

Relatório de Auditoria Anual de Contas



Presidência da República

Controladoria-Geral da União

Secretaria Federal de Controle Interno

Unidade Auditada: FINANCIADORA DE ESTUDOS E PROJETOS

Exercício: 2013

Processo: 00218.001063/2014-41

Município: Rio de Janeiro - RJ

Relatório nº: 201407809

UCI Executora: CONTROLADORIA REGIONAL DA UNIÃO NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Análise Gerencial

Senhor Chefe da CGU-Regional/RJ,

Em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço n.º 201407809, e consoante o estabelecido na Seção III, Capítulo VII da Instrução Normativa SFC n.º 01, de 06/04/2001, apresentamos os resultados dos exames realizados sobre a prestação de contas anual apresentada pela FINANCIADORA DE ESTUDOS E PROJETOS – FINEP, consolidando as informações sobre programas e fundos geridos por unidades de sua estrutura: Programas de Ações Especiais MCT/FINEP (UG 240131).

1. Introdução

Os trabalhos foram realizados no período de 26/05/2014 a 18/06/2014, por meio de testes, análises e consolidação de informações coletadas ao longo do exercício sob exame e a partir da apresentação do processo de contas pela unidade auditada, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal.

Nenhuma restrição foi imposta à realização dos exames.

O Relatório de Auditoria encontra-se dividido em duas partes: Resultados dos Trabalhos, que contempla a síntese dos exames e as conclusões obtidas; e Achados de Auditoria, que contém o detalhamento das análises realizadas. Consiste, assim, em subsídio ao julgamento das contas apresentadas pela Unidade ao Tribunal de Contas da União – TCU.



2. Resultados dos trabalhos

De acordo com o escopo de auditoria firmado, por meio da Ata de Reunião realizada em 28/11/2013, entre Controladoria Regional da União no Estado do Rio de Janeiro (CGU-RJ) e a Secretaria de Controle Externo no Estado do Rio de Janeiro (SECEX-RJ), foram efetuadas as seguintes análises:

- Item 1 – Avaliação da conformidade das peças;
- Item 2 - Avaliação dos resultados quantitativos e qualitativos da gestão, por meio de ações de controle sobre atividades finalísticas empreendidas pela FINEP, dentre as quais destacamos a execução do Plano Inova Empresa e o acompanhamento dos contratos de financiamento reembolsável;
- Item 3 - Avaliação dos indicadores de desempenho institucional;
- Item 5 – Avaliação da gestão de transferências voluntárias, especificamente com relação à análise das prestações de contas dos convenientes ou contratados;

Analisou-se, também, a implementação de determinações do TCU nos casos em que os acórdãos continham determinação expressa de verificação pelo Controle Interno; a implementação das recomendações desta CGU; a utilização do Sistema CGU-PAD; o parecer da Auditoria Interna; e a apresentação de conteúdo específico no Relatório de Gestão.

2.1 Avaliação da Conformidade das Peças

A partir dos exames referentes ao Processo n.º 02011.001063/2014-41, concluiu-se que a unidade jurisdicionada elaborou todas as peças a ela atribuídas pelas normas do Tribunal de Contas da União para o exercício de 2013. Além disso, verificamos que as peças contemplam os formatos e conteúdos obrigatórios nos termos da DN TCU n.º 127/2013, da DN TCU n.º 132/2013 e da Portaria TCU n.º 175/2013.

Destacamos que alguns conteúdos obrigatórios não foram apresentados por não serem aplicados à natureza jurídica da FINEP ou não terem ocorrido no exercício, encontrando-se devidamente justificados na Introdução do Relatório de Gestão.

Todavia, no que se refere ao conteúdo específico previsto na Decisão Normativa do TCU n.º 127/2013, parte B, consideramos que as informações apresentadas a respeito da avaliação sobre o andamento dos projetos e programas financiados com recursos externos e relacionados à entidade fechada de previdência complementar patrocinada estavam incompletas. Em resposta à solicitação de auditoria, foram apresentadas as informações restantes, conforme registrado na Segunda Parte deste Relatório.

2.2 Avaliação dos Resultados Quantitativos e Qualitativos da Gestão



Na condição de empresa estatal não dependente de recursos públicos, a FINEP não é responsável institucionalmente pela execução de nenhuma Ação de Governo prevista no orçamento fiscal da União.

Durante o exercício de 2013 e início de 2014, realizamos ações de controle sobre atividades finalísticas empreendidas pela FINEP, dentre as quais destacamos a execução do Plano Inova Empresa e o acompanhamento dos contratos de financiamento reembolsável.

O Plano Inova Empresa é o plano de investimento em inovação do Governo Federal, lançado em 14/03/2013, que prevê a articulação de diferentes ministérios e a disponibilização de apoio financeiro no valor de R\$ 32,9 bilhões para as empresas brasileiras investirem em inovação e tecnologia, tornando-se competitivas no mercado internacional. Os recursos devem ser aplicados nos exercícios de 2013 e 2014 e contemplam empresas de todos os portes, dos setores industrial, agrícola e de serviços. Os agentes executores do Plano são a Financiadora de Estudos e Projetos - FINEP e o Banco Nacional Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, sendo que algumas ações de financiamento a cargo da FINEP são descentralizadas para parceiros estaduais e agentes financeiros locais ou regionais.

De acordo com a FINEP, o Plano Inova Empresa é um marco no financiamento à inovação no País. Com sua gestão integrada e acréscimo no volume de recursos, é esperada uma melhora na eficiência do gasto público nessa área e um ganho de produtividade às empresas nacionais.

Consideramos que a execução do Plano Inova Empresa pela FINEP preenche os requisitos de materialidade, criticidade e relevância, por isso foram realizadas, recentemente, duas ações de controle sobre a implementação do Plano pela FINEP, conforme Relatórios CGU/Regional-RJ n.º 201317551 e 201405559, cujos pontos principais estão reproduzidos na Segunda Parte deste Relatório, dentre os quais destacamos a atuação do Comitê Gestor do Plano Inova Empresa, seleção de instituições beneficiárias e descentralização das operações.

Quanto à transferência de recursos aos agentes operadores a serem alocados ao Plano Inova Empresa, não foram definidas fontes específicas de recursos para a sua implementação. Na FINEP, os recursos que estão sendo alocados ao plano são os mesmos já movimentados pela Empresa, com previsão adicional específica apenas do FAT no Inovacred, sem aporte efetivo de recursos desta fonte até a finalização dos trabalhos já referidos. Nesse sentido, consideramos a ausência de fontes específicas de financiamento do Plano Inova Empresa um elemento crítico ao processo, expondo ao risco o lastro das operações financiadas.

No que se refere à seleção de beneficiários, verificamos que, até novembro de 2013, a FINEP havia lançado sete editais do Plano Inova Empresa, com atuação conjunta da FINEP e do BNDES em todas as fases de seleção dos projetos e estruturação dos planos de negócio. Verificamos, por amostragem, a regularidade da atuação da FINEP no processo seletivo de dois editais (Inova Saúde Equipamentos Médicos 02/2013 e Inova Aerodefesa 04/2013) e, de forma geral, consideramos adequados os procedimentos adotados. Todavia, observamos que o processo de concessão de financiamento reembolsável e/ou apoio não reembolsável por meio da integração dos agentes operadores tem sido moroso, tendo em vista o prazo transcorrido entre a divulgação do edital de seleção pública e a efetiva concessão do financiamento ou apoio não reembolsável. Dessa forma, consideramos um desafio a ser vencido pelos agentes operadores a redução dos prazos de seleção e de estruturação dos planos de suporte conjunto.

Verificamos que a FINEP conta com dois programas de descentralização do acesso ao financiamento para micro e pequenas empresas, que são o Programa Tecnova e o



Programa Inovacred, ambos no âmbito do Plano Inova Empresa, sendo o primeiro específico para operações de subvenção econômica à inovação e o segundo para operações de financiamento reembolsável. O objetivo desses programas é imprimir maior capilaridade aos recursos destinados à inovação a empresas de todo o país. Ambos os programas estão bem documentados na FINEP, com manuais, formulários e modelos de relatórios de acompanhamento. No entanto, identificamos impropriedades no seu acompanhamento, notadamente no que se refere ao Programa Inovacred. Além disso, verificamos que a execução do Programa Inovacred está concentrada nas regiões Sul e Sudeste do País, ainda não tendo alcançado os objetivos propostos, conforme registrado na Segunda Parte deste Relatório.

Com relação ao acompanhamento dos contratos de financiamento reembolsável, consideramos, de forma geral, deficiente o acompanhamento realizado pela FINEP, tanto no que se refere à verificação tempestiva da manutenção da situação de adimplência das empresas financiadas beneficiárias da equalização das taxas de juros, sob aspecto técnico, quanto com relação à rotina de recebimento e análise de relatórios técnicos parciais, visando à adequada demonstração do cumprimento do objeto, durante a execução do contrato.

Em exercícios anteriores, o assunto foi objeto da Nota de Auditoria n.º 224957/001, de 31/12/2009, e do Relatório n.º 253726, de 17/03/2011, cujas recomendações são acompanhadas por meio do Plano de Providências Permanente. No exercício de 2013, o assunto foi novamente avaliado, conforme Relatório n.º 201314652, de 26/11/2013, que registrou deficiências nos controles internos atinentes ao acompanhamento dos contratos reembolsáveis, tendo em vista a reincidência das falhas, levando à reiteração das recomendações, conforme registrado na Segunda Parte deste Relatório. A esse respeito, destacamos a recorrência de inadimplência técnica de empresas financiadas sem que a FINEP tivesse adotado as providências cabíveis de forma tempestiva.

Além disso, ressaltamos que falhas da FINEP no acompanhamento da execução de contratos de financiamento de obras cinematográficas deram causa à impossibilidade de cobrança do saldo devedor, conforme registrado na Nota de Auditoria n.º 201405387/01, expedida pela CGU/Regional-RJ em 31/01/2014, e apresentado na Segunda Parte deste Relatório.

2.3 Avaliação dos Indicadores de Gestão da UJ

Os indicadores de desempenho institucional da FINEP são anualmente avaliados pela Controladoria Geral da União no âmbito das Auditorias de Avaliação da Gestão. No exercício de 2008 (Relatório CGU/Regional RJ n.º 224918) foram identificadas falhas na definição das variáveis utilizadas para aferir eficiência e economicidade, comprometendo a confiabilidade e a consistência dos indicadores apresentados no Relatório de Gestão.

Desde então, a FINEP iniciou um longo processo de aprimoramento dos indicadores, capitaneado pela Área de Planejamento – APLA, que vem sendo acompanhado pela CGU por meio do Plano de Providências Permanente. O conjunto de indicadores institucionais foi reavaliado no exercício de 2011 e considerado inadequado, tendo em vista a amplitude e diversidade das atividades da empresa. No exercício seguinte, nova



avaliação da CGU reapresentou deficiência no conjunto de indicadores da FINEP, visto não refletirem adequadamente o seu desempenho institucional.

O Relatório de Gestão da FINEP de 2013 apresentou o conjunto de sete indicadores de desempenho institucional, sendo três novos e quatro já utilizados no exercício de 2012.

A metodologia da equipe de auditoria consistiu na seleção não probabilística e análise descritiva dos três novos indicadores, conforme quadro abaixo.

Quadro 1: Amostra dos indicadores de desempenho institucionais analisados relativos ao exercício de 2013

Indicador	Descrição	Forma de cálculo
(1) Eficiência Operacional das Operações de Crédito	Verificar a eficiência operacional da FINEP no que tange ao processamento (análise, apreciação, comunicação) das operações de crédito.	Nº de projetos analisados no exercício cujo tempo de resposta ao cliente não excede 30 dias/ total de projetos apreciados no exercício.
(2) Encerramento dos projetos de subvenção econômica	Medir o número de projetos de subvenção encerrados	Somatório dos projetos de subvenção econômica com prestação de contas final aprovada referente aos editais de 2006 e 2007 (passivo).
(3) Encerramento das Prestações de Contas de Convênios e Termos de Cooperação Técnica do Grupo Passivo	Verificar a redução do nº de convênios e termos de cooperação registrada no grupo passivo (vigência até 31/12/2010)	(Nº de convênios e termos de cooperação com vigência até 31/12/2010 registrados no SIAFI em 31/12/2013 na situação adimplente/inadimplente) – (nº de convênios e termos de cooperação com vigência até 31/12/2010 registrados no SIAFI em 31/12/2012)

Fonte: Relatório de Gestão 2013.

O quadro seguinte apresenta o resumo da avaliação em relação aos indicadores analisados.

Quadro 2: Resumo da análise da amostra de indicadores de desempenho

Indicador	Completez	Comparabilidade	Acessibilidade	Confianabilidade	Economicidade
(1) Eficiência Operacional das Operações de Crédito	Sim	-	Sim	Não	Sim
(2) Encerramento dos projetos de subvenção econômica	Sim	-	Sim	Não	Sim
(3) Encerramento das Prestações de Contas de Convênios e Termos de Cooperação Técnica do Grupo Passivo	Sim	-	Sim	Não	Sim

Consideramos que os três novos indicadores apresentados refletem o esforço da FINEP em ampliar a completude de seus indicadores e monitorar áreas críticas da Empresa.

Contudo, o conjunto de indicadores ainda apresenta deficiências quanto à possibilidade de inferências sobre a adequada amplitude do desempenho institucional da FINEP.



Além disso, os indicadores avaliados não abordam quesitos essenciais como: série histórica, parâmetros adequados para fixação das metas, rotinas e normatização, identificação de riscos quanto ao não atingimento dos objetivos e medidas de prevenção ou corretivas relacionadas ao não atingimento das metas estabelecidas.

Ressalta-se, também, que, como o conjunto de indicadores somente foi definido no 2º semestre/2013, sua confiabilidade de mensuração para o exercício fica comprometida, pois no primeiro semestre os três indicadores que não constavam do conjunto de indicadores de 2012 não puderam ser monitorados, visto não existirem ainda. Logo, o monitoramento do resultado do conjunto de indicadores de 2013 abrangendo o período jan-dez/2013 deve ser avaliado com cautela, pois não traduz completa fidedignidade com relação ao fato gerador.

Relativo à estrutura dos controles internos, a empresa ainda permanece deficiente quanto ao ambiente de controle em quesitos como rotinas ou normativos internos e avaliação de riscos. No entanto, informa a realização de monitoramento trimestral dos indicadores existentes, mediante relatórios apresentados ao Comitê de Planejamento (CPLAN) e nas reuniões de Diretoria Executiva. Acrescenta que a divulgação dos resultados para toda a empresa é feita por meio da intranet.

Consideramos que o conjunto de indicadores definidos para 2013 ainda não representa adequadamente os resultados da gestão e, portanto, a sua utilização como parte integrante do processo de tomada de decisões gerenciais ainda é incipiente.

No entanto, considerando que os três indicadores retro mencionados abordam atividades críticas da Empresa, estima-se que possam ser úteis para tomada de decisão a partir do exercício de 2014, pois sua execução já poderá ser mensurada desde o início do exercício e será possível avaliar sua comparabilidade com os resultados obtidos em 2013, ainda que esses resultados possam não refletir precisamente o executado no exercício.

Adicionalmente, a FINEP menciona que está em fase de aprimoramento do conjunto de indicadores, de forma a expandir a completude da visão dos resultados. Acrescenta que foi iniciado em novembro/2013, o Projeto Gestão por Resultados, que prevê para o ciclo de 2014 a validação do novo conjunto de indicadores e das respectivas metas, contribuindo para a tomada de decisões. A estimativa de operacionalidade é o primeiro semestre de 2014.

Destaca-se que o processo de aprimoramento do conjunto de indicadores, embora salutar, necessita de uma categórica definição, pois tal tem se mostrado moroso na empresa, comprometendo a avaliação dos resultados da gestão, como se observa nos Relatórios de Auditoria de Gestão desde 2008.

2.4 Avaliação da Situação das Transferências Voluntárias

O acúmulo de prestações de contas recebidas e não analisadas nos prazos regulares, na FINEP vem sendo recorrente em vários exercícios, como identificado nas Auditorias Anuais de Contas dos exercícios de 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011 e 2012 (Relatórios n.ºs 189915, 208046, 224918, 244143, 201109034, 201203622 e 201306101), sem melhorias efetivas. Para atender às reiteradas recomendações da CGU, em dezembro de 2010, a FINEP apresentou o Plano de Solução Integrada para Gestão e Controle de Projetos – SIGP, com o objetivo de formular um conjunto de soluções para eliminar o acúmulo de prestação de contas de convênios com análise em atraso.



Nos exercícios subsequentes, a CGU vem acompanhando a maturação do SIGP, enfatizando a morosidade na sua implementação e o crescente aumento do estoque de convênios em análise após vencidos os prazos legais, inclusive de convênios do próprio exercício, demonstrando que não é apenas um déficit histórico de convênios em atraso. Após três anos e meio do SIGP, verifica-se que o plano ainda não foi totalmente implementado e não foi profícuo no alcance dos objetivos propostos, principalmente no que tange os seguintes aspectos:

- i) Ausência de ferramenta que possibilite conhecer o prazo médio praticado na análise das prestações de contas dos convênios;
- ii) Morosidade na implementação da solução tecnológica - Portal do Cliente;
- iii) Expressivo e crescente estoque de convênios com saldo a aprovar após os prazos legais para análise;
- iv) Permanência de relevante estoque de convênios a aprovar integrantes do que se denominou passivo; e,
- v) Deficiências na política de acompanhamento técnico e financeiro de convênios.

Na atualização do Plano de Providências Permanente, versão abril/2014, a Diretoria Executiva da FINEP informou mudanças na estrutura organizacional da Empresa, subordinando o Departamento de Prestação de Contas 1, responsável por convênios, termos de cooperação e acordos de cooperação, à Área de Fomento e Novos Negócios. A mudança objetiva promover a reestruturação do acompanhamento financeiro da carteira de operações e a formulação dos modelos de acompanhamento financeiro a serem implementados na plataforma FINEP 30DIAS. Acrescentou, ainda, que as medidas efetivas para o acompanhamento financeiro, apresentação e análise das prestações de contas estão contempladas no novo marco regulatório interno para o acompanhamento financeiro de convênios, termos de cooperação e acordos de cooperação. O novo marco está em fase de proposição à Diretoria Executiva.

2.5 Avaliação do Cumprimento das Determinações/Recomendações do TCU

Com base nos resultados obtidos na pesquisa realizada em 29/02/2014 no sítio eletrônico do Tribunal de Contas da União, não foram identificadas determinações expressas para a CGU/RJ relativas à FINEP em 2013.

O Relatório de Gestão da FINEP informa que no exercício de 2013 não foram recebidos acórdãos com determinações ou recomendações relacionados à Empresa.

2.6 Avaliação do Cumprimento das Recomendações da CGU

A Controladoria Geral da União acompanha o atendimento às recomendações feitas à FINEP por meio do Plano de Providências Permanente.

De acordo com a última avaliação do Plano de Providências Permanente, consideramos que 9 (nove) recomendações foram atendidas plenamente, 31 (trinta e uma) foram reiteradas, 4 (quatro) foram canceladas, 1 (uma) foi revisada e 10 (dez) estão em análise por este órgão de Controle.



Desconsiderando as recomendações que estão em análise, canceladas e revisada, verifica-se que 31, dentre 40 recomendações, ainda estão pendentes de atendimento, o que corresponde a 77,5% do total. Ou seja, apenas 9 de 40 recomendações foram atendidas, demonstrando baixo percentual de atendimento (22,5%).

Dentre os assuntos de maior criticidade cujas recomendações não foram implementadas pela FINEP, destacamos o acompanhamento dos contratos de financiamento reembolsável e dos convênios celebrados pela FINEP, enfatizando o elevado quantitativo de convênios com saldo a aprovar após vencimento do prazo normativo. A problemática relativa a esses assuntos está apresentada em itens específicos deste Relatório.

Não consideramos adequada a metodologia atualmente utilizada para atendimento das recomendações da CGU e enfatizamos a ausência de providências efetivas para dar cumprimento às recomendações emitidas por este Órgão de Controle Interno, conforme apresentado na Segunda Parte deste Relatório.

