, a Finep adota o modelo de lista de verificação estabelecido pela Orientação Normativa SEGES/02/2016 para atuação dos pregoeiros e, ainda assim, a recomendação 9.1.28 foi classificada como "não atendida". Além disso, não há registro na Nota Técnica dos casos em que a ALOG, respeitosamente, discorda das recomendações contidas no Acórdão, como os itens 9.1.31.6.1, 9.1.31.6.2 e 9.1.31.7, que sugerem a verificação amostrai das obrigações previdenciárias,

trabalhista e para com o FGTS da contratada, quando a Finep entende mais prudente e adequada a verificação da totalidade dos documentos.

Portanto, tendo a certeza do interesse recíproco no aperfeiçoamento e disseminação das melhores práticas nos processos de contratações administrativas, solicitamos, se possível, reavaliação da CGU quanto aos itens de entendimento divergente quanto ao atendimento.

De forma a reforçar nossa solicitação destacamos a seguir nosso posicionamento, com evidências do que entendemos ser o atendimento das 25 recomendações com classificação divergente:

Item 9.1.7.2 - Recomendar à Finep que estabeleça em normativos internos as competências, atribuições e responsabilidades dos cargos efetivos da área de aquisições.

Posição da ALOG: Atendido pelo disposto na seção III - Das atribuições - do Capítulo I - Disposições Gerais do Regulamento de Compras, Contratações e Contratos Administrativos (Anexo I), que versa sobre as atribuições do gestor na unidade demandante, do responsável técnico, do fiscal do contrato, do Departamento de Compras e Contratações Administrativas - DCAD, da Comissão de Licitação, da Assessoria Jurídica da Diretoria Administrativa - AJDA e da Autoridade Competente.

Item 9.1.7.4 - Recomendar à Finep que estabeleça em normativos internos controles internos para monitorar os atos delegados relativos às contratações.

Posição da ALOG: Os atos delegados são checados pelas áreas que analisam o processo de contratação, de acordo com as atribuições definidas na Seção III - Das atribuições - do Capítulo I - Disposições Gerais - do Regulamento de Compras, Contratações e Contratos Administrativos (Anexo I).

Errata: a resposta encaminhada em maio/19 não abordou a evidência correta.

Item 9.1.14 - Recomendar à Finep que avalie a conveniência e oportunidade de publicar todos os documentos que integram os processos de aquisições (e.g., solicitação de aquisição, estudos técnicos preliminares, estimativas de preços, pareceres técnicos e jurídicos etc.) na internet.

Posição da ALOG: A Finep publica todos os documentos da Fase Externa da licitação, bem como os instrumentos contratuais e seus termos aditivos em seu site (Anexo V). Com relação à fase interna, avaliamos pela não conveniência de publicar os documentos em função de dificuldade operacional, uma vez que nossos processos ainda não são eletrônicos. Uma vez que os processos de contratação administrativa da Finep passem a ser eletrônicos, não temos nenhum óbice em atender à recomendação.

Item 9.1.18 - Recomendar à Finep que elabore e aprove um Plano de Gestão de Logística Sustentável, isto é, um plano, contendo objetivos e responsabilidades definidas, ações, metas, prazos de execução e mecanismos de monitoramento e avaliação, que permite a organização estabelecer práticas de sustentabilidade e racionalização de gastos e processos.

Posição da ALOG: A Norma Sobre o Plano de Logística Sustentável (Anexo VI) traz em seus anexos os modelos de Plano de Ação e de Acompanhamento para diversos temas como consumo de papel, consumo de copos descartáveis, reciclagem e coleta seletiva, compra compartilhada, eficiência energética, eficiência no consumo de água, lixo eletrônico, limpeza e conservação sustentável, almoxarifado sustentável, reprografia sustentável, qualidade de vida no trabalho e comunicação interna.

Item 9.1.19 - Recomendar à Finep que publique no seu sítio na internet o Plano de Gestão de Logística Sustentável aprovado.

Posição da ALOG: A Norma Sobre o Plano de Logística Sustentável se encontra publicada no site da Finep (Anexo VII).

Item 9.1.25.1 - Recomendar à Finep que estabeleça e adote padrões para especificações técnicas de objetos contratados frequentemente.

Posição da ALOG: O artigo 4º do Regulamento de Compras, Contratações e Contratos Administrativos da Finep (Anexo I) elenca a padronização do objeto como uma das diretrizes a serem observadas nas licitações da Finep. Ademais as Seções I - Preparação - e III - Requisição de Compra - do Capítulo II - Da licitação - do mesmo Regulamento abordam os procedimentos a serem adotados quando da elaboração do Termo de Referência.

Item 9.1.25.4 - Recomendar à Finep que estabeleça e adote listas de verificação para padronizar os procedimentos que devem ser executados durante a fase de julgamento das licitações.

Posição da ALOG: A Finep adota o modelo de lista de verificação estabelecido pela Orientação Normativa SEGES/02/2016 para atuação dos pregoeiros (Anexo VIII).

Errata: a resposta encaminhada em maio/19 não abordou a evidência correta.

Item 9.1.26 - Recomendar à Finep que na contratação com vistas a substituir o contrato 2014.0080.00, inclua como obrigação da contratada a adoção de práticas de sustentabilidade na execução dos serviços de limpeza e conservação, à semelhança do contido na IN SLTI/MP 01/2010, art. 6º, e IN SLTI MP 2/2008, art. 42, inciso III. Posição da ALOG: A alínea j) do item 6.3 do Termo de Referência do pregão eletrônico 01/2019 (Anexo IX), cujo objeto é similar ao contrato 2014.0080.00, traz a obrigação da Auxiliar de Serviços Gerais de "proceder a coleta seletiva do papel para reciclagem, conforme orientações da Finep" e a alínea a) do item 11.2 do mesmo Termo de Referência exige a utilização de "Detergentes biodegradáveis".

Item 9.1.28 - Recomendar à Finep que estabeleça modelos de listas de verificação para atuação do pregoeiro ou da comissão de licitação durante a fase de seleção do fornecedor. Posição da ALOG: A Finep adota o modelo de lista de verificação estabelecido pela Orientação Normativa SEGES/02/2016 para atuação dos pregoeiros (Anexo VIII).

Item 9.1.29.2 - Recomendar à Finep que no seu modeio de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços, inclua os seguintes controles internos na etapa de elaboração dos estudos técnicos preliminares: definir método de cálculo das quantidades de materiais necessários à contratação. Posição da ALOG: O inciso IV do art. 28 do Regulamento de Compras, Contratações e Contratos Administrativos da Finep (Anexo I) elenca o "Estudo para determinação do quantitativo a ser contratado" como elemento obrigatório a ser anexado na Requisição de Compras. Ademais as Seções I - Preparação - e III - Requisição de Compra - do Capítulo II - Da licitação - do mesmo Regulamento abordam os procedimentos a serem adotados quando da elaboração do Termo de Referência.

Item 9.1.29.3 - Recomendar à Finep que no seu modeio de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços, inclua os seguintes controles internos na etapa de elaboração dos estudos técnicos preliminares: documentar o método utilizado para a estimativa de quantidades de materiais no processo de contratação, juntamente com os documentos que lhe dão suporte.

Posição da ALOG: O inciso IV do art. 28 do Regulamento de Compras, Contratações e Contratos Administrativos da Finep (Anexo I) elenca o "Estudo para determinação do quantitativo a ser contratado" como elemento obrigatório a ser anexado na Requisição de Compras. Ademais as Seções I - Preparação - e III - Requisição de Compra - do Capítulo II - Da licitação - do mesmo Regulamento abordam os procedimentos a serem adotados quando da elaboração do Termo de Referência.

Item 9.1.29.4 - Recomendar à Finep que no seu modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços, inclua os seguintes controles internos na etapa de elaboração dos estudos técnicos preliminares definir método de cálculo das quantidades de postos de trabalho necessários à contratação.

Posição da ALOG: O inciso IV do art. 28 do Regulamento de Compras, Contratações e Contratos Administrativos da Finep (Anexo I) elenca o "Estudo para determinação do quantitativo a ser contratado" como elemento obrigatório a ser anexado na Requisição de Compras. Ademais as Seções I - Preparação - e III - Requisição de Compra - do Capítulo II - Da licitação - do mesmo Regulamento abordam os procedimentos a serem adotados quando da elaboração do Termo de Referência.

Item 9.1.29.5 - Recomendar à Finep que no seu modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços, inclua os seguintes controles internos na etapa de elaboração dos estudos técnicos preliminares: documentar o método utilizado para a estimativa de quantidades de postos de trabalho no processo de contratação, juntamente com os documentos que lhe dão suporte.

Posição da ALOG: O inciso IV do art. 28 do Regulamento de Compras, Contratações e Contratos Administrativos da Finep (Anexo I) elenca o "Estudo para determinação do quantitativo a ser contratado" como elemento obrigatório a ser anexado na Requisição de Compras. Ademais as Seções I - Preparação - e III - Requisição de Compra - do Capítulo II - Da licitação - do mesmo Regulamento abordam os procedimentos a serem adotados quando da elaboração do Termo de Referência.

Item 9.1.29.10 - Recomendar à Finep que no seu modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços, inclua os seguintes controles internos na etapa de elaboração dos estudos técnicos preliminares: avaliar, no caso de contratação de serviços continuados, as diferentes possibilidades de critérios de qualificação econômico-financeiras previstas na IN SLTI 02/2008, art. 19, inciso XXIV, considerando os riscos de sua utilização ou não.

Posição da ALOG: A Finep utiliza nas contratações de serviço continuado com dedicação exclusiva de mão de obra, os parâmetros exigidos pela como padrão os parâmetros de qualificação econômico-financeira estabelecidos no item 11.1 do Anexo V da IN 05/2017 (Anexo X), que substituiu a IN SLTI 02/2008.

Item 9.1.30.1.1 - Recomendar à Finep no seu modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços, inclua o seguinte controle interno na etapa de elaboração do termo de referência ou projeto básico (item 3.22) prever, no modelo de gestão do contrato, quando se tratar de contratação de serviços, a segregação das atividades de recebimento de serviços de forma que: o recebimento provisório, a cargo do fiscal que acompanha a execução do contrato, baseie-se no que foi observado ao longo do acompanhamento e fiscalização (Lei 8.666/93, art. 73, inciso I, "a").

Posição da ALOG: A Seção V - Recebimento e Pagamento - do Capítulo V - Dos Contratos - do Regulamento de Compras, Contratações e Contratos Administrativos da Finep (Anexo I) estabelece os procedimentos para o Recebimento Provisório e para o Definitivo. O artigo 146, da mesma seção do Regulamento, estipula que o gerente da unidade (que atua como gestor do contrato) deverá validar as informações prestadas pelo fiscal.

Item 9.1.30.1.2 - Recomendar à Finep no seu modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços, inclua o seguinte controle interno na etapa de elaboração do termo de referência ou projeto básico (item 3.22) prever, no modelo de gestão do contrato, quando se tratar de contratação de serviços, a segregação das atividades de recebimento de serviços de forma que: o recebimento definitivo, a cargo de outro servidor ou comissão responsável pelo recebimento definitivo, deve basear-se na verificação do trabalho feito pelo fiscal e na verificação de todos os outros aspectos do contrato que não a execução do objeto propriamente dita (Lei 8.666/93, art 73, inciso I, "b").

Posição da ALOG: A Seção V - Recebimento e Pagamento - do Capítulo V - Dos Contratos - do Regulamento de Compras, Contratações e Contratos Administrativos da Finep (Anexo I) estabelece os procedimentos para o Recebimento Provisório e para o Definitivo. O artigo 146, da mesma seção do Regulamento, estipula que o gerente da unidade (que atua como gestor do contrato) deverá validar as informações prestadas pelo fiscal.

Item 9.1.30.3 - Recomendar à Finep que, no seu modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços, inclua o seguinte controle interno na etapa de elaboração do termo de referência ou projeto básico: estabelecer critérios de aceitabilidade de preços global e unitários, Fixando preços máximos para mão de obra e materiais utilizados, de forma que propostas com valores superiores sejam desclassificadas.

Posição da ALOG: A minuta de edital padrão adotada pela Finep em seu item de "Aceitabilidade da Proposta" possui alínea com a seguinte redação: "Não serão aceitas propostas com valor unitário ou global superior ao estimado ou com preços manifestamente inexequíveis". Ex.: Edital do pregão eletrônico 01/2019 (Anexo IX).

Item 9.1.30.5 - Recomendar à Finep que, no seu modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços, inclua o seguinte controle interno na etapa de elaboração do termo de referência ou projeto básico: prever, no modelo de gestão do contrato, listas de verificação para os aceites provisório e definitivo, de modo que os atores da fiscalização tenham um referencial claro para sua atuação.

Posição da ALOG: A Seção V - Recebimento e Pagamento - do Capítulo V - Dos Contratos - do Regulamento de Compras, Contratações e Contratos Administrativos da Finep (Anexo I) estabelece os procedimentos para o Recebimento Provisório e para o Definitivo. Ademais, o formulário de fiscalização do contrato (Anexo XI) lista a documentação a ser verificadas pelo fiscal e pelo gestor do contrato.

Item 9.1.31.3 - Recomendar à Finep que no seu modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços, inclua o seguinte controle interno na etapa de gestão do contrato: designar formalmente todos os servidores, titulares e substitutos, que irão atuar na gestão e fiscalização dos contratos.

Posição da ALOG: O artigo 135 do Regulamento de Compras, Contratações e Contratos Administrativos da Finep (Anexo I) estabelece que todos os fiscais de contrato, bem como seus substitutos, devem ser "expressamente

designados através de portaria emitida pela Diretoria Administrativa - DADM". Entendemos que não há necessidade de emissão de portaria para o gestor do contrato, uma vez que tal atribuição é exercida pelo gestor da unidade demandante, já nomeado para tal. Seguem anexas portarias de designação de fiscal de contrato e seu substituto emitidas (Anexo XII).

Errata: a resposta encaminhada em maio/19 não abordou a evidência correta.

Item 9.1.31.4 - Recomendar à Finep que no seu modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços, inclua o seguinte controle interno na etapa de gestão do contrato: exigir, antes do início da execução contratual, a designação formal do preposto responsável por representar à contratada durante execução contratual.

Posição da ALOG: O inciso VIII do artigo 140 do Regulamento de Compras, Contratações e Contratos Administrativos da Finep (Anexo I) estabelece como obrigação da contratada a designação de um preposto, responsável pelo contrato da Finep.

Item 9.1.31.5 - Recomendar à Finep que no seu modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços, inclua o seguinte controle interno na etapa de gestão do contrato: verificar, a cada prorrogação contratual, se a contratada mantém as mesmas condições de habilitação econômico-financeira e técnico-operacional exigidas à época da licitação.

Posição da ALOG: Os incisos V do artigo 149, V do artigo 154 e IV do artigo 160 do Regulamento de Compras, Contratações e Contratos Administrativos da Finep (Anexo I), que versam sobre os aditivos contratuais, estabelecem como obrigação a "indicação de que a Contratada mantém as condições de habilitação verificadas na ocasião da contratação, bem como de que não está impossibilitado de contratar com a Finep".

Item 9.1.31.6.1 - Recomendar à Finep que, no seu modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços, inclua o seguinte controle interno na etapa de gestão do contrato: avaliar os riscos de descumprimento pela contratada das obrigações trabalhistas, previdenciárias e com o FGTS para determinar a extensão das amostras que serão utilizadas na fiscalização do cumprimento: das obrigações trabalhistas pela contratada, levando-se em consideração falhas que impactem o contrato como um todo e não apenas erros e falhas eventuais no pagamento de alguma vantagem a um determinado empregado.

Item 9.1.31.6.2 - Recomendar à Finep que, no seu modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços, inclua o seguinte controle interno na etapa de gestão do contrato avaliar os riscos de descumprimento pela contratada das obrigações trabalhistas, previdenciárias e com o FGTS para determinar a extensão das amostras que serão utilizadas na fiscalização do cumprimento: das contribuições previdenciárias e dos depósitos do FGTS, por meio da análise dos extratos retirados pelos próprios empregados terceirizados utilizando-se do acesso as suas próprias contas (o objetivo é que todos os empregados tenham tido seus extratos avaliados ao final de um ano - sem que isso signifique que a análise não possa ser realizada mais de uma vez para um mesmo empregado, garantindo assim o "efeito surpresa" e o benefício da expectativa do controle).

Item 9.1.31.7 - Recomendar à Finep que, no seu modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços, inclua o seguinte controle interno na etapa de gestão do contrato: documentar a sistemática de fiscalização utilizada em cada período, na forma dos itens 9.1.31.6.1 e 9.1.31.6.2.

Posição da ALOG: Conforme exposto no MEMO/ALOG/043/2016, de 18/07/2016, (Anexo XIII), a prática da Finep é a fiscalização de toda a documentação referente às obrigações trabalhistas, previdenciárias e para com o FGTS, de forma a minorar riscos de condenação em eventual ação trabalhista por parte dos funcionários da contratada.

Item 9.1.31.8 - Recomendar à Finep que, no seu modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços, inclua o seguinte controle interno na etapa de gestão do contrato: utilizar, quando da realização de repactuações, informações gerenciais do contrato para negociar valores mais justos para a Administração.

Posição da ALOG: O inciso VIII do art. 14 do Regulamento de Compras, Contratações e Contratos Administrativos da Finep (Anexo I) prevê a competência do Fiscal do Contrato em "fornecer informações gerenciais do contrato quando da repactuação de valores ou renovação do contrato, de forma a propiciar a obtenção de valores mais justos para a Finep".

Com relação às 3 recomendações indicadas como pendentes na manifestação da Finep de maio/19, 9.1.6.5, 9.1.31.1 e 9.1.31.2, informo que as mesmas serão tratadas no âmbito da revisão do Regulamento de Compras, Contratações e Contratos Administrativos da Finep, que será submetido para avaliação da Diretoria Executiva da Finep, para posterior aprovação pelo Conselho de Administração, ainda no ano de 2019.

Quanto aos itens 9.1.9 e 9.1.11 do Acórdão 1.414/2016-TCU-Plenário, o Superintendente de Auditoria da Finep esclareceu, por meio de e-mail datado de 20.09.2019, encaminhado em resposta ao relatório preliminar:

No Relatório de Avaliação - Exercício 2018, foi informado que alguns itens (9.1.3; 9.1.4; 9.1.9 e 9.1.11) a Finep não se manifestou ("sendo quatro em função da ausência de manifestação da Finep").

As evidências do encaminhamento dos itens 9.1.9 e 9.1.11 se encontram anexadas e enviadas pelo e-mail abaixo, à época.

Dessa forma, a Finep solicita a possibilidade de reavaliar a posição da CGU no Relatório de Avaliação - Exercício de 2018, assim como no documento em que deu suporte ao ponto de auditoria (NOTA TÉCNICA Nº 1025/2019/CGFIN/DAE/SFC).

(...)

De: "cp audi" <cp_audi@finep.gov.br>

Para: "jean reiche" <jean.reiche@cgu.gov.br>, "william guedes" <william.guedes@cgu.gov.br>

Cc: P, "Paulo Rogerio Lins Ribeiro" <prlins@finep.gov.br>, "Amanda Rodrigues Santos"

<arsantos@finep.gov.br>, "Isabela Silveira Fischer" <isabela@finep.gov.br>, "Joice Chame

Cooper" <jcooper@finep.gov.br>

Enviadas: Quarta-feira, 24 de abril de 2019 11:38:50

Assunto: RES: Ofício nº 6632/2019/CGFIN/DAE/SFC-CGU - ACIR

Prezados,

Em atendimento ao ofício nº 6632/2019/CGFIN/DAE/SFC-CGU, e conforme acordado em reunião, encaminhamos em anexo os documentos que

evidenciam o cumprimento dos **itens 9.1.9 e 9.1.11 do Acórdão 1.414/2016-TCU-PLENÁRIO**, além das considerações solicitadas, conforme se lê abaixo:

1) Item 9.1.9 - Recomendar à Finep que estabeleça diretrizes para o gerenciamento de riscos da área de aquisições.

"O relatório final de mapeamento de riscos do processo tem a contextualização da motivação e histórico de execução do trabalho. Acredito que isso seja suficiente para explicar o que foi e como foi realizada a atividade proposta no plano de auditoria."

2) Item 9.1.11 - Recomendar à Finep que realize gestão de riscos das aquisições.

Segue "o arquivo que contém o relatório final de gerenciamento de riscos de aquisições da Finep elaborado pela ACIR/DGIR."

Ainda em relação ao item 9.1.11 do Acórdão 1.414/2016-TCU-Plenário, foi disponibilizado o Relatório Final Gerenciamento de Risco Operacional n.º 03/2019 – Processo: Contratação de bens e serviços e gestão de contratos administrativos.

Adicionalmente, a Finep apresentou, por meio de e-mail, de 23.09.2019, manifestação acerca dos itens 9.1.3 e 9.1.4.

Por relevante, vale esclarecer que a Unidade não apresentou manifestação em relação aos demais Achados, uma vez que os principais resultados citados neste Relatório já foram apresentados à Unidade por intermédio do Relatório de Auditoria n.º 201900280.

ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

Registra-se, a seguir, o entendimento da CGU acerca dos esclarecimentos apresentados pela Finep, em resposta à versão preliminar do Relatório Preliminar de Auditoria Anual de Contas n.º 201900775, para 32 recomendações do Acórdão TCU n.º 1.414/2016 – Plenário.

Item 9.1.3 - adote código de ética para orientar a atuação de todos os servidores, empregados e colaboradores;

Situação: Atendida, tendo em vista que a Unidade apresentou Código de Ética e Conduta aprovado pelo Conselho de Administração.

Item 9.1.4 - promova ações de disseminação, capacitação ou treinamento do código de ética adotado;

Situação: Parcialmente atendida. Considerando as informações apresentadas pela Unidade evidenciou-se a realização de ações de disseminação do Código de Ética entre os empregados, no entanto não se identificou a realização de treinamento.

Item 9.1.6.5 - Estabeleça diretrizes para a área de aquisições incluindo: política de compras conjuntas.

Itens 9.1.31.1 e 9.1.31.2 – No seu modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços, inclua o seguinte controle interno na etapa de gestão do contrato:

estabelecer mecanismo de controle gerencial acerca da: i) utilização dos materiais empregados nos contratos, a fim de subsidiar a estimativa para as futuras contratações; e ii) produtividade dos postos de trabalho empregados nos contratos, a fim de subsidiar a estimativa para as futuras contratações.

Situação: Não atendidas, tendo em vista que as citadas recomendações ainda serão tratadas no âmbito da revisão de Regulamento.

Item 9.1.7.2 - Estabeleça em normativos internos: as competências, atribuições e responsabilidades dos cargos efetivos da área de aquisições:

Situação: Atendida, uma vez que a seção III do Capítulo I do Regulamento de Compras, Contratações e Contratos Administrativos da Finep versa sobre as atribuições do gestor da unidade demandante, do responsável técnico, do fiscal do contrato, do Departamento de Compras e Contratações Administrativas, da Comissão de Licitação, da Assessoria Jurídica da Diretoria Administrativa e da Autoridade Administrativa.

Item 9.1.7.4: Estabeleça em normativos internos: controles internos para monitorar os atos delegados relativos às contratações.

Situação: Não atendida. Primeiramente, cabe destacar que a Finep informou que a resposta enviada em maio/2019 à CGU não abordou a evidência correta. Ademais, quanto aos esclarecimentos encaminhados por meio do Ofício PRES n.º 005539/2019, não indicaram a regulamentação de controles internos específicos para o monitoramento de atos delegados, tendo apenas apontado a competência dos atores usualmente envolvidos em contratações.