2.7 Avaliação do CGU/PAD

A FINEP dispõe de normativo interno sobre o Sistema de Controle de Infrações Disciplinares (N-RHM-014/11, de 16/05/2011), que estabelece que o gerenciamento de informações sobre apurações disciplinares deve seguir os procedimentos estabelecidos na Portaria CGU nº 1.043, de 24/07/2007, em conformidade com o Decreto 5.480, de 30/06/2005.

O Processo de Prestação de Contas da FINEP apresentou o relatório de correição extraído do CGU-PAD, referente ao exercício de 2013, no qual estão registrados quatro Processos Administrativos Disciplinares e cinco Sindicâncias.

Em consulta ao sistema, verificamos que os nove procedimentos foram instaurados no exercício de 2013, sendo que cinco foram julgados em 2013, dois foram julgados em 2014 e dois ainda não foram julgados.

O Relatório de Gestão da UJ informa que, no exercício de 2013, a FINEP deu prosseguimento à identificação das Sindicâncias e dos Processos Administrativos Disciplinares, concluindo em 30/12/2013 o cadastro, no sistema CGU-PAD, dos atos e fatos ocorridos no exercício. No entanto, constatamos que existem procedimentos instaurados em exercícios anteriores, em curso e encerrados a partir de 2006, que não foram cadastrados no sistema, contrariando disposto na Portaria CGU nº 1.043, de 24/07/2007. O assunto foi tratado por meio da Nota de Auditoria n.º 201407809/01, de 18/06/2014.

Com relação à estruturação da área, o Relatório de Gestão informou que a empresa não possui área ou departamento específico de correição.

2.8 Avaliação do Parecer da Auditoria Interna



O Processo de Prestação de Contas de 2013 da FINEP apresenta Parecer da Auditoria Interna, contemplando os elementos exigidos na Decisão Normativa do TCU n.º 132/2013.

A Auditoria Interna está subordinada diretamente ao Conselho de Administração da FINEP, em conformidade com o Decreto n.º 3.591/2000.

Além disso, a UJ apresenta normativo interno da Unidade de Auditoria Interna, elaborado em 2011, contemplando os seguintes dispositivos: a) autorização da Unidade de Auditoria Interna para acesso irrestrito a registros, informações, sistemas e bens relevantes à execução de suas auditorias; b) apresentação, por parte dos departamentos da organização, de informações solicitadas pela Unidade de Auditoria Interna de maneira tempestiva e integral; c) possibilidade de a Unidade de Auditoria Interna obter apoio necessário dos servidores das unidades submetidas à auditoria e de assistência de especialistas e profissionais, de dentro e de fora da organização, quando considerado necessário; d) vedação da participação dos auditores internos em atividades que possam caracterizar participação na gestão.

2.9 Avaliação do Conteúdo Específico do Relatório de Gestão

O Relatório de Gestão da FINEP apresentou o conteúdo específico relacionado na Decisão Normativa do TCU n.º 127/2013, parte B, itens 3, 28 e 33, que se refere, respectivamente, a despesas com ações de publicidade, propaganda e patrocínio; avaliação sobre o andamento dos projetos e programas financiados com recursos externos; e informações sobre as entidades fechadas de previdência complementar patrocinadas.

Com relação às despesas com ações de publicidade e patrocínio, o Relatório de Gestão informou que concentrou suas ações na categoria Publicidade Institucional, tendo apresentado a fonte de recursos, os valores executados, o contrato vigente com a agência prestadora de serviços de publicidade e propaganda, bem como as campanhas publicitárias veiculadas e seus objetivos. Além disso, relacionou os eventos patrocinados no exercício e valores envolvidos.

No que se refere aos recursos externos, informou a existência de obrigações antigas de longo prazo, que fizeram parte da renegociação da dívida externa brasileira, apresentou a evolução dos saldos devedores, o valor pago atualmente e o vencimento da obrigação. Acrescentou que os recursos decorrentes desse empréstimo foram aplicados na aquisição de equipamentos para modernização na área de saúde e que os projetos apoiados foram finalizados a contento. Contudo, o Relatório de Gestão não apresentou informações sobre o Programa de Consolidação e Apoio ao Setor de Capital Empreendedor INOVAR II, parcialmente financiado com recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, por intermédio do Acordo de Doação BID ATN/ME - 10588. Em resposta à solicitação de auditoria, o conteúdo foi complementado, conforme apresentado na segunda parte deste Relatório. Contudo, mesmo considerando a complementação, consideramos que as informações apresentadas estão aquém do disposto na Decisão Normativa.

Quanto às informações sobre as entidades fechadas de previdência complementar patrocinadas, o Relatório de Gestão apresentou as informações solicitadas quanto à



identificação da entidade, demonstrativo anual, conclusões da auditoria independente e demonstração do resultado atuarial no exercício de 2013. Todavia, não apresentou a síntese da manifestação da Secretaria de Previdência Complementar a respeito do demonstrativo anual, a demonstração do resultado atuarial nos dois exercícios anteriores, acompanhada de justificativas e análises de eventuais resultados deficitários, nem informações sobre as ações de fiscalização empreendidas no exercício. Da mesma forma, por meio de solicitação de auditoria, solicitamos complementação das informações, cuja manifestação está reproduzida na Segunda Parte deste Relatório.

2.10 Ocorrência com dano ou prejuízo

Entre as análises realizadas pela equipe, não foi constatada ocorrência de dano ao erário.

3. Conclusão

Destacamos deficiências relevantes na gestão da Unidade, atinentes à ausência de providências efetivas para dar cumprimento às recomendações expedidas pela Controladoria Geral da União, especialmente no que se refere a impropriedades na gestão de transferências voluntárias e de contratos de financiamento reembolsável, acarretando, inclusive, impossibilidade de cobrança do saldo devedor no caso de financiamento de obras cinematográficas.

Tendo sido abordados os pontos requeridos pela legislação aplicável, submetemos o presente relatório à consideração superior, de modo a possibilitar a emissão do competente Certificado de Auditoria.

Rio de Janeiro/RJ, 18 de agosto de 2014.

Relatório supervisionado e aprovado por:

Chefe da Controladoria Regional da União no Estado do Rio De Janeiro



1 CONTROLES DA GESTÃO

1.1 Planos de Auditoria

1.1.1 Planos de Auditoria

1.1.1.1 INFORMAÇÃO

Informações sobre os projetos e programas financiados com recursos externos, apresentadas em complemento ao Relatório de Gestão.

Fato

A Decisão Normativa do TCU n.º 127/2013, parte B, apresenta o conteúdo específico que deve ser apresentado no Relatório de Gestão pelas UJ lá referidas.

O item 28 se aplica às UJs que gerenciam projetos e programas financiados com recursos externos. O conteúdo exigido é avaliação sobre o andamento dos projetos e programas financiados com recursos externos, contemplando:

- a) Os efeitos (positivos ou negativos) na taxa interna de retorno decorrentes da variação cambial, atraso na execução do cronograma físico, alterações contratuais, etc;
- b) Os impactos sobre o fornecimento dos bens e serviços objetos dos contratos.

Verificamos que o Relatório de Gestão da FINEP, referente ao exercício de 2013, não apresentou informações sobre o Programa de Consolidação e Apoio ao Setor de Capital Empreendedor INOVAR II, parcialmente financiado com recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, por intermédio do Acordo de Doação BID ATN/ME - 10588. Por meio da Solicitação de Auditoria n.º 201407809/004, de 04/06/2014, solicitamos a FINEP complementar as informações, de acordo com o disposto na Decisão Normativa do TCU n.º 127/2013, parte B, item 28.

A solicitação foi atendida pela Superintendência da Área de Investimento, nos seguintes termos:

“Considerando que o Programa de Consolidação e Apoio ao Setor de Capital Empreendedor Inovar é um acordo de cooperação não-reembolsável, indicamos que o cálculo da taxa interna de retorno não se aplica.”

“Não houve impacto sobre o fornecimento dos bens e serviços objetos dos contratos.”

O conteúdo apresentado em resposta à solicitação da CGU não atende a Decisão Normativa, uma vez que não foram apresentadas informações sobre o andamento do projeto. Destacamos que o Relatório de Avaliação da Gestão da FINEP referente ao exercício de 2012 (Relatório CGU/Regional-RJ n.º 201306101) registrou que o Programa INOVAR II apresentou baixa execução financeira no exercício de 2012.

De acordo com o relatório referido, a execução financeira acumulada até dezembro de 2012, decorridos 53 meses do início do projeto, representa 50,86 % do total orçado pelo Programa INOVAR II, de forma que caberia à FINEP executar, até 31/12/2013, 49,14% dos recursos orçamentários previstos inicialmente para o projeto. Diante do exposto, este Órgão de Controle Interno recomendou à FINEP que concluísse a reestruturação do Programa INOVAR II, por meio da redefinição de prazos, componentes e atividades, bem como do respectivo orçamento, de forma a retratar adequadamente as ações que deveriam ser descontinuadas e as novas ações necessárias para o fomento da indústria, de maneira que a Empresa pudesse executar integralmente os recursos financeiros definidos no novo orçamento.



Reiteramos que a FINEP não apresentou informações sobre o andamento do programa no Relatório de Gestão do exercício de 2013.

1.1.1.2 INFORMAÇÃO

Informações sobre as entidades fechadas de previdência complementar patrocinadas, apresentadas em complemento ao Relatório de Gestão.

Fato

De acordo com a Decisão Normativa do TCU n.º 127/2013, parte B, item 33, as Unidades Jurisdicionadas patrocinadoras de entidade fechada de previdência complementar devem apresentar o seguinte conteúdo no Relatório de Gestão:

I. Informações sobre as entidades fechadas de previdência complementar patrocinadas, em especial quanto à correta aplicação dos recursos repassados e à conformidade com a legislação pertinente e com os objetivos a que se destinarem, demonstrando ainda o seguinte:

1. Nome

2. Razão Social

3. CNPJ

4. Demonstrativo Anual, contendo:

a) Valor total da folha de pagamento dos empregados participantes;

b) Valor total das contribuições pagas pelos empregados participantes;

c) Valor total das contribuições pagas pela patrocinadora;

d) Valor total de outros recursos repassados pela patrocinadora;

e) Discriminação da razão ou motivo do repasse de recursos que não sejam contribuições;

f) Valor total por tipo de aplicação e respectiva fundamentação legal;

g) Síntese da manifestação da Secretaria de Previdência Complementar;

h) Avaliação da política de investimentos da entidade fechada de previdência complementar, evidenciado o retorno das aplicações, bem como sua conformidade com a Resolução 3792/2009, do Conselho Monetário Nacional;

5. Conclusões contidas no relatório da auditoria independente;

6. Demonstração do resultado atuarial no exercício de referência do relatório de gestão e nos dois anteriores, acompanhada de justificativas e análises de eventuais resultados deficitários;

7. Conclusões do último estudo atuarial;

II. Informações sobre as ações de fiscalização empreendidas no exercício com base no disposto no art. 25 da Lei Complementar nº 108/2001, demonstrando o tipo de fiscalização efetuada, a data em que ocorreu, as principais constatações e as providências adotadas para sanear as irregularidades verificadas.

Verificamos que o Relatório de Gestão apresentou apenas parte das informações solicitadas. Por meio da Solicitação de Auditoria n.º 201407809/04, solicitamos complementar as informações atinentes à síntese da manifestação da Secretaria de Previdência Complementar a respeito do demonstrativo anual, a demonstração do resultado atuarial nos dois exercícios anteriores, acompanhada de justificativas e análises de eventuais resultados deficitários, bem como informações sobre as ações de fiscalização empreendidas no exercício.

A resposta foi encaminhada por e-mail da Auditoria Interna de 11/06/2014, cujo conteúdo passamos a reproduzir:



“A Fipeqc informou que até a presente data a PREVIC não se manifestou/emitiu parecer sobre as Demonstrações Contábeis e Demonstração das Provisões Técnicas dos Planos de Benefícios do exercício de 2013. Informou ainda que não recebeu da PREVIC nenhuma manifestação sobre as Demonstrações de 2012.”

“Encaminhamos, em anexo, a Avaliação Atuarial Anual de encerramento do exercício de 2011 e 2012. A do último exercício (2013), foi informada no Relatório de Gestão da Finep de 2013.”

“Informamos que a Finep está em processo de contratação de empresa para prestação de serviços de auditoria integral na Fundação de Previdência Complementar dos Empregados ou Servidores da FINEP, do IPEA, do CNPq, do INPE e do INPA – FIPECq, com diagnóstico completo dos planos sob sua gestão, abrangendo os exercícios de 2011, 2012 e 2013.”

Em anexo foram encaminhadas as demonstrações atuariais de 2011 e 2012, elaboradas por empresa contratada, sem avaliação da FINEP. Além disso, foram encaminhados os itens dos Relatórios de Gestão da FINEP dos exercícios de 2011 e 2012 referentes à previdência complementar patrocinada pela FINEP, que apresentam, dentre outras informações, os demonstrativos anuais de 2011 e 2012.

Por fim, destacamos a ausência de ações de fiscalização empreendidas pela FINEP sobre a entidade de previdência complementar.

1.2 CONTROLES INTERNOS

1.2.1 AUDITORIA DE PROCESSOS DE CONTAS

1.2.1.1 CONSTATAÇÃO

Atendimento parcial de recomendações expedidas pela Controladoria-Geral da União, registradas no Plano de Providências Permanente da FINEP.

Fato

De acordo com a última avaliação do Plano de Providências Permanente, encaminhada pela FINEP sob o protocolo 005631, de 13/05/2014, havia 55 recomendações pendentes de atendimento, provenientes de Relatórios de Auditorias e Fiscalizações referentes à FINEP e ao FNDCT, englobando os exercícios de 2008 a 2013. De acordo com a Nota Técnica n.º 1066/2014/NAC-5/CGU-Regional/RJ/CGU-PR, de 27/05/2014, consideramos que 9 (nove) recomendações foram atendidas plenamente, 31 (trinta e uma) foram reiteradas, 4 (quatro) foram canceladas, 1 (uma) foi revisada e 10 (dez) estão em análise por este órgão de Controle.

Diante do exposto e desconsiderando as recomendações em análise, canceladas e revisada, verificamos que 77,5% das recomendações estão pendentes de atendimento, já que 31 de 40 recomendações foram reiteradas pela não implementação plena, representando elevado quantitativo de recomendações pendentes de atendimento.

O Quadro 3 demonstra a não implementação das recomendações da CGU, estratificado por antiguidade. Merece destaque a informação de que em torno de 68% das recomendações têm mais de 1 ano e que aproximadamente 52% com mais de 3 anos.

Quadro 3: Antiguidade das recomendações pendentes de atendimento constantes do Plano de Providências Permanente da FINEP.

Data da expedição da recomendação	Quantidade	Percentual
De 31/11/2013 a 30/05/2014	1	3%



(últimos 180 dias)		
De 31/05/2013 a 30/11/2013 (de 6 a 12 meses)	9	29%
De 31/05/2012 a 30/05/2013 (de 12 a 24 meses)	5	16%
De 31/05/2011 a 30/05/2012 (de 24 a 36 meses)	0	0%
De 31/05/2010 a 30/05/2011 (de 36 a 48 meses)	7	23%
De 31/05/2009 a 30/05/2010 (mais de 48 meses)	9	29%
Total	31	100%

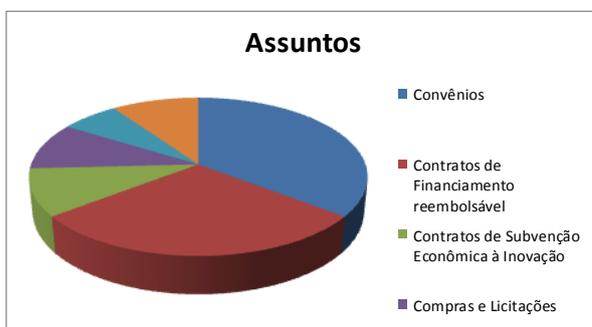
Fonte: Nota Técnica n.º 1066/2014/NAC-5/CGU-Rio de Janeiro/RJ/CGU-PR, de 27/05/2014.



Quadro 4: Assuntos abordados nas recomendações pendentes de atendimento constantes do Plano de Providências Permanente.

Assuntos	Quantidade	Percentual
Convênios	11	35%
Contratos de Financiamento reembolsável	9	29%
Contratos de Subvenção Econômica à Inovação	3	10%
Compras e Licitações	3	10%
Recursos Humanos	2	6%
Outros	3	10%
Total	31	100%

Fonte: Nota Técnica n.º 1066/2014/NAC-5/CGU-Rio de Janeiro/RJ/CGU-PR, de 27/05/2014.



De acordo com o Quadro 4, os assuntos que concentram o maior número de recomendações pendentes de atendimento são relativos a convênios e contratos de financiamento reembolsável, perfazendo um total aproximado de 64% das



recomendações. Ressalta-se que as recomendações, em geral, visam ao aprimoramento do acompanhamento dos instrumentos por parte da FINEP.

Por meio da Solicitação de Auditoria n.º 201405681/001, solicitamos informar sobre o monitoramento das recomendações da CGU, com vistas a avaliar a existência e adequação de um plano de contingências para sanar as pendências. Em resposta, a Auditoria Interna da FINEP informou a inexistência de normativo específico a respeito das atividades e procedimentos relacionados ao monitoramento das recomendações da CGU. Entretanto, apresentou a Instrução de Trabalho IT-OPE-004/10, que define os procedimentos para tramitação de documentos oriundos de demandas de Órgãos de Controle da Administração Pública e de Órgãos Parceiros da FINEP. Acrescentou que o Regimento Interno da FINEP, no artigo 47, inciso IV, estabelece, como atribuição da Auditoria Interna, prestar informações e acompanhar as solicitações e recomendações oriundas dos Órgãos de Controle internos e externos. Dispositivo semelhante integra o Regulamento da Auditoria Interna da FINEP, em seu item 11, inciso IV.

A respeito do monitoramento das recomendações, o Superintendente da Auditoria Interna da FINEP apresentou os seguintes esclarecimentos, por e-mail de 08/04/2014:

“O monitoramento das recomendações da CGU é realizado quando da atualização do Plano de Providências Permanente - PPP, para envio à CGU. Esta atualização ocorre, geralmente, duas vezes ao ano. Os procedimentos efetuados pela AUDI para atualização do PPP encontram-se listados a seguir:

- A AUDI incorpora na última versão do PPP as informações referentes à última análise da CGU, recebida através de Nota Técnica;*
- São identificadas as áreas demandadas nas recomendações;*
- O PPP é dividido por área demandada;*
- São encaminhadas Notificações de Providências para as áreas demandadas, para que estas se manifestem quanto às ações implementadas para atendimento das recomendações da CGU;*
- Após receber a manifestação das áreas e avaliar a pertinência das respostas, a AUDI incorpora no PPP a manifestação das áreas demandadas;*
- A versão atualizada do PPP é encaminhada à CGU para avaliação;”*

No que se refere à identificação de gargalos ou pontos críticos em relação à implementação das recomendações da CGU, o Superintendente da Auditoria Interna informou o que segue:

“Eventuais problemas identificados pelas áreas quanto à implementação das recomendações são inseridas no próprio PPP no campo destinado à manifestação do gestor (“Providências a serem implementadas”), para avaliação da CGU;”

Inquirida a respeito da contribuição das recomendações da CGU para o cumprimento dos objetivos-chave e metas estratégicas da UJ, o Superintendente da Auditoria Interna apresentou a seguinte manifestação:

“Os relatórios de auditoria contendo as recomendações são enviados aos superintendentes e aos diretores das áreas envolvidas, os quais participam das decisões e acompanhamentos estratégicos;”

Quanto à escala de prioridades na implementação das recomendações em função dos eventos, gargalos e pontos críticos identificados, o Superintendente da Auditoria Interna informou o seguinte:

“As prioridades na implementação das recomendações são definidas pelos respectivos gestores;”

Ainda em resposta à referida solicitação, o Superintendente da Auditoria Interna informou que não há indicadores de desempenho relacionados às recomendações da



CGU implementadas e que não foi emitido em 2013 pareceres acerca das recomendações da CGU.