Item 9.1.9 - estabeleça diretrizes para o gerenciamento de riscos da área de aquisições;

Situação: Atendida. A Finep disponibilizou relatório de risco operacional referente ao processo de contratação de bens e serviços e gestão de contratos administrativos, identificando os riscos associados ao processo e propondo recomendações para o tratamento de riscos.

Item 9.1.11 - Realize gestão de riscos das aquisições.

Situação: Parcialmente atendida. A Finep disponibilizou, a título de evidência de atendimento da recomendação, o Relatório Final de Gerenciamento de Risco Operacional n.º 03/2019 – processo: contratação de bens e serviços e gestão de contratos administrativos. A Matriz de Riscos e Controles elaborada apresentou o mapeamento de riscos dos processos “Gerir Aquisições e Contratações” e “Gerir Contratos Administrativos”. Contudo, na própria conclusão do Relatório, foi registrado que a eficácia do gerenciamento dos riscos associados aos processos está sujeita à efetiva aplicação e monitoramento das recomendações sugeridas. Considerando que não há indicação de que as recomendações sugeridas foram atendidas, entende-se que a recomendação não foi integralmente implementada.

Item 9.1.14 - Avalie a conveniência e oportunidade de publicar todos os documentos que integram os processos de aquisições (e.g., solicitação de aquisição, estudos técnicos preliminares, estimativas de preços, pareceres técnicos e jurídicos etc.) na internet.

Situação: Atendida. A Finep procedeu a referida avaliação, tendo concluído pela publicação de todos os documentos da fase externa da licitação e pela inconveniência da publicação da documentação relativa à fase interna.

Item 9.1.18 - Elabore e aprove um Plano de Gestão de Logística Sustentável, isto é, um plano, contendo objetivos e responsabilidades definidas, ações, metas, prazos de execução e mecanismos de monitoramento e avaliação, que permite a organização estabelecer práticas de sustentabilidade e racionalização de gastos e processos.

Situação: Não atendida. A Finep não apresentou Plano de Gestão de Logística Sustentável, tendo disponibilizado apenas “Norma sobre Plano de Logística Sustentável - N-ADM-011/18”, cuja finalidade é criar orientação para que seja implementada a prática de sustentabilidade ambiental, econômica e social na gestão organizacional e nos processos desenvolvidos pela Finep, sendo que em seus anexos constam modelos de plano de ação e de tabela para o seu acompanhamento.

Item 9.1.19 - Publique no seu sítio na *internet* o Plano de Gestão de Logística Sustentável aprovado.

Situação: Não atendida. A Finep não apresentou a publicação de Plano de Gestão de Logística Sustentável aprovado, mas somente da “Norma sobre Plano de Logística Sustentável - N-ADM-011/18”.

Item 9.1.25.1 - Estabeleça e adote: padrões para especificações técnicas de objetos contratados frequentemente.

Situação: Parcialmente atendida, uma vez que não foi apresentada documentação que comprove a adoção de padrões para especificações técnicas de objetos contratados frequentemente, tendo sido somente disponibilizado regulamento que aborda o tema padronização de objeto.

Item 9.1.25.4 - Estabeleça e adote: listas de verificação para padronizar os procedimentos que devem ser executados durante a fase de julgamento das licitações.

Situação: Parcialmente atendida. Primeiramente, cabe destacar que a Finep informou que a resposta enviada em maio/2019 à CGU não abordou a evidência correta. Ademais, quanto aos esclarecimentos encaminhados por meio do Ofício PRES n.º 005539/2019, não contém evidências de que listas de verificação são efetivamente adotadas, tais como registros da sua utilização em processos específicos, tendo apenas mencionado modelo estabelecido em normativo para atuação de pregoeiros, sem indicar o procedimento adotado em outras modalidades licitatórias.

Item 9.1.26 - Na contratação com vistas a substituir o contrato 2014.0080.00, inclua como obrigação da contratada a adoção de práticas de sustentabilidade na execução dos serviços de limpeza e conservação, à semelhança do contido na IN SLTI/MP 01/2010, art. 6º, e IN SLTI MP 2/2008, art. 42, inciso III.

Situação: Parcialmente atendida, tendo em vista que as práticas de sustentabilidade previstas nos referidos dispositivos legais abrangem outros procedimentos além da obrigação de coleta seletiva do papel para reciclagem e de utilização de "detergentes biodegradáveis", cabendo destacar que o art. 6º da Instrução Normativa - IN n.º 01/2010 da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação - SLTI do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MP dispõe que:

Os editais para a contratação de serviços deverão prever que as empresas contratadas adotarão as seguintes práticas de sustentabilidade na execução dos serviços, quando couber:

I – use produtos de limpeza e conservação de superfícies e objetos inanimados que obedeçam às classificações e especificações determinadas pela ANVISA;

II – adote medidas para evitar o desperdício de água tratada, conforme instituído no Decreto nº 48.138, de 8 de outubro de 2003;

III – Observe a Resolução CONAMA nº 20, de 7 de dezembro de 1994, quanto aos equipamentos de limpeza que gerem ruído no seu funcionamento;

IV – forneça aos empregados os equipamentos de segurança que se fizerem necessários, para a execução de serviços;

V - realize um programa interno de treinamento de seus empregados, nos três primeiros meses de execução contratual, para redução de consumo de energia elétrica, de consumo de água e redução de produção de resíduos sólidos, observadas as normas ambientais vigentes;

VI - realize a separação dos resíduos recicláveis descartados pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, na fonte geradora, e a sua destinação às associações e cooperativas dos catadores de materiais recicláveis, que será procedida pela coleta seletiva do papel para reciclagem, quando couber, nos termos da IN/MARE nº 6, de 3 de novembro de 1995 e do Decreto nº 5.940, de 25 de outubro de 2006;

VII – respeite as Normas Brasileiras – NBR publicadas pela Associação Brasileira de Normas Técnicas sobre resíduos sólidos; e

VIII – preveja a destinação ambiental adequada das pilhas e baterias usadas ou inservíveis, segundo disposto na Resolução CONAMA nº 257, de 30 de junho de 1999.

Ademais, o inciso III do art. 42 da IN SLTI MP n.º 02/2008 estabeleceu as seguintes exigências de sustentabilidade ambiental que devem constar do Projeto Básico na execução dos serviços, tais como:

5.19 adotar boas práticas de sustentabilidade baseadas na otimização e economia de recursos e na redução da poluição ambiental, tais como:

5.19.1 racionalização do uso de substâncias potencialmente tóxicas e/ou poluentes;

5.19.2 substituição, sempre que possível, de substâncias tóxicas por outras atóxicas ou de menor toxicidade;

5.19.3 uso de produtos de limpeza e conservação que obedeçam às classificações e especificações determinadas pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária - ANVISA;

5.19.4 racionalização do consumo de energia elétrica e de água;

5.19.5 destinação adequada dos resíduos gerados nas atividades de limpeza, asseio e conservação;

5.19.6 utilização, na lavagem de pisos, sempre que possível, de água de reuso ou outras fontes (águas de chuva e poços), desde que certificada de não contaminação por metais pesados ou agentes bacteriológicos, minas e outros;

5.19.7 treinamento periódico dos empregados sobre práticas de sustentabilidade, em especial sobre redução de consumo de energia elétrica, de consumo de água e destinação de resíduos sólidos, observadas as normas ambientais vigentes; e

5.19.8 observação da Resolução CONAMA (Conselho Nacional do Meio Ambiente) nº 20, de 7 de dezembro de 1994, quanto aos equipamentos de limpeza que gerem ruído no seu funcionamento;

5.20 desenvolver ou adotar manuais de procedimentos de descarte de materiais potencialmente poluidores, tais como pilhas e baterias dispostas para descarte que contenham em suas composições chumbo, cádmio, mercúrio e seus compostos, em estabelecimentos que as comercializam ou na rede de assistência técnica autorizada pelas respectivas indústrias, para repasse aos fabricantes ou importadores, conforme disposto na legislação vigente;

5.21 conferir o tratamento previsto no item anterior a lâmpadas fluorescentes e frascos de aerossóis em geral. Estes produtos, quando descartados, deverão ser separados e acondicionados em recipientes adequados para destinação específica;

5.22 encaminhar os pneumáticos inservíveis abandonados ou dispostos inadequadamente aos fabricantes, para destinação final, ambientalmente adequada.

Item 9.1.28 - Estabeleça modelos de listas de verificação para atuação do pregoeiro ou da comissão de licitação durante a fase de seleção do fornecedor.

Situação: Atendida, tendo em vista a documentação encaminhada.

Item 9.1.29.2 - No seu modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços, inclua os seguintes controles internos na etapa de elaboração dos estudos técnicos preliminares: definir método de cálculo das quantidades de materiais necessários à contratação.

Situação: Não atendida. A Finep não apresentou modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços com previsão, na etapa de elaboração dos estudos técnicos preliminares, de definição de método de cálculo das quantidades de materiais necessários à contratação. Cabe destacar que não se trata de estudo para determinação do quantitativo do serviço a ser contratado, mas sim, por exemplo, quando da contratação de serviços de limpeza e conservação, da formalização de estudo técnico preliminar para estimar da melhor forma possível a quantidade de material a ser utilizado na sua prestação.

Item 9.1.29.3 - No seu modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços, inclua os seguintes controles internos na etapa de elaboração dos estudos técnicos preliminares: documentar o método utilizado para a estimativa de quantidades de materiais no processo de contratação, juntamente com os documentos que lhe dão suporte.

Situação: Não atendida, tendo em vista o entendimento de que não há previsão nem mesmo de definição de método de cálculo de quantidades de materiais necessários à contratação, conforme registrado no item anterior.

Item 9.1.29.4 - No seu modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços, inclua os seguintes controles internos na etapa de elaboração dos estudos

técnicos preliminares: definir método de cálculo das quantidades de postos de trabalho necessários à contratação.

Situação: Não atendida. A Finep, nos esclarecimentos apresentados, mencionou dispositivos de normativo que abordam a exigência de estudo para determinação do quantitativo a ser contratado, mas que não especificam a obrigatoriedade de definição de método de cálculo das quantidades de postos de trabalho necessários à contratação.

Item 9.1.29.5 - No seu modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços, inclua os seguintes controles internos na etapa de elaboração dos estudos técnicos preliminares: documentar o método utilizado para a estimativa de quantidades de postos de trabalho no processo de contratação, juntamente com os documentos que lhe dão suporte.

Situação: Não atendida, tendo em vista o entendimento de que não há previsão nem mesmo de obrigatoriedade de definição de método para a estimativa de quantidades de postos de trabalho no processo de contratação, conforme registrado no item anterior.

Item 9.1.29.10 – No seu modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços, inclua os seguintes controles internos na etapa de elaboração dos estudos técnicos preliminares: avaliar, no caso de contratação de serviços continuados, as diferentes possibilidades de critérios de qualificação econômico-financeiras previstas na IN SLTI 02/2008, art. 19, inciso XXIV, considerando os riscos de sua utilização ou não.

Situação: Não atendida. Em análise às informações apresentadas em resposta ao Relatório Preliminar enviado à Finep, não se identificou a inclusão do controle interno preconizado pela recomendação na Norma de contratação de serviços continuados com dedicação exclusiva de mão de obra, tampouco na Regulamento de Compras, Contratações e Contratos Administrativos da Finep.

Item 9.1.30.1.1 – No seu modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços, inclua o seguinte controle interno na etapa de elaboração do termo de referência ou projeto básico: prever, no modelo de gestão do contrato, quando se tratar de contratação de serviços, a segregação das atividades de recebimento de serviços de forma que: o recebimento provisório, a cargo do fiscal que acompanha a execução do contrato, baseie-se no que foi observado ao longo do acompanhamento e fiscalização (Lei 8.666/93, art. 73, inciso I, “a”).

Situação: Atendida, tendo em vista análise à manifestação da Unidade.

Item 9.1.30.1.2 – No seu modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços, inclua o seguinte controle interno na etapa de elaboração do termo de referência ou projeto básico: prever, no modelo de gestão do contrato, quando se tratar de contratação de serviços, a segregação das atividades de recebimento de serviços de forma que: o recebimento definitivo, a cargo de outro servidor ou comissão responsável pelo recebimento definitivo, deve basear-se na verificação do trabalho feito pelo fiscal e na verificação de todos os outros aspectos do contrato que não a execução do objeto propriamente dita (Lei 8.666/93, art. 73, inciso I, “b”).

Situação: Atendida, tendo em vista análise à manifestação da Unidade.

Item 9.1.30.3 – No seu modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços, inclua o seguinte controle interno na etapa de elaboração do termo de referência ou projeto básico: estabelecer critérios de aceitabilidade de preços global e unitários, fixando preços máximos para mão de obra e materiais utilizados, de forma que propostas com valores superiores sejam desclassificadas.

Situação: Atendida. Em análise à manifestação da Unidade, verificou-se que os materiais estão inseridos dentro do preço unitário da mão-de-obra na documentação apresentada.

Item 9.1.30.5 – No seu modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços, inclua o seguinte controle interno na etapa de elaboração do termo de referência ou projeto básico: prever, no modelo de gestão do contrato, listas de verificação para os aceites provisório e definitivo, de modo que os atores da fiscalização tenham um referencial claro para sua atuação.

Situação: Atendida, considerando-se o Regulamento de Compras, Contratações e Contratos Administrativos da Finep e os formulários de verificação apresentados na manifestação da Unidade.

Item 9.1.31.3 – No seu modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços, inclua o seguinte controle interno na etapa de gestão do contrato: designar formalmente todos os servidores, titulares e substitutos, que irão atuar na gestão e fiscalização dos contratos.

Situação: Parcialmente atendida. Em análise à manifestação da Unidade, verificou-se a previsão no RCCCA da Unidade de designação por Portaria dos fiscais titulares e substitutos do contrato e a documentação apresentada. No entanto, a Unidade entendeu que não havia necessidade de emissão de portaria para o gestor do contrato, uma vez que tal atribuição é exercida pelo gestor da unidade demandante, já nomeado para tal.

Item 9.1.31.4 – No seu modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços, inclua o seguinte controle interno na etapa de gestão do contrato: exigir, antes do início da execução contratual, a designação formal do preposto responsável por representar à contratada durante execução contratual.

Situação: Não atendida. Em análise à manifestação da Unidade, constatou-se que não consta no RCCCA da Unidade a exigência de designação formal de preposto responsável por representar a contratada na execução contratual.

Item 9.1.31.5 – No seu modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços, inclua o seguinte controle interno na etapa de gestão do contrato: verificar, a cada prorrogação contratual, se a contratada mantém as mesmas condições de habilitação econômico-financeira e técnico-operacional exigidas à época da licitação.

Situação: Atendida, tendo em vista análise à manifestação da Unidade.

Itens 9.1.31.6.1, 9.1.31.6.2 e 9.1.31.7 - No seu modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços, inclua o seguinte controle interno na etapa de gestão do contrato:

- Avaliar os riscos de descumprimento pela contratada das obrigações trabalhistas, previdenciárias e com o FGTS para determinar a extensão das amostras que serão

utilizadas na fiscalização do cumprimento: i) das obrigações trabalhistas pela contratada, levando-se em consideração falhas que impactem o contrato como um todo e não apenas erros e falhas eventuais no pagamento de alguma vantagem a um determinado empregado; e ii) das contribuições previdenciárias e dos depósitos do FGTS, por meio da análise dos extratos retirados pelos próprios empregados terceirizados utilizando-se do acesso as suas próprias contas (o objetivo é que todos os empregados tenham tido seus extratos avaliados ao final de um ano – sem que isso signifique que a análise não possa ser realizada mais de uma vez para um mesmo empregado, garantindo assim o “efeito surpresa” e o benefício da expectativa do controle).

- Documentar a sistemática de fiscalização utilizada em cada período, na forma do item “f” retro.

Situação: Não atendidas. Em análise à manifestação da Unidade, a Finep informou que a sua prática é a fiscalização de toda a documentação referente às obrigações trabalhistas, previdenciárias e para com o FGTS, a fim de minorar riscos de condenação em eventual ação trabalhista por parte dos funcionários da contratada.

Portanto, consideramos a recomendação não atendida, uma vez que a Unidade entende que “a fiscalização do cumprimento de obrigações trabalhistas de todos os funcionários terceirizados é uma atividade que não compromete o funcionamento da área de aquisições e que reduz o risco e por isso é de seu interesse continuar com a referida prática.

Item 9.1.31.8 – No seu modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços, inclua o seguinte controle interno na etapa de gestão do contrato: utilizar, quando da realização de repactuações, informações gerenciais do contrato para negociar valores mais justos para a Administração.

Situação: Atendida, tendo em vista análise à manifestação da Unidade.

II – RELATÓRIO DE AUDITORIA N.º 201900280



CGU

Controladoria-Geral da União

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Financiadora de Estudos e Projetos - Ministério da Ciência, Tecnologia,
Inovações e Comunicações

Exercício 2018

Controladoria-Geral da União - CGU
Secretaria Federal de Controle Interno

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Órgão: MINISTERIO DA CIENCIA, TECNOLOGIA E INOVACAO

**Unidade Examinada: Financiadora de Estudos e Projetos - Ministério da Ciência,
Tecnologia e Inovação**

Município/UF: Rio de Janeiro/Rio de Janeiro

Ordem de Serviço: 201900280

Missão

Promover o aperfeiçoamento e a transparência da Gestão Pública, a prevenção e o combate à corrupção, com participação social, por meio da avaliação e controle das políticas públicas e da qualidade do gasto.

Auditoria Interna Governamental

Atividade independente e objetiva de avaliação e de consultoria, desenhada para adicionar valor e melhorar as operações de uma organização; deve buscar auxiliar as organizações públicas a realizarem seus objetivos, a partir da aplicação de uma abordagem sistemática e disciplinada para avaliar e melhorar a eficácia dos processos de governança, de gerenciamento de riscos e de controles internos.

QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO PELA CGU?

O trabalho teve como escopo a análise do processo de cobrança, renegociação e recuperação de crédito no âmbito das operações de financiamento reembolsável centralizado da Finep.

O escopo do trabalho foi definido em função da materialidade do financiamento reembolsável centralizado, quando comparado aos outros instrumentos de fomento à CT&I utilizados pela Finep, uma vez que representou 71% do valor total liberado em 2018, consideradas também as modalidades “financiamento reembolsável descentralizado”, “não reembolsável”, “subvenção”, “Finep Startup” e “investimento (fundos)”.

Ademais, foi avaliada a adequação do pagamento de benefícios e vantagens a empregados da Financiadora, por meio da análise dos controles existentes, no que diz respeito às rubricas “Adicional de Qualificação”, “Gratificação de Titularidade” e “Auxílio Educação e Guarda”.

POR QUE A CGU REALIZOU ESSE TRABALHO?

O trabalho visou subsidiar a auditoria anual de contas/2018, tendo em vista o escopo acordado com o TCU.

QUAIS AS CONCLUSÕES ALCANÇADAS PELA CGU? QUAIS AS RECOMENDAÇÕES QUE DEVERÃO SER ADOTADAS?

Verificou-se deficiências nos controles que indicam os devedores inadimplentes; ausência de normas atualizadas acerca do processo de cobrança, renegociação e recuperação de crédito; indefinição de parâmetros claros e técnicos para todos os procedimentos previstos; e morosidade na adoção de medidas visando a cobrança de créditos que foram objeto de propostas de renegociação, bem como falhas na formalização e na execução do referido fluxo de análise. Desta forma, recomendou-se a definição de indicador oficial da taxa de inadimplência da Finep; o aprimoramento dos controles do Finep Inovação e do Finep Crédito; a implantação de sistema informatizado; a conclusão da revisão de normativos; e a regulamentação do tratamento da cláusula de vencimento antecipado da dívida e do prazo para análise das prestações de contas finais dos contratos de financiamento reembolsáveis.

Contatou-se também fragilidades nas normas que regulamentam a concessão de benefícios e vantagens, tendo sido recomendada a normatização de condição quanto ao conteúdo de cursos para a autorização dos adicionais remuneratórios “Gratificação de Titularidade” e “Adicional de Qualificação”, bem como de limites temporais relativos à retroatividade de pedidos de reembolso para a aprovação do benefício “Auxílio Educação e Guarda”.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AEROPORTOS - Aeroportos Brasil S/A
ARO - ARO Exportação, Importação, Indústria e Comércio Ltda
AGC - Assembleia Geral de Credores
AJFC - Assessoria Jurídica da Diretoria de Crédito e Captação
AUDI - Auditoria Interna
CECRISA - Cecrisa Revestimentos Cerâmicos S.A.
CONCER - Cia de Concessão Rod. JF-RJ
CRC - Comitê de Recuperação de Crédito
DEAP - Departamento de Administração de Pessoas
DCOB - Departamento de Cobrança
DGEC - Departamento de Gestão e Desenvolvimento de Carreiras
Documenta – Sistema Documenta
DPC - Departamento de Prestação de Contas
DREC - Departamento de Recuperação de Crédito
DE - Diretoria Executiva
FEZER - FEZER S.A. Indústria Mecânica
Finep - Financiadora de Estudos e Projetos
IT-OPE – Instrução de Trabalho Operacional
J.MALUCELLI - J. Malucelli Energia S/A
L.ALBERTI - L. Alberti Usinagem e Serviços Ltda
METALVIX Engenharia e Consultoria Ltda - METALVIX
N-OPE – Norma Operacional
PARKS - PARKS S/A Comunicações Digitais
PCE - Plano de Cargos Efetivos
PRJ - Plano de Recuperação Judicial
TAUENS - TAUENS Farmacêutica Ltda
TAURUS - Taurus Blindagem Ltda
TELEBRAS - Telecomunicações Brasileiras S/A
UNITEC - Unitec Semicondutores S/A
WPE - Wind Power Energia S/A

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	7
RESULTADOS DOS EXAMES	9
1. Necessidade de aprimoramento dos controles adotados pela FINEP para identificar os devedores de financiamentos reembolsáveis inadimplentes, bem como para acompanhar as operações em renegociação (incluindo operações ajuizadas e não ajuizadas, adimplentes ou não).	9
2. Ausência de normas atualizadas acerca do processo de cobrança, renegociação e recuperação de créditos, bem como de definição de parâmetros claros e técnicos para todos os procedimentos previstos.	10
3. Morosidade na adoção de medidas visando a cobrança de créditos que foram objeto de propostas de renegociação, bem como falhas na formalização e na execução do referido fluxo de análise.	12
4. Morosidade na adoção de medidas relacionadas à análise de propostas de renegociação dos contratos de financiamento n.º 02.11.0284.00 e 02.12.0299.00.	17
5. Inadequabilidade do fluxo decisório referente à proposta de Plano de Recuperação Judicial da empresa que celebrou os contratos de financiamento n.º 02.10.0074.00 e 02.12.0306.00.	20
6. Ausência de critério para a concessão dos adicionais remuneratórios de Qualificação e Titulação, no que diz respeito à análise sobre a correlação entre o conteúdo programático do curso e as áreas de conhecimento da empresa.	21
7. Inexistência de previsão normativa que estabeleça limite temporal de retroatividade para aprovação dos pedidos de reembolso do benefício “Auxílio Educação e Guarda”.	23
RECOMENDAÇÕES	25
CONCLUSÃO	26
ANEXOS	27
I – MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE AUDITADA E ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA	27

INTRODUÇÃO

Na auditoria, examinou-se a existência e adequabilidade de controles relacionados à rotina de identificação dos devedores inadimplentes de financiamentos reembolsáveis pela Finep, contemplando a definição da taxa de inadimplência e a implementação de medidas provenientes de fragilidades identificadas pela Auditoria Interna da Finep em trabalhos anteriores, bem como de acompanhamento das operações em renegociação (incluindo operações ajuizadas e não ajuizadas, adimplentes ou não). Analisou-se, também, a existência de normativos atualizados que regulamentem o fluxo de cobrança, renegociação e recuperação de crédito, de forma que a realidade de trabalho referente ao processo esteja integralmente amparada em critérios e procedimentos definidos formalmente.

Ademais, por meio de amostra de 28% das propostas de renegociação de dívida com data de entrada no DREC entre 01.01 e 31.12.2018, buscou-se verificar se a Financiadora está adotando todas as providências para cobrar os créditos em aderência aos normativos. O critério de seleção da amostra foi o de exame de todas as propostas cuja análise pela Finep extrapolou o prazo máximo estabelecido em normativo interno para o seu encaminhamento ao CRC; a única proposta com indicativo de decisão do CRC diferente do encaminhamento proposto pelo DREC; e todas as propostas cujos prazos de exame foram inferiores a 10 dias, tendo em vista a celeridade das referidas análises (tempo médio de análise: 86 dias).

De modo a avaliar a adequação do pagamento de Benefícios e Vantagens pela Finep, selecionamos as rubricas que envolvem a concessão de benefícios remuneratórios associados à qualificação e titulação (“Gratificação de Titularidade” e “Adicional de Qualificação”) e ao custeio das despesas de educação dos dependentes (“Auxílio Educação e Guarda”), com vistas a verificar os controles adotados pela área de Recursos Humanos na concessão.

Em relação aos adicionais remuneratórios “Gratificação de Titularidade” e “Adicional de Qualificação”, que beneficiaram 424 empregados e totalizaram pagamentos de R\$ 3.725 mil em 2018, foi analisada amostra de 15 empregados para verificação dos controles adotados na sua concessão. Quanto ao “Auxílio Educação e Guarda”, que beneficiou 178 empregados, abrangendo 228 dependentes, e totalizou R\$ 2.615 mil em 2018, selecionou-se amostra de 15 concessões.

O critério que sustentou a escolha do macroprocesso finalístico “financiamento reembolsável centralizado” foi a materialidade e o que amparou a seleção do processo de cobrança, renegociação e recuperação dos referidos créditos, a relevância.

Os objetivos da auditoria foram responder as seguintes questões:

- 1) A Finep dispõe de controles que indiquem os devedores de financiamentos reembolsáveis inadimplentes?
- 2) O processo de cobrança, renegociação e recuperação de créditos está normatizado?
- 3) A Finep está adotando todas as providências para cobrar os créditos conforme previsto em normativos?
- 4) Houve pagamento de benefícios e vantagens à funcionários da Finep que estejam além dos parâmetros definidos?

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 20.03 a 12.04.2019, por meio de reuniões com a equipe do DREC e DCOB, análise de respostas de solicitações de auditoria e consulta ao Relatório de Gestão/2017 da empresa, bem como aos normativos internos relacionados ao processo de recuperação de créditos.

RESULTADOS DOS EXAMES

1. Necessidade de aprimoramento dos controles adotados pela FINEP para identificar os devedores de financiamentos reembolsáveis inadimplentes, bem como para acompanhar as operações em renegociação (incluindo operações ajuizadas e não ajuizadas, adimplentes ou não).

O valor dos contratos reembolsáveis financiados pela Finep em vigor em 2018 totalizou R\$ 11,92 bilhões.

Foi realizada análise acerca da existência e adequabilidade de controles relacionados à rotina de identificação dos devedores de financiamentos reembolsáveis inadimplentes, contemplando a definição da taxa de inadimplência e a implementação de medidas provenientes de fragilidades identificadas pela AUDI, bem como de acompanhamento das operações em renegociação (incluindo operações ajuizadas e não ajuizadas, adimplentes ou não).

Evidenciou-se indefinição acerca do indicador que deve ser considerado como taxa de inadimplência de financiamentos reembolsáveis. No que diz respeito à taxa referente aos contratos vencidos até 30 dias (posição em 31.12.2018), o Departamento de Cobrança informou que era de 2,92% e o Departamento de Recuperação de Crédito, de 4,72%, sendo a diferença dos resultados decorrente da utilização de metodologias específicas. Ademais, foi apresentado pelo DREC outro indicador de taxa de inadimplência, qual seja: o índice de inadimplência superior a 90 dias, no valor de 6,84% em 31.12.2018.

Verificou-se, também, que o Sistema de Cobrança, utilizado pelo DCOB para identificação dos devedores de financiamentos reembolsáveis inadimplentes, não atende integralmente as necessidades da empresa. O suporte ao Sistema, responsabilidade de um único funcionário da Área de Tecnologia da Informação, é insuficiente para alterações de maior porte, cabendo destacar o risco de apenas uma pessoa ter o conhecimento necessário para a sua manutenção. Em janeiro/2019, evidenciou-se o impacto desta deficiência, quando o Departamento de Cobrança ficou duas semanas sem operá-lo em função de problema de base de dados corrompida. Somente após o restabelecimento de *backups*, o Sistema voltou a funcionar, permitindo ao Departamento retomar suas atividades regulares.

As rotinas do Departamento de Cobrança são pouco automatizadas, havendo a inserção manual de dados que poderiam ser migrados de outras bases. Além disso, o Sistema não gera relatório gerencial com as empresas em atraso superior a um mês, mas sim listagem de boletos em aberto, sendo necessário que empregado analise cada um para verificar se é cabível registrá-lo no memorando a ser encaminhado ao Departamento de Recuperação de Crédito.

No DREC, o controle dos prazos de renegociação das empresas não é informatizado, sendo os sistemas de acompanhamento de financiamentos reembolsáveis (Intranet, Finep Inovação e Finep Crédito) utilizados apenas como fonte de dados, assim como o Sistema de Cobrança e o Documenta. O controle é efetuado por meio de planilha, que centraliza a carteira do Departamento e cujos dados são preenchidos pelos analistas, não havendo alertas

automatizados sobre o vencimento dos prazos de renegociação das empresas. A análise econômico-financeira das empresas em renegociação também não é informatizada, sendo realizada por meio da utilização do Módulo de Análise Econômico-Financeira, que é uma planilha.

Constatou-se, ainda, que em março/2019 permaneciam pendentes de implementação recomendações da Auditoria Interna relacionadas ao aprimoramento de sistemas utilizados para o acompanhamento de projetos (Finep Inovação e Finep Crédito), que são fonte de informação para o Sistema de Cobrança e o DREC. Dentre as recomendações, registradas no Relatório AUDI n.º 10/2016 e nas notas técnicas AUDI nº 17/2016, 05/2017 e 08/2017, vale ressaltar a de prover os referidos sistemas de mecanismo que permita registrar toda a movimentação de recursos no âmbito do projeto, inclusive situações de devolução, assim como a de prever a extração de relatórios gerenciais no Finep Crédito que incluam as informações necessárias para a adequada gestão dos projetos.

As fragilidades anteriormente relacionadas decorreram da ausência de deliberação da Diretoria Executiva estabelecendo qual é o indicador de inadimplência da empresa, assim como de morosidade na aquisição de novo Sistema de Cobrança e na implantação de recomendações da AUDI.

Como consequência das questões apontadas, foram apresentados diferentes números como taxa de inadimplência da Finep; as rotinas do DCOB são pouco automatizadas, não havendo a emissão de relatórios gerenciais pelo Sistema de Cobrança; e é significativo o risco de falhas resultantes dos controles manuais e da obsolescência do Sistema, cuja manutenção é de responsabilidade de um único empregado da empresa.

Conclui-se, portanto, que a Finep dispõe de controles que indicam os devedores de financiamentos reembolsáveis inadimplentes, bem como as operações em renegociação (incluindo operações ajuizadas e não ajuizadas, adimplentes ou não), mas que não são satisfatórios.

2. Ausência de normas atualizadas acerca do processo de cobrança, renegociação e recuperação de créditos, bem como de definição de parâmetros claros e técnicos para todos os procedimentos previstos.

Os normativos internos relacionados ao processo de cobrança, renegociação e recuperação de créditos são o Regulamento do Comitê de Recuperação de Crédito, a Norma de Renegociação de Dívidas de Contratos Reembolsáveis 002/09, a Instrução de Trabalho de Renegociação de Dívidas 003/09 e a IT-Cobrança-OPE-007/11.

As normas foram examinadas visando a verificar se a realidade de trabalho referente ao processo de cobrança, renegociação e recuperação de créditos está integralmente amparada em critérios e procedimentos formalmente definidos.

Constatou-se a desatualização dos quatro normativos, tendo a Finep estabelecido cronograma de revisão do Regulamento do CRC, da N-OPE-002/09 e da IT-OPE-003/09, com previsão de término em setembro/2019.

Cabe destacar que a N-OPE-002/09, apesar de registrar que a renegociação dos contratos reembolsáveis deve se basear em parâmetros claros e técnicos, visando a segurança jurídica e financeira da Finep, não definiu todos esses parâmetros. A norma previu que saldos

devedores recalculados **poderão** sofrer dedução parcial ou total dos encargos moratórios ou postergação do pagamento dos mesmos, não tendo estabelecido critérios suficientes para essa tomada de decisão, uma vez que a Finep apenas informou considerar questões usualmente apontadas por Área de Crédito (capacidade de pagamento e histórico da empresa, além da garantia do contrato), bem como realizar verificação dos riscos e benefícios da renegociação do contrato em contraposição a uma eventual judicialização. Ademais, a N-OPE-002/09 estabeleceu que **poderão** ser encaminhados à cobrança judicial, sem necessidade de posicionamento anterior do CRC: i) contratos com mais de três parcelas com vencimentos consecutivos em aberto após o início da renegociação; e ii) contratos renegociados inadimplentes financeiramente em período inferior a doze meses após a formalização do último aditivo contratual. Nesse caso, a Financiadora afirmou que geralmente há o envio prévio ao CRC, sendo a flexibilidade proposta utilizada em casos considerados de urgência, sem também apresentar os parâmetros utilizados.

Entende-se que, de fato, a renegociação de contratos reembolsáveis precisa ter alguma flexibilidade em função das características de cada caso examinado. Contudo, é necessário normatizar parâmetros claros e técnicos, de forma que haja controles eficazes para evitar tratamentos diferenciados para situações equivalentes. A título exemplificativo, se não houver a definição prévia de critérios, dois analistas que examinem financiamentos similares podem opinar de forma diferente acerca da possibilidade de dedução parcial ou total dos encargos moratórios de saldos devedores, ou postergação do pagamento dos mesmos, para o final do prazo renegociado.

Também merece registro que, considerando a rotina atual do Departamento de Cobrança, uma revisão da IT-OPE-007/11 demandaria apenas alguns ajustes pontuais, já tendo sido feito esforços para a sua atualização em 2014 e 2018. Contudo, as minutas não foram publicadas, uma vez que o DCOB optou por aguardar o novo Sistema de Cobrança, que terá forte impacto nos procedimentos adotados por meio da automatização de processos e introdução de novos controles, para uma revisão mais abrangente da norma.

Vale ressaltar ainda a ausência de regulamentação do acompanhamento de garantias, bem como do tratamento da cláusula de vencimento antecipado da dívida, ambos objetos de recomendação da Auditoria Interna por meio do Relatório n.º 04/2017. No que diz respeito à normatização do acompanhamento de garantias, com definição dos procedimentos e unidades responsáveis, de acordo com a modalidade de garantia, a Finep esclareceu que estabeleceu cronograma de execução, cujo prazo previsto para conclusão é dezembro/2019. Já a regulamentação do tratamento da cláusula de vencimento antecipado da dívida, está pendente de aprovação pela Diretoria Executiva.

Além disso, a Finep não dispõe de normativo que determine prazo para análise das prestações de contas finais dos contratos reembolsáveis, o que deve ser contemplado na nova versão da Instrução de Análise Operacional. A ausência de dispositivo desta natureza é uma fragilidade dos controles da empresa, uma vez que pode resultar em morosidade na análise das prestações e, conseqüentemente, na identificação de impropriedades que podem tornar necessárias a adoção de medidas para reaver créditos.

Foram identificadas as seguintes causas para a ausência de normativos atualizados: i) reorganizações internas, que resultaram em mudanças no organograma e no Regimento Interno; ii) implantação de novo sistema de apoio aos financiamentos reembolsáveis em 2018 (Finep Crédito); iii) postergação da aquisição do novo Sistema de Cobrança; e iv) morosidade

na implementação das recomendações da Auditoria Interna, uma vez que a necessidade de regulamentação do acompanhamento de garantias e do tratamento da cláusula de vencimento antecipado da dívida foi objeto de Relatório AUDI datado de julho/2017.

A ausência de normas atualizadas com parâmetros claros e técnicos impacta a eficácia dos controles da empresa.

3. Morosidade na adoção de medidas visando a cobrança de créditos que foram objeto de propostas de renegociação, bem como falhas na formalização e na execução do referido fluxo de análise.

Ao Departamento de Recuperação de Crédito, compete analisar e formular propostas para as operações de renegociação de crédito, podendo ser assessorado pela Assessoria Jurídica da Diretoria de Crédito e Captação nos casos que envolvem recuperação de créditos inadimplidos. Concluídas as renegociações, as propostas são encaminhadas para deliberação da Área de Crédito, do Comitê de Recuperação de Crédito ou da Diretoria Executiva, de acordo com o valor do saldo devedor, conforme as alçadas decisórias previstas no item 2.2 da N-OPE-002/09.

Em 2018, 57 propostas de renegociação de dívida foram examinadas pelo DREC, sendo o tempo médio de análise de 86 dias.

De acordo com o item 4.3.2 da IT-OPE-003/09, o prazo máximo para encaminhamento de proposta de renegociação de dívida ao CRC deve ser de 210 dias, a contar da data de entrada do processo no Departamento de Recuperação de Crédito. Ainda segundo a IT-OPE-003/09, o prazo de 210 dias não se aplica aos casos em que o devedor esteja em recuperação judicial.

Identificou-se significativa variação entre os prazos de análise de propostas de renegociação de dívida em 2018, tendo sido identificadas seis cujos prazos de exame foram superiores a 210 dias e nove, cujos prazos foram inferiores a 10 dias.

Com a finalidade de verificar se a Finep está adotando todas as providências para cobrar os créditos em aderência aos normativos, foi selecionada amostra de 28% das propostas de renegociação de dívida com data de entrada no DREC entre 01.01 e 31.12.2018, qual seja:

- i) Todas as propostas cujos prazos de análise foram superiores a 210 dias;
- ii) A única proposta com indicativo de decisão do CRC diferente do encaminhamento proposto pelo DREC; e
- iii) Todas as propostas cujos prazos de exame foram inferiores a 10 dias.

Dentre as propostas cujos prazos de análise foram superiores a 210 dias, cabe destacar que as relacionadas aos contratos de financiamento n.º 02.09.0332.00 e 02.14.0096.00 (propostas apresentadas à Finep em 07.08.2017) foram de recuperações extrajudiciais, operações em que o prazo de atendimento muitas vezes foge da alçada da Financiadora, tendo a Finep informado que será proposto tratamento específico para situações desta natureza, sem um limite de prazo de tramitação interno, por ocasião da próxima versão da IT-OPE003/09.

Em relação à proposta de renegociação do contrato de financiamento n.º 09.14.0044.00 apresentada à Finep em 03.01.2018, a Financiadora não apontou motivos específicos para a

morosidade na sua análise, tal como os 173 dias necessários para a manifestação do DREC, tendo apenas relacionado fatores que, de uma forma geral, afetam o trâmite. Identificaram-se também falhas nos controles relacionados à formalização do fluxo, tendo em vista que a manifestação do DREC disponibilizada não foi assinada pelo responsável pela sua elaboração e não foi apresentado registro da sua aprovação pela Gerente do Departamento. Cabe destacar que o valor da referida proposta de renegociação foi de cerca de R\$ 34 milhões e que os pagamentos realizados após a decisão da Diretoria Executiva, que aprovou parcialmente a proposta e foi formalizada por meio de aditivo contratual em fevereiro/2019, totalizaram aproximadamente R\$ 13 milhões.

No que diz respeito às propostas de renegociação dos contratos de financiamento n.º 02.11.0284.00 e 02.12.0299.00, datadas de 14.07.2017 e 30.03.2017, respectivamente, vale ressaltar a similaridade dos seus objetos (valores glosados pela Finep); a morosidade na adoção de medidas pela Financiadora visando o recebimento das despesas não aprovadas; a divergência de entendimentos entre a Assessoria Jurídica e o DREC acerca do encaminhamento a ser proposto ao CRC; e falhas na formalização do fluxo de análise (impossibilidade de apresentação de proposta à financiada enquanto outra estiver em análise; exigência de manifestações das áreas da Financiadora devidamente formalizadas; e observância do princípio da segregação de funções). O valor das despesas não aprovadas foi de R\$ 4.350.940,17 (posição em 05.12.2016) e R\$ 869.643,38 (posição em 21.02.2017) nos contratos de financiamento n.º 02.11.0284.00 e 02.12.0299.00, respectivamente.

Apesar de ter decorrido mais de dois anos desde a comunicação à empresa que celebrou o contrato n.º 02.11.0284.00 acerca da necessidade de devolução do valor correspondente às despesas não aprovadas, ainda não houve acordo acerca do montante que permanece pendente de pagamento.

Quanto à empresa que celebrou o contrato n.º 02.12.0299.00, decorreram mais de 15 meses entre a apresentação da sua proposta e o recebimento pela Finep do aditivo contratual assinado pela empresa, merecendo registro o período de mais de 10 meses entre a proposta e o primeiro posicionamento de área da Financiadora a seu respeito. Em 23.05.2019, a empresa financiada estava adimplente.

No que tange à proposta de renegociação de 23.06.2017 do contrato de financiamento n.º 02.11.0236.00, vale ressaltar que a empresa já estava em contencioso judicial desde 2016, sendo a dificuldade de citação dos executados uma das justificativas para o aceite da proposta em oposição à manutenção do caso em cobrança judicial, tendo parecer jurídico registrado que aparentemente a financiada estava se esquivando de ser citada.

A proposta da empresa que celebrou o contrato n.º 02.11.0236.00 consistiu no pagamento, em 72 parcelas mensais, do saldo devedor (R\$ 3.264.612,29), de honorários de sucumbência (R\$ 326.461,29) e do valor correspondente à devolução das despesas glosadas pela Finep (R\$ 229.712,49), tendo decorrido mais de 13 meses entre a sua apresentação e o recebimento pela Financiadora do aditivo formalizando o acordo assinado pela empresa. Do referido fluxo, merece registro os 167 dias necessários para a primeira manifestação da Finep acerca da proposta, bem como os quatro meses entre o envio do aditivo à empresa e o recebimento pela Finep do documento assinado.

Questionada acerca do longo período necessário para o DREC analisar a proposta, a Finep informou que a empresa já estava em contencioso judicial e, portanto, não houve atraso para

enviar a empresa para cobrança judicial, além de ter relacionado fatores que, de uma forma geral, afetam o trâmite. Quanto aos quatro meses para a devolução do aditivo assinado, implicou no descumprimento do prazo de até 30 dias estabelecido pelo Relatório de Análise ACCI/DREC/028/2017, situação que previa a possibilidade de execução judicial pela Finep do instrumento contratual devido à inadimplência técnica, o que não correu, tendo a Financiadora esclarecido que o estabelecimento do referido prazo configura-se como uma medida de acompanhamento de alçada do CRC.

A referida empresa não efetuou nenhum pagamento integral previsto no acordo de renegociação, tendo a Finep comunicado ao juízo competente em 14.02.2019 que reputava o acordo como sem efeito, bem como requereu a penhora de ativos financeiros, não tendo sido apresentadas evidências da efetividade do processo de execução. A proposta de renegociação resultou, portanto, no atraso do processo judicial, de forma que a financiada ainda não havia efetuado pagamentos à Finep três anos após a execução de 15.05.2016.

Já a única proposta com indicativo de decisão do CRC diferente do encaminhamento proposto pelo DREC foi a apresentada à Finep em 16.03.2018 e que teve como escopo o contrato de financiamento n.º 09.15.0026.00, que consistiu em pedido de prorrogação do prazo de carência para pagamento do principal, motivado pela demora da Finep na liberação da primeira parcela, com pagamento de juros da operação nesse período, bem como ampliação do prazo final de encerramento do contrato em sete meses. Apesar do DREC ter recomendado ao CRC o seu indeferimento por entender que não houve cumprimento de requisito previsto na norma vigente à época (comprovação do equilíbrio financeiro da empresa), o Comitê deferiu a prorrogação de prazo. Não foi emitido parecer jurídico acerca da análise do DREC, prática adotada em outras propostas de renegociação e ainda mais relevante no caso em análise em função da divergência de posicionamentos do CRC e do Departamento, tendo a Finep esclarecido que, apesar de não usual, não houve prejuízo no caso concreto, em função da Gerente da AJFC estar presente no CRC como membro votante.

A Financiadora também afirmou que a revisão da norma de renegociação deixará claro que o parecer jurídico será necessário para deliberação do Comitê, reconhecendo assim a essencialidade do pronunciamento jurídico. Contudo, a referida fragilidade não gerou impactos, uma vez que a empresa que celebrou o contrato n.º 09.15.0026.00 iniciou o pagamento do principal e dos juros na data estipulada no financiamento e está adimplente com a Finep.

Dentre as propostas cujos prazos de exame foram inferiores a 10 dias, duas tiveram como objeto renegociações apresentadas pela empresa que celebrou o contrato n.º 09.14.0101.00, sendo o valor do financiamento de aproximadamente R\$ 240 milhões e o saldo devedor, de R\$ 251 milhões em 15.05.2018.

As propostas apresentadas em 10.05.2018 e 24.09.2018 foram examinadas pelo CRC, respectivamente, seis e três dias após o seu recebimento pela Finep, tendo a celeridade sido justificada como decorrente do conjunto de renegociações celebradas com a empresa no âmbito do referido financiamento, bem como da necessidade de rapidez no encaminhamento para deliberação de instância competente. Ocorre que a proposta apresentada em 10.05.2018 foi a primeira renegociação solicitada pela empresa que celebrou o contrato n.º 09.14.0101.00, de forma que não há como afirmar que, na ocasião, havia conjunto de renegociações prévias que resultaram em conhecimento acumulado pela Finep, uma das justificativas apresentadas para a celeridade do exame.

Quanto à proposta de 24.09.2018, foram identificadas falhas nos controles relacionados à formalização do fluxo de decisão (manifestação do DREC elaborada pela gerente do Departamento, em desacordo ao princípio da segregação de funções, e ausência de análise jurídica da proposta de renegociação), também verificadas em outras propostas examinadas.

As duas propostas anteriormente mencionadas da empresa que assinou o contrato n.º 09.14.0101.00, bem como uma terceira cujo prazo de análise pela Finep foi superior a 10 dias, tiveram como escopo sucessivas suspensões de cobrança das parcelas de amortização do principal da dívida e dos juros contratuais totalizando 23 meses, bem como adiamentos da data limite para constituição de novas garantias pela financiada.