Diante do exposto, consideramos que o papel da Auditoria Interna se concentra no direcionamento das recomendações da CGU às áreas operacionais e na consolidação das informações para encaminhamento à CGU por meio da atualização do Plano de Providências Permanente, ficando a cargo de cada gestor a identificação de gargalos ou pontos críticos, a definição de escala de priorização, bem como o acompanhamento estratégico do processo.

Ressaltamos que a Auditoria Interna da FINEP pretende aprimorar o monitoramento das recomendações, participando mais ativamente do processo a partir do exercício de 2014, conforme se verifica pela manifestação do seu Superintendente, por meio do já referido e-mail de 08/04/2014:

“Informamos ainda que a Auditoria Interna tem programado, para implementação em 2014, diversas ações visando o aprimoramento do monitoramento das recomendações dos órgãos de controle externo e também da auditoria interna, contemplando, dentre outras, as seguintes ações:

- 1. Cada recomendação terá um analista de auditoria responsável pelo seu acompanhamento até sua completa implementação. Nos casos de recomendação da auditoria interna será o próprio auditor que realizou a auditoria;*
- 2. Este acompanhamento/monitoramento deverá ocorrer a partir da emissão da recomendação e não somente após o vencimento do prazo de implementação;*
- 3. Após o vencimento, serão realizados, também, reportes à diretoria;*
- 4. Periodicamente, haverá apresentações à Diretoria Executiva, com quadro resumo sobre o status de todas recomendação e percentual de implementação;*
- 5. Contatos prévios com os órgãos externos emissores das recomendações, em caso de dúvidas ou dificuldades na implementação.*

As referidas ações implicarão na necessidade de alocação de maior quantidade de horas de analistas da Auditoria Interna, e, conseqüentemente, na necessidade de se propor ao Conselho de Administração e à CGU, alterações no PAINT 2014.”

Destacamos que a Auditoria Interna não dispõe de ferramentas informatizadas, compatíveis com a complexidade da unidade, que permitam o monitoramento das determinações e recomendações dos Órgãos de Controle e da própria Auditoria Interna, conforme registrado no Relatório CGU/Regional-RJ n.º 224918, de 05/06/2009, sendo que a recomendação atinente a esta deficiência ainda não foi atendida e consta do Plano de Providências Permanente.

Consideramos positiva a proposta de atuação mais efetiva da Auditoria Interna no acompanhamento das recomendações da CGU. No entanto, a partir das informações apresentadas, mostra-se fundamental que os gestores operacionais se comprometam com a implementação das recomendações pactuadas e registradas no Plano de Providências Permanente da unidade, devendo a Diretoria Executiva ter papel indutor nesse sentido.

Em consulta ao organograma da empresa, verificamos que as recomendações pendentes de atendimento são de responsabilidade de mais uma de diretoria, tendo em vista que envolvem aspectos de gestão operacional e financeira e que a estrutura da FINEP é organizada por áreas temáticas.

Causa



Destarte os reconhecidos esforços empreendidos, a Diretoria Executiva da FINEP tem tido dificuldades no sentido exigir das áreas envolvidas providências para garantir o cumprimento das recomendações da CGU registradas no Plano de Providências Permanente da FINEP.

De acordo com o Estatuto da FINEP, a Diretoria Executiva é o órgão de direção geral da Empresa, cabendo-lhe exercer a gestão dos negócios da FINEP, de acordo com a missão, os objetivos, as estratégias e diretrizes aprovadas pelo Conselho de Administração. Além disso, cabe à Diretoria Executiva deliberar sobre as operações e atividades destinadas ao alcance de sua finalidade, qual seja, apoiar estudos, projetos e programas de interesse para o desenvolvimento econômico, social, científico e tecnológico do País.

Consideramos que a não efetivação das recomendações expedidas pela CGU comprometem, de alguma maneira, o atingimento dos objetivos institucionais da empresa, de forma que devem ser adequadamente acompanhadas pela Diretoria Executiva.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio da Solicitação de Auditoria n.º 201407809/001, solicitamos à Diretoria Executiva da FINEP apresentar justificativas para a ausência de providências efetivas para dar cumprimento às recomendações expedidas pela Controladoria Geral da União, que vêm sendo acompanhadas pelo Plano de Providências Permanente da FINEP.

Em resposta, o Chefe de Gabinete da Presidência da FINEP apresentou as justificativas e providências adotadas pela Diretoria Executiva da FINEP, que reproduzimos a seguir:

“Não obstante o reconhecimento da necessidade de aprimoramento dos procedimentos internos para agilizar a solução das recomendações da CGU, consideramos imprópria a afirmação de ‘ausência de providências efetivas’ para dar cumprimento às recomendações da CGU, posto que:

1. Somente em 2014, a partir das providências implementadas e informações da Finep, 21 (vinte e uma) recomendações expedidas pela CGU foram formalmente consideradas como “Atendidas” e 7 (sete) Canceladas, conforme consta da Nota Técnica CGU 240/2014, de 03.02.2014, e Nota Técnica CGU 1066/2014, de 27.05.2014, representando 70% do montante atual de recomendações vigentes (40).
2. Na maioria das recomendações reiteradas houve providências para sua implementação, bem como registros e informações nos campos Manifestação do Gestor. Estas recomendações foram reiteradas pela não implementação “plena”, conforme consta do campo “Posição da CGU”, evidenciando que houve providências, mas, na maioria das vezes, não consideradas suficientes pela CGU. Portanto, a falta de implementação plena das recomendações não implica falta de providências.
3. No universo de recomendações reiteradas há casos controversos, que necessitarão de aprofundamento das discussões junto à CGU no sentido de buscar novas soluções conjuntas.
4. Também há recomendações cuja implementação plena exige alterações estruturais em andamento, demandando tempo superior a 180 dias, gerando o enquadramento como recomendação “reiterada”, posto que os prazos fixados pela CGU nos PPP geralmente referem-se ao período de sua análise (abril e setembro).
5. Conforme consta da referida SA, grande parte das recomendações pendentes de atendimento, são convênios e contratos de financiamentos reembolsáveis, para as quais há novas metodologias e normas já aprovadas e sendo implementadas, tratadas em item a parte.



Buscando maior eficiência na implementação das recomendações da CGU novos procedimentos e metodologias de acompanhamento serão implementadas, conforme reunião de 10.06.2014, incluindo, ações imediatas e estruturais, contemplando, dentro outros aspectos:

- a. A inclusão do endereçamento das recomendações do PPP dentre os desafios prioritários da FINEP para 2014;
- b. A definição de prazos pelos diretores das áreas responsáveis pelas recomendações pendentes, para solução definitiva;
- c. Acompanhamento contínuo do cumprimento desses prazos pela Auditoria Interna - AUDI, conforme constou no Relatório de Gestão;
- d. Reportes periódicos aos diretores, Diretoria Executiva e Conselho Fiscal.”

Análise do Controle Interno

O levantamento do quantitativo de recomendações atendidas e reiteradas foi feito com base na última avaliação do Plano de Providências Permanente da FINEP, apresentado na Nota Técnica n.º 1066/2014/NAC-5/CGU-Regional/RJ/CGU-PR, de 27/05/2014. O percentual de atendimento foi calculado considerando o universo de 40 recomendações, excluídas as recomendações em análise e canceladas. A partir desse referencial temos como indicar que foram atendidas 9 (nove) recomendações dentre as 40 ativas e registradas no Plano de Providências Permanente, o que representa 22,5% do total.

Reconhecemos os esforços da empresa para implementação das recomendações, conforme registros da Nota Técnica que avalia a última revisão do Plano de Providências. Contudo, as providências adotadas não foram suficientes para a efetiva implementação. Tal situação exige um esforço recíproco para criar soluções que vençam a circunstância fática de dificuldades para implantação das recomendações registradas no Plano de Providências da FINEP.

Recomendações:

Recomendação 1: Elaborar um plano de ação, a ser atualizado periodicamente, alinhado com o ciclo de revisões empreendidas pela CGU, contendo definição de prioridades, cronograma e responsáveis pela implementação das recomendações emitidas pela CGU.

1.3 UNIDADES GESTORAS

1.3.1 ATUAÇÃO DO BANCO OPERADOR

1.3.1.1 CONSTATAÇÃO

Impossibilidade de cobrança do saldo devedor de contratos de financiamento de obras cinematográficas por parte da FINEP.

Fato

O Relatório de Auditoria de Gestão da FINEP do exercício de 2008 (Relatório CGU/Regional/RJ n.º 224918) registrou falhas da FINEP no acompanhamento da execução dos contratos de financiamentos reembolsáveis firmados com as produtoras de obras cinematográficas, dificultando a obtenção do saldo devedor dos contratos de financiamento sob as modalidades de retorno variável e entrega do filme.



O assunto também foi objeto de deliberação do Tribunal de Contas da União, mediante a Decisão n.º 574/2001 TCU – Plenário, item 8.1.3, que determinou à FINEP a adoção de providências necessárias para assegurar o retorno do saldo devedor dos financiamentos de obras cinematográficas.

Posteriormente, o Acórdão TCU n.º 2347/2008 – Segunda Câmara, item 9.10.2.2, determinou à CGU-Regional/RJ que informasse, no relatório de auditoria de contas da FINEP, quanto ao andamento dos processos de cobrança do saldo devedor dos financiamentos concedidos nas obras cinematográficas. O acórdão relacionou cinquenta obras cinematográficas e verificamos que todas foram objeto de contratos de financiamentos decorrentes do Convênio n.º 01/93, firmado entre a FINEP e o Ministério da Cultura, sob as modalidades de retorno variável e entrega do filme.

Destacamos que o referido Convênio n.º 01/93 propiciou a celebração de contratos de financiamento de obras cinematográficas em três modalidades distintas: retorno convencional, retorno variável e entrega do filme.

De acordo com o Relatório CGU/Regional/RJ n.º 224918, no que se refere às providências para quitação dos compromissos das empresas cinematográficas inadimplentes, em 04/08/2008 a FINEP solicitou expressamente à Agência Nacional de Cinema - ANCINE o envio dos documentos necessários para o encerramento dos contratos vinculados à entrega dos filmes, bem como o encaminhamento das informações sobre o faturamento dos filmes de contratos com retorno variável. Em resposta, por meio de correspondência de 18/08/2008, a ANCINE informou que os processos relativos ao Convênio n.º 01/93 foram devolvidos ao Ministério da Cultura. Diante disso, a FINEP requereu ao Ministério da Cultura a documentação relativa aos contratos, mas não obteve êxito. Devido à inércia do Ministério da Cultura em encaminhar os documentos solicitados, em 20/10/2008, a FINEP encaminhou correspondência ao Ministério, informando que daria continuidade ao processo de execução judicial das produtoras de cinema inadimplentes.

No entanto, em 27/01/2009, verificamos que a FINEP ainda não tinha dado início ao processo de execução judicial, tendo em vista que seu departamento jurídico analisou o assunto e concluiu que seria imprescindível o acesso às informações referentes à existência de obrigações inadimplidas para viabilizar o ajuizamento das ações de cobrança. A Empresa enfatizou que solicitou diversas vezes os documentos referentes junto ao Ministério da Cultura e à ANCINE, mas não obteve êxito.

Analisamos o Termo de Convênio n.º 01/1993, bem como quatro contratos de financiamento das obras cinematográficas, a fim de verificar a titularidade da obrigação de apresentar as informações relativas ao adimplemento das obrigações. Concluímos que caberia à FINEP acompanhar a execução destes contratos e obter as informações sobre os resultados da obra, de forma a conhecer a receita advinda de sua comercialização para fins de amortização do financiamento sob a modalidade de retorno variável. Quanto aos financiamentos sob a modalidade de entrega do filme, entendemos que cabe ao Ministério da Cultura receber as cópias, conforme previsão contratual, devendo o mesmo informar sobre o adimplemento ou não da obrigação.

Diante do exposto, apresentamos duas recomendações à FINEP por meio do Relatório CGU/Regional/RJ n.º 224918, de 05/06/2009:

- 1) Agilizar os trâmites para a cobrança das produtoras inadimplentes, principalmente no que se refere aos contratos de financiamento sob a modalidade de recurso variável, visando obter as informações necessárias a aferir o montante das obrigações inadimplidas, de forma que seja possível realizar sua cobrança.
- 2) Realizar gestões junto ao Ministério da Cultura para obter informações relativas à entrega do filme por parte das produtoras que firmaram contratos de financiamento sob a modalidade de entrega do filme, visando aferir quais são os



contratos inadimplidos, de forma que seja possível realizar sua cobrança e/ou aplicar as penalidades cabíveis.

Desde então, a CGU vem acompanhando as providências adotadas pela FINEP por meio de atualizações do Plano de Providências Permanente. A segunda recomendação foi considerada atendida e a primeira foi repetidamente reiterada pela não implementação plena.

Em 18/09/2009, a Secretaria do Audiovisual (SAV) do Ministério da Cultura emitiu ofício de aprovação expressa da renegociação com as produtoras inadimplentes junto ao Convênio FINEP/MinC n.º 01/1993, com a devida especificação dos termos da renegociação. Em seguida, a Diretoria Executiva da FINEP aprovou, por meio da RES/DIR/0231/09, de 21/09/2009, a realização de acordos, visando a regularização da situação das produtoras inadimplentes. Em outubro de 2009 e posteriormente em agosto de 2010, a FINEP convocou as produtoras inadimplentes para renegociarem suas dívidas, nos termos do acordo aprovado pelo Ministério da Cultura. Desde então, algumas produtoras têm buscado encerrar as respectivas pendências financeiras com a FINEP, providenciando as informações e documentações necessárias.

Em março de 2013, a FINEP informou a seguinte situação dos contratos inadimplentes, por modalidade de financiamento:

Quadro 5: Situação dos contratos

	Renegociados	Encerrados	Inadimplentes	Total
Retorno convencional	11	1	18	30
Retorno variável	0	28	17	45
Entrega de filme	0	9	1	10
Total	11	38	36	85

Fonte: Plano de Providências Permanente, versão atualizada de março de 2013

Com relação aos contratos em situação de inadimplência, a FINEP informou que havia sido proposta instauração de Tomada de Conta Especial (TCE) para 31 contratos, que um contrato já se encontrava em cobrança judicial e quatro estavam em fase de renegociação. Contudo, a Comissão Permanente de TCE da FINEP concluiu que a TCE não é o instrumento aplicável aos casos, pois evidenciam relações comerciais por tratar-se de contratos de financiamento mediante abertura de crédito com a garantia da fiança, seguido de Termo de Confissão de Dívida e Novação, institutos típicos do Direito Civil. De acordo com a manifestação da FINEP, protocolo 015519, de 06/11/2013, considerando a impossibilidade de instauração de TCE, a Superintendência da Área Jurídica (AJUR) foi instada a se manifestar a respeito das providências cabíveis ao ressarcimento dos créditos judicialmente. A esse respeito, a AJUR explicitou que não há mais providências jurídicas a serem adotadas referentes aos contratos de financiamento inadimplentes, tendo em vista a ocorrência de prescrição. Adicionalmente, a referida Superintendência recomendou a condução de providências relacionadas à eventual baixa contábil dos mencionados contratos, bem como a transferência do controle e gestão dos processos do Ministério da Cultura.

A Resolução de Diretoria 0006/2014, de 21/01/2014, aprovou a baixa do saldo contábil de 34 contratos no âmbito do Convênio celebrado com o Ministério da Cultura, correspondente ao valor histórico total de R\$ 5.911.006,31 (cinco milhões, novecentos e onze mil, seis reais e trinta e um centavos).



O assunto foi objeto da Nota de Auditoria n.º 201405387/01, de 31/01/2014, que ratificou o entendimento a respeito da inadequação do acompanhamento dos contratos realizado pela FINEP, bem como da morosidade das providências adotadas para cobrança dos contratos inadimplidos, acarretando em prejuízo ao erário pela inadimplência de 34 contratos considerados prescritos pela Empresa que tiveram seus saldos baixados, no valor aproximado de R\$ 6 milhões.

Destacamos que o Plano de Providências Permanente, versão março de 2013, informou a existência de 36 contratos inadimplentes e a Resolução de Diretoria 0006/2014, de 21/01/2014, aprovou a baixa do saldo contábil de 34 contratos. Por meio da Solicitação de Auditoria n.º 201405387/07, de 13/05/2014, reiterada pela Solicitação de Auditoria n.º 201407809/02, de 30/05/2014, solicitamos informar as providências adotadas para cobrança do saldo devedor dos dois contratos inadimplentes que não tiveram o saldo baixado. Em resposta, o gestor esclareceu que um contrato, enquadrado na modalidade Entrega do Filme, foi encerrado, e que o outro, enquadrado na modalidade de Retorno Convencional, foi renegociado, conforme as condições estipuladas pelo Ofício SAV n.º 15/2009 do Minc.

Diante das informações apresentadas, atualizamos a situação dos contratos, conforme segue:

Quadro 6: Situação dos contratos

	Renegociados	Encerrados	Inadimplentes	Total
Retorno convencional	12	1	17	30
Retorno variável	0	28	17	45
Entrega de filme	0	10	0	10
Total	12	39	34	85

Data base: junho de 2014

Fonte: MEMO DREC n.º 044/2014, de 04/06/2014

Dessa forma, verifica-se que todos os contratos inadimplentes tiveram saldo baixado, aprovado pela Resolução de Diretoria 0006/2014, de 21/01/2014.

Causa

Morosidade da FINEP em proceder à cobrança dos valores envolvidos nos contratos de financiamento inadimplentes.

Acompanhamento intempestivo da execução de contratos de financiamento de obras cinematográficas.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio da Solicitação de Auditoria n.º 201407809/02, de 30/05/2014, solicitamos informar as providências adotadas para dar cumprimento à recomendação constante na Nota de Auditoria n.º 201405387/01, de 31/01/2014. A resposta foi encaminhada por documento protocolado sob o n.º 006764, de 10/06/2014, por meio do qual o Chefe de Gabinete da Presidência da FINEP informa o que segue:



“Em atendimento a essa recomendação, informamos que daremos início à sindicância que averiguará os fatos descritos na referida Nota de Auditoria.”

Análise do Controle Interno

A manifestação do gestor corrobora a recomendação apresentada, todavia verifica-se que ainda não foi aberto processo investigativo.

Recomendações:

Recomendação 1: Apurar responsabilidade pelas falhas no acompanhamento dos contratos de financiamento de obras audiovisuais decorrentes do Convênio n.º 01/93, firmado entre a FINEP e o Ministério da Cultura, que acarretaram a ocorrência da prescrição e impossibilidade de cobrança dos valores devidos, gerando um prejuízo no valor contábil de R\$ 5.911.006,31.

1.3.1.2 INFORMAÇÃO

Verificação do atendimento das recomendações atinentes aos contratos de financiamento reembolsáveis, constantes do Plano de Providências Permanente.

Fato

Durante a auditoria de avaliação da gestão do FNDCT referente ao exercício de 2008, a CGU registrou impropriedades no acompanhamento dos contratos de financiamento reembolsáveis e apresentou duas recomendações por meio da Nota de Auditoria n.º 224957/001, quais sejam:

- a) Realizar acompanhamento técnico e financeiro durante a execução dos contratos de financiamento reembolsável, sobretudo os beneficiados pela equalização de taxas de juros, de modo que sejam identificadas tempestivamente eventuais situações de inadimplência técnica que resultem na perda do benefício.
- b) Formalizar os pareceres técnicos quanto à aprovação dos relatórios parciais, assim como registrar em relatório apenso ao processo os resultados das fiscalizações técnicas realizadas pela FINEP.

Posteriormente, na auditoria de acompanhamento da gestão do FNDCT no exercício de 2010, a CGU realizou nova análise dos contratos de financiamento reembolsáveis, tendo constatado que as impropriedades anteriormente apontadas na avaliação da gestão de 2008 não tinham sido sanadas e, portanto, apresentou a seguinte recomendação, por meio do Relatório CGU/Regional-RJ n.º 253726:

- c) Aprimorar as rotinas e sistemas de acompanhamento técnico dos contratos beneficiados pela equalização das taxas de juros, que permitam a identificação tempestiva de situações passíveis de se transformarem em inadimplência técnica, considerando a possibilidade de criar um alerta de prazo automático para fins de notificação prévia às empresas beneficiadas a respeito da necessidade de cumprimento das condicionantes e do prazo restante para esse cumprimento.



Além da impropriedade referente à verificação da manutenção da condição de adimplência durante a execução dos contratos, a CGU constatou inadequação dos termos de contrato nos casos de aceitação de gastos incorridos nos projetos antes das contratações das operações de financiamento reembolsável e liberação de recursos com inobservância dos dispositivos contratuais. Em função disso, apresentou as recomendações a seguir no referido relatório:

- d) Adequar os termos de contrato de financiamento reembolsável para aceitação de gastos no projeto a título de ressarcimento, quando esta for a situação, bem como definir metodologia para acompanhamento de contratos reembolsáveis desta espécie.
- e) Exigir das financiadas a apresentação de relatórios técnicos que detalhem o andamento das atividades previstas no contrato para conclusão do projeto financiado, bem como emitir parecer contendo posicionamento sobre o andamento destas atividades.

As recomendações referidas, ainda pendentes de atendimento, são acompanhadas por meio do Plano de Providências Permanente (PPP).

Com relação à recomendação “a”, na atualização do PPP apresentada em setembro/2012, o gestor informou a aprovação da norma operacional N-OPE-020-12, de 09/01/2012, que apresenta critérios objetivos para a caracterização e imputação do inadimplemento técnico em operações reembolsáveis, apresentando as formas de identificação, prazos e penalidades.

Selecionamos uma amostra, composta por contratos em fase de prestação de contas final ou aguardando quitação do financiamento, com vistas a verificar as condições de adimplência técnica e financeira das financiadas, bem como a adoção de providências cabíveis no caso de identificação de eventuais situações de inadimplência. Compuseram a amostra os contratos n.º 02.06.0843.00, 02.06.1198.00, 02.07.0510.00, 02.07.0737.00 e 02.08.0363.00.

Constatamos que dois contratos da amostra – contratos n.º 02.07.0510.00, 02.07.0737.00 - incorreram em situação de inadimplência técnica sem constar do material disponibilizado comprovação de que a FINEP tivesse adotado as providências cabíveis de forma tempestiva. Assim, consideramos que a recomendação “a” não foi atendida.

No que se refere à recomendação “c”, em setembro/2012, o gestor havia informado que foi identificada a necessidade da criação de uma rotina sistêmica com alertas automáticos e abertura de tarefas nas caixas de trabalho dos técnicos, que permitirão envio automático de cartas aos proponentes e executores do projeto à medida que os prazos estejam próximos a expirar. O início da implementação do sistema de acompanhamento técnico e financeiro dos contratos estava previsto para agosto de 2013.

Em resposta à Solicitação de Auditoria n.º 201314652/02, o Assessor da Diretoria de Inovação informou o seguinte por meio de Resposta à Notificação de Providências n.º 180/2013:



“Está prevista a implantação do sistema FINEP 30 dias até o fim do 2º semestre de 2013. Este sistema prevê a existência de envio automático de mensagens para as empresas de acordo com os critérios definidos nos procedimentos de acompanhamento técnico, financeiro e das condições contratuais e de garantia. As empresas receberão alertas eletrônicos e formais, com 30 dias de antecedência aos prazos estipulados para cada condição elencada no contrato que apresente prazo de vencimento.”

Considerando a manifestação do gestor e o prazo previsto para implantação do sistema, a recomendação permanece pendente de atendimento.

Quanto às recomendações “b” e “e”, em setembro/2012, o gestor informou que estava em fase de finalização a elaboração de norma interna referente à “Análise e Acompanhamento dos Relatórios Técnicos e Financeiros”, com a finalidade de estabelecer critérios para o acompanhamento de projetos reembolsáveis, padronização de procedimentos e documentos, dentre outras. A previsão de aprovação e validação do normativo era até dezembro de 2012.

Em consulta ao sistema intranet da empresa, realizada em agosto de 2013, verificamos que não consta aprovação da norma referida. Sobre o assunto, o Assessor da Diretoria de Inovação apresentou a seguinte justificativa por meio de Resposta à Notificação de Providências n.º 180/2013:

“Com a implantação do FINEP 30 dias, todos os projetos terão um sistema de acompanhamento técnico e financeiro uniforme e padronizado, com relatórios e análises intermediários e final sobre a execução física e financeira do projeto.”

Da mesma forma, considerando o prazo previsto para implantação do sistema, a recomendação permanece pendente de atendimento.

Por fim, sobre a recomendação “d”, no que tange aos termos dos contratos, selecionamos outra amostra, composta por contratos formalizados a partir do exercício de 2012, com vistas a verificar se foi incluída cláusula com previsão de aceitação de gastos a título de ressarcimento. Compuseram a amostra os contratos n.º 02.12.0447.00, 02.12.0464.00, 02.12.0473.00 e 02.12.0505.00.

Constatamos que nenhum dos contratos da amostra contempla cláusula com previsão de aceitação de gastos no projeto a título de ressarcimento, evidenciando que a recomendação “d” não foi atendida.

Em resposta à Solicitação de Auditoria n.º 201314652/02, o Assessor da Diretoria de Inovação apresentou a seguinte manifestação por meio de Resposta à Notificação de Providências n.º 180/2013:

“Não há indicação para inserção desta informação como cláusula contratual posto que trata de condições inerentes à política operacional vigente. Se a política operacional muda, a data de reconhecimento das despesas, para efeito de prestação de contas, pode mudar. A política operacional atual reconhece despesas, para efeito de prestação de contas, a partir da data de entrada da Consulta Prévia (CP) na FINEP (RES/DIR/0130/12). Não cabe falar em metodologia de acompanhamento para este tipo de operação, pois todos os contratos efetivados sob uma mesma política operacional vigente possuem a mesma natureza deste tipo de operação, ou seja, toda a empresa contratada tem o direito de prestar contas para ressarcimento de despesas efetuadas com o projeto a partir da data de entrada da CP na FINEP se assim o desejar.”



De todo modo, o FINEP 30 dias estabelecerá um esquema de acompanhamento uniforme, padronizado e que contempla todas as fases do contrato já levando em consideração esse tipo de característica de contrato.

Será incluído no texto da nossa política operacional o critério para reconhecimento de prestação de contas. Também será incluída no site esta informação e atualizado sempre que houver mudanças na política operacional.”

Não obstante a manifestação do gestor, reiteramos a recomendação no tocante à adequação dos termos de contrato de financiamento reembolsável para aceitação de gastos no projeto a título de ressarcimento, quando esta for a situação. Não consideramos justificável a dificuldade alegada pelo gestor, pois, da mesma forma que os termos do contrato são formatados para incluir dados da financiada, prazo de execução, valor do financiamento, cronograma de desembolso, dentre outras informações, pode ser formatado também para incluir a data a partir da qual serão aceitas despesas a título de ressarcimento, em cláusula própria. A inclusão de referida cláusula dará maior transparência, legitimidade e segurança à operação, além da facilidade de manter reunidas no mesmo instrumento informações relevantes ao acompanhamento do contrato.

1.3.1.3 INFORMAÇÃO

Reincidência de impropriedades no âmbito da FINEP referentes ao acompanhamento de contratos de financiamento reembolsável.

Fato

Em ações de auditoria anteriores, esta CGU identificou impropriedades no âmbito da FINEP referentes ao acompanhamento dos contratos de financiamento reembolsáveis que repercutiram na manutenção indevida do benefício da equalização das taxas de juros, pelo fato de as empresas beneficiadas terem incorrido em situação de inadimplência técnica que não foi reconhecida pela FINEP.

A fim de verificar o aprimoramento dos controles internos atinentes da FINEP, selecionamos uma amostra composta por cinco contratos de financiamento reembolsáveis em fase de prestação de contas final ou aguardando quitação do financiamento. Compuseram a amostra os contratos n.º 02.06.0843.00, 02.06.1198.00, 02.07.0510.00, 02.07.0737.00 e 02.08.0363.00.

Ressaltamos que o fator de equalização ajusta o total de juros devidos por operação de crédito da FINEP, incluindo a parte relativa à Taxa de Juros de Longo Prazo - TJLP e ao *spread* (valor percentual definido pela diferença entre a taxa de juros que a instituição paga na captação do dinheiro e a que cobra dos clientes), o que representa um menor custo às empresas para estímulo ao financiamento de projetos de inovação tecnológica. A diferença entre os juros contratuais e os efetivamente pagos pelas empresas financiadas corresponde à equalização das taxas de juros, parcela custeada pelo Tesouro Nacional, por meio da Ação de Governo 0A37, inserida no orçamento do FNDCT.

Dessa forma, o mecanismo da equalização funciona como um ressarcimento à FINEP, custeado pelo FNDCT, da parcela dos juros que deixaram de ser pagos pela empresa financiada que fez jus ao benefício da equalização. Todavia, a empresa deve manter as



condições de adimplência técnica e financeira para usufruir do benefício. Por outro lado, a FINEP deve realizar adequado acompanhamento da execução dos contratos, de modo a identificar tempestivamente eventuais situações de inadimplência que resultem na perda do benefício com vistas a adotar as providências cabíveis.

Durante a vigência do contrato, a empresa que se tornar inadimplente no referido contrato ou em qualquer outro perderá o direito ao benefício da equalização. A perda do benefício produzirá efeitos a partir da data de caracterização da inadimplência, atingindo as prestações não pagas e vincendas, de modo que o saldo devedor será recalculado a partir daquela data, com a exclusão do benefício.

De acordo com os termos dos contratos de financiamento reembolsável firmados pela FINEP, a perda do benefício da equalização ocorrerá se, ao menos, uma das situações a seguir ocorrer:

- dois atrasos sucessivos ou intercalados no mesmo exercício que totalizem 20 ou mais dias na quitação da parcela do financiamento; e
- atraso superior a 90 dias no atendimento das obrigações e prazos contratuais.

Os contratos n.º 02.07.0510.00 e n.º 02.07.0737.00 estipulam que a financiada deve apresentar em até 90 dias do desembolso da última parcela o demonstrativo das despesas realizadas com recursos da FINEP e com recursos de contrapartida, bem como o Relatório Técnico Final.

Com base nos extratos de pagamento do serviço da dívida dos contratos da amostra, verificamos a inadimplência financeira de todas financiadas até 15/08/2013, à exceção do contrato n.º 02.07.0737.00, que incorreu em situação de inadimplência financeira, que foi devidamente reconhecida pela FINEP.

Contudo, identificamos a configuração da situação de inadimplência técnica nos contratos n.º 02.07.0510.00 e n.º 02.07.0737.00, em razão de atraso superior a 90 dias para apresentação do Relatório Técnico Final. Todavia, a FINEP não declarou a inadimplência técnica dos contratos em questão, de forma que as empresas usufruíram indevidamente do benefício da equalização das taxas de juros e a FINEP foi ressarcida indevidamente pelo FNDCT, com relação à parcela dos juros equalizados.

Quanto aos demais contratos componentes da amostra, verificamos que as empresas financiadas apresentaram prestação de contas final tempestivamente ou com atraso inferior a 90 dias, de forma que mantiveram a condição de adimplência técnica. As prestações de contas referidas foram aprovadas pela FINEP, estando os contratos em estágio de pagamento do financiamento.

No tocante ao contrato n.º 02.07.0510.00, a empresa apresentou o Relatório Técnico Final com atraso aproximado de 100 dias e a FINEP apresentou motivação para a ausência de declaração da situação de inadimplência técnica do contrato baseada na aprovação da prestação de contas sob as óticas técnica e financeira, considerando excessivamente rigorosa e desproporcional o reconhecimento da situação de inadimplência no caso em questão. Além disso, a FINEP destacou o histórico bem sucedido de operações de financiamento com a empresa financiada, bem como a importância de sua atuação para as políticas do governo brasileiro na área de saúde.

Em resposta ao Relatório Preliminar, por meio do Ofício n.º 15970, de 14/11/2013, o Chefe de Gabinete da Presidência substituto informa que a Área Jurídica entende que



não houve inadimplemento no Contrato n.º 02.07.0510.00, de acordo com os esclarecimentos prestados por e-mail em 02/10/2013, em razão de “a CGU estaria considerando uma data que não condiz com a verificada na tramitação do financiamento”.

Transcrição da citação ao e-mail de 02/10/2013, encaminhado à Auditoria Interna da FINEP:

“EMS S.A: contrato 02.07.0510.00

Em relação o termo inicial de contagem da mora na apresentação do relatório final do projeto, verifica-se uma divergência na interpretação da contagem de prazo entra a CGU e a FINEP. No caso em tela, como ocorreu uma reprogramação do cronograma de desembolso, sendo a última parcela desembolsada em 14 de dezembro de 2012, a próxima estaria prevista para ser desembolsada em 90 dias, ou seja, 14/03/2013, em virtude do feriado do carnaval. Por terem sido as duas últimas parcelas canceladas, a data inicial que deve ser aplicada na contagem do prazo de 90 dias para apresentação do relatório final é ao menos 90 dias após a última parcela efetivamente liberada. Nesta data, 14/03/2013, a empresa poderia solicitar liberação de nova parcela, com a apresentação de contas da parcela anterior. Ou seja, no pior dos casos, um marco na contagem do prazo poderia ser estabelecido apenas a partir dessa data pela FINEP. A FINEP cancelou as parcelas 11ª e 12ª em junho de 2013. O inadimplemento técnico, conforme cláusula sexta do contrato, poderia ser contado apenas 90 dias findo o prazo final de prestação de contas. Se considerarmos a pior das hipóteses, o dia 14/03/2013, o inadimplemento técnico se daria em 10/09/2013. Se contarmos da data do cancelamento das parcelas feita pela FINEP, o inadimplemento técnico se operaria por volta do dia 06 de dezembro de 2013. A empresa encaminhou relatório final em 03 de julho de 2013, não podendo se configurar, de nenhuma forma, o inadimplemento técnico.

Ainda assim, mesmo que o atraso da empresa fosse considerado anterior a 03 de julho de 2013, a FINEP atestou que o objeto do contrato foi cumprido, com os recursos financeiros integralmente aplicados na execução do projeto contratado. Assim é desproporcional e irrazoável decretar a perda do benefício da equalização no valor de R\$ 644.897,13, apenas no contrato em análise.

De outro modo, se decretasse o inadimplemento tal medida seria extrema e desproporcional. A E.M.S. S.A. é uma empresa com um histórico de operações de financiamento e subvenção com a FINEP absolutamente bem sucedido, como se pode ver na listagem de operações em anexo. O apoio à empresa é fundamental para as políticas do governo brasileiro na área de saúde, numa pauta de substituição de fármacos importados, que impactam na balança de pagamentos, por similares nacionais. Essa relação de construção da política pública com as empresas parceiras no setor de fármacos está hoje capitaneado no Edital de Seleção Pública Conjunta FINEP/MCTI/MS/CNPq de Apoio à Inovação Tecnológica no Setor de Saúde – INOVA SAÚDE – Biofármacos, Farmanguinhos e Medicamentos – 03/2013. A EMS foi escolhida como empresa líder nesse edital, além de ter outros relacionamentos com a FINEP, por exemplo numa solicitação de financiamento cuja empresa será interveniente de sua controlada Lorraine Adm. Bens e Participações S.S. Ltda no valor de R\$ 334 milhões. O vencimento antecipado que se discute aqui certamente afetará negativamente a relação futura entre a FINEP e a EMS S.A. trazendo enorme prejuízo financeiro e institucional ao Estado brasileiro.”

Em relação à manifestação do gestor ao relatório preliminar sobre a não ocorrência de inadimplência técnica, mantemos o entendimento quanto ao inadimplemento técnico do contrato. A última parcela foi liberada em 14/12/2012 e a alínea f da Cláusula Sexta do Contrato n.º 02.07.0510.00 assim previa:

“INADIMPLÊNCIA – Para efeitos do artigo 4º da – Baseado na Portaria – MCT n.º 727, de 24/11/2005 (publicada no Diário Oficial da União em 25/11/2005), considerar-se-á inadimplente financeiramente a empresa que não quitar seus compromissos com a FINEP até 20 (vinte) dias após a data fixada contratualmente para o vencimento de cada parcela de juros e/ou amortização. Dois atrasos sucessivos ou intercalados no mesmo exercício determinarão a perda do benefício da equalização. Ainda para efeitos do artigo supracitado, no que se refere à inadimplência técnica, perderá o benefício da equalização a empresa que apresentar atraso superior a 90 (noventa) dias no atendimento às obrigações e aos prazos contratualmente definidos.”



De acordo com o subitem 3 da Cláusula Quinta do referido Contrato:

“3. Em até 90 (noventa) dias no desembolso da última parcela do financiamento, a FINANCIADA deverá apresentar à FINEP:

- a) demonstrativo das despesas realizadas com os recursos anteriormente liberados pela FINEP;*
- b) demonstrativo da utilização de recursos próprios de contrapartida no valor mínimo de R\$ 3.564.000,00 (três milhões, quinhentos e sessenta e quatro mil reais);*
- c) 1 (um) exemplar do Relatório Final do Projeto, juntamente com um resumo, para fins de divulgação externa, de até 200 palavras, contendo informações relativas aos resultados alcançados pelo projeto, no qual deverão ser destacadas até 6 (seis) palavras-chave que melhor caracterizem o conteúdo desses resultados.”*

Nesse sentido, tendo a última parcela sido liberada em 14/12/2012, a financiada teria até 14/03/2013 para apresentar o Relatório Técnico Final, o que somente o fez em 18/07/2013, ou seja, com atraso de cerca de cem dias. Dessa forma, fica caracterizada a inadimplência técnica da Empresa, com base no contrato firmado entre as partes. A manifestação do gestor, porém, informa que deveria ser considerada como data de início para contagem do prazo para apresentação da prestação de contas final a data prevista para a 11ª parcela, 14/03/2013, que havia sido cancelada a pedido da contratada ou até as datas em que a FINEP cancelou em seu sistema corporativo a 11ª e 12ª parcelas, o que teria ocorrido em junho de 2013. Essas hipóteses levantadas pelo gestor, contudo, não estão previstas no contrato n.º 02.07.0510.00.

Com relação ao contrato n.º 02.07.0737.00, a empresa financiada apresentou problemas para pagamento do financiamento no início do exercício de 2013 e, como resultado, incorreu em situação de inadimplência financeira e perdeu o benefício da equalização a partir de 15/02/2013. A FINEP comunicou à empresa o reconhecimento de sua inadimplência financeira, através da carta protocolo n.º 004692, de 10/04/2013, e o consequente vencimento antecipado da dívida do contrato. A mesma comunicação foi feita ao banco fiador, conforme protocolo n.º 004687, de 10/04/2013, tendo o banco efetuado o pagamento do saldo devedor, no valor solicitado, em 15/04/2013.

Diante disso, foi expedido o Termo de Encerramento n.º 23/2013, de 18/04/2013, declarando que foram cumpridas todas as obrigações financeiras do contrato e de seus eventuais aditivos.

Todavia, em 25/04/2013, o Chefe do Departamento de Energia e Tecnologias Limpas (DENE) da FINEP encaminhou carta à empresa financiada, conforme protocolo n.º 005453, de 25/04/2013, solicitando o envio do Relatório Técnico Final, no prazo de 45 dias, a contar da data do protocolo.

Diante disso, verificamos que a empresa incorreu em situação de inadimplência técnica em 28/04/2009, dado o atraso superior a 90 dias para cumprimento da obrigação referente à apresentação de relatório técnico final. A situação de inadimplência técnica gerou despesa indevida para a FINEP, que foi ressarcida pelo FNDCT, referente aos juros equalizados do contrato desde 28/04/2009 até 15/02/2013, data da inadimplência financeira.