Questionada acerca da suspensão da cobrança pelo referido período, tendo em vista que parecer jurídico registrou a necessidade do restabelecimento da regularidade das garantias contratuais para fins de análise do pedido de suspensão da cobrança, bem como que manifestação do DREC indicou que as garantias até então apresentadas não eram suficientes para que o contrato ficasse completamente coberto, a Finep ressaltou que o posicionamento do CRC é soberano em relação ao do DREC e da Assessoria Jurídica, bem como que buscou-se evitar uma cobrança judicial com vencimento antecipado do contrato, que poderia levar a uma discussão judicial longa e de improvável sucesso, em função da insuficiência de garantias.

Até maio/2019, a referida empresa não constituiu novas garantias contratuais suficientes para cobrir integralmente o saldo devedor do contrato, conforme proposta do DREC, sendo que a data limite para tal está próxima (21.06.2019).

Outra proposta cujo prazo para deliberação do CRC não atingiu 10 dias foi a encaminhada à Finep em 30.05.2018 pela empresa que celebrou o contrato de financiamento n.º 02.12.0505.00, uma vez que tratava apenas de pedido de prorrogação do prazo de análise de proposta de renegociação anteriormente apresentada. Quanto à dívida da empresa (valor total a vencer em 31.12.2018: R\$ 140 milhões), a Diretoria Executiva decidiu em abril/2019 encaminhar à cobrança judicial.

Verificaram-se quatro propostas de renegociação da empresa que assinou o contrato n.º 02.12.0423.00, sendo que duas com prazo de análise inferior a 10 dias, tendo sido apresentadas em 21.03 e 24.09.2018 (prazos de deliberação do CRC: sete e três dias, respectivamente). O financiamento foi assinado em 29.10.2012, no valor de cerca R\$ 10 milhões, e apresentava saldo devedor de aproximadamente R\$ 12 milhões em 29.07.2016, estando a empresa em recuperação judicial, de forma que ambas as propostas examinadas tiveram como escopo aditivos ao plano de recuperação judicial. A celeridade na análise das propostas resultou do conhecimento prévio da empresa pela Finep, uma vez que modificativos do plano de recuperação judicial já vinham sendo analisados pela Financiadora, bem como da proximidade das datas das assembleias gerais de credores. Assim como em outros casos anteriormente relatados, também foi identificada falha nos controles relacionados à formalização do fluxo de decisão (manifestação do DREC elaborada pela gerente do Departamento e não por analista com aprovação da chefia).

De acordo com o controle da Finep, foi de um dia o prazo de análise da proposta de 27.11.2018 da empresa que celebrou o contrato n.º 02.13.0015.00, referente ao financiamento de aproximadamente R\$ 5 milhões, cujo saldo devedor era de cerca R\$ 5 milhões em 15.11.2018. Contudo, o período não corresponde ao tempo de exame de uma renegociação, mas sim de fatos novos (alteração do fiador da empresa) relacionados à operação, que já havia sido objeto

de verificação, não tendo sido efetuados pagamentos pela empresa desde a data da reunião do CRC mencionada no referido controle (28.11.2018) e 31.12.2018. Cabe destacar que o caso permanece em discussão com a referida empresa, tendo havido dificuldade de aceitação jurídica do garantidor e recomendação de atualização da análise financeira da empresa pelo DREC, devendo ser submetido novamente ao Comitê.

A proposta de 17.07.2018 apresentada pela empresa que assinou o contrato n.º 02.13.0251.00 foi objeto de deliberação do CRC sete dias após o seu recebimento, tendo em vista o conhecimento prévio sobre a sua situação advindo de negociação anterior recente. Não houve a emissão de parecer jurídico, também justificado por tratar da revalidação das condições de pagamento aprovadas na primeira renegociação, além de ter sido ressaltado que a reunião do Comitê contou com a presença da gerente da AJFC. O financiamento de aproximadamente R\$ 13 milhões, cujo saldo devedor era de cerca de R\$ 8 milhões em 15.07.2018, foi encaminhado à cobrança judicial, uma vez que a empresa não regularizou as parcelas em aberto referentes ao pagamento de juros compensatórios no prazo estabelecido.

A proposta de 12.12.2018 da empresa que celebrou o contrato n.º 02.08.0065.00 foi apresentada quando a Finep já havia ajuizado execução judicial em função do inadimplemento de obrigações, consistindo no pagamento de cerca de R\$ 133 mil (valor inferior ao saldo devedor em 30.06.2018) em 120 parcelas, tendo sido indeferida em virtude da situação econômico financeira da empresa, de forma que o processo judicial continua em fase de execução. A deliberação do CRC ocorreu seis dias após o recebimento da proposta pela Finep (12.12.2018), sendo a referida data a de envio do último documento pela empresa, cujo pedido foi protocolado em juízo em 17.09.2018.

A empresa que celebrou os contratos de financiamento n.º 02.10.0074.00 e 02.12.0306.00, nos valores aproximadamente de R\$ 100 milhões e R\$ 126 milhões, está em recuperação judicial. O aditivo ao PRJ apresentado em 26.02.2018 foi aprovado nove dias depois por meio de deliberação do CRC n.º 2, sendo as fragilidades do fluxo decisório registradas em item específico deste Relatório.

Em função de pedido de justificativas para Notas Técnicas do DREC terem sido elaboradas pela chefia do Departamento e não por analista do Departamento com aprovação da chefia, a Financiadora informou que a gerente do DREC pode ter contado com suporte interno da equipe e que a avocação da competência para sua confecção está amparada pela legislação. Em que pesem os esclarecimentos apresentados, entende-se que posicionamentos de áreas da Finep elaborados pela chefia devem ser exceção, tendo em vista que o princípio da segregação de funções deve ser a regra.

Considerando as observações anteriores acerca dos prazos de análise registrados no controle da Finep das propostas de 30.05.2018 e 27.11.2018 referentes, respectivamente, ao contratos de financiamento n.º 02.12.0505.00 e 02.13.0015.00, bem como que a informação acerca do tempo médio de análise de propostas (86 dias) foi extraída dos dados do citado controle, conclui-se que a referida informação não é fidedigna e que há necessidade de aprimoramento do controle, inclusive por meio da sua informatização.

Identificou-se como causa das impropriedades relatadas a ausência de sistema informatizado que registre todo o fluxo de análise de propostas de renegociação, tal como todas as áreas para as quais foram solicitados pronunciamentos visando a obtenção de insumos técnicos, dificultando a identificação de gargalos e a adoção de medidas visando a redução da

morosidade do trâmite. Ademais, controles manuais prejudicam a fidedignidade dos dados, o que foi evidenciado em função da fragilidade da informação acerca do tempo médio de análise de propostas.

Cabe destacar também a ausência de sistema informatizado que automatize cálculos de valores relacionados ao exame de propostas de renegociação, o que reduziria o risco de contestação de montantes a serem pagos pelas financiadas.

Outra causa verificada foi a inexistência de normas atualizadas relacionados ao fluxo de análise de propostas de renegociação, tendo em vista a necessidade de formalização de controles (segregação de funções entre os responsáveis pela elaboração e aprovação dos posicionamentos das áreas; exigência de parecer jurídico; e especificação dos documentos nos quais o CRC deve amparar as suas decisões e exigência de registro das evidências utilizadas); de alteração do prazo máximo de análise das propostas de recuperações extrajudiciais; e de estabelecimento de critérios para prorrogações de prazo de pagamento sem as devidas garantias.

Tendo em vista que já existe uma recomendação da CGU relacionada ao processo de acompanhamento de garantias e que encontra-se em tratamento interno pela Finep, a CGU não proferiu, por meio deste Relatório, recomendação visando a sua normatização, o que deverá ser verificado quando do acompanhamento do atendimento da recomendação anteriormente emitida, por meio do Plano de Providências Permanente – PPP da UJ.

As impropriedades verificadas podem resultar em tomada de decisões equivocadas acerca das propostas de renegociação apresentadas e sem o subsídio de pareceres técnicos e jurídicos, em demora no recebimento de valores pela Finep, bem como em aumento do risco de inadimplência das financiadas, tendo em vista, por exemplo, excessiva prorrogação de prazo de pagamento de contrato de financiamento sem as devidas garantias.

4. Morosidade na adoção de medidas relacionadas à análise de propostas de renegociação dos contratos de financiamento n.º 02.11.0284.00 e 02.12.0299.00.

Registra-se, a seguir, histórico da análise das propostas de renegociação das empresas que celebraram os contratos de financiamento n.º 02.11.0284.00 e 02.12.0299.00 e que possuem diversos pontos em comum: similaridade dos objetos das propostas (valores glosados pela Finep); morosidade na adoção de medidas pela Financiadora visando o recebimento das despesas não aprovadas; divergência de entendimentos entre a Assessoria Jurídica e o DREC acerca do encaminhamento a ser proposto ao CRC; e falhas na formalização do fluxo de análise (impossibilidade de apresentação de proposta à financiada enquanto outra estiver em análise; exigência de manifestações das áreas da Financiadora devidamente formalizadas; e observância do princípio da segregação de funções).

Cabe destacar que, em ambos os casos, os encaminhamentos propostos pela Assessoria Jurídica eram mais severos com as financiadas que os do Departamento, uma vez que a AJFC propunha, além do deferimento do parcelamento dos gastos não reconhecidos, a declaração de inadimplência e o vencimento antecipado de toda a obrigação, tendo em vista que os

prazos para amortização dos financiamentos não tinham terminado. Também em ambos os casos, o CRC aprovou a proposta do DREC.

Dentre as peculiaridades de cada proposta, merece registro a contestação da empresa que assinou o contrato n.º 02.11.0284.00 ao valor da cobrança apresentado pela Finep, calculado por meio de controles manuais, bem como a ausência de aplicação de penalidade pela Financiadora no caso de descumprimento do prazo estabelecido para devolução de aditivo assinado pela empresa que celebrou o contrato n.º 02.12.0299.00.

Identificou-se como causa das impropriedades verificadas: i) ausência de regulamentação do tratamento da cláusula de vencimento antecipado da dívida; ii) ausência de sistema informatizado que automatize cálculos de valores; iii) inexistência de norma atualizada que aborde aspectos relacionados à formalização do fluxo de análise de propostas de renegociação, inclusive que defina procedimentos a serem adotados quando da renegociação de glosa; iv) controles inadequados do DREC, predominantemente manuais, que resultaram na falta de fidedignidade da informação apresentada pela Finep acerca do valor a ser pago pela empresa que assinou o contrato n.º 02.11.0284.00; e v) entendimentos divergentes acerca das consequências do descumprimento do prazo para devolução de aditivo assinado quando do exame da proposta da empresa que celebrou o financiamento n.º 02.12.0299.00.

A regularização destas falhas resultaria em maior celeridade no recebimento de valores devidos por financiadas, bem como na redução da taxa de inadimplência.

Contrato de financiamento n.º 02.11.0284.00:

A proposta de renegociação do valor glosado apresentada em 14.07.2017 pela empresa que assinou o contrato n.º 02.11.0284.00 decorreu de cobrança da Finep acerca da necessidade do pagamento de despesas não aprovadas (R\$ 4.350.940,17, atualizado pela SELIC até 05.12.2016), formalizada por carta de notificação encaminhada em 09.12.2016, tendo a proposta consistido na amortização do saldo devedor referente à glosa em 24 parcelas mensais, a partir de novembro/2017.

Enquanto a referida proposta era examinada pela Finep, o seu Departamento de Prestação de Contas encaminhou em 02.08.2017 outra correspondência à empresa, respondendo manifestação de 13.03.2017 e concedendo um prazo de 15 dias para depósito do valor equivalente às despesas glosadas, não havendo evidências de que a financiada tenha encaminhado resposta à correspondência. Questionada acerca do envio da carta de notificação concedendo prazo para quitação das despesas glosadas quando outra proposta de amortização já estava sendo examinada, a Finep informou que, apesar da nova oportunidade de devolução não influenciar a análise da outra proposta, o Departamento de Prestação de Contas da Diretoria de Inovação – DPCI expediu orientação no sentido que, havendo necessidade de expedição de carta concedendo prazo de 15 dias, seja verificado junto ao DREC se há solicitação de renegociação de dívida em curso.

Em 22.09.2017, o DREC elaborou minuta da Nota Técnica/ACCI/DREC/47/2017, encaminhada para análise jurídica sem identificação do responsável pelo seu conteúdo, com relato do histórico do caso e apresentação das bases de um acordo entre a Finep e a empresa, com vistas à devolução do valor das despesas glosadas. Merece registro que a análise jurídica não deveria ter se baseado em documento que não permita a identificação do responsável por sua emissão, o que demonstra falha na formalização no fluxo de análise da proposta de renegociação.

Em 08.02.2018, a Assessoria Jurídica da Diretoria de Crédito e Captação emitiu o Parecer AJFC n.º 036/2018/AMCB, aprovado pelo gerente da AJFC e encaminhado para o DREC.

Em 05.03.2018, foi emitida a versão final da Nota Técnica/ACCI/DREC/47/2017, assinada apenas pelo chefe do DREC e encaminhada ao Comitê.

No que diz respeito à posição da Finep, entende-se que o princípio da segregação de funções deve ser a regra, de forma que o entendimento de uma área deve ser formalizado por analista e posteriormente aprovado pela chefia, sendo que não há evidências de que a Gerente do DREC contou com suporte interno no caso em análise. Ademais, a questão levantada diz respeito ao posicionamento apresentado ao CRC não ser de uma pessoa, mas sim da instituição, devendo ser objeto de exame de mais de um empregado antes de chegar ao Comitê.

Vale ressaltar ainda a diferença entre os encaminhamentos propostos pela Assessoria Jurídica e pelo DREC, bem como que, quando da elaboração de ambos, o prazo contratual previsto para a amortização do financiamento não havia terminado. O Parecer AJFC n.º 036/2018/AMCB registrou que a financiada deveria ser comunicada do vencimento antecipado de toda a sua obrigação e que nada impedia o parcelamento do valor correspondente às despesas glosadas devidamente atualizado. Já a Nota Técnica/ACCI/DREC/47/2017 não propôs o vencimento antecipado de toda a obrigação, mas apenas o parcelamento do valor do saldo dos gastos não reconhecidos pela Finep, sendo que esse foi o encaminhamento que o CRC nº 02/2018 recebeu e aprovou.

Questionada acerca da divergência entre o entendimento do Parecer e da Nota, a Financiadora esclareceu que o DREC e a AJFC efetuam recomendações para o CRC, não sendo os seus posicionamentos vinculantes, bem como que o Departamento e a Assessoria abordaram o assunto sob perspectivas diferentes e complementares no caso em análise. Ainda segundo a Finep, “consta que o parecer jurídico informou que havia a possibilidade de parcelamento ou de decretação do vencimento antecipado”. (grifo nosso)

Em relação ao referido esclarecimento, a equipe da CGU discorda que o parecer jurídico tenha apresentado o vencimento antecipado de toda a obrigação e a possibilidade de parcelamento das despesas glosadas como alternativas excludentes.

Contudo, a empresa contestou o valor da cobrança apresentada após a aprovação da proposta do DREC pelo CRC nº 02/2018, alegando que deveria considerar todos os pagamentos efetuados até o momento, o que a Finep afirmou ensejar dúvida sobre a fórmula correta de cobrança, estando atualmente o valor atualizado em fase de validação e comunicação do mesmo à financiada.

Conclui-se, portanto, que apesar da Finep ter comunicado à financiada em 09.12.2016 a necessidade do pagamento de despesas não aprovadas, mais de dois anos depois a Financiadora não conseguiu apresentar o valor que deve ser pago.

Diante do exposto, merece destaque a morosidade da Finep na adoção de medidas visando a análise de propostas de renegociação de dívida, bem como que a própria entende que o fluxo requer aprimoramento, uma vez que o processo interno se dá por *e-mails* e controle de planilhas, havendo, inclusive, eventuais equívocos formais de preenchimento de dados.

Contrato de financiamento n.º 02.12.0299.00:

A proposta apresentada em 30.03.2017, pela empresa que celebrou o contrato n.º 02.12.0299.00 para pagamento do valor glosado pela Finep (R\$ 869.643,38 em 21.02.2017), previa seis parcelas mensais a partir de abril/2017. Contudo, o parecer jurídico da Financiadora (Parecer AJFC n.º 034/2018/ AMCB) foi emitido apenas em 06.02.2018, data na qual o pagamento já poderia ter sido quitado caso a proposta tivesse sido analisada tempestivamente.

A Finep justificou a morosidade na adoção de medidas visando a devolução de despesas não aprovadas (R\$ 869.643,38 em 21.02.2017), evidenciada pelo período de mais de um ano entre a proposta da empresa para pagamento do valor glosado e a assinatura do aditivo que formalizou os seus termos, como decorrente da complexidade do caso e da necessidade de interação entre vários de seus Departamentos para se chegar a um encaminhamento conclusivo do caso ao Comitê. Cabe destacar que, em função da morosidade da Finep, a devolução do valor glosado ocorreu muito depois do proposto pela financiada.

Em 06/08/2019, a empresa estava regular, tendo efetuado os pagamentos devidos.

5. Inadequabilidade do fluxo decisório referente à proposta de Plano de Recuperação Judicial da empresa que celebrou os contratos de financiamento n.º 02.10.0074.00 e 02.12.0306.00.

A empresa que assinou os contratos n.º 02.10.0074.00 e 02.12.0306.00 encontra-se em recuperação judicial, sendo que a primeira proposta de PRJ foi apresentada em 13.03.2015, tendo sofrido objeções dos credores.

De acordo com o controle do DREC, a empresa protocolou o último plano de recuperação de crédito em 26.02.2018, tendo sido objeto de deliberação do CRC n.º 2 em 07.03.2018 (nove dias depois), que aprovou o aditivo ao PRJ.

A documentação que fundamentou a decisão do Comitê foi examinada visando verificar se o DREC e a área jurídica manifestaram-se previamente à referida decisão; se os controles da Finep foram adequados, inclusive quanto à fidedignidade das informações fornecidas; e se o procedimento adotado estava devidamente normatizado.

Apesar de não haver previsão no Regulamento do Comitê de Recuperação de Crédito de realização de reunião eletrônica, com os itens de pauta e a manifestação inicial dos seus membros enviados por *e-mail*, a Finep informou que essa foi a modalidade utilizada para deliberação da proposta da empresa.

Em 08.03.2018, foi emitido parecer jurídico (Parecer AJUR/COCF n.º 007/2018/SLF), que concluiu que não havia impedimento jurídico à aprovação do aditivo ao PRJ, que seria objeto de deliberação na Assembleia Geral de Credores designada para o dia 19.03.2018.

A manifestação do DREC acerca do Plano foi formalizada por meio da Nota Técnica ACCI/DREC/06/2017, elaborada pela chefe do Departamento e endereçada ao CRC, que registrou “Análise do 4.º Aditivo ao Plano de Recuperação Judicial (Protocolado em 19.09.2017)” como o seu assunto, tendo a Finep informado que houve um erro no cabeçalho, uma vez que a NT tratou de análise do 5.º aditivo ao PRJ, protocolado em 26.02.2018.

Identificou-se divergência acerca da data da Nota Técnica (assinatura da chefe do DREC: 12.03.2018; e cabeçalho do documento: 07.03.2017), havendo evidências que a data correta foi 12.03.2018, quando a gerente do DREC encaminhou *e-mail* para os membros do Comitê contendo a NT e o parecer jurídico, bem como solicitando que todos se manifestassem naquele mesmo dia, uma vez que ainda seria necessária a aprovação da Diretoria Executiva anteriormente à AGC.

A proposta do DREC, aprovada pelos membros do CRC, para votação na Assembleia Geral de Credores foi no sentido de votar favoravelmente à aprovação do aditivo ao Plano, o que diverge da informação constante do controle do Departamento de que o encaminhamento proposto foi de rejeitar o PRJ, evidenciando fragilidades no referido controle.

Verificou-se os seguintes motivos para as impropriedades relacionadas à análise da proposta da referida empresa: i) necessidade de celeridade da decisão da Finep acerca do plano de recuperação de crédito protocolado em 26.02.2018, tendo em vista que a AGC seria realizada em 19.03.2018; ii) fragilidade dos controles da Financiadora, que deveriam ter indicado a necessidade de observância de requisitos estabelecidos no Regulamento do CRC; iii) ausência de sistema informatizado que registre todo o fluxo de análise de propostas de renegociação de dívidas, o que diminuiria o risco de informação equivocada pelo DREC; e iv) inexistência de normativo que ampare a realização de reunião eletrônica do CRC.

Conclui-se pela inadequabilidade do fluxo decisório objeto de exame, detalhada quando do exame da manifestação da UJ ao Relatório Preliminar. Ademais, evidenciou-se fragilidade dos controles do DREC (registrou que o CRC n.º 02/2018 rejeitou o plano de recuperação de crédito protocolado em 26/02/2018, quando o mesmo foi aprovado) e a realização de reunião do CRC em modalidade não prevista no Regulamento do Comitê.

6. Ausência de critério para a concessão dos adicionais remuneratórios de Qualificação e Titulação, no que diz respeito à análise sobre a correlação entre o conteúdo programático do curso e as áreas de conhecimento da empresa.

Dentre os adicionais remuneratórios voltados para a qualificação e titulação do corpo técnico da Estatal, analisamos o “Adicional de Qualificação”, que se subdivide em quatro adicionais remuneratórios, e que em 2018, somou o total de R\$ 3.725.099,00.

Consta do Plano de Cargos Efetivos da Finep a seguinte descrição quanto à concessão dos adicionais remuneratórios: *“Por ser a FINEP uma empresa intensiva em conhecimento, o PCE regulamenta a adoção de dois adicionais remuneratórios que estabelecem forte alinhamento com o papel estratégico da FINEP.”*

Esses adicionais são: Adicional de Qualificação – direcionado ao ocupante do cargo de Assistente (nível médio); e Gratificação de titulação – voltado para empregado ocupante do cargo de Analista (nível superior). Este último se subdivide em: Gratificação por Titulação – Doutorado, Gratificação por Titulação – Mestrado e Gratificação por Titulação - Pós-graduação.

A Unidade informou que, ao final do exercício de 2018, a distribuição dos empregados beneficiários do Adicional de Qualificação ou de alguma Gratificação por Titulação e o valor total pago em cada rubrica foi a seguinte:

Quadro 1 – Quantidade de beneficiários e valor pago para cada vantagem concedida.

Vantagem recebida	Quantidade de empregados beneficiados	Valor total pago (R\$)
Adicional de Qualificação	100	436.176
Gratificação por Titulação – Doutorado	21	525.013
Gratificação por Titulação – Mestrado	137	1.683.429
Gratificação por Titulação - Pós-graduação	166	1.080.480
Total	424	3.725.099

Fonte: Planilha encaminhada em Resposta à Solicitação de Auditoria.

Tendo em vista que, no exercício de 2018, foram beneficiados, com as vantagens relativas ao Adicional por Qualificação, ao todo 424 empregados, selecionamos quinze empregados para verificação dos controles adotados pelo setor de RH na concessão desses adicionais.

Observou-se que as concessões são operacionalizadas de forma manual, por meio de arquivo físicos localizados na Área de Recursos Humanos.

Nesse sentido, a Área de Recursos Humanos, por meio do Departamento de Gestão e Desenvolvimento de Carreiras, ao receber o diploma, certificado ou declaração de conclusão do curso, verifica se os requisitos obrigatórios se fazem presentes. Em caso positivo, o DGEC encaminha comunicado ao Departamento de Administração de Pessoas informando sobre o adicional remuneratório.

Verificou-se que o Plano de Cargos Efetivos, que regulamenta a concessão dos adicionais remuneratórios (Gratificação de Titulação e Adicional de Qualificação), não estabelece requisitos quanto ao conteúdo do curso, seja este de nível técnico, formação profissional ou mesmo no caso de pós-graduação, mestrado e doutorado.