Em resposta à Solicitação de Auditoria n.º 201314652/07, o Chefe em exercício do Departamento de Energia e Tecnologias Limpas (DENE) apresentou manifestação em 20/08/2013, considerando que os relatórios técnicos parciais, as prestações de contas parciais e a visita de acompanhamento técnico à empresa demonstram o adequado acompanhamento da execução do contrato e a aprovação de conteúdo técnico referente a todo o escopo do projeto, considerando que a empresa não incorreu em situação de inadimplência técnica. Reproduzimos os trechos finais da referida manifestação:



- “1. Inicialmente, cabe salientar que o referido contrato foi acompanhado tecnicamente durante sua execução por departamentos e áreas distintas das atuais, seja AICE/ DAGN, AFI/DAGN E posteriormente AFI/DINI.*
- 2. Os itens 17ª e 17b são informações prestadas pelo DCOB, não fazendo parte desta nota de esclarecimentos.*
- 3. Em referência ao item 18, seguem informações sobre a execução técnica que o analista de acompanhamento possuía sobre o projeto, conforme consta da pasta:*
- Relatórios Técnicos Parciais*
 - Protocolo 3256.08, de 10 de março de 2008 (aprovado pela área técnica em 20/03/2008);*
 - Protocolo 16500.08, de 15 de outubro de 2008 (aprovado pela área técnica em 27/10/2008, protocolo 11740.08).*
 - Prestações de Contas Parciais:*
 - Protocolo 3463.08, de 13 de março de 2008 (aprovado pela área financeira em 25/04/2008, protocolo 4137.08);*
 - Protocolo 16140.08, de 09 de outubro de 2008 (apresentada como prestação de contas final – aprovado pela área financeira em 07/12/2010, após a realização de um remanejamento financeiro com ajustes previstos já desde a aprovação do primeiro relatório técnico parcial).*
 - Visita à empresa, realizada pelo analista de acompanhamento técnico no início de 2008, onde ficou constatado que grande parte das atividades previstas teve andamento ainda na fase pré-contratual, o que inclusive provocou a aprovação do adiantamento de quatro parcelas intermediárias já em abril de 2008, em função do atendimento dos condicionantes de evolução técnica e financeira do projeto.*
- 4. Ainda que não se tenha a formalidade de um Relatório Técnico Final, comprova-se o envio e aprovação de dois Relatórios Técnicos Parciais (RTP) com o seguinte escopo:*
- 1º RTP – Envolvendo a descrição das atividades que englobavam da primeira até a quinta parcela de recursos utilizados;*
 - 2º RTP – O envio de um Relatório de Acompanhamento Técnico associado a uma Prestação de Contas Final, envolvendo atividades que foram executadas com recursos referentes às 6ª e 7ª parcelas do projeto, as últimas em questão.*
- 5. Portanto, a análise de acompanhamento técnico efetivamente analisou e aprovou conteúdo técnico referente a todo o escopo do projeto, ainda que não tenha sido apresentado um documento consolidado final, inclusive com o registro de uma visita à empresa em fase adiantada de execução do projeto.*
- 6. Nesse sentido, não foi interpretado como inadimplência técnica o status da empresa em questão, em função deste adequado acompanhamento descrito acima e a constatação da execução técnica do projeto nos termos contratados.*
- 7. Não obstante, a atual área de acompanhamento técnico está cobrando a regularização da situação, conforme carta enviada em 25/04/2013 (protocolo 5453.13) e contatos telefônicos.”*

Posteriormente à Reunião de Busca Conjunta de Soluções, realizada entre representantes da FINEP e desta CGU em 13/09/2013, a FINEP reafirmou seu posicionamento a respeito do contrato n.º 02.07.0737.00, conforme manifestação encaminhada por e-mail da Superintendente de Auditoria Interna, em 02/10/2013, da qual destacamos os seguintes trechos:

“Entendemos que não há elementos para justificar a inadimplência técnica do projeto da empresa IMCOPA (ref. 5224/06) uma vez que os Relatórios Técnicos e Financeiros indicam que os recursos financeiros financiados foram integralmente aplicados na execução do projeto contratado. Portanto, o objeto do contrato foi cumprido.

(...)

Com base nos acompanhamentos técnicos e financeiros que envolvem, entre outros, a análise dos relatórios técnicos parciais, as trocas de e-mails e as respostas da IMCOPA aos questionamentos técnicos da FINEP, considerou-se que as informações prestadas pela empresa sobre a destinação dos recursos eram adequadas.

Em 09/01/2009, amparado por parecer técnico favorável de 28/10/2008 (também constante do protocolo 017294.08), o departamento responsável pela prestação de contas da FINEP reconheceu todos os gastos da IMCOPA no desenvolvimento do projeto financiado (...). Dessa forma, ficou atestado que os recursos captados pela IMCOPA junto à FINEP foram



integralmente aplicados no desenvolvimento do projeto, o que constitui no cumprimento do seu objeto.

(...)

Em 18/03/2013, o Srs [...] assumiram respectivamente a Área de Apoio a Projetos Inovadores e Descentralização e o Departamento de Energia e Tecnologias Limpas da FINEP e como medida de controle determinaram que fossem formalizados todos os relatórios técnicos finais e parciais pendentes dos projetos da área e do departamento. Como resultado desse esforço, identificou-se que o projeto em questão deveria formalizar o Relatório Técnico Final. Em 25/04/2013, através do protocolo 005453, foi solicitado à IMCOPA o envio de Relatório Técnico Final. A empresa está elaborando este Relatório Técnico Final e tem mantido contato com a FINEP sobre o assunto.

(...)

Por fim, reiteramos nosso entendimento de que a penalidade perda de equalização neste caso é desproporcional dado que o objeto contratado foi cumprido.”

Destacamos que não consta registro algum à época da apresentação e aprovação do 2º Relatório Técnico Parcial, nem por parte da empresa financiada nem da área técnica da FINEP, no sentido de que os Relatórios Técnicos Parciais demonstraram a execução plena do objeto do contrato. Tampouco a manifestação do gestor após a realização da Reunião de Busca Conjunta de Soluções informa sobre o atingimento do objeto pactuado, limitando-se a atestar a aplicação dos recursos financiados na execução do projeto contratado, o que não significa a plena execução do objeto proposto.

O plano de trabalho do contrato previa ações afetas ao desenvolvimento de farelo concentrado de soja, inovando o processo no sentido de que o farelo pudesse servir para alimentar leitões. Para tanto, a empresa deveria fazer uma planta piloto para a produção deste tipo específico de farelo. Ressalta-se que o subproduto gerado na produção seria aproveitado na produção inovadora de outros produtos.

Todavia, não verificamos parecer da área técnica a respeito da realização destas atividades, de forma que, apesar dos recursos terem sido aplicados, não restou comprovado o grau de realização do objeto do contrato.

Diante disso e considerando o entendimento da FINEP de que a perda do benefício da equalização seria desproporcional em razão do objeto contratado ter sido cumprido, por meio da Solicitação de Auditoria n.º 201314652/12, solicitamos a apresentação de parecer conclusivo assinado pela área técnica que informe sobre o atingimento dos objetivos e resultados esperados constantes do Plano de Trabalho do contrato.

Em resposta, foi apresentada manifestação conclusiva da área técnica, atestando o cumprimento do objeto contratado e das metas pactuadas. O parecer relata, inclusive, a realização de visita técnica à empresa em 15/10/2013, corroborando a conclusão pela adequada execução do objeto do contrato. O chefe do departamento da área manifestou concordância com a aprovação do relatório técnico final e encerramento do contrato do ponto de vista técnico em 17/10/2013, posteriormente ao questionamento da CGU quanto à ausência de Relatório Técnico Final e Parecer Técnico sobre a conclusão do objeto.

Após a manifestação do chefe do departamento, em 17/10/2013, consideramos que a FINEP declarou o cumprimento do objeto do contrato, apesar do decurso de mais de quatro anos após o vencimento do prazo para a contratada apresentar o Relatório Técnico Final. A FINEP não reconheceu a inadimplência técnica do contrato à época e informou que deixou de aplicar a perda do benefício da equalização com base na cláusula 18ª do contrato, reproduzida a seguir:

“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.”



Em sua manifestação, a FINEP apresentou alterações na minuta padrão dos contratos de financiamento reembolsável, trazendo como resultado, dentre outros, a flexibilização da perda do benefício da equalização, sob o argumento de que se trata de medida extremamente gravosa, cuja aplicação deve ser ponderada no caso concreto. Além disso, a FINEP informou melhorias nos procedimentos decorrentes da implantação de novo modelo de gestão dos contratos de financiamento reembolsável, como segue:

(...)

O novo modelo de gestão, que leva o nome de 'FINEP 30 dias', é um novo sistema informatizado de análise e enquadramento de operações de crédito à atividade inovadora com o objetivo de permitir que pedidos de financiamento para projetos de inovação apresentados pelas empresas tenham sua conclusão da análise de mérito, conformidade orçamentária e enquadramento nas linhas de financiamento da FINEP em até 30 dias. É uma ferramenta que coletará informações dos clientes de forma clara, objetiva e com padronização baseada em critérios rigorosos altamente difundidos internacionalmente sobre as atividades de inovação voltadas para a produção e o mercado consumidor.

A proposição de um modelo cujos critérios são objetivamente definidos e reconhecidos em padrões internacionais permite uma imputação de padrão, rigor e objetividade na análise que não pode ser verificado com o mesmo nível de acurácia no modelo antigo de análise da FINEP.

Para a implementação do 'FINEP 30 dias' todos os procedimentos da empresa foram verificados e redesenhados com um enorme trabalho feito em parceria com a FIPECAFI-USP. Maior rigor na análise, na contratação e no acompanhamento técnico e financeiro.

(...)

Consideramos relevantes os esforços relatados pela FINEP para melhorar seus procedimentos de aprovação e acompanhamento de contratos de financiamento reembolsável. Destacamos que as mudanças introduzidas na minuta de contrato quanto à perda do benefício da equalização não foram objeto da presente ação de controle.

Tendo em vista os contratos analisados, consideramos deficiente o acompanhamento realizado pela FINEP dos contratos de financiamento reembolsáveis, notadamente sob o aspecto técnico. Como agravante, destacamos que a impropriedade já havia sido apontada nos Relatórios CGU-Regional/RJ n.º 253726 (Auditoria de Acompanhamento da Gestão do FNDCT no exercício de 2010) e Nota de Auditoria n.º 224957/001 (Auditoria de Avaliação da Gestão do FNDCT do exercício de 2008). Diante disso, reiteramos as seguintes recomendações constantes do Plano de Providências Permanente da FINEP:

- Realizar acompanhamento técnico e financeiro durante a execução dos contratos de financiamento reembolsável, sobretudo os beneficiados pela equalização de taxas de juros, de modo que sejam identificadas tempestivamente eventuais situações de inadimplência técnica que resultem na perda do benefício.
- Aprimorar as rotinas e sistemas de acompanhamento técnico dos contratos beneficiados pela equalização das taxas de juros, que permitam a identificação tempestiva de situações passíveis de se transformarem em inadimplência técnica, considerando a possibilidade de criar um alerta de prazo automático para fins de notificação prévia às empresas beneficiadas a respeito da necessidade de cumprimento das condicionantes e do prazo restante para esse cumprimento.

Em resposta ao Relatório Preliminar, por meio do Ofício n.º 15970, de 14/11/2013, foi apresentada manifestação do Departamento de Energia e Tecnologias Limpas – DENE



“1) A FINEP discorda das informações da página 8 do referido relatório que indicam que não houve manifestação assertiva sobre a conclusão técnica do projeto.

A FINEP reconhece que o sistema de cobrança dos Relatórios Técnicos precisa de melhorias, todavia: Conforme mencionamos nos pareceres enviados à CGU pela FINEP em 20/08/2013 e 02/10/2013, era possível constatar a execução técnica do projeto já em 2010, diante das evidências do 1º e 2º relatórios técnicos, da visita técnica, da troca de e-mails entre a IMCOPA e o analista técnico da FINEP, do formulário de remanejamento e da aprovação da prestação de contas. Nota-se que a formalização do pedido de remanejamento da IMCOPA se deu em 18/02/2010 (email arquivado na pasta trocado entre os analistas técnico e financeiro sob protocolo 019968.08), antes, portanto, do prazo final de prestação de contas previsto para o projeto (em 26/02/2010). Segue trecho de resposta à CGU...[já citado acima]...Não obstante, a FINEP seguiu exigindo a formalização do relatório técnico final.”

2) O Relatório Técnico Final do projeto já havia sido solicitado pela FINEP à IMCOPA em 25/04/2013 num esforço de adequação da área às normas e não como resposta à solicitação de parecer conclusivo sobre o tema. Como mencionado no item acima, a FINEP entende que já havia se manifestado de forma conclusiva sobre o assunto.

(grifos no original)

Em que pesem as informações apresentadas em resposta ao Relatório Preliminar, o Relatório Técnico Final somente foi apresentado pela contratada em 03/10/2013, com manifestação conclusiva da FINEP sobre a sua aprovação em 17/10/2013.

1.3.1.4 CONSTATAÇÃO

Celebração de contratos de financiamento reembolsável sem a verificação do cumprimento das condições prévias à contratação e das condições contratuais estipuladas pela Diretoria Executiva da FINEP quando da aprovação das solicitações de financiamento.

Fato

O contrato de financiamento reembolsável n.º 02.12.0447.00 foi assinado com a Cosan Biomassa S/A (CNPJ: 50.746.577/0001-15), em 09/11/2012, no valor total de R\$ 254.890.375,90 (duzentos e cinquenta e quatro milhões, oitocentos e noventa mil, trezentos e setenta e cinco reais e noventa centavos). Em 20/12/2012, foi liberada a primeira parcela dos recursos, no valor de R\$ 89.694.066,00 (oitenta e nove milhões, seiscentos e noventa e quatro mil e sessenta e seis reais).

O referido financiamento foi aprovado pela Diretoria Executiva da FINEP, conforme DEC/DIR 0433/12, de 17/09/2012, que registrou condições prévias à contratação e condições contratuais. Uma das condições prévias à contratação visa suprir a restrição do parecer quanto à análise do crédito, condicionando a contratação à autorização do Conselho de Administração da empresa controladora para a prestação da garantia e assinatura do contrato. No mesmo sentido, uma das condicionantes contratuais exige que conste dos termos do contrato o compromisso da empresa controladora de cumprir o cronograma de aporte de recursos na financiada no valor de R\$ 691,5 milhões.

Constam do processo documentos relativos às condições definidas, porém não foi atestada a suficiência da documentação pelas áreas jurídica ou creditícia da FINEP antes da celebração do contrato.

Da mesma forma, o contrato de financiamento reembolsável n.º 02.12.0505.00 foi assinado em 03/12/2012, com a Companhia Brasileira de Semicondutores S/A (07.488.680/0001-83), no valor de R\$ 207.200.000,00 (duzentos e sete milhões e duzentos mil reais), sem a verificação do cumprimento das condições estabelecidas na



DEC/DIR/0259/12, de 19/03/2012. Tais condições foram estipuladas para atender o parecer jurídico, que apresentou restrições à contratação por considerar que a garantia oferecida não era suficiente para garantir a operação de financiamento, havendo risco de não reconhecimento da existência da garantia e inviabilidade de sua execução.

Constatamos que as condições referentes à contratação foram alteradas por Decisão de Diretoria após a celebração do contrato, em 10/12/2012. Além disso, consta do processo análise do Departamento de Consultoria Jurídica em Contratos (DCCT) quanto ao cumprimento de condicionantes para contratação em 18/12/2012, posteriormente, portanto, à celebração do contrato.

Em 16/04/2013, foi liberada a primeira parcela dos recursos, no valor de R\$ 33.713.111,66 (trinta e três milhões, setecentos e treze mil, cento e onze reais e sessenta e seis centavos).

Causa

Ausência de ferramenta de controle que condicione a formalização de contratos de financiamento reembolsáveis à verificação do atendimento de condicionantes estabelecidas pela Diretoria Executiva da FINEP ao aprovar a solicitação de financiamento.

Manifestação da Unidade Examinada

No que se refere ao contrato n.º 02.12.0447.00, por meio da Solicitação de Auditoria n.º 201314652/05, solicitamos apresentar documentação comprobatória da verificação do atendimento das condições prévias à contratação. A Chefe do Departamento de Consultoria Jurídica em Contratos (DCCT) apresentou a seguinte manifestação em 16/08/2013:

“Quanto às condições prévias à contratação e as condições contratuais:

- Apresentar Certidão do Cartório Distribuidor de Ações Cíveis, de Família e Juizados Especiais Cíveis, exceto Executivos Fiscais, emitida pela Justiça Estadual de São Paulo, SP.

Este documento se encontra na pasta 04 do projeto, na página 1194.

- Apresentar autorização do Conselho de Administração para a prestação da garantia e assinatura do instrumento contratual.

Documento referente a garantidora – COSAN Indústria e Comércio, Ata de Reunião do Conselho de Administração datada de 22/10/2012, aprovando a prestação da garantia pessoal, que se encontra na pasta 04 do projeto, na página 1247.

Documento referente a Financiada – COSAN S/A, Ata de Reunião do Conselho de Administração datada de 12/11/2012, aprovando a contratação do financiamento junto a FINEP, que se encontra na pasta 04 do projeto, na página 1249.

- Apresentar licença ambiental para o projeto.

Este documento é condição para a liberação da 4ª parcela do financiamento. Até o momento, só foi liberada a 1ª parcela o financiamento.

- Apresentar documentação referente ao imóvel onde será executado o projeto, caso o mesmo não seja realizado em imóvel próprio da Financiada.

Este documento é condição para a 4ª parcela do financiamento. Até o momento, só foi liberada a primeira parcela o financiamento.

- Declarações de: Cargo Eletivo; de Desmatamento; de Inadimplemento com a União, seus órgãos e entidades das Administrações Direta e Indireta; de Infrações Ambientais; Reserva legal e/ou área de preservação permanente; Declaração Social.



Quanto ao contrato n.º 02.12.0505.00, por meio da Solicitação de Auditoria n.º 201314652/06, solicitamos justificar a alteração das condições da contratação após a formalização do contrato, bem como a formalização do contrato sem parecer sobre o cumprimento das condicionantes. Em resposta, o Superintendente da Área Jurídica apresentou as seguintes informações, por meio do MEMO/AJUR/N.º 212/2013, de 20/08/2013:

“Em atenção aos questionamentos formulados na notificação em referência, venho esclarecer que a data constante do contrato de financiamento de n.º 02.12.0505.00 (ref. 0037/12) não condiz com a data de efetiva assinatura da Diretoria da FINEP no referido instrumento, uma vez que foi equivocadamente aposta pela empresa financiada quando da colheita da assinatura dos seus representantes. A veracidade dessa informação pode ser atestada pelo exame do arquivo que acompanhou mensagem eletrônica direcionada pela citada empresa ao DCCT em 3/12/2012 (v. fl. 890), cuja cópia foi encaminhada à V. Sa. Para fins de inspeção (v. anexo).

Embora o mencionado equívoco, na prática, faça com que os efeitos do contrato retroajam até o dia 3/12/2012, certo é que o aperfeiçoamento da relação jurídica nele consubstanciada só se consumou com a assinatura dos membros da Diretoria Executiva da FINEP, que foi colhida em momento posterior ao encaminhamento feito pelo DCCT em 18/12/2012 (v. fl. 883), não havendo que se falar em alteração de condições prévias e de condições contratuais em momento posterior à celebração do contrato, nem em consolidação da relação contratual anteriormente ao parecer jurídico conclusivo.

Por outro lado, a data aposta no instrumento contratual se mostra irrelevante no caso concreto, uma vez que o desembolso de recursos pela FINEP somente veio a ser efetuado pela FINEP em momento muito posterior, notadamente, em 16/4/2013, em razão da celebração de termo aditivo. Diante desse quadro, ficam prejudicadas as dúvidas suscitadas pela AUDI.”