A Unidade foi questionada para esclarecer se havia análise sobre o conteúdo do curso (seja de nível técnico, graduação, pós-graduação, mestrado ou doutorado), de modo a verificar a existência de correlação com a função exercida pelo empregado beneficiário na Finep.

Em resposta, a Finep expôs o seguinte:

“A “Gratificação de Titulação” para o cargo de analista e o “Adicional de Qualificação” para assistentes são regidos pelo Plano de Cargos Efetivos – PCE. Os critérios avaliados para a concessão previstos no PCE são:

- a) Tipo de curso: pós-graduação (analistas) ou nível superior, técnico ou profissionalizante (assistentes);*
- b) Duração do curso em horas/aula;*
- c) Obtenção do grau de mestre, doutor ou pós-doutor;*
- d) Apresentação de diploma, certificado ou declaração de conclusão do curso;*
- e) Verificação do reconhecimento dos diplomas e certificados pelo Ministério da Educação e Cultura (analistas) ou órgão competente (assistentes).”*

Portanto, a Unidade relacionou os critérios que são utilizados na avaliação sobre a concessão dos adicionais remuneratórios em questão, dentre quais não consta a análise sobre o conteúdo do curso.

Expõe-se que a verificação sobre a correlação entre o conteúdo do curso e a atividade desenvolvida pelo empregado é essencial na avaliação da finalidade da despesa

remuneratória. Nesse aspecto imagina-se, como contrapartida à concessão do adicional, a ocorrência de um ganho institucional para a entidade a partir do conhecimento adquirido pelo empregado.

Quanto à causa para o achado, identificou-se que o normativo interno da Finep que regulamenta a concessão dos adicionais remuneratórios da “Gratificação de Titularidade” e do “Adicional de Qualificação” não estabeleceu requisitos quanto ao conteúdo do curso.

Assim, tendo por base o princípio da finalidade, segundo o qual é necessário que haja uma real busca do interesse público pela Administração Pública, depreende-se a necessidade de uma correlação entre conteúdo aprendido e a atividade desenvolvida, de modo a restar evidente a possibilidade de ganho para a instituição.

7. Inexistência de previsão normativa que estabeleça limite temporal de retroatividade para aprovação dos pedidos de reembolso do benefício “Auxílio Educação e Guarda”.

Foi selecionado o benefício “Auxílio Educação e Guarda”, cujo montante no exercício de 2018 foi de R\$ 2.615mil, tendo sido observado que a gestão sobre a sua concessão é realizada por meio do sistema de gestão integrada ERP Oracle, desde a inclusão do pedido até a aprovação e encaminhamento para pagamento.

O benefício do “Auxílio Educação e Guarda” está regulamentado no normativo interno N-RHM-001-08 de 31/01/2008, e consiste num reembolso concedido aos empregados da FINEP, mediante solicitação e comprovação, em razão do pagamento de despesas relativas à educação e guarda de seus dependentes com idade a partir de 3 (três) meses até a conclusão do ensino superior.

Na tabela a seguir foram detalhadas as características do reembolso, conforme condição do dependente:

Tabela - Auxílio Educação e Guarda (vigência 01/09/2017 – reajuste de 2,75%)

Faixa Etária do dependente	Valor do Reembolso (R\$)
de 03 a 06 meses	Reembolso integral
de 07 meses até 17 anos e 11 meses	até R\$ 830,06
de 18 anos até 23 anos e 11 meses	até 311,23

Fonte: Sistema informatizado ERP.

A Área de Recursos Humanos informou que, no exercício de 2018, foram beneficiados com o “Auxílio Educação e Guarda” ao todo 178 empregados, abrangendo 228 dependentes.

Deste total de beneficiários, observou-se que, nove empregados foram reembolsados com valores acima de R\$ 830,06, sendo apurado que o fato se deveu ao reembolso integral relativo à despesa com creche ou guarda para dependentes na faixa de 03 a 06 meses, conforme previsto no normativo interno que rege esta concessão.

Selecionaram-se as nove concessões de reembolso integral e, outras seis escolhidas aleatoriamente, totalizando uma amostra de quinze concessões, com vistas a verificar os controles adotados pelo setor de Recursos Humanos na concessão do benefício em voga.

A partir da análise foi verificado o seguinte:

1. A Unidade aprovou reembolsos nos quais a solicitação realizada pelo empregado ocorreu muito tempo após o fato gerador (pagamento babá, creche ou escola), conforme documento comprobatório do pagamento anexado.

Tendo em vista o normativo interno que regulamenta a concessão deste benefício, não identificamos qualquer limite de retroatividade para aprovação dos pedidos de reembolso.

Em atendimento a um questionamento sobre o assunto, o gerente do Departamento de Administração de Pessoas (DEAP) informou que o normativo em vigor não fixava um limite de retroatividade e, por esse motivo, por enquanto, era adotado como prática o prazo limite de 12 meses. Esclareceu ainda que tal procedimento era análogo ao vigente, à época, no normativo de Reembolso de Plano de Saúde.

A Unidade informou ainda que um novo normativo está em fase de elaboração e que esta nova versão contempla mudanças relativas às situações questionadas.

Na ocasião, foi sugerido que a concessão do benefício “Auxílio Educação e Guarda” possa retroagir de modo a possibilitar o reembolso de pagamentos ocorridos em até 06 meses antes do pedido.

Entende-se que a imposição de um limite de tempo provê maior segurança sobre as condições para a concessão do “Auxílio Educação e Guarda”, uma vez os critérios de concessão do benefício podem sofrer mudanças.

Assim, aponta-se no sentido de considerar as indicações de alteração no normativo interno informadas pela Unidade, tendo em vista que estas mudanças contribuem para o aprimoramento dos controles internos sobre a concessão em tela.

Como causa para as impropriedades identificadas, observou-se que o normativo interno da Finep que regulamenta a concessão do benefício do “Auxílio Educação e Guarda” não estabeleceu condições/limites relativos à retroatividade do pedido de reembolso, e critérios de maior confiabilidade para comprovação de despesas.

RECOMENDAÇÕES

1 – Definir indicador oficial da taxa de inadimplência da Finep.

Achado nº 1

2 – Aprimorar os controles do Finep Inovação e do Finep Crédito por meio da regularização das fragilidades identificadas pela Auditoria Interna registradas no relatório AUDI n.º 10/2016 e nas notas técnicas AUDI nºs 17/2016, 05/2017 e 08/2017.

Achado nº 1

3 – Implantar sistema informatizado, que registre todo o fluxo de análise de propostas de renegociação de dívidas e automatize cálculos de valores, controle de prazos de vencimento de dívidas e de renegociações, controle de documentos utilizados no processo de análise e tomada de decisão quanto às renegociações examinadas, além de substituir o sistema de cobrança utilizado pelo DCOB e os controles manuais do referido Departamento e do DREC.

Achados nºs 1, 3, 4 e 5

4 – Concluir a revisão dos normativos relacionados ao processo de cobrança, renegociação e recuperação de créditos (Regulamento do CRC, N-OPE-002/09, IT-OPE-003/09 e IT-OPE-007/11), incluindo a previsão de definição de procedimentos a serem adotados quando da renegociação de glosa, de forma a aprimorar os controles dos seus procedimentos.

Achados nºs 2, 3, 4 e 5

5 – Regulamentar o tratamento da cláusula de vencimento antecipado da dívida e o prazo para análise das prestações de contas finais dos contratos de financiamento reembolsáveis.

Achados nºs 3 e 4

6 - Criar o normativo interno que versa sobre a concessão dos adicionais remuneratórios da “Gratificação de Titularidade” e do “Adicional de Qualificação”, no sentido de que seja estabelecido um critério para a concessão dos mencionados adicionais, a fim de que haja correlação entre o conteúdo do curso realizado e a as áreas de conhecimento da Finep.

Achado nº 6

7 - Alterar o normativo interno da Finep que regulamenta a concessão do benefício do “Auxílio Educação e Guarda” a fim de que sejam estabelecidos condições/limites relativos à retroatividade do pedido de reembolso, e critérios de maior confiabilidade para comprovação das despesas a serem reembolsadas.

Achado nº 7

CONCLUSÃO

Concluiu-se pela fragilidade dos controles que indicam os devedores de financiamentos reembolsáveis inadimplentes, bem como pela ausência de normas atualizadas que regulamentem o processo de cobrança, renegociação e recuperação de créditos e que definam parâmetros claros e técnicos para todos os procedimentos previstos. Identificou-se também morosidade na adoção de medidas visando o recebimento de créditos e falhas na formalização do fluxo de análise.

Dentre as principais causas encontradas, ressalta-se deficiências em sistemas informatizados, uma vez que controles relacionados ao fluxo de análise das propostas de renegociação e ao cálculo de valores ainda são manuais; reorganizações internas, que resultaram em mudanças no organograma e no Regimento Interno; morosidade na implementação de recomendações da Auditoria Interna; e fragilidades nos procedimentos adotados.

Quanto aos adicionais remuneratórios de Qualificação e Titulação e ao benefício “Auxílio Educação e Guarda”, concluiu-se pela necessidade de aprimoramento dos controles e de criação ou alteração de normativos internos relacionados ao assunto.

ANEXOS

I – MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE AUDITADA E ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

Achado n.º 1 - Descrição Sumária: Necessidade de aprimoramento dos controles adotados pela Finep para identificar os devedores de financiamentos reembolsáveis inadimplentes, bem como para acompanhar as operações em renegociação (incluindo operações ajuizadas e não ajuizadas, adimplentes ou não).

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE AUDITADA

Por meio do MEMO/ACRD/DREC/079/2019, de 06/08/2019, encaminhado em resposta ao relatório preliminar, a Finep informou que entende que atenderá a recomendação “Definir indicador oficial da taxa de inadimplência da Finep” renomeando corretamente os indicadores que tratam do tema inadimplência, evitando que haja interpretação equivocada sobre cada um deles, bem como definindo um indicador oficial. Ademais, registrou que, na reunião de busca conjunta de soluções, foi discutido prazo até dezembro/2019 para o seu atendimento.

Quanto à recomendação de implantação de sistema informatizado, a Financiadora registrou posição em 07.08.2019 acerca do andamento da contratação de sistema (CORE BANKING):

Atividades realizadas:

- *Foram definidos os requisitos e confeccionado o TR para a aquisição. Nos estudos realizados foi considerada a necessidade de diminuir a dependência do fornecedor indicando a utilização de um modelo de contratação com fornecimento do Código Fonte da Solução.*
- *Foi realizada a pesquisa de preços a qual resultou em um valor considerado elevado.*
- *Foi realizada uma prospecção sobre outros modelos de contratação que mantivessem a necessária independência do fornecedor mas com um valor mais adequado. Com o apoio da empresa que presta aconselhamento de TI para a Finep foi identificado o modelo conhecido como Escrow de Software. Neste modelo o código fonte fica sobre a guarda de um terceiro sendo entregue à Finep em casos onde ocorressem problemas na execução ou na renovação do contrato.*
- *Todo o material necessário a dar andamento ao processo de aquisição foi revisto de forma a adotar este novo modelo.*

Situação Atual:

- *Envio nesta semana da Pesquisa de Preços para os fornecedores com o novo modelo de contratação*

Planejamento Atual:

- *Execução do processo licitatório e contratação até Dez 2019*
- *Implantação da solução: 2020.*

ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

A equipe da CGU está de acordo com o prazo de implementação das duas recomendações citadas no campo “Manifestação da Unidade Auditada”.

Quanto à recomendação de aprimoramento dos controles do Finep Inovação e do Finep Crédito, acordou-se prazo até dezembro/2019 na reunião de busca conjunta de soluções.

Achado n.º 2 - Descrição Sumária: Ausência de normas atualizadas acerca do processo de cobrança, renegociação e recuperação de créditos, bem como de definição de parâmetros claros e técnicos para todos os procedimentos previstos.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE AUDITADA

Por meio do MEMO/ACRD/DREC/079/2019, de 06/08/2019, a Financiadora registrou que está em andamento a atualização/alteração do regulamento do Comitê e da Norma de Renegociação de Dívidas, bem como que solicitou que a previsão de término da revisão dos quatro normativos, inicialmente estabelecida para setembro/2019, fosse estendida para dezembro/2019, em virtude das necessidades de aprimoramentos apontadas pela CGU.

Registrou também que:

Entendemos, tal qual apontado no relatório preliminar da CGU, que a renegociação de contratos reembolsáveis precisa ter alguma flexibilidade em função das características de cada caso examinado. Ao mesmo tempo, a Finep avançará no sentido de normatizar parâmetros mais claros, para que as recomendações relativas às renegociações possam, na medida do possível e dentro do limite razoável, ser mais objetivas.

Por intermédio de documento datado de 13/08/2019, encaminhado à Gerente da AUDI, a analista da Finep, que respondeu pela AJFC no período entre agosto/2015 a agosto/2018 esclareceu:

A AJFC atuava de acordo com a demanda do DREC para a revisão dos normativos, encontrando-se até o final de 2018 analisando as propostas encaminhadas relativas a novas alterações propostas¹, além daquelas já realizadas ao longo de 2017² visando a sua modernização com a inclusão de novos instrumentos operados por outras estatais e estabelecendo novos requisitos, para o parcelamento, dentre outros aspectos.

No §4º do item 2 do Relatório Preliminar consta que a norma, no que se refere à possibilidade de dedução parcial ou total dos encargos moratórios ou postergação do pagamento dos mesmos não estabeleceu “quais critérios devem ser utilizados para essa decisão”.

No entanto, no item 2.5.5. prevê que a “capacidade de pagamento das empresas financiadas deverá ser considerada na escolha dos critérios de recálculo dos saldos devedores”. Desse modo, por exemplo, uma vez verificada a capacidade de pagamento através da análise financeira, a dedução não encontraria fundamento.

¹ Doc. 1 A e 1 B – Email do DREC e AJFC debatendo possibilidades de redação de cláusulas do normativo.

² N-OPE-002/09 – Norma de Renegociação de Dívidas de Contratos Reembolsáveis.

Os itens 2.5.6. e 2.5.8 explicitam as hipóteses nas quais os valores do saldo devedor poderão ser cobrados em valores inferiores aos saldos devedores recalculados na forma preconizada nos dispositivos 2.5.2., 2.5.3. e 2.5.7. vinculando a critérios objetivos, como ao laudo de avaliação das garantias deduzidos os créditos preferenciais, a inexistência de outros bens disponíveis identificados no patrimônio dos devedores, dentre outros aspectos a compreender a capacidade de pagamento e de recuperação da Finep, ao longo do processo judicial, dos valores devidos.

No §3º da página 2 do Relatório Preliminar consta a ausência de regulamentação do acompanhamento de garantias, bem como do tratamento do vencimento antecipado da dívida.

Não tenho registros disponíveis que permitam a conclusão que tenha sido instada a AJFC a manifestar-se quanto à regulamentação de tais aspectos de forma mais ampla.

No entanto, recorro de recomendações apresentadas mediante parecer à AJUR no sentido de inclusão de cláusulas nos contratos, para que fossem encaminhados documentos específicos de forma periódica pela contratada, tais como balanços em relação aos avalistas, certidões de bens imóveis, em relação a tais bens constituídos em favor da Finep, dentre outros, para a efetivação desse controle.

No que se refere ao vencimento antecipado da dívida, algumas recomendações foram apresentadas também especialmente no que se refere à maior regulamentação na minuta do reembolsável, mediante parecer.

Destaco que a minuta padrão reembolsável há muito prevê expressamente o dever da contratada de manter em vigor o seguro do bem constituído como garantia em favor da Finep, em caso de dano, o que encontra respaldo no item 4.2.4. da N-OPE-003/09 – Norma de Garantias³.

A contratada tem como obrigação contratual o envio da apólice à Finep, para o seu arquivamento e acompanhamento de vigência, sendo regularmente cobrada a sua substituição por nova, inclusive no caso das renegociações, conforme item 4.2.4., alínea “c” da referida Norma.

Importa consignar ainda que os normativos da Finep regulam o acompanhamento de garantias de forma mais pormenorizada em suas Instruções de Trabalho, como é o caso da IT – FIN – 008/17 – Instrução de Trabalho sobre Seguro Garantia Financeira⁴, no item 2.3., da Instrução de Trabalho de Análise e Renovação da Garantia Standby Letter of Credit⁵, no item 2.3., Instrução de Trabalho de Garantia de Bloqueio de Contas⁶, no item 4.4., a N-OPE-002/09 – Norma de Renegociação de Dívidas de Contratos Reembolsáveis, nos itens 2.5.6. e 2.6.2.1., que regulam a atualização do valor das garantias.

O §4º da página 12 do Relatório Preliminar aponta que não há normativo que determine o prazo para análise das prestações de contas finais dos contratos reembolsáveis. Nesse ponto, não me recorro da AJFC ter sido instada para o tratamento do tema, notadamente considerando a revisão que o Departamento na época responsável quanto a diversos aspectos e procedimentos com maior ênfase, notadamente no que se refere aos convênios e à parte da fiscalização dos reembolsáveis.

³ Anexo – Norma de Garantias.

⁴ Anexo – Instrução de Trabalho sobre Seguro Garantia Financeira.

⁵ Anexo – Instrução de Trabalho de Análise e Renovação da Garantia Standby Letter of Credit.

⁶ Anexo – Instrução de Trabalho de Garantia de Bloqueio de Contas.

Em relação ao ponto acima é importante ressaltar que o prazo para o processamento, como depende muitas vezes do prazo de resposta das empresas pode sofrer impacto da demora das respostas daquelas, sem maiores impactos passíveis de imposição além dos já previstos, considerando os termos da minuta reembolsável firmada quando da contratação.

ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

No que tange aos esclarecimentos da responsável pela AJFC no período entre agosto/2015 a agosto/2018, referentes à insuficiência de critérios estabelecidos em normativo acerca da possibilidade de dedução parcial ou total dos encargos moratórios ou postergação do pagamento dos mesmos, cabe destacar que, em manifestação anterior, a Finep já havia informado considerar a capacidade de pagamento da empresa. Ademais, os parâmetros previstos nos itens 2.5.6. e 2.5.8 da N-OPE-002/09 tratam de situações pontuais, tendo a própria Financiadora afirmado, por intermédio do MEMO/ACRD/DREC/079/2019, que *“avançará no sentido de normatizar parâmetros mais claros, para que as recomendações relativas às renegociações possam, na medida do possível e dentro do limite razoável, ser mais objetivas”*, o que demonstra reconhecer que os critérios estabelecidos não são suficientes.

Quanto à manifestação da antiga chefia da Assessoria Jurídica da Diretoria de Crédito e Captação acerca da regulamentação do acompanhamento de garantias, vale mencionar que a Finep, também em relação à normatização desta matéria, já havia reconhecido em pronunciamento anterior a necessidade do seu aprimoramento, bem como informado que se encontra em tratamento interno.

A equipe da CGU está de acordo com o prazo até dezembro/2019, proposto por meio do MEMO/ACRD/DREC/079/2019, para a adoção da recomendação de conclusão da revisão dos quatro normativos relacionados ao processo de cobrança, renegociação e recuperação de créditos.

Achado 3 - Descrição Sumária: Morosidade na adoção de medidas visando a cobrança de créditos que foram objeto de propostas de renegociação, bem como falhas na formalização e na execução do referido fluxo de análise.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE AUDITADA

Por meio do MEMO/ACRD/DREC/079/2019, a Finep informou que o contrato 02.14.0096.00 diz respeito a processo de recuperação judicial e não recuperação extrajudicial, em desacordo com o registrado neste Relatório.

Em relação à proposta de renegociação do contrato de financiamento n.º 09.14.0044.00 apresentada à Finep em 03.01.2018, a UJ concordou que o parecer do DREC, encaminhado ao CRC, não foi assinado pela gerente da época e reconheceu que o fluxo não foi o ideal, embora conste na ata do Comitê que a gerente do DREC participou da reunião e entender que não houve prejuízo ao processo decisório.

No que diz respeito à proposta de renegociação de 24.09.2018 do contrato de financiamento n.º 09.14.0101.00, a Financiadora registrou:

(...), observa-se que conforme respondido ao longo do processo de auditoria, especificamente na S.A.13: “(...), não se pode deixar de ter em perspectiva que uma eventual ruptura ou cobrança judicial, nesse caso da empresa Telebrás, poderia não ser, necessariamente, a melhor estratégia sob o ponto de vista de recuperação, haja

vista a insuficiência de garantias. Conforme o próprio histórico de renegociação mostra, todos os esforços da Finep foram catalisados no sentido de incrementar as garantias contratuais e evitar uma cobrança judicial, que, nesse caso, poderia se estender no tempo” (...) “(...) a operação é complexa, envolvendo quantia significativa de valores e garantias que precisavam ser aperfeiçoadas, de forma que a FINEP pudesse ter mais segurança na operação. Ao mesmo tempo, a empresa apresentava dificuldades para efetuar os pagamentos (motivo pelo qual foram solicitadas suspensões de pagamento de juros e de principal ao longo da negociação) e na própria recomposição de garantia. Pelo histórico de renegociação, infere-se que o papel do DREC e no CRC naquele momento era de tentar manter a operação ativa, adequando as necessidades de pagamento da empresa aos padrões normativos de negociação da FINEP, evitando um início de cobrança de judicial com vencimento antecipado do contrato o que, na prática, por conta da insuficiência de garantia, levaria a uma discussão judicial longa e de improvável sucesso. Ao mesmo tempo, havia sinalização da empresa de que esta conseguiria recompor garantias e retomar crescimento de suas atividades, o que levaria a uma melhora na situação de pagamentos para esta financiadora. Nesse sentido, o fato de ter havido em sequência um aditivo contratual com melhora no saldo de garantias (como consequência da deliberação do CRC 16/2018) mostra que a estratégia da FINEP, pelo momento, foi alcançada, sendo que a situação de garantias se manterá em objeto de acompanhamento por parte da Coordenação de Garantias (CGAR), do Departamento de Recuperação de Crédito (DREC), da Área de Captação e Crédito (ACCR) e da Diretoria Financeira de Crédito e Captação (DRFC)”.

Ressaltamos todo o conteúdo dessa resposta porque, pelo que foi exposto, houve uma decisão de gestão e a avaliação de riscos nesse caso não se limita apenas ao risco apontado pela CGU. A Decisão dos membros do CRC e da Diretoria levou em consideração um conjunto de riscos associados à operação, como por exemplo, enviarmos uma operação sem garantia para um processo de cobrança judicial, que pode demorar anos de debate judicial sem se obter um sucesso jurídico e financeiro para a Finep.

(...).

Além disso, aproveitamos o caso para elucidar argumento que aparece intrinsecamente em alguns casos: tomar a medida de recuperação o mais rápido possível é sem dúvida uma diretriz saudável, especialmente para operações que estão começando a ficar inadimplentes. No entanto, não podemos considerar uma prorrogação de prazo, por exemplo, como prejudicial ao fluxo de recebimento da FINEP. Alguns casos citados no relatório partem da premissa de que, se enviados para a cobrança judicial a FINEP teria recebido recursos de forma mais rápida, o que não necessariamente se confirma na prática. Nesse caso em debate, a empresa está propondo o aumento das garantias e, olhando de trás para frente sob a ótica temporal, a decisão negocial tomada pela Finep no âmbito da renegociação parece ter sido mais acertada do que se, na época, a FINEP tivesse decidido encaminhar o caso para contencioso judicial.