Análise do Controle Interno

Destacamos que a Diretoria Executiva da FINEP, ao aprovar as solicitações de financiamento, define condições prévias à contratação e condições contratuais, com base nos pareceres técnico, jurídico e de crédito dos especialistas da empresa. Consideramos que tais condicionantes devem ser formalmente atestadas pelas áreas competentes da FINEP antes da celebração dos contratos de financiamento reembolsável, no intuito de agregar segurança às operações.

No caso do contrato n.º 02.12.0447.00, o Chefe do Departamento de Análise de Crédito recomendou com restrições a aprovação da solicitação de financiamento. Diante disto, a DEC/DIR 0433/12, de 17/09/2012, registrou uma série de condicionantes, dentre as quais destacamos a autorização do Conselho de Administração da empresa controladora para prestar garantia pessoal e a inclusão de cláusula no contrato por meio da qual a empresa controladora se compromete a cumprir o cronograma de aporte de recursos na financiada no valor de R\$ 691,5 milhões. Consideramos relevante o valor da operação e indispensável a apresentação devida da garantia da operação. Não obstante, o contrato foi assinado sem que as áreas competentes atestassem a suficiência dos documentos apresentados para atendimento das condicionantes.

A atual manifestação da Chefe da DCCT informou que os documentos estão acostados ao processo de contratação, no entanto, reiteramos que não há evidência de que foram verificados previamente à contratação, de forma que o contrato foi firmado sob o risco de não estarem atendidas todas as condicionantes definidas pela Diretoria Executiva da FINEP.

No que se refere ao contrato n.º 02.12.0505.00, o Superintendente da Área Jurídica afirma que o contrato não foi efetivamente assinado na data de 03/12/2012. Todavia,



esta é a data aposta ao contrato e constante do sistema Intranet da FINEP, por meio do qual se realiza todo o acompanhamento da execução do contrato. Muito embora o Superintendente tenha informado que a assinatura da Diretoria Executiva foi colhida em momento posterior ao encaminhamento feito pelo DCCT em 18/12/2012, na documentação encaminhada não há qualquer evidência da data em que os representantes da FINEP realmente assinaram o contrato. Portanto, apesar da ocorrência do alegado erro quanto à data de assinatura do instrumento, juridicamente, esta é a data válida. O erro quanto ao registro da data reforça as falhas de controle quanto aos procedimentos da contratação.

Recomendações:

Recomendação 1: Condicionar a assinatura dos contratos de financiamento reembolsável à emissão de parecer da área competente da FINEP atestando o cumprimento das condicionantes prévias à contratação e das condições contratuais constantes da respectiva Decisão de Diretoria que aprova a solicitação de financiamento.

1.3.1.5 INFORMAÇÃO

Verificação da atuação do Comitê Gestor do Plano Inova Empresa.

Fato

O Inova Empresa é o plano de investimento em inovação do Governo Federal, lançado pela Presidente da República em 14/03/2013, que prevê a articulação de diferentes ministérios e a disponibilização de apoio financeiro no valor de R\$ 32,9 bilhões para as empresas brasileiras investirem em inovação e tecnologia, tornando-se competitivas no mercado internacional.

Os agentes executores do Plano são a Financiadora de Estudos e Projetos - FINEP e o Banco Nacional Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES.

A Portaria Interministerial n.º 766, de 08/08/2013, instituiu o Comitê Gestor do Plano Inova Empresa, com o objetivo de elaborar as diretrizes para a execução das atividades previstas no Plano, coordenar o monitoramento e a avaliação dos programas, projetos e resultados e coordenar a articulação com entidades parceiras. O Comitê Gestor deve se reunir ordinariamente a cada seis meses e extraordinariamente, por convocação de um de seus membros.

O Comitê Gestor é composto pelos seguintes Ministros de Estado: Chefe da Casa Civil da Presidência da República; da Ciência, Tecnologia e Inovação; do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; da Fazenda; e pelo Chefe da Secretaria da Micro e Pequena Empresa. A coordenação do Comitê Gestor fica a cargo do Ministro da Ciência, Tecnologia e Inovação.

Ainda de acordo com a referida portaria interministerial, o Comitê Gestor contará com uma Secretaria Técnica, com a função de transmitir as diretrizes e acompanhar a implementação do Plano Inova Empresa junto às agências operadoras, bem como de realizar a gestão dos programas e dos portfólios do Plano. Ademais, compete à



Secretaria Técnica a produção e encaminhamento, ao Comitê Gestor, de informações e relatórios de monitoramento e avaliação do Plano, sempre que solicitados ou na periodicidade determinada pelo Comitê.

A Secretaria Técnica também é coordenada pelo Ministro da Ciência, Tecnologia e Inovação, composta por representantes titulares e suplentes, indicados pelos Ministérios da Ciência, Tecnologia e Inovação e do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, da Financiadora de Estudos e Projetos - FINEP, do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES e do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq.

A respeito da atuação do Comitê e sua Secretaria, consta o seguinte registro no Relatório CGU-Regional/RJ n.º 201317551, que reproduz manifestação da FINEP (protocolo FINEP nº 001332, de 29/01/2014):

“(…)

12. No dia 21 de agosto de 2013, houve reunião da Secretaria Técnica do Plano, na qual se discutiu a governança e gestão do mesmo. Participaram desta reunião representantes de todas as diferentes instituições envolvidas, bem como de instituições convidadas. Estavam representados, MCTI, CC, SMPE, MDIC, ABDI, BNDES, FINEP e CNPq.

13. Após esta reunião, a Secretaria Técnica passou a elaborar a metodologia de monitoramento e avaliação do Plano ao mesmo tempo que tem trabalhado no sentido de consolidar a governança e gestão propostas. Neste momento, dados e informações referentes à carteira de empresas e Editais estão sendo produzidos e organizados pela Secretaria Técnica de forma a subsidiar a primeira reunião do Comitê Gestor e o respectivo processo de monitoramento e avaliação de Editais.

14. Conforme informado previamente [Ofício PRES/FINEP nº 015533/2014, de 06/11/2013], na ocasião de lançamento do Plano Inova Empresa pela Presidência da República em 14 de março de 2013, as diretrizes, os recursos, as ações, os programas, as instituições partícipes, as linhas e as condições de financiamento do Plano já se encontravam plenamente definidos, conforme pode ser verificado na apresentação realizada naquela ocasião, que segue anexa.

15. Frente ao exposto e considerando ainda que a Portaria Interministerial determina, em seu § 2º do artigo 2º, que o Comitê Gestor do Plano dever-se-á reunir ordinariamente a cada 6 (seis) meses, afirma-se que até o presente momento nenhum ato foi feito em desacordo com a referida portaria, uma vez que ainda não resta transcorrido o prazo estipulado para a congregação do Comitê Gestor. Ademais, o tempo previsto para lançamento dos editais, julgamento e contratação dos projetos dos programas do Inova Empresa ainda não foi atingido e, por isso, ainda é bastante restrita a atuação do Comitê Gestor e de sua Secretaria Técnica, conforme já informado em comunicado anterior.

(…)”

Considerando as informações apresentadas sobre a atuação da Secretaria Técnica, o transcurso do prazo semestral para reunião do Comitê Gestor, bem como o estágio de finalização de alguns editais de seleção pública integrantes do Plano Inova Empresa e lançamento de outros editais, por meio da Solicitação de Auditoria n.º 201405559/02, de 07/03/2014, solicitamos a apresentação das atas de reuniões do Comitê Gestor e da Secretaria Técnica do Plano Inova Empresa, com o objetivo de verificar a observância das diretrizes do Plano Inova Empresa pela FINEP. No entanto, as referidas atas não foram apresentadas. Em resposta à solicitação, a Auditoria Interna da FINEP encaminhou as seguintes informações, por e-mail de 20/03/2014:

“De acordo com o Gabinete da Presidência, após conversas com a Secretaria-Executiva do MCTI, houve duas reuniões da Secretaria Técnica do Plano Inova Empresa. As atas ainda não foram devidamente formalizadas pela Secretaria.



*As datas das reuniões foram:
Reunião 01 – 21/10/13 – 15:00, no MCTI
Reunião 02 – 12/03/14 – 15:30, no MCTI”*

Diante do exposto, ainda não houve reuniões do Comitê Gestor e as atas de reuniões da Secretaria Técnica ainda não foram formalizadas. Assim, não há comprovação de que os editais lançados pela FINEP, integrantes do Plano Inova Empresa, estejam aderentes às diretrizes do Plano, bem como que estejam sendo acompanhados pelo Comitê Gestor diretamente ou por meio da Secretaria Técnica, dificultando a avaliação sobre a conformidade dos processos seletivos às diretrizes do Plano.

1.3.1.6 INFORMAÇÃO

Verificação da seleção pública conjunta BNDES/FINEP/MCTI/MS de Apoio à Inovação Tecnológica no Setor de Equipamentos Médicos e Tecnologias para a Saúde - Inova Saúde (Equipamentos Médicos) 02/2013.

Fato

A FINEP participou do edital de Seleção Pública Conjunta BNDES/FINEP/MCTI/MS de Apoio à Inovação Tecnológica no Setor de Equipamentos Médicos e Tecnologias para a Saúde - Inova Saúde (Equipamentos Médicos) 02/2013, lançado em 11/04/2013, com o objetivo de selecionar Planos de Negócio de empresas brasileiras que contemplem projetos de inovação dentro do escopo das linhas temáticas apresentadas, com vistas à pré-qualificação ao recebimento de apoio por meio de alguma(s) das modalidades operadas pelo BNDES, pela FINEP ou pelo Ministério da Saúde (MS), conforme vier a ser definido no Plano de Suporte Conjunto (PSC), estruturado ao final do processo seletivo.

O referido edital é fruto do Acordo de Cooperação Técnica celebrado entre a FINEP, o BNDES e MS na mesma data, em 11/04/2013, com vigência de 60 meses. O objetivo do acordo é o desenvolvimento de atividades conjuntas necessárias à operacionalização do Plano Conjunto BNDES/FINEP para apoio à inovação tecnológica no setor de equipamentos médicos e tecnologias para a saúde – INOVA SAÚDE (Equipamentos Médicos).

O Acordo de Cooperação Técnica definiu as linhas temáticas, que foram reproduzidas no Edital Inova Saúde (Equipamentos Médicos) 02/2013. Além disso, atribuiu o papel de coordenador do edital à FINEP e estabeleceu a formação do Comitê de Avaliação para conduzir a seleção pública.

O edital apresenta três agentes apoiadores: FINEP, BNDES e Ministério da Saúde (MS), que disponibilizarão recursos no valor total de R\$ 600.000.000,00 (seiscentos milhões de reais) para as operações contratadas no período de 2013 a 2017, respeitados os seguintes limites orçamentários por instituição:

- a) FINEP: R\$ 275.000.000,00
- b) BNDES: R\$ 275.000.000,00
- c) MS: R\$ 50.000.000,00



O edital não indica a fonte dos recursos disponibilizados e informa que os mesmos somente serão comprometidos na medida em que houver a aprovação e posterior contratação, pela FINEP ou pelo BNDES, dos projetos contemplados nos Planos de Negócio selecionados e enquadrados no Plano de Suporte Conjunto (PSC).

Além disso, o edital elenca as modalidades de apoio financeiro ofertadas por cada agente, sendo que as modalidades relativas à FINEP são: (a) Inova Brasil (financiamento reembolsável); (b) Subvenção Econômica (financiamento não reembolsável para empresas); e (c) instrumentos de renda variável.

A respeito da subvenção econômica, o edital dispõe que a concessão de recursos será limitada ao valor total de até R\$ 30.000.000,00 (trinta milhões de reais). Além disso, estabelece que os projetos selecionados, com definição no PSC para receberem recursos de subvenção, estarão pré-habilitados à percepção do financiamento não reembolsável pela FINEP, servindo a presente seleção também para esse fim.

O edital apresenta as condições de elegibilidade dos participantes e dos planos de negócios, estimula a formação de parcerias, apresenta as etapas, prazos e critérios do processo seletivo e prevê a interposição de recursos em cada etapa do processo seletivo, que deve ser conduzido por Comitê de Avaliação, formado por representantes do BNDES, da FINEP e do MS.

A despeito da previsão no edital e no acordo de cooperação técnica, a FINEP não designou formalmente seus representantes para atuarem no Comitê de Avaliação. Contudo, verificamos que houve atuação efetiva do Comitê de Avaliação durante todo o processo seletivo, composto por representantes das três instituições apoiadoras, conforme registro em atas.

As atas de reunião do Comitê para seleção das empresas e dos planos de negócio, bem como para julgamento dos recursos correspondentes, registraram os critérios e metodologia adotados, de acordo com a previsão no edital. Além disso, as atas estão devidamente assinadas pelos representantes das instituições.

Ressaltamos, ainda, que foi elaborado Relatório Final da seleção pública, com todos os dados referentes à sua execução, de acordo com as etapas previstas no edital. A Diretoria Executiva da FINEP aprovou o Relatório Final e o Resultado Final da referida seleção pública, conforme RES/DIR 0638/13, de 09/12/2013.

Das informações constantes do relatório final, destacamos as seguintes:

- etapa 1: avaliação das Cartas de Manifestação de Interesse – 145 Cartas de Manifestação de Interesse (CMI) foram avaliadas, representando uma demanda de R\$ 1.288.541.802,70 (um bilhão, duzentos e oitenta e oito milhões, quinhentos e quarenta e um mil, oitocentos e dois reais e setenta centavos). 74 CMI foram selecionadas preliminarmente e 6 recursos foram deferidos, totalizando 80 CMI selecionadas após avaliação dos recursos, representando uma demanda qualificada de R\$ 897.871.616,23 (oitocentos e noventa e sete milhões, oitocentos setenta e um mil, seiscentos e dezesseis reais e vinte e três centavos). O resultado final da etapa foi publicado em 12/07/2013.

- etapa 2: avaliação dos Planos de Negócios - 73 Planos de Negócios (PN) foram avaliados, representando uma demanda de R\$ 721.251.665,00 (setecentos e vinte e um



milhões, duzentos e cinquenta e um mil, seiscentos e sessenta e cinco reais). 42 PN foram selecionados preliminarmente e 3 recursos foram deferidos, totalizando 45 PN selecionados após avaliação dos recursos, representando uma demanda qualificada de R\$ 543.622.648,00 (quinhentos e quarenta e três milhões, seiscentos e vinte e dois mil, seiscentos e quarenta e oito reais). Dentre estes, 10 PN foram recomendados para subvenção econômica, representando R\$ 34.788.265,00 (trinta e quatro milhões, setecentos e oitenta e oito mil, duzentos e sessenta e cinco reais), valor este que teve que ser adequado ao limite de R\$ 30.000.000,00 (trinta milhões de reais) previsto do edital. O resultado final desta etapa foi publicado em 06/12/2013.

Os Planos de Negócio selecionados foram distribuídos pelas agências, conforme segue:

Quadro 7: Resultado Final do Inova Saúde (Equipamentos Médicos) 02/2013

Agência	Quantidade de PN selecionados		Valor de PN selecionados	
FINEP	24	53%	R\$ 270.185.189,00	50%
BNDES	21	47%	R\$ 273.437.459,00	50%
TOTAL	45	100%	R\$ 543.622.648,00	100%

Fonte: Relatório Final do Edital INOVA SAÚDE 02/2013

Notas: 1) Os Planos de Negócios selecionados para a FINEP envolvem recursos de subvenção econômica, no montante de R\$ 30 milhões, e de crédito reembolsável, no valor de R\$ 240,1 milhões. Não foram selecionados Planos de Negócio com indicação de apoio por meio de instrumentos de renda variável.

2) Os projetos aprovados que sejam configurados como Parceria para o Desenvolvimento Produtivo (PDP), em conformidade com a Portaria MS/GM n.º 837/2012, poderão ser apoiados direta ou indiretamente pelo Ministério da Saúde.

O Memorando DECS (Departamento do Complexo de Saúde) n.º 001/2014, de 06/03/2014, informou que a etapa de estruturação do Plano de Suporte Conjunto (PSC) está concluída [desde 16/12/2013] e que, neste momento, as empresas estão enviando os projetos para FINEP e BNDES para apoio nas modalidades definidas no PSC. De acordo com as informações prestadas pelo departamento, ainda não existem operações contratadas pela FINEP originadas no edital em questão.

De forma geral, consideramos que a seleção pública atendeu aos requisitos do edital, tendo sido devidamente registrada em atas e no relatório final. Além disso, verificamos que o prazo para realização da seleção sofreu poucas alterações com relação à previsão inicial e os limites orçamentários previstos foram respeitados.

Não obstante, consideramos demorado o processo de seleção pública, uma vez que o edital foi lançado em 11/04/2013 e a última etapa prevista – estruturação do Plano de Suporte Conjunto – foi finalizada em 16/12/2013, sendo que até a conclusão dos trabalhos de campo nenhuma contratação foi efetivada.

Destacamos, todavia, que uma das condições de elegibilidade dos participantes prevista no edital não foi observada no processo seletivo, tendo a Comissão de Avaliação decidido por postergar sua verificação para a época de contratação das operações. Trata-se da cláusula 7.7 do edital, com o seguinte teor:



“Não serão admitidas as empresas que estiverem inadimplentes técnica ou financeiramente frente às Instituições Apoiadoras a partir da data limite para apresentação das Cartas de Manifestação de Interesse.”

A esse respeito, em resposta à Solicitação de Auditoria 201405559/03, o Chefe do Departamento do Complexo de Saúde informou o que segue:

“A Comissão de Avaliação decidiu não verificar a ocorrência de inadimplências, uma vez que os Planos de Negócio aprovados derivarão projetos que passarão pelos instrumentos já existentes nas agências (FINEP e BNDES), ocasião em que serão verificadas eventuais inadimplências.”

Ademais, ressaltamos que não estão explicitadas, no edital, as fontes de recursos que suportarão a contratação de instrumentos de crédito reembolsável pela FINEP no montante de R\$ 240.185.189,00 (duzentos e quarenta milhões, cento e oitenta e cinco mil, cento e oitenta e nove reais). Por meio da Solicitação de Auditoria n.º 201405559/03 solicitamos indicar a fonte de recursos, porém o departamento informou o montante de recursos e não especificou a fonte.

Embora solicitadas, não foram apresentadas atas de reunião do Comitê Gestor do Plano Inova Empresa, nem da Secretaria Técnica, considerando a ausência de reunião do Comitê Gestor e a ausência de registro em atas das reuniões da Secretaria Técnica, de forma que não podemos atestar o cumprimento das diretrizes gerais do Comitê Gestor do Plano Inova Empresa na condução da presente seleção pública.

A fim de verificar a aderência dos projetos selecionados ao edital em tela, selecionamos uma amostra composta por seis planos de negócio, que somam o montante de R\$ 148.685.890,00 (cento e quarenta e oito milhões, seiscentos e oitenta e cinco mil, oitocentos e noventa reais), o que representa aproximadamente 13% dos planos de negócio selecionados em termos quantitativos e 27% em valor. Todos os planos de negócio componentes da amostra foram indicados para apoio por meio das linhas oferecidas pelo BNDES, conforme correspondência encaminhada pela FINEP às empresas.

Exceto no que se refere à formalização das parcerias, consideramos regulares os procedimentos adotados. As notas atribuídas às empresas e aos planos de negócio foram superiores aos limites mínimos exigidos no edital e os critérios eliminatórios foram verificados. As decisões estão devidamente registradas em atas e posteriormente aprovadas pela Diretoria Executiva da FINEP. O resultado final foi devidamente divulgado no site da FINEP e do BNDES.

1.3.1.7 INFORMAÇÃO

Verificação da seleção pública conjunta FINEP/BNDES/MD/AEB de Apoio à Inovação Tecnológica nos Setores Aeroespacial, Defesa e Segurança - Inova Aerodefesa 04/2013.