Por intermédio de documento datado de 13/08/2019, analista da Finep, que respondeu pela AJFC no período entre agosto/2015 a agosto/2018, esclareceu:

Importa considerar que a análise da AJFC muitas vezes dependia dos insumos de outros Departamentos e da própria empresa, o que repercutiu no prazo de resposta.

Além desse aspecto, o quantitativo de pessoal alocado e efetivamente em exercício – muitos dos funcionários ausentaram-se ao longo do período de gestão por motivo de licença médica - e a quantidade de trabalho sob a responsabilidade da assessoria jurídica – conforme pode ser aferido pelos quantitativos de centenas de memorandos, petições, pareceres e reuniões, dentre outros a compreender a assessoria de pelo menos 14 Departamentos e 3 Superintendência, além da própria

Diretoria - repercutia igualmente nos prazos de entrega dos trabalhos, tendo sido realizados diversos pedidos formais encaminhados, para viabilizar o aumento de pessoal, para a agilidade dos trabalhos.

O §5º da página 13 prevê que o prazo máximo para o encaminhamento de proposta de renegociação de dívida ao CRC deve ser de 210 dias, não se aplicando aos processos de recuperação judicial.

Assim ocorre em razão da dependência da apresentação do trâmite do processo de recuperação judicial, que inicialmente envolve o pedido, avaliação do juízo quanto ao deferimento, apresentação do plano no prazo de até 60 dias a partir da publicação do deferimento da processamento da recuperação judicial, nos termos do art. 53⁷ da Lei n. 11.101/2005, sendo possível ainda a necessidade de complementação da documentação⁸ apresentada, cabendo fase de negociação com os credores, com fundamento no art. 161⁹ da Lei n. 11.101/2005, que pode ensejar a alteração do

⁷ Art. 53. O plano de recuperação será apresentado pelo devedor em juízo no prazo improrrogável de 60 (sessenta) dias da publicação da decisão que deferir o processamento da recuperação judicial, sob pena de convalidação em falência, e deverá conter:

- I – discriminação pormenorizada dos meios de recuperação a ser empregados, conforme o art. 50 desta Lei, e seu resumo;
- II – demonstração de sua viabilidade econômica; e
- III – laudo econômico-financeiro e de avaliação dos bens e ativos do devedor, subscrito por profissional legalmente habilitado ou empresa especializada.

Parágrafo único. O juiz ordenará a publicação de edital contendo aviso aos credores sobre o recebimento do plano de recuperação e fixando o prazo para a manifestação de eventuais objeções, observado o art. 55 desta Lei.

⁸ Art. 51 da Lei n. 11.101/2005: Art. 51. A petição inicial de recuperação judicial será instruída com:

I – a exposição das causas concretas da situação patrimonial do devedor e das razões da crise econômico-financeira; II – as demonstrações contábeis relativas aos 3 (três) últimos exercícios sociais e as levantadas especialmente para instruir o pedido, confeccionadas com estrita observância da legislação societária aplicável e compostas obrigatoriamente de: a) balanço patrimonial; b) demonstração de resultados acumulados; c) demonstração do resultado desde o último exercício social; d) relatório gerencial de fluxo de caixa e de sua projeção;

III – a relação nominal completa dos credores, inclusive aqueles por obrigação de fazer ou de dar, com a indicação do endereço de cada um, a natureza, a classificação e o valor atualizado do crédito, discriminando sua origem, o regime dos respectivos vencimentos e a indicação dos registros contábeis de cada transação pendente;

IV – a relação integral dos empregados, em que constem as respectivas funções, salários, indenizações e outras parcelas a que têm direito, com o correspondente mês de competência, e a discriminação dos valores pendentes de pagamento;

V – certidão de regularidade do devedor no Registro Público de Empresas, o ato constitutivo atualizado e as atas de nomeação dos atuais administradores;

VI – a relação dos bens particulares dos sócios controladores e dos administradores do devedor;

VII – os extratos atualizados das contas bancárias do devedor e de suas eventuais aplicações financeiras de qualquer modalidade, inclusive em fundos de investimento ou em bolsas de valores, emitidos pelas respectivas instituições financeiras;

VIII – certidões dos cartórios de protestos situados na comarca do domicílio ou sede do devedor e naquelas onde possui filial;

IX – a relação, subscrita pelo devedor, de todas as ações judiciais em que este figure como parte, inclusive as de natureza trabalhista, com a estimativa dos respectivos valores demandados.

§ 1º Os documentos de escrituração contábil e demais relatórios auxiliares, na forma e no suporte previstos em lei, permanecerão à disposição do juízo, do administrador judicial e, mediante autorização judicial, de qualquer interessado.

§ 2º Com relação à exigência prevista no inciso II do caput deste artigo, as microempresas e empresas de pequeno porte poderão apresentar livros e escrituração contábil simplificados nos termos da legislação específica.

§ 3º O juiz poderá determinar o depósito em cartório dos documentos a que se referem os §§ 1º e 2º deste artigo ou de cópia destes.

⁹ Art. 161. O devedor que preencher os requisitos do art. 48 desta Lei poderá propor e negociar com credores plano de recuperação extrajudicial.

plano de recuperação, nos termos do art. 35, I, a¹⁰ da Lei n. 11.101/2005, novo agendamento da assembleia de credores em razão de sua suspensão podendo envolver a alteração do plano já apresentado¹¹, assim como alteração da competência do juízo da recuperação judicial, em razão da discussão quanto à localização do principal estabelecimento do devedor, nos termos do art. 3º¹² da Lei n. 11.101/2005, recebimento do pedido de homologação pelo juiz com a publicação do edital, para o recebimento das impugnações, nos termos do art. 164 c/c 165¹³ da referida Lei.

¹⁰ Art. 35. A assembleia-geral de credores terá por atribuições deliberar sobre:

I – na recuperação judicial:

a) aprovação, rejeição ou modificação do plano de recuperação judicial apresentado pelo devedor;

¹¹ Art. 35. A assembleia-geral de credores terá por atribuições deliberar sobre:

I – na recuperação judicial:

(...)

f) qualquer outra matéria que possa afetar os interesses dos credores;

¹² Art. 3º É competente para homologar o plano de recuperação extrajudicial, deferir a recuperação judicial ou decretar a falência o juízo do local do principal estabelecimento do devedor ou da filial de empresa que tenha sede fora do Brasil.

¹³ Art. 164. Recebido o pedido de homologação do plano de recuperação extrajudicial previsto nos arts. 162 e 163 desta Lei, o juiz ordenará a publicação de edital no órgão oficial e em jornal de grande circulação nacional ou das localidades da sede e das filiais do devedor, convocando todos os credores do devedor para apresentação de suas impugnações ao plano de recuperação extrajudicial, observado o § 3º deste artigo.

§ 1º No prazo do edital, deverá o devedor comprovar o envio de carta a todos os credores sujeitos ao plano, domiciliados ou sediados no país, informando a distribuição do pedido, as condições do plano e prazo para impugnação.

§ 2º Os credores terão prazo de 30 (trinta) dias, contado da publicação do edital, para impugnarem o plano, juntando a prova de seu crédito.

§ 3º Para opor-se, em sua manifestação, à homologação do plano, os credores somente poderão alegar:

I – não preenchimento do percentual mínimo previsto no caput do art. 163 desta Lei;

II – prática de qualquer dos atos previstos no inciso III do art. 94 ou do art. 130 desta Lei, ou descumprimento de requisito previsto nesta Lei;

III – descumprimento de qualquer outra exigência legal.

§ 4º Sendo apresentada impugnação, será aberto prazo de 5 (cinco) dias para que o devedor sobre ela se manifeste.

§ 5º Decorrido o prazo do § 4º deste artigo, os autos serão conclusos imediatamente ao juiz para apreciação de eventuais impugnações e decidirá, no prazo de 5 (cinco) dias, acerca do plano de recuperação extrajudicial, homologando-o por sentença se entender que não implica prática de atos previstos no art. 130 desta Lei e que não há outras irregularidades que recomendem sua rejeição.

§ 6º Havendo prova de simulação de créditos ou vício de representação dos credores que subscreverem o plano, a sua homologação será indeferida.

§ 7º Da sentença cabe apelação sem efeito suspensivo.

§ 8º Na hipótese de não homologação do plano o devedor poderá, cumpridas as formalidades, apresentar novo pedido de homologação de plano de recuperação extrajudicial.

Art. 165. O plano de recuperação extrajudicial produz efeitos após sua homologação judicial.

§ 1º É lícito, contudo, que o plano estabeleça a produção de efeitos anteriores à homologação, desde que exclusivamente em relação à modificação do valor ou da forma de pagamento dos credores signatários.

§ 2º Na hipótese do § 1º deste artigo, caso o plano seja posteriormente rejeitado pelo juiz, devolve-se aos credores signatários o direito de exigir seus créditos nas condições originais, deduzidos os valores efetivamente pagos.

Dessa sorte, uma série de variáveis podem ocorrer, até a deliberação definitiva quanto ao plano de recuperação judicial pela assembleia de credores e sua homologação judicial, nos termos dos art. 164 c/c 165 da Lei n. 11.101/2005.

(...)

O §5º da página 14 do Relatório Preliminar da CGU destaca um dos fundamentos pelos quais a proposta relativa ao contrato n. 02.11.0236.00 foi aceita, qual seja, a dificuldade de citação dos devedores.

Inobstante os demais fundamentos que serviram de embasamento para o aceite da proposta, a cobrança judicial resta infrutífera se a parte ré não é citada, não sendo possível ao juiz deferir a citação editalícia se não houver elementos suficientes que atendam aos requisitos para o seu deferimento, na forma do art. 256 do Código de Processo Civil:

Art. 256. A citação por edital será feita:

I - quando desconhecido ou incerto o citando;

II - quando ignorado, incerto ou inacessível o lugar em que se encontrar o citando;

III - nos casos expressos em lei.

§ 1º Considera-se inacessível, para efeito de citação por edital, o país que recusar o cumprimento de carta rogatória.

§ 2º No caso de ser inacessível o lugar em que se encontrar o réu, a notícia de sua citação será divulgada também pelo rádio, se na comarca houver emissora de radiodifusão.

§ 3º O réu será considerado em local ignorado ou incerto se infrutíferas as tentativas de sua localização, inclusive mediante requisição pelo juízo de informações sobre seu endereço nos cadastros de órgãos públicos ou de concessionárias de serviços públicos.

No entanto, a jurisprudência vigente requer o exaurimento das diligências pelo autor, para que possa ser deferida a citação editalícia, que deve estar clara nos autos, até que seja alcançada essa fase:

PROCESSUAL CIVIL E TRIBUTÁRIO. EXECUÇÃO FISCAL. CITAÇÃO POR EDITAL. ESGOTAMENTO DOS MEIOS PARA A LOCALIZAÇÃO DO DEVEDOR. NECESSIDADE. REEXAME DAS PREMISSAS FÁTICAS. IMPOSSIBILIDADE. 1. "Aos recursos interpostos com fundamento no CPC/1973 (relativos a decisões publicadas até 17 de março de 2016) devem ser exigidos os requisitos de admissibilidade na forma nele prevista, com as interpretações dadas até então pela jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça" (Enunciado Administrativo n. 2, do Plenário do STJ, sessão de 09/03/2016).

2. A Primeira Seção, por ocasião do julgamento do REsp 1.103.050/BA (repetitivo), firmou a orientação de que a citação por edital, por ser medida excepcional, somente é admitida depois de esgotadas as tentativas de localização do endereço do devedor, para fins de citação pessoal, pelos correios ou por oficial de justiça.

3. A revisão da conclusão a que chegou o julgado estadual acerca do não exaurimento dos meios tendentes à localização do endereço da parte executada pressupõe o reexame de matéria fático-probatória, o que é inviável no âmbito do recurso especial, nos termos da Súmula 7 do STJ.

4. Agravo interno não provido.¹⁴

PROCESSUAL CIVIL. ENUNCIADO ADMINISTRATIVO 3/STJ. CITAÇÃO POR EDITAL. PRESSUPOSTOS. AFERIÇÃO DE FATOS E PROVAS. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA Nº 7/STJ.

1. A Primeira Seção, por ocasião do julgamento do REsp 1.103.050/BA (repetitivo), firmou a orientação de que a citação por edital, por ser medida excepcional, somente é admitida depois de esgotadas as tentativas de localização do endereço do devedor, para fins de citação pessoal, pelos correios ou por oficial de justiça. A revisão da conclusão a que chegou o julgado estadual acerca do não exaurimento dos meios tendentes à localização do endereço da parte [...] pressupõe o reexame de matéria fático-probatória, o que é inviável no âmbito do recurso especial, nos termos da Súmula 7 do STJ (AgInt no AREsp 483.803/MG, Rel. Ministro GURGEL DE FARIA, PRIMEIRA TURMA, DJe 11/10/2018).

2. Agravo interno não provido.¹⁵

Por outro lado, a jurisprudência da Justiça Federal, que é a detentora da atribuição constitucional, no Judiciário, para o julgamento de causas envolvendo a cobrança de créditos de empresas públicas federais, nos termos do art. 109, I da CRFB/88¹⁶, a qual possui entendimento de que cabe ao credor exclusivamente o ônus da localização do endereço do devedor, que não raro não o deixa facilmente disponível, para que seus credores possam facilmente localizá-lo:

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO EM AGRAVO DE INSTRUMENTO. REQUERIMENTO DE NOVA PENHORA ON-LINE SEM MOTIVAÇÃO. IMPOSSIBILIDADE. NECESSIDADE DE DEMONSTRAÇÃO DE MELHORA NA SITUAÇÃO ECONÔMICA DO EXECUTADO. RECURSO CONHECIDO E DESPROVIDO. 1. Trata-se de agravo interno oposto contra a decisão que negou seguimento ao agravo de instrumento porque se já havia sido realizada, sem sucesso, a tentativa de penhora on-line, o magistrado não é obrigado a solicitar novas buscas se não houver uma outra motivação decorrente de fato novo. 2. Ressalte-se, por oportuno, que incumbe ao exequente instrumentalizar o processo executivo, não se justificando que o credor transfira integralmente ao Judiciário o ônus de localizar bens do devedor. A intervenção judicial, por meio de expedição de ofícios a órgãos públicos ou empresas privadas solicitando informações sobre o endereço do executado ou existência de bens deve ser medida excepcional, somente realizada após efetiva comprovação do exaurimento das diligências possíveis pelo exequente, o que não se deu no presente caso. Neste sentido: STJ, REsp 1.137.041, Rel. Benedito Gonçalves, 1ª T., DJE 28/06/2010. 3. Recurso conhecido e desprovido.¹⁷

A não localização do devedor, por outro lado, para a realização da sua citação, conforme entendimento jurisprudencial, pode resultar na não interrupção da prescrição do direito de cobrança judicial do crédito devido, de modo que, se se verifica a impossibilidade da sua citação válida, a totalidade do crédito poderia ser perdida:

¹⁴ AgInt no AREsp 483803 / MG AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL 2014/0050751-5. Rel. Min. Gurgel de Faria. 1a Turma do STJ. DJe 11/10/2018.

¹⁵ AgInt no AREsp 1399396 / ES AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL 2018/0301342-0. 2a Turma do STJ. Rel. Min. Mauro Campbell Marques. DJe 19/02/2019.

¹⁶ Art. 109. Aos juízes federais compete processar e julgar:

I - as causas em que a União, entidade autárquica ou empresa pública federal forem interessadas na condição de autoras, rés, assistentes ou oponentes, exceto as de falência, as de acidentes de trabalho e as sujeitas à Justiça Eleitoral e à Justiça do Trabalho.

¹⁷ Acórdão 0009540-65.2009.4.02.0000 – Rel. Des. Sandra Chalu Barbosa. TRF da 2a Região. DOU 09/05/2011.

APELAÇÃO CÍVEL. MONITÓRIA. CHEQUE PRESCRITO. AUSÊNCIA DE CITAÇÃO. NÃO INTERRUPTÃO DO PRAZO PRESCRICIONAL. PRESCRIÇÃO. OCORRÊNCIA. SENTENÇA MANTIDA.

1. O prazo de prescrição da pretensão de cobrança de dívida líquida representada em cheque prescrito, pela via monitória, é de cinco anos (art. 206, §5º, I do CC).
2. A interrupção da prescrição opera se a citação ocorrer dentro dos prazos do art. 219, §§2º e 3º, do CPC.
3. Tendo o juízo de origem diligenciado em todos os endereços indicados pelo autor, não se pode imputar a demora na citação do Poder Judiciário.
4. Apelação conhecida, mas não provida. Unânime.¹⁸

PROCESSO CIVIL. NOTA DE CRÉDITO COMERCIAL PRESCRIÇÃO TRIENAL. AUSÊNCIA DE CITAÇÃO. NÃO INTERRUPTÃO DO PRAZO PRESCRICIONAL. SÚMULA 106 DO STJ. NÃO APLICABILIDADE.

1. Decidiu o c. STJ que “as cédulas de crédito comercial têm natureza cambial, sendo-lhes aplicada a prescrição trienal prevista na lei uniforme. Precedentes.” (AgRg no Ag 885860/SP, Min. Nancy Andrighi, 3ª Turma, SJ 26/11/2007 p 172).
2. A interrupção da prescrição se opera com a citação válida, retroagindo à data da propositura da ação. Na hipótese dos autos, não houve citação válida da parte devedora, não havendo, por consequência, que falar-se em interrupção da prescrição, conforme estabelece o §4º do art. 219 do CPC/1973.
3. Inaplicável a Súmula n. 106 do STJ pois a ausência de citação não se deu em consequência da morosidade judicial.
4. Apelação conhecida e não provida.¹⁹

Na página 15, nos §§1º e 2º destaca o referido Relatório que houve demora no processamento relativo à renegociação da empresa contratada (contrato n. 02.11.0236.00).

Conforme já exposto, os processos de renegociação envolvem a manifestação de uma série de Departamentos, bem como uma análise atual da situação da empresa no que se refere ao projeto (aspectos técnicos e financeiros) e a sua situação financeira, quanto à capacidade de pagamento.

A apresentação de proposta de renegociação não tem o condão de suspender o encaminhamento para o ajuizamento da cobrança judicial, ou mesmo suspender o seu processamento quando esse está em curso, salvo quando está em vias de aprovação, para que não haja a adoção de medidas ou manifestações contraditórias, ao arrepio da boa-fé e da legalidade, o que ocorreria se a Finep estivesse aprovando renegociação e solicitasse a expropriação de bens da devedora, a ensejar gastos no processo e repercussão financeira desfavorável para a devedora e a própria renegociação.

Importa assinalar que a “inadimplência técnica” referida pela não devolução do aditivo subscrito em 30 dias não procede, dado que inadimplência significa não cumprimento de obrigação. Se não houve anuência da empresa, ou qualquer compromisso daquela na observância do prazo e de que seu descumprimento importaria em inadimplência técnica, não há como opor as respectivas repercussões à empresa.

¹⁸ Acórdão APC 20130110219175 – 3ª Turma Cível do TJ-DF, Rel. Des. Fátima Rafael. DJE 07/04/2016. P. 179. <https://tj-df.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/340009646/apelacao-civel-apc-20130110219175?ref=serp>

O §3º da página 15 do Relatório menciona que, uma vez sendo considerado sem efeito a renegociação, o processo deveria prosseguir. Infelizmente, a Finep não tem o controle de e se as empresas contratadas vão honrar os pagamentos previstos nas renegociações. Se os termos não são observados, de fato nada mais restava à Finep, após essa verificação, dar prosseguimento ao processo, com a adoção das providências cabíveis. Se solicitasse a penhora de bens com eventual renegociação em vigor ou em vias de homologação, poderia vir a responder por litigância de má-fé com a imposição das sanções previstas, na forma dos arts. 5º e 142 do Código de Processo Civil:

Art. 5º Aquele que de qualquer forma participa do processo deve comportar-se de acordo com a boa-fé.

Art. 142. Convencendo-se, pelas circunstâncias, de que autor e réu se serviram do processo para praticar ato simulado ou conseguir fim vedado por lei, o juiz proferirá decisão que impeça os objetivos das partes, aplicando, de ofício, as penalidades da litigância de má-fé.

O §4º da página 15 do Relatório faz menção a entendimento contraditório do DREC em relação ao posicionamento do CRC e que não houve análise jurídica, dado a ausência de encaminhamento à AJFC em relação ao contrato n. 09.15.0026.00.

No caso, por não se tratar das hipóteses de renegociação por inadimplência financeira da empresa, não houve o encaminhamento à AJFC para análise, dado que não havia tal previsão no normativo. Ainda que se entendesse necessária a manifestação jurídica, a gerência estava presente, para manifestar-se.

Verificou-se a oneração indevida da empresa contratada, como salientado na manifestação do Relatório Preliminar da CGU, em razão da demora da Finep pela liberação dos recursos previstos no contrato e, por consequência o pagamento de juros no período.

O CRC, portanto, no sentido de não causar dano à empresa em razão da sua morosidade, como salientado no referido Relatório, optou pela concessão de prazo para mitigar esse impacto, sem prejuízo da continuidade no pagamento de juros e demais encargos no período. Desse modo, a Finep não deixou de receber encargos pela concessão do crédito, mas concedeu mais prazo à empresa, o que havia sido pela mesma requerido.

Conforme salientado no §5º da página 15 do Relatório Preliminar, não houve prejuízo à Finep dado que a empresa iniciou o pagamento do principal e dos juros na data estipulada no financiamento e está adimplente com a Finep.

As hipóteses referidas às páginas 16 e 17 quanto à recuperação judicial muitas vezes envolvem análise célere, sem a observância do trâmite relativo às renegociações não submetidas ao percurso do processo de recuperação judicial, daí as análises serem realizadas de forma célere. Importa notar que as análises jurídicas a partir de 2018 relativas às recuperações judiciais eram realizadas pela AJUR, dado que o contencioso foi para lá transferido.

O §3º da página 17 do Relatório Preliminar observa que não houve a manifestação jurídica prévia da assessoria jurídica em relação ao contrato n. 02.13.0251.00. No entanto, conforme se verifica do teor da IT-OPE-003/09 não consta, a partir do item 4.4., que regula a análise das renegociações pelo CRC, da necessidade parecer jurídico.

No entanto, verifica-se que não houve prejuízo, dado que, verificada a inadimplência, o encaminhamento foi célere no sentido de contar com a anuência jurídica da representante no CRC, no sentido do encaminhamento para a cobrança judicial.

(...)

No §5º da página 18 do Relatório consta a observação de que os normativos estavam desatualizados e que não previam com detalhe os critérios para prorrogações de prazo de pagamento sem as devidas garantias.

No entanto, o jurídico atuava sob demanda e participou em 2017 e 2018 das discussões relativas às alterações preconizadas nos normativos, conforme documentos em anexo, mas suas manifestações verificavam se os critérios previstos nos normativos eram observadas e se as garantias estavam constituídas, se eram suficientes e, em caso de necessidade da sua recomposição, os procedimentos a serem adotados, nos termos da legislação e normativos, para a viabilização da recomposição.

ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

Quanto à informação do MEMO/ACRD/DREC/079/2019 que o contrato 02.14.0096.00 diz respeito a processo de recuperação judicial ao invés de recuperação extrajudicial, cabe destacar que essa informação diverge das anteriormente apresentadas pela Finep (planilha “Decisão DREC-CRC_2018”, encaminha por e-mail em 26/04/2019; e MEMO DRFC Nº 031/2019, de 23/05/2019), de forma que é mais uma evidência das fragilidades dos controles relacionados ao acompanhamento das operações em renegociação pela UJ.

No que tange às informações do MEMO/ACRD/DREC/079/2019 referentes à proposta de renegociação de 24.09.2018 do contrato de financiamento n.º 09.14.0101.00, vale destacar que a suspensão de cobrança de parcelas de amortização do principal da dívida e dos juros contratuais, bem como o adiamento da data limite para constituição de novas garantias pela financiada, como alternativa a uma eventual cobrança judicial, são atos de gestão da Finep que, contudo, devem estar amparados em critérios pré-definidos. Assim, reiteramos entendimento acerca da importância da normatização do processo de acompanhamento de garantias, com definição dos procedimentos e unidades responsáveis, de acordo com a modalidade de garantia.

Com relação à recomendação de regulamentação do tratamento da cláusula de vencimento antecipado da dívida e do prazo para análise das prestações de contas finais dos contratos de financiamento reembolsáveis, acordou-se prazo até dezembro/2019 para a sua implementação.

Quanto à ausência de manifestação jurídica prévia à reunião do CRC acerca da proposta de 17.07.2018 relativa ao contrato n.º 02.13.0251.00, a ex-responsável pela AJFC ressaltou que não há exigência desta natureza na IT-OPE-003/09. Entretanto, conforme já registrado neste Relatório, a Finep, em pronunciamento anterior, afirmou que a revisão da norma de renegociação deixará claro que o parecer jurídico será necessário para deliberação do Comitê, reconhecendo assim a essencialidade do referido pronunciamento.

No que concerne à regulamentação de critérios para prorrogações de prazo de pagamento sem as devidas garantias, a ex-responsável pela AJFC não discordou da necessidade de elaboração de normativo com o seu detalhamento, tendo apenas apresentado considerações a respeito da sua atuação em relação à matéria.

No que diz respeito aos esclarecimentos da responsável pela AJFC no período entre agosto/2015 a agosto/2018 acerca do impacto da dependência de informações de outros departamentos, bem como do quantitativo de pessoal insuficiente, nos prazos de entrega dos trabalhos da Assessoria, a equipe da CGU não tem insumos para analisar.

Achado 4 - Descrição Sumária: Morosidade na adoção de medidas relacionadas à análise de propostas de renegociação dos contratos de financiamento n.ºs 02.11.0284.00 e 02.12.0299.00.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE AUDITADA

Por meio do MEMO/ACRD/DREC/079/2019, a Finep esclareceu:

A respeito da afirmação da CGU sobre a divergência de entendimentos entre a Assessoria Jurídica e o DREC, reitera-se o quanto já afirmado de que as citadas unidades possuem independência em suas manifestações, cabendo ao CRC deliberar através de seus membros a respeito das operações que lhe são submetidas, não sendo as manifestações da Assessoria Jurídica ou do DREC vinculantes.

Ademais, a respeito da violação ao princípio da segregação de funções, novamente, que a avocação de funções é expressamente permitida pela Lei nº 9.784/1999²⁰, não sendo possível inferir uma violação ao princípio da segregação de funções quando um responsável por uma unidade técnica da Finep manifesta-se pela unidade sem a análise de um analista.

Sobre o prazo de formalização da renegociação, cita-se a resposta da Finep ao item “k.” da S.A.11: “De fato, entende-se que o fluxo requer aprimoramento, conforme apontado em reunião presencial com a CGU em 21/05/2019. Se, por um lado, existem interações com o cliente, tempo de resposta sobre documentação, proposta de pagamento e informações para renegociação, por outro, a esteira de processo interno da Finep se dá por e-mails e por controle de planilhas, esbarrando, inclusive, em eventuais equívocos formais de preenchimento de dados nas planilhas. De qualquer maneira, conforme indicado na introdução à resposta (...) a empresa vem pagando regularmente suas parcelas, sendo possível afirmar que a glosa já vem sendo paga intrinsecamente nas parcelas, restando apurar a diferença de encargos.”.’

(...) Conforme apresentado na reunião [de busca conjunta de soluções], no aspecto da análise do DREC, entendemos que é salutar, como em todo o processo de Crédito, que haja manifestação tanto do analista do departamento, quanto do gerente.

Já com relação ao caso da TAURUS, entendemos que preferencialmente o fluxo de negociação deva ser aperfeiçoado. A nova norma já indicará que o assunto é objeto de renegociação de dívida e, na ocasião da Instrução de Trabalho, avaliaremos a possibilidade de deixar seção específica tratando do caso, ou solução alternativa.

Além disso, aproveitamos o caso para elucidar argumento (que se repete em alguns casos desse relatório) que aparece intrinsecamente em alguns casos: tomar a medida de recuperação o mais rápido possível é sem dúvida uma diretriz saudável, especialmente para operações que estão começando a ficar inadimplentes. No entanto, nesse caso, apesar de todas as complicações já abordadas, a empresa estava e está pagando em dia à FINEP. Caso a FINEP tivesse rejeitado a proposta da empresa, vencido o contrato e enviado para cobrança judicial, não só se estaria ainda discutindo judicialmente o valor, como se teria perdido todo o fluxo de pagamento que foi realizado durante esse período. Sendo assim, muito embora seja razoável pensarmos que a velocidade na resposta de renegociação seja sempre favorável a FINEP, é preciso ter muita cautela em afirmar que determinados casos geraram retardo no recebimento.

²⁰ Art. 11. A competência é irrenunciável e se exerce pelos órgãos administrativos a que foi atribuída como própria, salvo os casos de delegação e avocação legalmente admitidos.

Especificamente em relação à diferença entre os encaminhamentos propostos pela Assessoria Jurídica e pelo DREC quando da análise da proposta relativa ao contrato n.º 02.11.0284.00, a Financiadora apresentou as seguintes informações por intermédio do citado MEMO:

Comentários/Sugestões: Ao longo do processo esse assunto foi amplamente discutido. Aqui não se trata de tentar mudar a interpretação da CGU. Apenas achamos válido ressaltar que: i) A conclusão do parecer jurídico não aborda o tema de vencimento antecipado e orienta quanto a possibilidade do parcelamento, mas a leitura do parecer demonstra que tanto a hipótese do vencimento antecipado como a hipótese do parcelamento foram abordados na fundamentação do Parecer; ii) independentemente disso, o parecer estava disponível na íntegra para os membros do comitê; iii) a própria gerente da AJFC à época fez parte do CRC. Nesse sentido, não há como dizer que o conteúdo e as alternativas não estavam disponíveis no momento da tomada de decisão.

Comentários Adicionais Pós Reunião com a CGU: Conforme indicado pelo atual Gerente da AJFC na reunião, a leitura do parecer jurídico indica um erro formal na construção da sua conclusão, na medida em que tanto a hipótese do vencimento antecipado como a hipótese do parcelamento foram abordados na fundamentação do Parecer, mas somente a hipótese de parcelamento foi incluída na conclusão. O Gerente da AJFC asseverou que tanto a hipótese de decretação do vencimento antecipado como a concessão do parcelamento deveriam ter sido expostas na conclusão da mesma forma que o foram na fundamentação.

Contudo, o Gerente da AJFC indicou que uma leitura atenta do parecer, que estava disponível a todos os membros do CRC, levaria à essa conclusão de alternativas jurídicas de condução do caso acima exposta.

Ainda em relação ao contrato de financiamento n.º 02.11.0284.00, no que tange à não ter ficado claro à equipe da CGU o motivo da alegação da empresa em sua contestação do valor da cobrança, a Financiadora informou por meio do MEMO:

Comentários/Sugestões: Exemplificando: Suponha uma empresa que apresenta R\$ 10 de dívida, mas tem R\$ 2 glosados. Ao invés da empresa pagar a parcela de principal e juros relativos aos R\$ 10, o valor de R\$ 2 é retirado da conta. O financiamento passa a ser de R\$ 8, mantendo-se o prazo original do contrato. Já os R\$ 2, deverão ser pagos (referente à glosa) e, se parcelados, deverão conter taxa de juros, em geral, diferente da taxa de juros do contrato. Nesse exemplo, se os R\$ 2 não foram retirados da conta, então a empresa continuou pagando parcelas tendo como base R\$ 10, e não R\$ 8. Assim, se por ventura o financiamento chegar ao fim, a FINEP deverá calcular a diferença de juros entre o que a empresa deveria ter pago em cima dos R\$ 2, e o juros que ela pagou por esses R\$ 2, com base na taxa original do contrato.

Quando foi apresentada a conta inicial para a empresa, ela contestou corretamente, pois ela vinha pagando o financiamento em dia e por isso podemos dizer que a empresa está pagando intrinsecamente a glosa, devendo-se apurar a diferença de juros.

Comentários Adicionais Pós Reunião com a CGU: Concordamos que o correto é a separação da cobrança para evitar que o cliente seja cobrado de forma indevida e que ao mesmo tempo haja definição mais clara do que estamos cobrando.

Por intermédio de documento datado de 13/08/2019, analista da Finep, que respondeu pela AJFC no período entre agosto/2015 a agosto/2018, esclareceu:

Conforme anteriormente assinalado, não se verificou divergência de entendimento entre o DREC e a assessoria jurídica, dado que o encaminhamento do DREC à AJFC se referia quanto à glosa identificada.

Ocorre que a AJFC manifestou-se ainda quanto à possibilidade de vencimento antecipado da dívida, o que não foi objeto de encaminhamento ao CRC, o que pode ser oportunamente encaminhado, com a cobrança dos encargos eventualmente incidentes se houver a deliberação no sentido da sua efetiva verificação – a inadimplência que justifique o vencimento antecipado.

Desse modo, não há prejuízo em posterior encaminhamento do DREC ao CRC para a deliberação quanto à matéria.

O §4º da página 19 do Relatório Preliminar observa que não houve a aplicação de penalidade pela Financiadora pelo descumprimento do prazo estabelecido para a devolução do aditivo assinado pela empresa.

No entanto, conforme assinalado anteriormente, trata-se de previsão sem efeito prático, dado que não há previsão contratual subscrita pela empresa contratada nesse sentido, de modo que não há obrigatoriedade ou qualquer vinculação da mesma à devolução do aditivo no prazo assinalado.

Na prática, o efeito da demora na devolução do aditivo pode envolver o desfazimento da renegociação, dado que a empresa não retorna mais os contatos, ou a subscrição do aditivo posterior e atualização dos valores, de modo que a empresa responda pela demora na prática do ato. Outra consequência é o ajuizamento da ação, nos termos do normativo, dada a configuração da inadimplência e o desinteresse da empresa em renegociar o débito.

No §2º da página 20 do Relatório Preliminar consta que a análise jurídica baseou-se em documento apócrifo. No entanto, o mesmo foi encaminhado pela gerência via MEMO, de modo que foi considerado como anexo referido no MEMO, sendo a sua responsável a própria gerência, inexistindo normativo que obstasse essa prática naquele momento.

Da mesma forma, não havia no normativo qualquer vedação à subscrição da manifestação pela gerência do DREC, dado que o Direito Administrativo admite a teoria dos poderes implícitos, que permite a avocação dos atos dos subordinados para serem praticados pelo seu superior imediato. Tal prática somente poderia ser vedada se houvesse a previsão explícita quanto a essa possibilidade. Veja-se que a atribuição para a manifestação é do DREC, sendo possível a delegação pelo titular nos termos do art. 12 da Lei n. 9.784/99:

Art. 12. Um órgão administrativo e seu titular poderão, se não houver impedimento legal, delegar parte da sua competência a outros órgãos ou titulares, ainda que estes não lhe sejam hierarquicamente subordinados, quando for conveniente, em razão de circunstâncias de índole técnica, social, econômica, jurídica ou territorial.

Parágrafo único. O disposto no caput deste artigo aplica-se à delegação de competência dos órgãos colegiados aos respectivos presidentes.

No §4º da página 21 do Relatório Preliminar consta que o aceite prévio da proposta da empresa teria implicado no recebimento dos valores devidos previamente. No entanto, a aceitação prévia, se realizada, teria descumprido os normativos e da legislação que exigem a análise da situação técnica e financeira do projeto e da empresa, previamente à resposta.

Se havia divergência entre os valores devidos pela empresa, uma eventual manifestação do sentido de que o valor seria inferior ao efetivamente devido poderia implicar em novação, ou seja, a Finep poderia deixar de receber valores que seriam efetivamente devidos, a depender da forma pela qual se manifestasse, causando-lhe prejuízo, daí a relevância da análise completa e precisa.

Importa assinalar que a eventual demora na renegociação, o que se admite a título de argumentação, não implica prejuízo, dado que os valores são objeto de reajuste e sofrem a incidência de encargos.”

“O §2º da página 14 do Relatório Preliminar da CGU destaca que houve divergência entre o entendimento da AJFC e do DREC, bem como não deliberação pelo CRC quanto ao vencimento antecipado da dívida.

Não identificamos na Nota Técnica ACCI/DREC/047/2017²¹ encaminhada para a deliberação dos membros do CRC n. 02/2018 relativa ao contrato n. 02.11.0284.00 a existência de posicionamento divergente entre o encaminhamento jurídico e o DREC.

O encaminhamento do DREC na referida NT ACCI/DREC/047/2017 especificou o objeto da deliberação a ser enfrentada pelo CRC, qual seja: a devolução do valor glosado com os encargos previstos, conforme abaixo se reproduz:

“VI – Parecer Jurídico

PARECER AJFC N. 036/2018/ACMB DE 08/02/2018

EMENTA: Contrato n. 02.11.0284.00-memo AJIN n. 064/2018 – Despesas Glosadas – Devolução de verba antecipada – pedido de parcelamento – INADIMPLÊNCIA CONFIGURADA.

Conclusão do Parecer: Pelo exposto, observa-se que a Financiada inadimpliu a obrigação de antecipar o pagamento da quantia correspondente ao montante das despesas glosadas atualizada pela SELIC, que esse fato impõe novos parâmetros para o cálculo do débito e que o parcelamento é possível, mas não pode superar o número de 120 parcelas, considerando-se o período de carência.”

Verifica-se, assim, que a matéria submetida à deliberação do CRC cingiu-se aos valores a serem devolvidos que foram objeto de glosa com os encargos incidentes.

Inobstante o CRC não encontrar-se vinculado ao parecer jurídico apresentado, dada a ausência de normativo que disponha nesse sentido, ressalta assinalar que o tema relativo ao vencimento antecipado da dívida poderá ser levado à deliberação daquele Comitê, para análise específica quanto ao tema, dado que o normativo não prevê atribuição exclusiva do jurídico para deliberar quanto à existência ou não de vencimento antecipado. Não bastasse esse aspecto, o parecer jurídico manifestou-se ao final no sentido da possibilidade de recálculo mediante o uso de novos parâmetros para o cálculo do débito do parcelamento possível.

De fato, a Cláusula Décima Oitava – Não Exercício de Direitos expressamente prevê que não haverá qualquer novação ou renúncia de direitos pela Finep em favor da contratada o não exercício imediato de direitos pela estatal:

“CLÁUSULA DÉCIMA OITAVA

NÃO EXERCÍCIO DE DIREITOS

O atraso ou abstenção, pela FINEP, do exercício de quaisquer direitos ou faculdades que lhe assistam em decorrência da lei ou do presente Contrato, ou a eventual concordância com atrasos no cumprimento das obrigações assumidas pela FINANCIADA, não implicarão qualquer novação, não podendo ser interpretados como renúncia a tais direitos ou faculdades, que poderão ser exercidos a qualquer tempo a critério exclusivo da FINEP.”

²¹ Anexo - Conforme email de 05/03/2018.

A cobrança do valor atualizado relativo ao vencimento antecipado, caso haja a deliberação pela sua cobrança, poderá ser realizada com os encargos previstos contratualmente, na forma da legislação.

Importa destacar que, como consta do processo de renegociação a manifestação jurídica a respeito do vencimento antecipado, a deliberação quanto à cobrança dos valores e o exercício dos direitos correlatos poderão ser realizados como estabelecido contratualmente, inobstante o decurso do tempo, com a cobrança dos encargos previstos.

O Relatório Preliminar da CGU assinala que “ainda não houve acordo acerca do montante que permanece pendente de pagamento, bem como não foram apresentadas evidências de que alguma parcela das despesas glosadas tenha sido efetivamente devolvida”.

A empresa contratada será obrigada a ressarcir, seja voluntariamente, seja judicialmente, caso as negociações não evoluam favoravelmente, os valores devidos, notadamente considerando-se que a contratação em tela possui garantia constituída em favor da Finep, como determina a legislação incidente, que somente pode ser liberada na hipótese da verificação da inexistência de qualquer pendência de ordem financeira, a envolver a manifestação dos Departamentos responsáveis pelo acompanhamento técnico e financeiro do projeto de fomento tecnológico.

O §4º da página 14 do Relatório Preliminar da CGU destaca a morosidade na análise da proposta da empresa e que se o tivesse aceito rapidamente, o valor já teria sido quitado.

Conforme verifica-se através da leitura do Parecer AJFC n. 034/2018/AMCB²², previamente à conclusão do parecer fez-se necessária a manifestações técnicas do Departamento operacional responsável, jurídicas de outra assessoria responsável pelo acompanhamento do projeto, bem como do Departamento de Cobrança, o que repercutiu na demora da conclusão da análise da proposta.

Destaque-se que o parecer jurídico é o último a ser elaborado previamente ao encaminhamento, pelo DREC, ao CRC, para deliberação quanto à proposta.

O parecer jurídico para ser elaborado requer, de fato, a manifestação da área operacional responsável pelo acompanhamento do projeto, para que haja certeza da adimplência contratual e, portanto, da inexistência de qualquer repercussão financeira em razão da inadimplência das obrigações atinentes ao projeto, que podem afetar o valor do valor a ser objeto de renegociação.

Da mesma forma, fez-se necessária a manifestação da assessoria jurídica responsável pelo acompanhamento do projeto, quanto à repercussão jurídica do que foi identificado no relatório operacional.

O Departamento de Cobrança, finalmente, foi instado a manifestar-se quanto à regularidade do cumprimento das obrigações de natureza financeira, dada a sua repercussão no valor a ser eventualmente renegociado.

Conforme assinalado no Parecer Jurídico AJFC n. 034/2018/AMCB, mesmo após a realização de todas as análises pelos diferentes Departamentos envolvidos na operação, não havia certeza quanto à inadimplência da empresa:

“27. Diante disso, também existe um arcabouço fático e jurídico que permite a Finep abster-se de aplicar as sanções moratórias do contrato de financiamento e, por conseguinte, conceder o parcelamento à Financiada,

²² Anexo – Parecer AJFC n. 034/2018/AMCB.

notadamente porque a sua inadimplência não está configurada de forma indiscutível.

III. CONCLUSÃO

28. *Pelo exposto, o Comitê de Recuperação de Crédito dispõe de elementos para fundamentar a declaração de inadimplência da Financiada, como também, diante do conflito interno, da conduta da Financiada e da cláusula décima nona do contrato, para deferir o parcelamento requerido pela Financiada.”*

As considerações apresentadas ensejam a conclusão de que se fez necessária a avaliação pelos Departamentos envolvidos, para que fosse definido o posicionamento institucional quanto à inexistência de outros valores a serem cobrados pela Finep à contratada, em razão de eventual inadimplência dos termos contratados.

Ainda assim, não havia certeza quanto à inadimplência de outras cláusulas que permitissem a sua cobrança, sob pena da cobrança indevida por parte da Finep, com suas repercussões legais, notadamente considerando-se o disposto no art. 884²³ do Código Civil.

Veja-se que há diferença entre as renegociações relativa aos contratos 02.11.0284.00 e 02.12.0299.00, notadamente considerando-se que enquanto na primeira alcançou-se o posicionamento de forma mais clara, na última verificou-se a necessidade de manifestações de diversos setores e a incerteza quanto à configuração da inadimplência, o que impediu a aceitação da proposta da empresa de imediato.

Não bastasse esse aspecto, como assinala o Relatório Preliminar da CGU, em relação ao contrato n. 02.11.0284.00 a própria empresa questionou o valor assinalado como devido, o que contribuiu para a demora na formalização da renegociação.

As situações, portanto, das renegociações relativas a esses contratos são distintas em razão das particularidades e complexidades envolvendo a própria consecução do projeto, dentre outros aspectos, que devem estar claras e devidamente comprovadas nos autos dos respectivos processos de renegociação.

ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

Primeiramente, vale ressaltar que o Achado 4 detalhou a análise das propostas de renegociação dos contratos de financiamento n.ºs 02.11.0284.00 e 02.12.0299.00, mencionadas brevemente no Achado 3, de forma que a UJ apresentou esclarecimentos a esse respeito na manifestação dos dois achados. Contudo, a equipe da CGU optou por registrar todas as alegações da Finep em relação a esse tópico neste Achado.

No que diz respeito aos esclarecimentos do MEMO/ACRD/DREC/079/2019 referentes às propostas de renegociação dos contratos n.ºs 02.11.0284.00 e 02.12.0299.00, merece registro que há concordância com o posicionamento da CGU de que houve divergência de entendimentos entre a Assessoria Jurídica e o DREC acerca do encaminhamento a ser proposto ao CRC em ambos os casos, tendo sido ressaltado apenas que as referidas áreas são independentes em suas manifestações, o que também está de acordo com o entendimento

²³ Art. 884. Aquele que, sem justa causa, se enriquecer à custa de outrem, será obrigado a restituir o indevidamente auferido, feita a atualização dos valores monetários.

Parágrafo único. Se o enriquecimento tiver por objeto coisa determinada, quem a recebeu é obrigado a restituí-la, e, se a coisa não mais subsistir, a restituição se fará pelo valor do bem na época em que foi exigido.

da equipe de auditoria. Ao registrar a divergência de entendimentos entre as referidas áreas, a CGU almejou ressaltar que a questão não era pacífica, corroborando a necessidade de elaboração de normativo com definição de procedimentos a serem adotados quando da renegociação de glosa (objeto de ambas as propostas).

Especificamente em relação às informações do MEMO acerca da diferença entre os encaminhamentos propostos pela Assessoria Jurídica e pelo DREC para a proposta do contrato n.º 02.11.0284.00, cabe destacar que o apontamento da equipe da CGU não foi de que o CRC não tomou conhecimento do posicionamento jurídico, mas sim que a referida manifestação era diferente da do DREC.

Merece destaque também divergência de posicionamentos de representantes da Finep expressos por meio do MEMO e da manifestação da ex-responsável pela AJFC. Enquanto no MEMO conclui-se que o parecer jurídico indicou aos membros do CRC tanto a hipótese de vencimento antecipado quanto a de parcelamento da glosa, a ex-chefe da AJFC considera que o parecer não encaminhou a possibilidade de vencimento antecipado ao CRC, de forma que não haveria diferença entre o posicionamento do Departamento de Recuperação de Créditos e da Assessoria. Tal fato decorre da ex-chefe da AJFC ter se restrito à conclusão do parecer da AJFC e não a sua fundamentação.

Quanto os esclarecimentos do MEMO/ACRD/DREC/079/2019 acerca observação da CGU relacionadas à necessidade de observância do princípio da segregação de funções, em que pese permissão legal para avocação de atribuição, vale destacar que não é uma boa prática o pronunciamento de unidade técnica da Finep apenas por intermédio do entendimento de um dos seus membros (nota técnica elaborada pelo gerente do DREC ou ausência de aprovação de pronunciamento de analista pela chefia do Departamento), devendo restringir-se a casos isolados, nos quais as peculiaridades das situações justifiquem a sua adoção, tendo sido identificados cinco casos na amostra examinada em que o posicionamento do Departamento fundamentou-se na manifestação de apenas um empregado (proposta de 14.07.2017 do contrato n.º 02.11.0284.00; proposta de 24.09.2018 do contrato n.º 09.14.0101.00; proposta de 21/03/2018 do contrato n.º 02.12.0423.00; proposta de 19.09.2017 dos contratos n.ºs 02.10.0074.00 e 02.13.0306.00; e proposta de 03.01.2018 do contrato n.º 09.14.0044.00).

Especificamente aos esclarecimentos do MEMO/ACRD/DREC/079/2019 no que tange à proposta de renegociação do contrato de financiamento n.º 02.11.0284.00 datada de 14.07.2017, merece destaque que a Financiadora ratifica a necessidade de aprimoramento do seu fluxo interno, que ocorre por meio de *e-mails* e com preenchimento manual de planilhas.

Em relação aos esclarecimentos registrados no MEMO/ACRD/DREC/079/2019 acerca do motivo da contestação do valor da cobrança pela empresa que celebrou o contrato de financiamento n.º 02.11.0284.00, a equipe da CGU reitera que não é adequado o pagamento do financiamento nas condições previamente estabelecidas, enquanto está sendo analisada proposta de renegociação de glosa, uma vez que esta visa o estabelecimento de condições diferenciadas para parte do valor devido, inclusive quanto à incidência de encargos. Vale ressaltar que a Finep concordou que o procedimento adotado não foi o correto, bem como a importância da normatização das ações a serem implementadas quando da renegociação de glosa.

Quanto à questão do impacto da morosidade de decisões da Financiadora acerca de propostas de renegociação de dívida, registrada no MEMO/ACRD/DREC/079/2019, a equipe

da CGU não está integralmente de acordo com os argumentos apresentados, uma vez que há de se distinguir a demora resultante de negociações que demandam tempo para serem concluídas de situações em que não há evidência do motivo pelo qual levou-se tanto tempo para determinada manifestação, o que é agravado pela ausência de controle informatizado com detalhamento do trâmite interno de análise das propostas em cada área. No caso do contrato n.º 02.11.0284.00, cabe destacar os seguintes eventos, que corroboram a morosidade da Finep na adoção de medidas visando a cobrança da dívida da Financiada sem a apresentação de evidências que indiquem o seu motivo: i) A solicitação de devolução do valor das despesas glosadas (R\$ 4.350.940,17) no prazo de 90 dias, a contar de 09/12/2016, reiterada em 07/03/2017, não tendo sido adotada providência pela Finep até 14/07/2017, quando a Financiada propôs a amortização do saldo devedor referente à glosa em 24 parcelas mensais, a partir de novembro daquele ano; ii) O DPC ter demorado mais de quatro meses para responder a manifestação da Financiada encaminhada em 13/03/2017, instruída com a “Prestação de Contas Adicional ao Contrato de Financiamento”; iii) O período de 26 dias, a contar da emissão da Nota Técnica/ACCI/DREC/47/2017 (22/09/2017), para o DREC encaminhar todos os documentos produzidos até então para análise jurídica da AJIN1 (MEMO/ACCI/DREC/204/2017); iv) O prazo de 113 dias para a emissão de parecer jurídico (Parecer AJFC n.º 036/2018/AMCB, de 08/02/2018), tendo em vista que o pedido de análise feito pelo DREC data de 18/10/2017 (MEMO/ACCI/DREC/ 204/2017); v) O prazo de 27 dias entre a decisão do n.º 02/2018 (07/03/2018) e a emissão do Parecer AJFC n.º 036/2018/AMCB; e vi) A Finep não ter validado o valor da cobrança até 31/05/2019, mais de 14 meses após a decisão do CRC n.º 02/2018 que decidiu pela aprovação da proposta do DREC, o que foi posteriormente contestado pela financiada.

Quanto à proposta de renegociação de 30.03.2017 referente ao contrato de financiamento n.º 02.12.0299.00, a manifestação da ex-responsável pela AJFC acerca da ausência de aplicação de penalidade pela Financiadora pelo descumprimento do prazo estabelecido para a devolução do aditivo assinado pela empresa foi no sentido de que trata-se de previsão sem efeito prático, dado que não há previsão contratual subscrita pela empresa contratada nesse sentido, de modo que não há obrigatoriedade ou qualquer vinculação da mesma à devolução do aditivo no prazo assinalado. Contudo, este entendimento diverge do posicionamento da chefia do DREC em 05.03.2018 (Nota Técnica/ACCI/DREC/046/2017) e do CRC em 07/03/2018 (reunião n.º 02/2018), de que a financiada deveria retornar à Finep a minuta do aditivo contratual devidamente assinado em até 30 dias a contar do seu envio e que, ocorrendo o descumprimento dos termos da renegociação pela financiada, a Financiadora consideraria sem efeito a renegociação, retornando o instrumento de crédito às condições financeiras originalmente contratadas. Ressalte-se, portanto, mais uma vez, a importância da normatização do processo de renegociação, de forma a pacificar entendimentos divergentes.

No que tange à informação da então responsável pela AJFC de que a análise jurídica da proposta de 14.07.2017 do contrato n.º 02.11.0284.00 baseou-se em Nota DREC encaminhada pela gerência do Departamento via MEMO, de modo que foi considerada como seu anexo, sendo a própria gerência a responsável pela NT, merece registro que o citado MEMO não foi disponibilizado à equipe da CGU. Ademais, vale ressaltar que houve duas versões da Nota Técnica/ACCI/DREC/47/2017: a minuta, datada de 22.09.2017, encaminhada para análise jurídica sem identificação do responsável pelo seu conteúdo; e a versão final, emitida em 05.03.2018, assinada apenas pela chefia do DREC e encaminhada ao Comitê, que foi anexada na manifestação ao Relatório Preliminar da CGU pela analista que respondia pela Assessoria

na ocasião dos fatos relatados. Quanto ao argumento de que não havia normativo com vedação à subscrição da manifestação pela gerência do DREC, cabe destacar entendimento já mencionado neste Relatório de que manifestações elaboradas exclusivamente pelas chefias devem ser exceção (a regra deve ser o princípio da segregação de funções), bem como a necessidade de formalização de controles desta natureza por meio de normatização.

No que diz respeito à afirmativa da ex-responsável pela AJFC de que a demora em renegociações não implica em prejuízo, uma vez que os valores são objeto de reajuste e sofrem a incidência de encargos, a equipe da CGU não entende como aplicável a todos os casos, uma vez que a N-OPE-002/09 previu a possibilidade de saldos devedores recalculados sofrerem dedução parcial ou total dos encargos moratórios.

Achado 5 - Descrição Sumária: Inadequabilidade do fluxo decisório referente à proposta de Plano de Recuperação Judicial da empresa que celebrou os contratos de financiamento n.ºs 02.10.0074.00 e 02.12.0306.00.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE AUDITADA

Com relação aos contratos de financiamento n.ºs 02.10.0074.00 e 02.12.0306.00, a Finep apresentou a seguinte informação por meio do MEMO/ACRD/DREC/079/2019:

Enviamos para a CGU resposta complemento corrigindo erro formal, respondendo quanto aos itens e apresentando os documentos que foram suporte decisório.

Conforme a resposta da S.A.12:

- i) “A NT AACI/DREC/06/2017 foi assinada em 12/03/2018, quando de fato a Gerente do DREC enviou o e-mail para todos os membros do CRC, contendo: i) NOTA AACI/DREC/06/2017; MEMO AJUR 075/2018/ERA (Jurídico); Parecer AJUR COCF 07/2018/SLF (Jurídico)”.*
- ii) Sendo assim, entende-se esse caso apresenta equívoco formal de registro das informações e de fluxo de atividades, sem prejuízo ao fluxo decisório da Finep, na tentativa de se deliberar um voto cuja celeridade seria importante, dada a proximidade da AGC. Registra-se que a Decisão do Comitê foi realizada tendo sido apresentado conteúdo do DREC e da Assessoria Jurídica competente (AJUR/COCF).*

Sendo assim, não é possível dizer, apesar de todo erro formal, que o CRC deliberou sem amparo de manifestação do DREC e do jurídico. Afinal, os membros do CRC não poderiam deliberar sobre tema sem nenhum material e a comprovação de que só se manifestaram após o recebimento é facilmente verificada nos e-mails relativos a essa decisão. O conjunto de e-mails mostra que os membros se manifestaram após o recebimento do material supracitado.

Por intermédio de documento datado de 13/08/2019, analista da Finep, que respondeu pela AJFC no período entre agosto/2015 a agosto/2018, esclareceu:

O §3º da página 22 do Relatório Preliminar destaca a data da subscrição da Ata n. 02/2018 do CRC. No entanto, conforme assinalado a data está incongruente com o envio dos documentos encaminhados, dado que os membros receberam a totalidade dos documentos para a análise final posteriormente à data constante na Ata referida, de modo que deve ser objeto de retificação.

Importa salientar que, ainda que os membros do CRC houvessem se manifestado somente via eletrônica, é importante salientar que o normativo não veda essa formatação, dado que somente requer que os membros estejam presentes, mas não especifica se fisicamente ou remotamente, no que se refere à deliberação.

A se admitir a hipótese, reuniões via teleconferência, videoconferência, ou computador já possíveis àquela época não seriam admissíveis. No entanto, não há previsão da adoção de modalidades mais atuais de reunião e deliberação, o que ensejaria violação ao princípio constitucional da eficiência da Administração, nos termos do art. 37, caput da CRFB/88.

O debate através de email dos temas das reuniões não era raro entre os membros do CRC, especialmente para agilizar as discussões a serem realizadas oportunamente, sem que importe na ausência de seus membros ou no não recebimento e análise dos documentos, ao contrário. As considerações eram realizadas justamente a partir da análise dos documentos enviados.

ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

A gerente do DREC enviou em 12.03.2018 *e-mail* para cinco membros do CRC solicitando as suas manifestações, naquele mesmo dia, acerca da proposta de encaminhamento contida na nota técnica do Departamento e no parecer jurídico, encaminhados em anexo ao correio eletrônico, referentes aos contratos de financiamento n.ºs 02.10.0074.00 e 02.12.0306.00.

Por intermédio do documento encaminhado, em resposta ao Relatório Preliminar da CGU, pela responsável pela AJFC no período entre agosto/2015 a agosto/2018, foram disponibilizados *e-mails* com as manifestações individuais de três membros do CRC, nos quais constam a sua concordância com a proposta de deliberação. Como não foram apresentados registros de que os demais membros examinaram o correio eletrônico enviado pela gerente do DREC tempestivamente, não há evidências de observância ao quórum mínimo de quatro dos cinco integrantes do Comitê, previsto no art. 5º do Regulamento do Comitê.

Também não foi cumprido o prazo mínimo estipulado no art 6º do Regulamento para encaminhamento das operações pelo gerente do DREC ao CRC, por intermédio de relatório que contemple os pareceres que fundamentam as proposições. O referido prazo é de até dois dias úteis antes da realização da reunião, sendo que, no caso em análise, a gerente do Departamento solicitou os posicionamentos naquele mesmo dia.

Cabe destacar que as manifestações dos três membros do Comitê ocorreram por meio de *e-mails* individuais, enviados cerca de duas horas depois do correio eletrônico da gerente do DREC que solicitou os seus pronunciamentos, não havendo evidências de discussão prévia acerca da questão, com a troca de informações e entendimentos que caracterizam um debate, e que fundamentam uma decisão tomada em reunião. Portanto, a questão não é a validade de reunião eletrônica, mas sim que não há comprovação de que a decisão foi colegiada e não individual, tendo em vista que o Regulamento prevê que as deliberações devem ocorrer por meio de reuniões.

Assim sendo, é necessário frisar que não houve apenas erro formal no fluxo decisório, uma vez que as falhas anteriormente relacionadas impactam a qualidade da decisão.

Por fim, conclui-se que a Ata referente à reunião do CRC n.º 02/2018, assinada pelos membros do Comitê, datada de 07/03/2018, contém indevidamente a decisão do CRC acerca dos contratos de financiamento n.ºs 02.10.0074.00 e 02.12.0306.00, que ocorreu em data posterior ao dia da mencionada reunião.

Achado 6 - Descrição Sumária: Ausência de critério para a concessão dos adicionais remuneratórios de Qualificação e Titulação, no que diz respeito à análise sobre a correlação entre o conteúdo programático do curso e as áreas de conhecimento da empresa.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE AUDITADA

Em resposta ao Relatório Preliminar de Auditoria, a Financiadora manifestou-se nos seguintes termos:

A concessão dos adicionais remuneratórios da 'Gratificação de Titularidade' e do 'Adicional de Qualificação' são partes integrantes da estrutura remuneratória regulamentada pelo Plano de Cargos Efetivos – PCE.

Considerando que a Finep é uma empresa intensiva em conhecimento e que adota os adicionais remuneratórios como forma de alinhamento com o seu papel estratégico, o Departamento de Gestão e Desenvolvimento de carreiras – DGECC entende importante que haja correlação entre o conteúdo do curso e as áreas de conhecimento da Finep, mas não necessariamente correlação ao cargo ocupado pelo empregado.

Este entendimento tem como base a estrutura dos cargos efetivos da Finep, que estabelece dois cargos amplos:

1) Analista: profissional com formação de nível superior que responde pelas atividades de planejamento, análise, avaliação e desenvolvimento dos processos/projetos/programas da Finep, entre outras atividades que demandam conhecimento especializado.

2) Assistente: profissional com formação de nível médio que responde pelas atividades de suporte técnico-administrativo aos processos da Finep.

Os cargos amplos permitem uma grande mobilidade interna dos empregados, possibilitando que a atuação do profissional possa permear diferentes áreas. A limitação do curso ao cargo restringiria fortemente a possibilidade de atuação diversificada e, conseqüentemente, de desenvolvimento profissional pleno por parte dos empregados da Finep.

Desta forma, entendo que a alteração no PCE deva considerar a correlação do conteúdo do curso às áreas de conhecimento da empresa. Adicionalmente, é pertinente que seja estabelecido um normativo interno que regule outros pontos do processo, como: prazo para apresentação do documento de conclusão, delegação de responsabilidade às unidades envolvidas, entre outros.

ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

Consideramos a alteração proposta pela Unidade, no sentido de que a análise para a concessão dos adicionais remuneratórios de Qualificação e Titulação tenha por diretriz a correlação entre o conteúdo programático do curso e as áreas de conhecimento da empresa, tendo em vista que a amplitude dos cargos, tanto de analista como de assistente, possibilita grande mobilidade interna.

Achado 7 - Descrição Sumária: Inexistência de previsão normativa que estabeleça limite temporal de retroatividade para aprovação dos pedidos de reembolso do benefício "Auxílio Educação e Guarda".

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE AUDITADA

Em resposta ao Relatório Preliminar de Auditoria, a Financiadora manifestou-se nos seguintes termos:

Em relação ao apontamento pertinente ao benefício 'Auxílio Educação e Guarda', registramos, por pertinente, que as concessões efetuadas estão em total consonância com os normativos internos da Finep. Corroboramos esse entendimento o

fato de que nenhum pagamento tenha sido considerado irregular após a realização dos trabalhos de auditoria.

Portanto, em nosso entendimento, não há que se falar em “impropriedades na concessão do benefício, mas sim em oportunidade de melhorias a serem adotadas pela Finep.

No que diz respeito à ‘comprovação dos gastos com babá (empregada doméstica) realizada por meio de simples recibo ou declaração’, cabe-nos esclarecer a existência de fase preliminar (inscrição do benefício) onde é realizada a efetiva contratação da babá, por meio de apresentação do registro em Carteira de Trabalho (CTPS). Tal requisito não restou consignado no relatório preliminar.

As oportunidades de melhorias constantes da recomendação em tela, conforme já informado pelo DEAP, já estavam contempladas na revisão do normativo (N-RHM-001-08), cuja elaboração já estava em andamento e deverá ser concluída até o final do exercício.

ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

Consideramos a justificativa apresentada, que diz respeito ao fato de as concessões estarem em consonância com o normativo interno que regulamenta a concessão do “Auxílio Educação e Guarda”, inclusive quanto à comprovação por meio dos pagamentos de babá por meio de simples recibo.

Nesse aspecto, foi promovido um ajuste no texto da Descrição Sumária, sendo que, por outro lado, o texto redigido no Achado já aborda a questão sob o aspecto de fragilidades identificadas no próprio normativo interno.

Vale constar, que foi subtraído do Achado o questionamento relativo ao fato de a comprovação dos gastos com babá ser realizada por meio de recibo e não pelo Sistema de Escrituração Digital das Obrigações Fiscais, Previdenciárias e Trabalhistas (eSocial). Procedemos tal subtração, em razão de o cronograma para implantação do Sistema eSocial ter sido alterado e ainda não haver obrigatoriedade legal para adoção desse sistema na situação em questão. Desta forma, promovemos alteração no texto da Descrição Sumária e no texto do Achado, que passa considerar que o normativo interno contém apenas a fragilidade relativa à ausência de limite para a retroatividade no pagamento da concessão.



CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

CERTIFICADO DE AUDITORIA ANUAL DE CONTAS

Certificado: 201900775

Unidade Auditada: Financiadora de Estudos e Projetos (Finep)

Ministério Supervisor: Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações

Município (UF): Rio de Janeiro (RJ)

Exercício: Marcos Cesar Pontes

1. Tendo em vista o escopo de auditoria previamente acordado com o Tribunal de Contas da União e os registros consignados nos Relatórios de Auditoria nº 201900280 e 201900775, expresso a seguinte opinião sobre a gestão da Financiadora de Estudos e Projetos (Finep), no período de 01/01/2018 a 31/12/2018.

2. Destaca-se, de início, que foi acordado com o Tribunal de Contas da União que o escopo da auditoria - além da análise da conformidade das peças que compõem a prestação de contas - seria limitado à avaliação dos seguintes temas: (a) processo de recuperação de créditos inadimplidos; (b) pagamento de benefícios e vantagens aos empregados da estatal; e (c) cumprimento das determinações expedidas pela Corte de Contas, em especial o Acórdão nº 528/2019-Segunda Câmara. Adicionalmente, foram verificadas as medidas tomadas pela Finep para atender recomendações anteriormente emitidas pela Controladoria-Geral da União (CGU).

3. Em 2018, a Finep reverteu o resultado negativo apurado no exercício anterior, encerrando o período com lucro de R\$ 180 milhões. Tal fato pode ser associado a reduções de despesas da intermediação financeira (queda de aproximadamente 37%, com expressiva redução da provisão para perdas) e despesas (redução de aproximadamente 30%). Essas reduções foram importantes para o resultado da empresa, já que suas receitas de intermediação financeira tiveram uma queda de aproximadamente 15%.

4. Em que pese o desempenho da organização ter sido melhor em 2018 (comparativamente a 2017), merece anotação que, no exercício no exercício sob exame, a entidade contou com R\$ 438 milhões em receitas oriundas da remuneração de suas disponibilidades pelo Tesouro Nacional. Esse montante supera em 143% o lucro auferido pela organização.

5. Considerando o contexto operacional, vale citar a redução de 108 empregados, desligados em razão da adesão ao Plano de Demissão Assistida. Observa-se, ainda, que a atual gestão elencou como objetivos prioritários (a) o direcionamento dos financiamentos a demandas estratégicas de ciência, tecnologia e inovação (C,T&I), (b) a busca da sustentabilidade financeira, mediante o equilíbrio entre receitas e despesas, (c) o fortalecimento da governança e do desempenho institucional e (d) a elevação da produtividade.

6. Considerando as avaliações efetuadas sobre a amostra das propostas de renegociação de dívida registradas em 2018, a equipe de auditores identificou fragilidades no processo de cobrança, renegociação e recuperação de créditos provenientes da concessão de financiamentos reembolsáveis centralizados. Essas fragilidades envolvem (a) a insuficiência dos controles voltados para a identificação dos devedores e o acompanhamento das operações em renegociação; (b) desatualização das normas associadas ao fluxo de cobrança, renegociação e recuperação de créditos; (c) morosidade na cobrança de

créditos que foram objeto de propostas de renegociação; e (d) falhas pontuais na formalização e análise das propostas de renegociação.

7. Segundo os auditores, as fragilidades observadas decorrem, especialmente, de (a) deficiências em sistemas informatizados, uma vez que a operacionalização do fluxo de análise das propostas de renegociação e o cálculo de valores ainda são manuais; (b) reorganizações internas, que resultaram em mudanças no organograma e no Regimento Interno da empresa; (c) morosidade na implementação de recomendações da Auditoria Interna; e (d) desatualização das normas relacionadas ao fluxo de análises de propostas de renegociação. Foi recomendado, então, que a estatal, entre outras ações, implemente sistema capaz de suportar adequadamente o processo de renegociação e revise seus normativos internos que tratam do tema.

8. No que concerne ao pagamento de benefícios e vantagens aos empregados da Finep, os seguintes apontamentos foram feitos: (a) concessão dos adicionais remuneratórios de qualificação e titulação sem verificar a coerência entre o conteúdo do curso e a atividade desenvolvida pelo empregado na companhia, e (b) ocorrência de reembolsos de gastos educacionais com dependentes, mesmo que o fato gerador tenha ocorrido há muito tempo. A equipe de auditores identificou que os apontamentos decorreram da ausência ou da insuficiência dos normativos internos da empresa estatal, tendo recomendado ações no sentido de prevenir futuras ocorrências.

9. Quanto ao Acórdão nº 528/2019 – 2ª Câmara, a Nota Técnica nº 1025/2019/CGFIN /DAE/SFC e o item 2 do Relatório de Auditoria nº 201900775 atendem à demanda, endereçada pela Corte de Contas à Controladoria, de verificação do cumprimento, pela Finep, de determinações registradas nos Acórdãos 2.733/2016 – 2ª Câmara e 1.414/2016 – TCU – Plenário. Foi registrado que a estatal ainda não cumpriu, na íntegra, o Acórdão n.º 1.414/2016 – TCU – Plenário.

10. No que concerne ao monitoramento dos planos de ação decorrentes de recomendações formuladas pela CGU, verificou-se que a Finep mantém uma rotina de acompanhamento e atendimento sistemático, em que pese o elevado percentual de recomendações em monitoramento (cerca de 82% entre prorrogadas e reiteradas). Entre as pendências de tratamento pela estatal, há recomendações relevantes, envolvendo temas como fragilidades no acompanhamento de contratos de subvenção econômica e a necessidade de aprimoramento dos indicadores de desempenho institucional.

11. Diante do exposto, em função dos exames realizados sobre o escopo selecionado, consubstanciados no que foi trazido nos parágrafos precedentes, a opinião da Unidade de Auditoria Interna Governamental é pela certificação **REGULAR**. Ressalta-se que, entre os responsáveis certificados por regularidade, há agentes cuja gestão não foi analisada por não estar englobada no escopo da auditoria de contas, definido conforme art. 13, § 2º, da Decisão Normativa TCU nº 172/2018.

12. Desse modo, o Ministro de Estado supervisor será informado de que as peças sob a responsabilidade da CGU estão inseridas no Sistema e-Contas do TCU, com vistas à obtenção do Pronunciamento Ministerial de que trata o art. 52 da Lei n.º 8.443/92, e posterior remessa ao Tribunal de Contas da União, por meio do mesmo sistema.

Brasília/DF, 30 de setembro de 2019.



Documento assinado eletronicamente por **TIAGO LUCAS DE OLIVEIRA AGUIAR**, Diretor de Auditoria de Estatais, em 30/09/2019, às 10:02, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, §1º, do Decreto nº 8.539, de 08 de outubro de 2015.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.cgu.gov.br/conferir>

informando o código verificador 1266453 e o código CRC 94C3A483

Referência: Processo nº 00190.103969/2019-60

SEI nº 1266453