Fato



A seleção conjunta de Planos de Negócio de Empresas visa ao apoio financeiro a projetos no âmbito do Plano de Apoio Conjunto INOVA AERODEFESA. O referido plano de apoio é iniciativa destinada à coordenação das ações de fomento à inovação e ao aprimoramento da integração de instrumentos de apoio disponibilizados pela FINEP, BNDES, Ministério da Defesa (MD) e Agência Espacial Brasileira (AEB), as Instituições Apoiadoras, com a finalidade de apoiar a pesquisa, o desenvolvimento e a inovação nas empresas brasileiras das cadeias de produção aeroespacial, defesa e segurança.

A pré-qualificação ao recebimento de apoio financeiro das Instituições Apoiadoras a projetos de inovação será de até 90% do valor total de cada projeto, o restante deve ser alocado pela empresa ou grupo de empresas por ele responsável. Na FINEP as modalidades de apoio financeiro são o Programa INOVA Brasil, a Subvenção Econômica, o Cooperativo Instituto de Ciência e Tecnologia - ICT/Empresa, a Participação Acionária e os Fundos de Investimentos (Venture Capital e Private Equity).

O orçamento do Programa confere recursos às Instituições Apoiadoras que somam R\$ 2.900.000.000,00 (dois bilhões e novecentos mil reais), conforme descrito no Quadro 2 abaixo:

Quadro 8 – Orçamento do AERODEFESA

Instituição	Programa / Modalidade	Valor (R\$)
FINEP	Inova Brasil (Crédito reembolsável)	2.400.000.000,00
	Subvenção Econômica	
	Cooperativo ICT / Empresa	
	Instrumentos de renda variável (Participação acionária e Fundos de Investimento)	
BNDES	Crédito	500.000.000,00
	FUNTEC	
	Instrumentos de renda variável	
MD/AEB	Encomenda/Aquisição estratégica	Demanda Futura
TOTAL		2.900.000.000,00

Fonte: Edital de Seleção Pública – INOVA AERODEFESA – 04/2013

No que tange à fonte de recursos relativa à execução do plano de investimentos do AERODEFESA, a FINEP informou que, com relação aos reembolsáveis, serão utilizados os recursos conforme disponibilidade financeira, e os financiamentos não reembolsáveis terão como fonte o Fundo Setorial CT-AERO. O orçamento total do CT-AERO até 2015 é de R\$ 41.000.000,00 (quarenta e um milhões de reais), conforme consta no Termo de Referência elaborado pela Coordenação dos Fundos Setoriais do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação e enviado à FINEP por meio do Ofício nº 21/2013/MCT/SECEX/ASCOF, de 02/04/2013.

As linhas temáticas que serão apoiadas para projetos de inovação com tecnologias são: Aeroespacial, Defesa, Segurança e Materiais Especiais. Na linha Aeroespacial serão



admitidos projetos de Propulsão Espacial, Foguetes de Sondagem e Veículos Lançadores; Plataformas Espaciais/Satélites e Aeronáutica. Na linha Defesa serão considerados projetos de Sensores/sensoriamento Remoto para Defesa (equipamentos e/ou componentes). Na linha de Segurança serão apoiados projetos de Sistemas de Identificação Biométrica, Sistemas de Informações e Armas não Letais. Na linha de Materiais Especiais serão selecionados projetos de Materiais para aplicações diversas, para aplicações na Indústria de Defesa e Ligas Metálicas para Aplicações Especiais.

O processo de seleção é destinado a empresas brasileiras que tenham interesse em empreender atividades de inovação relacionadas às tecnologias descritas, bem como produzir e comercializar os produtos e serviços resultantes dessa atividade. As empresas podem apresentar propostas de Planos de Negócio como Empresas Líderes ou Parceiras. A habilitação como Empresa Líder requer receita operacional bruta igual ou superior a R\$ 16 milhões ou patrimônio líquido igual ou superior a R\$ 4 milhões. As empresas que não preencherem os requisitos financeiros estabelecidos para concorrerem como Líderes, podem participar de Plano de Negócio como Empresa Parceira. Nesse caso, sua participação no processo seletivo estará condicionada à oportuna formalização de parcerias com as Empresas Líderes. Serão ainda admitidas propostas de Instituições Científicas Tecnológicas, que também podem formalizar parcerias com as Empresas Líderes.

No que tange aos Planos de Negócios, estes deverão ter valor mínimo de R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais), com prazo de execução de até 60 meses, e deverão ser desenvolvidos integralmente no território nacional. Além disso, devem ser aderentes aos objetivos do Plano INOVA e circunscritos às linhas temáticas estabelecidas.

A seleção pública, objeto do Edital 04/2013, foi aberta no dia 17/05/2013, sendo conduzida por Comitê de Avaliação formado por representantes das Instituições Apoiadoras. No âmbito da FINEP, verificamos a designação de 15 (quinze) empregados para composição do Comitê, por meio da Portaria PRES nº 213/2013, de 15/07/2013.

O processo de seleção foi realizado em cinco etapas: Etapa de Manifestação de Interesse, Etapa de Seleção de Empresas Líderes, Etapa de Apresentação dos Planos de Negócio, Etapa de Seleção dos Planos de Negócio e Etapa de Estruturação de Plano de Suporte Conjunto. A seleção pública cumpriu todas as etapas previstas no edital.

Na Etapa de Manifestação de Interesse foram recebidas 95 cartas de empresas dispostas a participar da seleção pública. Em seguida, na Etapa de Seleção de Empresas, foram aprovadas 69 Cartas de Manifestação de Interesse (CMI). Após a avaliação dos recursos interpostos, o número de Cartas aprovadas subiu para 77, sendo 18 Cartas reprovadas.

Na sequência, verificamos a etapa de seleção de Planos de Negócios. Das 77 Cartas de Manifestação de Interesse aprovadas, o Comitê de Avaliação selecionou 26 Planos de Negócios, sendo 07 na linha temática Aeroespacial, 13 na linha temática Defesa, 02 na linha temática Segurança e 04 na linha temática Materiais Especiais.

Por fim, verificamos a Etapa de Estruturação de Plano de Suporte Conjunto, cujo resultado preliminar foi divulgado em 28/01/2014. A FINEP informou que o resultado



final foi divulgado de duas formas: para o público externo foi disponibilizado em um link no endereço da FINEP na internet e para cada participante foi enviado um e-mail contendo uma planilha com o detalhamento do seu Plano de Suporte Conjunto.

Em nossos exames, não foram observadas contratações de consultores *ad-hoc* para auxiliar na avaliação dos planos de negócio. Da mesma forma, não foram observadas diretrizes emanadas do Comitê Gestor do Plano Inova Empresa. De forma geral, o cronograma estabelecido no Edital 04/2013 foi cumprido, não sendo observados atrasos significativos.

Os critérios de seleção dos projetos submetidos à apreciação do Comitê estão descritos no item 8.8 do Edital 04/2013. Os parâmetros estabelecidos são aderência temática, inovação, viabilidade técnica, viabilidade comercial e conteúdo tecnológico e produtivo local. Com exceção da aderência temática, cuja modalidade é eliminatória, todos os outros quesitos foram classificatórios. Os parâmetros classificatórios foram pontuados de 1 (um) a 5 (cinco) com o mesmo peso, sendo os Planos de Negócio que obtiveram nota 1 (um) em qualquer dos parâmetros estabelecidos ou nota média inferior a 3 (três) no conjunto desses parâmetros foram desclassificados.

Verificamos para uma amostra de 07 (sete) empresas líderes com planos de negócios aprovados, cujo montante de recursos demandados alcança R\$ 2.120.879.783,00 (dois bilhões, cento e vinte milhões, oitocentos e setenta e nove mil, setecentos e oitenta e três reais), representando cerca de 70% do orçamento total do AERODEFESA, que o processo de seleção dos planos de negócios obedeceu às regras fixadas no Edital 04/2013 quanto aos critérios de seleção dos projetos e quanto à observância aos parâmetros classificatórios estabelecidos.

Observamos também a formalização e a atuação conjunta FINEP/BNDES/MD/AEB por meio de atas das reuniões do Comitê de Avaliação em todas as etapas do processo de seleção das empresas. Até o término de nossos exames não houve contratação no âmbito do Plano INOVA AERODEFESA.

1.3.1.8 CONSTATAÇÃO

Aprovação de Planos de Negócio nos editais de seleção pública conjunta inseridos no Plano Inova Empresa sem o preenchimento de todos os requisitos necessários quanto à formalização de parcerias.

Fato

Analisamos a atuação da FINEP no processo de seleção de projetos provenientes de dois editais de seleção pública conjunta inseridos no Plano Inova Empresa, quais sejam, o edital de seleção pública conjunta BNDES/FINEP/MCTI/MS de Apoio à Inovação Tecnológica no Setor de Equipamentos Médicos e Tecnologias para a Saúde - Inova Saúde (Equipamentos Médicos) 02/2013 e o edital de seleção pública conjunta FINEP/BNDES/MD/AEB de Apoio à Inovação Tecnológica nos Setores Aeroespacial,



Defesa e Segurança – Inova Aerodefesa – 04/2013. Assim como os demais editais integrantes do Plano Inova Empresa, os editais analisados estimulam a formação de parcerias entre empresas para elaboração do Plano de Negócio, uma vez que o apoio financeiro se destina a empresas com elevada Receita Operacional Bruta (ROB) no último exercício – ROB superior a R\$ 5 milhões no Inova Saúde (Equipamentos Médicos) 02/2013 e superior a R\$ 16 milhões no Inova Aerodefesa – 04/2013. Além disso, os editais condicionam a participação das empresas parceiras no processo seletivo à formalização de parcerias com as empresas líderes selecionadas na primeira etapa da seleção, de acordo com os requisitos apresentados.

Analisamos, por amostragem, 13 Planos de Negócios selecionados nos dois editais mencionados e constatamos a ausência de apresentação do Termo de Parceria entre as empresas para sete Planos de Negócios que indicaram a participação de outras empresas no projeto, sendo três Planos de Negócio no âmbito do Edital Inova Aerodefesa (Dígito Tecnologia Ltda, Jaraguá Equipamentos Industriais Ltda, Queiroz Galvão Tecnologia em Defesa e Segurança SA – linha 4) e quatro do Edital Inova Saúde (Confiance Medical Produtos Médicos Ltda, Elogroup Desenvolvimento e Consultoria Ltda, Associação do Sanatório Sírio – Hospital do Coração HCOR e Sociedade Beneficente Israelita Brasileira Hospital Albert Einstein).

Em resposta à Solicitação de Auditoria, a Comissão de Avaliação do Inova Saúde (Equipamentos Médicos) 02/2013 informou o que segue:

“A comissão de avaliação no início dos trabalhos decidiu que não avaliaria o cumprimento deste item naquele momento, assim como a inadimplência técnica e financeira, uma vez que estas questões seriam verificadas quando da formalização dentro dos instrumentos de apoio previstos pelas Agências (em função do PSC). Adicionalmente, voltamos a informar que as empresas listadas tiveram seus PSC indicando apoio através das linhas de crédito do BNDES.”

Com relação ao Edital Inova Aerodefesa 04/2013, o gestor apresentou Termos de Parceria referentes a alguns Planos de Negócio e apresentou a seguinte justificativa para a ausência do documento nos outros casos:

“A empresas Jaraguá Equipamentos Industriais Ltda. e Queiroz Galvão Tecnologia em Defesa e Segurança não encaminharam os termos de parceira referente aos planos de negócio das linhas temáticas 2 e 4 respectivamente.

O Comitê de Avaliação, constituído pelos representantes das Instituições Apoiadoras (item 8.1 do edital), em reunião ocorrida entre os dias 18 e 19/11/13 para avaliação dos planos de negócio apresentados, decidiu aceitar os casos de não atendimento ao item 8.7.2.c por entender que tal ausência poderia ser sanada na etapa de Estruturação do Plano de Suporte Conjunto (item 8.9).

Ocorre que os planos de suporte conjunto estruturados para estes dois casos indicaram apoio exclusivamente através da modalidade reembolsável do BNDES, a qual dispensa a apresentação dos termos de parceira. Por este motivo eles não foram requeridos.”

Além das empresas mencionadas pelo gestor relativas ao Inova Aerodefesa, não foi apresentado termo de parceria formalizado pela empresa Dígito Tecnologia Ltda, embora seu Plano de Negócio apresente outras cinco instituições participantes.



Ressaltamos que os editais em questão tornam obrigatória a participação da empresa parceira no processo seletivo, não sendo adequada a avaliação do cumprimento deste requisito após a conclusão da seleção dos projetos.

Causa

Seleção de Planos de Negócios com registro de intenção de formalização de parcerias em desacordo com os dispositivos do Edital.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do documento protocolo FINEP n.º 006350, de 30/05/2014, o Chefe do Gabinete da Presidência da FINEP encaminhou a seguinte manifestação da Superintendência da Área de Tecnologia para o Desenvolvimento Social (ATDS):

“Quanto à afirmação: ‘Ressaltamos que os editais em questão tornam obrigatória a participação da empresa parceira no processo seletivo (...)’. Informamos que no edital da Seleção Pública do Inova Saúde – Equipamentos Médicos não havia obrigatoriedade de participação de empresas parceiras ou de Instituições de Pesquisa Científica e Tecnológica – ICTs, e sim facultava à empresa líder incluir no arranjo institucional do Plano de Negócio apresentado a participação de outras instituições. Vide item 7 do edital de seleção pública.”

“Os Termos de Parceria foram recebidos pela Finep quando da submissão dos Planos de Negócios encaminhados pelas empresas líderes, porém visando preservar o cumprimento dos prazos do edital o Comitê de Avaliação decidiu postergar a avaliação destes Termos de Parceria para a fase de avaliação dos projetos, na qual serão realizadas as análises operacional, jurídica e de crédito das operações. Esclarecemos ainda que a contratação dos projetos somente será concretizada a partir da comprovação de formalização de parcerias, conforme estipulado nos respectivos editais.”

Análise do Controle Interno

Ratificamos que os editais referentes aos processos seletivos analisados estimulam a formação de parcerias entre empresas para elaboração do Plano de Negócio e, no caso de efetiva formação de parcerias, tornam obrigatória a participação das empresas parceiras no processo seletivo. Ressaltamos que os editais condicionam a participação das empresas parceiras no processo seletivo à formalização de parcerias com as empresas líderes selecionadas na primeira etapa da seleção, de acordo com os requisitos apresentados.

Por essa razão, não é adequada a avaliação do cumprimento do requisito atinente à formação de parcerias após a conclusão da seleção dos projetos. Todavia, consideramos que a impropriedade pode ser sanada no ato da contratação.



Recomendações:

Recomendação 1: No ato da contratação, exigir das empresas proponentes dos Planos de Negócios selecionados nos editais de seleção pública conjunta BNDES/FINEP/MCTI/MS de Apoio à Inovação Tecnológica no Setor de Equipamentos Médicos e Tecnologias para a Saúde - Inova Saúde (Equipamentos Médicos) 02/2013 e FINEP/BNDES/MD/AEB de Apoio à Inovação Tecnológica nos Setores Aeroespacial, Defesa e Segurança - Inova Aerodefesa - 04/2013 a apresentação da documentação comprobatória da formalização de parcerias, conforme estipulado nos respectivos editais.

1.3.1.9 INFORMAÇÃO**Análise da atuação dos parceiros estaduais do programa TECNOVA e do acompanhamento realizado pela FINEP.****Fato**

O Programa TECNOVA visa apoiar as micro-empresas e empresas de pequeno porte via parceiros descentralizados, estruturados e capacitados para desempenhar o papel de agente financeiro da FINEP nos estados.

O programa é organizado em duas ações conjuntas. A primeira é uma ação transversal com recursos do FNDCT, destinados a estruturar, organizar e capacitar parceiros nos diversos estados da Federação para operar o programa TECNOVA. A segunda constitui-se da subvenção econômica para as empresas, cuja operação fica a cargo dos parceiros selecionados com recursos provenientes de contratos de transferência firmados com a FINEP.

A FINEP selecionou 21 parceiros estaduais. Em resposta à Solicitação de Auditoria 201405559/01, a FINEP informou que os recursos correspondentes à primeira parcela da ação transversal foram transferidos para a totalidade dos parceiros selecionados. Foram desembolsados R\$ 6.348.503,53 (seis milhões, trezentos e quarenta e oito mil, quinhentos e três reais e cinquenta e três centavos), restando um saldo a desembolsar de R\$ 9.515.405,93 (nove milhões, quinhentos e quinze mil, quatrocentos e cinco reais e noventa e três centavos). No que tange aos recursos destinados à subvenção econômica, a FINEP desembolsou R\$ 81.772.726,00 (oitenta e um milhões, setecentos e setenta e dois mil, setecentos e vinte e seis reais), restando desembolsar 90.772.728,55 (noventa milhões, setecentos e setenta e dois mil, setecentos e vinte e oito reais e cinquenta e cinco centavos).

A FINEP informou que, dos 21 parceiros estaduais, apenas a Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Goiás concluiu o processo de contratação. Verificamos que 04 (quatro) parceiros estaduais não lançaram seus respectivos editais, ainda que tenham recebido tanto recursos da ação transversal como recursos para firmarem contratos de subvenção econômica. Os demais parceiros lançaram seus respectivos editais e estão em fase de contratação com as empresas beneficiárias da subvenção econômica.

Com a finalidade de verificar a atuação dos parceiros na execução do Programa, selecionamos uma amostra de 5 (cinco) desses parceiros. Nossos exames se estendem ao acompanhamento realizado pela FINEP no monitoramento da ação dos parceiros. Os



parceiros são a Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo à Pesquisa do RJ, a Fundação de Amparo à Pesquisa e Inovação do Estado de SC, o Centro de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico (DF), a Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do AM e a Fundação de Amparo à Ciência e Tecnologia (PE).

A Fundação Carlos Chagas de Amaro à Pesquisa do RJ - FAPERJ divulgou por meio do Edital FAPERJ nº 42/2013 a seleção pública do Programa TECNOVA – Rio Inovação 2013 para concessão de subvenção econômica às empresas com sede no Estado do Rio de Janeiro. No sítio da FAPERJ na *internet* verificamos o resultado final da etapa de avaliação dos requisitos formais para seleção das empresas a serem beneficiadas. A FINEP transferiu para FAPERJ recursos da ordem de R\$ 8.019.989,40 (oito milhões, dezenove mil, novecentos e oitenta e nove reais e quarenta centavos), sendo R\$ 519.989,40 (quinhentos e dezenove mil, novecentos e oitenta e nove reais e quarenta centavos) no âmbito da ação transversal e R\$ 7.500.000,00 (sete milhões e quinhentos mil reais) para viabilizar a ação de subvenção econômica.

A Fundação de Amparo à Pesquisa e Inovação do Estado de SC - FAPESC divulgou por meio do Edital FAPESC nº 03/2013 a seleção pública do Programa TECNOVA/SC 2013 para concessão de subvenção econômica às empresas com sede no Estado de Santa Catarina. No sítio da FAPESC na *internet* verificamos o resultado final da etapa 3 – Análise Conclusiva, contendo a relação das empresas selecionadas para obtenção dos recursos de subvenção econômica. A FINEP transferiu para FAPESC recursos da ordem de R\$ 8.015.160,00 (oito milhões, quinze mil, cento e sessenta reais), sendo R\$ 515.160,00 (quinhentos e quinze mil, cento e sessenta reais) no âmbito da ação transversal e R\$ 7.500.000,00 (sete milhões e quinhentos mil reais) para viabilizar a ação de subvenção econômica.

O Centro de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico (DF) ainda não lançou seu Edital de seleção pública para o Programa TECNOVA. No entanto, a minuta do edital já foi analisada e aprovada pela FINEP, que firmou dois instrumentos com a Fundação Universidade de Brasília – FUB: o Termo de Cooperação 04.13.0136.00, que prevê recursos no valor de R\$ 898.486,88 (oitocentos e noventa e oito mil, quatrocentos e oitenta e seis reais e oitenta e oito centavos) no âmbito da ação transversal e o Contrato de Transferência de Recursos 05.13.035.00 que prevê recursos da ordem de R\$ 4.500.000,00 (quatro milhões e quinhentos mil reais) para viabilizar a ação de subvenção econômica.

A Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do AM - FAPEAM divulgou por meio do Edital FAPEAM nº 25/2013 a seleção pública do Programa TECNOVA/SC 2013 para concessão de subvenção econômica às empresas com sede no Estado do Amazonas. No sítio da FAPEAM na *internet* verificamos o resultado final do enquadramento ao Edital nº 25/2013, publicado em 21/01/2014. A FINEP transferiu para FAPEAM recursos da ordem de R\$ 4.860.000,00 (quatro milhões, oitocentos e sessenta mil reais), sendo R\$ 360.000,00 (trezentos e sessenta mil reais) no âmbito da ação transversal e R\$ 4.500.000,00 (quatro milhões e quinhentos mil reais) para viabilizar a ação de subvenção econômica.

A Fundação de Amparo à Ciência e à Tecnologia - FACEPE ainda não lançou seu Edital de seleção pública para o Programa TECNOVA. Verificamos que a FINEP firmou dois instrumentos com a FACEPE: o Convênio 01.13.0156.00 que prevê recursos no valor de R\$ 899.007,80 (oitocentos e noventa e nove mil, sete reais e oitenta centavos) no âmbito da ação transversal e Contrato de Transferência de Recursos



05.13.035.00 que prevê recursos da ordem de R\$ 9.000.000,00 (nove milhões de reais) para viabilizar a ação de subvenção econômica.

Tendo em vista que os parceiros do Distrito Federal e de Pernambuco não lançaram ainda o edital, questionamos a FINEP quanto às providências adotadas. Em resposta ao nosso questionamento, a FINEP informou que enviou carta para os parceiros, FUB e FACEPE, fixando a primeira quinzena de abril como limite para o lançamento dos respectivos editais. Caso contrário, a FINEP adotará medidas no sentido de rescindir os instrumentos e recuperar os recursos que já foram transferidos.

O acompanhamento da FINEP na aplicação dos recursos transferidos aos agentes estaduais do Programa TECNOVA não pode ser aferido, uma vez que nenhum parceiro constante da amostra realizou a contratação das empresas selecionadas.

No que tange à atuação da FINEP no acompanhamento da regularidade da seleção de empresas para concessão de subvenção econômica, verificamos para a FAPERJ, FAPESC e FAPEAM que as fases da seleção pública foram amplamente divulgadas nos respectivos sítios na *internet*, não sendo, contudo, possível testar a efetiva atuação da FINEP, exceto no que concerne à aprovação dos respectivos editais, cujo modelo foi desenhado pela própria FINEP.

Até o término de nossos trabalhos de campo, consideramos a execução do Programa TECNOVA bem sucedida no que tange à adesão. Das 27 (vinte e sete) unidades federativas do Brasil, 21 (vinte e uma) aderiram ao TECNOVA. No que tange ao lançamento do edital, dentre os parceiros que aderiram ao Programa, 17 (dezesete) lançaram o edital, número que podemos considerar razoável. Destacamos, contudo, a importância de a FINEP acompanhar o prazo limite fixado para lançamento dos editais e adotar as providências cabíveis no caso de algum parceiro não cumprir o prazo.

Por fim, no que tange à última fase de execução, isto é, a fase de contratação das empresas, apenas um parceiro formalizou a referida contratação, a Fundação de Apoio à Pesquisa do Estado de Goiás, indicando significativa dificuldade do Programa em alcançar a última fase de descentralização dos recursos de subvenção econômica.

1.3.1.10 CONSTATAÇÃO

Extrapolação do valor máximo permitido para transferência de recursos financeiros da Concedente para o Conveniente em Ação Transversal do Programa TECNOVA.

Fato

Verificamos a extrapolção do limite máximo permitido na transferência de recursos financeiros para o parceiro Fundação Amazônia Paraense de Amparo à Pesquisa – FAPESPA, no âmbito do Programa Tecnova, fixada em 10% do valor destinado à subvenção econômica, conforme estabelece o Manual do Programa em sua seção I.2.4. No caso em tela, a FINEP transferiu por meio do Convênio n.º 01.13.0158.00 o equivalente a R\$ 800.000,00 (oitocentos mil reais) para a FAPESPA, extrapolando o limite de 10% dos recursos destinados à subvenção econômica, os quais totalizaram R\$ 7.200.000,00 (sete milhões e duzentos mil reais).



Em resposta a Solicitação de Auditoria 201405559/06, a FINEP apresentou a seguinte justificativa:

“A estratégia de alocação de recursos não reembolsáveis para a Ação Transversal que suporta o convênio estabelecido com os parceiros do programa TECNOVA foi a de propiciar a concessão de recursos para a estruturação das atividades pertinentes aos macroprocessos de divulgação e captação, avaliação e seleção de projetos, contratação e acompanhamento dos projetos selecionados.

Desta forma, pela natureza das atividades e objetivando evitar o estabelecimento direto desses recursos com a meta das empresas a ser contratada, que em muitos casos, provoca uma enorme distorção, procurou-se definir um critério de concessão de recursos não somente vinculado à meta de empresas mas também pela natureza e necessidades das atividades por um parceiro que iria conduzir a subvenção econômica.

*Assim sendo, foi estabelecido para solicitação dos recursos para estruturação do parceiro, um limite de 10% do valor destinado à subvenção econômica das empresas **ou** também os limites de até R\$ 1,3 MM para os estados das regiões Sudeste ou Sul e até R\$ 0,9 MM para as demais regiões, onde os planos de trabalho apresentados iriam consubstanciar a aprovação dos recursos a serem concedidos.”* Grifo no original.

A justificativa oferece uma interpretação que não encontra abrigo na literalidade do texto correspondente do Manual do TECNOVA, o qual transcrevemos a seguir, com a finalidade de afastar qualquer dúvida sobre o que estabelece o regulamento:

*“Cada proposta dos agentes estaduais poderá solicitar até 10% do valor destinado à subvenção às empresas, limitado a **R\$ 1,3 milhões** para os agentes das regiões Sudeste e Sul, e de até **R\$ 0,9 milhão** para os agentes das demais regiões, com intuito de apoiar a infraestrutura e a organização desses agentes.”* Grifo no original. (Manual do TECNOVA, seção I.2.4, pág. 13)

Portanto, há o estabelecimento do limite de 10% do valor destinado à subvenção às empresas – com o intuito de apoiar a infraestrutura e a organização desses agentes – e ainda esse valor correspondente não deverá ultrapassar a cifra de R\$ 1,3 milhões para os agentes das regiões Sudeste e Sul, e R\$ 0,9 milhão para os agentes das demais regiões. Ou seja, não é fornecida a opção de um limite ou outro e sim imposto limite adicional ao percentual de 10%, até mesmo para evitar que a destinação de valores mais robustos propiciasse valores elevados para fins de apoio à infraestrutura e a organização do agente estadual.

A seção I.2.4 do Manual do TECNOVA expressamente estabelece o limite de 10%, com limites adicionais conforme região, portanto não há abrigo normativo para a extrapolção do limite pela FINEP, enfatize-se não há a alternativa de utilizar o limite de 10% ou de R\$ 1,3 milhões para os agentes das regiões Sudeste e Sul, e R\$ 0,9 milhão para os agentes das demais regiões.

Importante citar que o texto do Manual TECNOVA utiliza os termos “poderá solicitar” e “até 10%” indicando ser apenas uma faculdade a solicitação desse valor e que não deva corresponder obrigatoriamente a 10% e sim de até 10%. Portanto, a partir do prisma da razoabilidade, seria inclusive adequado que tal solicitação fosse acompanhada de fundamentação que comprovasse a necessidade desse repasse, até mesmo para que não se transforme em práxis a solicitação de 10% do valor destinado à subvenção das empresas independentemente da situação de logística e estrutura do agente estadual.

A essência da previsão de destinação desse percentual é dotar o agente estadual de estrutura adequada para concretização dos objetivos do TECNOVA e não seria razoável que se transforme em mero liberalismo com recurso público.

Causa



Erro de interpretação da norma.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do documento protocolo FINEP n.º 006350, de 30/05/2014, o Chefe do Gabinete da Presidência da FINEP encaminhou a seguinte manifestação da Superintendência da Área de Fomento e Novos Negócios (ANN):

“Acata a recomendação e iniciará o processo formal para celebração de aditivo ao convênio 01.13.0158.00, firmado com a FAPESPA.”

Análise do Controle Interno

O gestor acatou a recomendação e informou que iniciará sua implementação.

Recomendações:

Recomendação 1: Formalizar termo aditivo ao convênio n.º 01.13.0158.00 com a finalidade de adequar o valor da Ação Transversal ao limite de 10% dos recursos destinados à subvenção econômica, em conformidade com o estabelecido na seção I.2.4 do Manual do TECNOVA.

1.3.1.11 INFORMAÇÃO

Ausência de recursos adicionais para operar o Programa INOVACRED.

Fato

O Relatório CGU/Regional-RJ n.º 201317551, que apresentou os resultados dos exames realizados sob atos e consequentes fatos de gestão ocorridos na implementação do Plano Inova Empresa, no período de 01/01/2013 a 30/11/2013, por parte da FINEP, explicitou a preocupação deste Órgão de Controle Interno com relação à disponibilidade de recursos dos agentes operadores do Plano Inova Empresa, uma vez que não foram definidas fontes específicas de recursos para a sua execução.

Com relação ao Programa INOVACRED, a FINEP havia informado a previsão de recursos adicionais oriundos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), no valor de R\$ 1 bilhão. De acordo com o Ofício PRES/FINEP n.º 16034, de 18/11/2013, até aquela data, havia sido aprovado o valor de R\$ 250 milhões, ainda não recebido, porém a FINEP esperava que até o final de 2013 os recursos já aprovados pelo CODEFAT fossem recebidos pela Empresa. Os demais recursos dependiam de aprovação do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT). Ainda de acordo com a manifestação da FINEP, o atraso na liberação de recursos do FAT não



compromete a execução do INOVACRED, que conta também com recursos próprios da FINEP.

O MEMO/ANN/010/2014, de 14/03/2014, informou que, até aquele momento, não foram recebidos recursos oriundos do FAT.

O assunto foi objeto do Relatório de Auditoria Interna n.º 05/2013, de 06/09/2013, que explicita que o Programa de Fomento à Inovação Tecnológica – FAT – INOVACRED, destinado ao financiamento de projetos de inovação tecnológica de empresas, foi instituído pela Resolução n.º 710, de 22/05/2013, do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT). Na mesma data, o CODEFAT aprovou a destinação de R\$ 250 milhões para liberação em 2013. O programa prevê liberações totais de R\$ 1 bilhão, sendo inicialmente estimados R\$ 500 milhões para 2014, destacando-se que o CODEFAT só formaliza a aprovação da sua programação de depósitos especiais para o exercício em questão.

De acordo com o art. 4º da referida Resolução n.º 710/2013, as instituições que pretendem operar a linha FAT – INOVACRED devem apresentar plano de trabalho à Secretaria Executiva do CODEFAT, ficando a operação da linha condicionada à aprovação do plano de trabalho.

O Relatório de Auditoria Interna n.º 05/2013 registrou que, até o encerramento do relatório, não foi comprovada a aprovação do plano de trabalho apresentado pela FINEP para operar a linha FAT – INOVACRED.

Por meio da Solicitação de Auditoria n.º 201405559/05, de 14/03/2014, solicitamos comprovar a aprovação, pelo CODEFAT, do Plano de Trabalho apresentado pela FINEP para operar a linha FAT – INOVACRED. Em resposta, a Superintendência da Área de Fomento informou que o referido Plano de Trabalho ainda não foi aprovado, conforme a seguinte manifestação por meio do MEMO/ANN/017/2014, de 20/03/2014:

“De acordo com informação da Área Financeira da FINEP, o Plano de Trabalho apresentado pela FINEP está em processo de análise para futura aprovação na Coordenação Geral do FAT (CGFAT) no Ministério do Trabalho e Emprego. Segundo esta Coordenação, o excesso de demandas existentes está atrasando esta análise.”

A ausência da aprovação do plano de trabalho para operar a linha FAT – INOVACRED inviabiliza a disponibilização dos recursos para a FINEP, podendo comprometer a execução do Programa Inovacred.

Além deste ponto, o referido Relatório da Auditoria Interna da FINEP recomenda a elaboração de estudo de viabilidade econômica do Programa INOVACRED que embase a definição da taxa de remuneração dos agentes financeiros e das taxas de juros diferenciadas por regiões e que apresente a estimativa do total de operações passíveis de equalização, com consideração acerca das disponibilidades orçamentárias. A esse respeito, conforme consta do Plano de Ação – AUDI referente ao Relatório de Auditoria 05/2013, encaminhado em anexo ao MEMO/ANN/017/2014, a Área Financeira e de Captação (AFC) informou que não recebeu demanda de estudo sobre a viabilidade financeira do Programa INOVACRED, sugerindo que a demanda siga os trâmites



formais. Consideramos apropriada a realização de estudo tal qual sugerido pela Auditoria Interna.

1.3.1.12 CONSTATAÇÃO

Fragilidades no acompanhamento realizado pela FINEP sobre a execução do Programa INOVACRED.

Fato

O Programa INOVACRED, aprovado pela RES/DIR/0024/13, de 21/01/2013, objetiva ampliar a capilaridade dos financiamentos reembolsáveis à inovação tecnológica, destinados a micro e pequenas empresas nacionais, de forma a alcançar todas as regiões do Brasil.

Apesar de o Programa ter sido aprovado há mais de um ano, sua execução está bastante incipiente e seus objetivos ainda não foram alcançados. De acordo com as informações apresentadas pela FINEP, por meio do MEMO/ANN/009/2014, de 06/03/2014, e do MEMO/ANN/010/2014, de 14/03/2014, o Programa apresenta meta de contratação de 600 empresas pelos agentes credenciados, todavia, até o momento, foram contratadas 16 empresas (2,7% da meta).

O site da FINEP apresenta informações atinentes ao Programa, incluindo lista dos agentes credenciados, conforme segue:

Quadro 9: Relação de agentes credenciados no Programa Inovacred

Nome do Agente	Sigla	Estado(s) de atuação	Data da Carta de Concessão de Crédito
Badesul Desenvolvimento SA – Agência de Fomento RS	BADESUL	RS	22/05/2013
Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul	BRDE	PR, SC e RS	22/05/2013
Agência de Fomento do Estado do Rio de Janeiro SA	AGERIO	RJ	29/05/2013
Agência de Fomento do Estado de Santa Catarina SA	BADESC	SC	25/06/2013
Agência de Fomento do Paraná SA	FOMENTO PARANÁ	PR	22/10/2013
Banco do Estado do Rio Grande do Sul SA	BANRISUL	RS	01/07/2013
Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais SA	BDMG	MG	28/08/2013
Banco da Amazônia SA	BASA	AC, AM, AP, MA, MT, PA, RO, RR e TO	13/08/2013
Agência de Fomento do Estado da Bahia SA	DESENBAHIA	BA	20/09/2013
Agência de Fomento de Alagoas SA	DESENVOLVE AL	AL	06/03/2014
Agência de Fomento do Estado de São Paulo SA	DESENVOLVE SP	SP	13/08/2013
Banco de Desenvolvimento do	BANDES	ES	18/10/2013



Espírito Santo SA			
Agência de Fomento do Estado de Pernambuco	AGEFEPE	PE	02/02/2014

Fonte: site FINEP relação atualizada em 23/01/2014, MEMO/ANN/017/2014, de 20/03/2014, e Relatório CGU Regional/RJ 201317551.

O MEMO/ANN/009/2014, de 06/03/2014, relacionou os contratos celebrados pelos agentes financeiros, bem como os desembolsos efetuados, conforme Quadro 4.

Quadro 10: Contratos celebrados pelos agentes credenciados no Programa Inovacred:

Agente credenciado	Quantidade de contratos celebrados	Quantidade de contratos em fase de desembolso	Desembolso efetuado
BADESUL	1	1	R\$ 136.320,00
BRDE	6	3	R\$ 5.509.320,00
AGERIO	4	2	R\$ 954.974,40
BADESC	4	4	R\$3.361.814,85
BDMG	1	1	R\$ 855.145,40
BANRISUL	0	0	-
FOMENTO PARANÁ	0	0	-
BASA	0	0	-
DESENBAHIA	0	0	-
DESENVOLVE AL	0	0	-
DESENVOLVE SP	0	0	-
BANDES	0	0	-
AGEFEPE	0	0	-
TOTAL	16	11	R\$ 10.817.574,65

Fonte: MEMO/ANN/009/2014, de 06/03/2014.

Verifica-se que os agentes credenciados no Programa estão concentrados nas regiões Sul e Sudeste, com representatividade de 69% do total, ao passo que a totalidade das contratações ocorreu nas regiões Sul e Sudeste, conforme demonstrado no quadro a seguir.

Quadro 11: Distribuição dos agentes credenciados no Programa Inovacred:

Região	Quantidade de agentes credenciados	% credenciamento	Quantidade de contratos celebrados	% contratação
Sudeste	4	31%	5	31,25%
Sul	5	38%	11	68,75%
Nordeste	3	23%	0	0
Norte e Centroeste	1	8%	0	0
Total	13	100%	16	100%

Fonte: site FINEP



O processo de seleção dos agentes financeiros abrange aspectos técnico, jurídico e financeiro. Do ponto de vista técnico, a proposta do candidato à agente financeiro deve contemplar, dentre outros documentos e informações, o plano inicial de atividades para fomento, análise, contratação e acompanhamento, incluindo as principais ações por etapa e metas de empresas a serem contratadas por porte.

O Manual Operacional e de Orientação aos Agentes Financeiros do Programa Inovacred estabelece que a FINEP deve realizar o acompanhamento gerencial da execução do plano inicial de trabalho proposto pelos candidatos à agente financeiro, incluindo as metas e os recursos disponibilizados para os agentes, de modo a verificar eventuais desvios ocorridos e seus possíveis impactos para o atingimento dos valores disponibilizados na carta de concessão de crédito.

O Manual prevê, ainda, que a FINEP proceda ao acompanhamento da atuação do agente financeiro por meio de avaliação de relatórios periódicos (mensais e semestrais) apresentados pelos agentes financeiros e realização de visitas aos agentes financeiros e às empresas beneficiadas, por amostragem.

Constatamos as seguintes impropriedades da FINEP no acompanhamento da execução do Programa:

- a) Ausência de acompanhamento pela FINEP do cumprimento do plano de trabalho aprovado para os agentes financeiros;
- b) Ausência de adequado acompanhamento da atuação dos agentes financeiros, por meio de relatórios e visitas;
- c) Movimentação bancária em desacordo com as normas do programa, ensejando descumprimento de obrigação pelos agentes financeiros que não foram reconhecidas pela FINEP.

A respeito do cumprimento do plano de trabalho dos agentes financeiros, verificamos a proposta de credenciamento no Programa Inovacred e o plano de trabalho apresentados por dois parceiros credenciados, Agência Desenvolve SP e Banco da Amazônia (BASA). Com base nestes documentos, avaliamos, por amostragem, o estágio de execução dos planos de trabalho aprovados pela FINEP e consideramos que as metas previstas não foram atingidas, conforme demonstrado a seguir.

O plano de trabalho da Agência Desenvolve SP apresentou meta semestral de contratação nos seguintes termos:

- Mês 1 a 6: contratação de 6 empresas;
- Mês 7 a 12: contratação de 9 empresas;
- Mês 13 a 18: contratação de 12 empresas;
- Mês 19 a 24: contratação de 12 empresas;
- Mês 24 a 30: contratação de 14 empresas;
- Total: contratação de 53 empresas, no valor total de R\$ 80 milhões.

Considerando que a Carta de Concessão de Crédito da Agência data de 13/08/2013, verificamos que o primeiro período transcorreu e não houve nenhuma contratação pela Agência, contrariando a previsão de contratação de 6 empresas.



Com relação ao Banco da Amazônia, verificamos que as metas foram apresentadas para o ano de 2013, prevendo a contratação de 43 empresas, no valor total de R\$ 30 milhões. Destacamos que Banco registrou no plano de trabalho possível dificuldade na alocação dos recursos, pela experiência na operacionalização de programas ou linhas de financiamento em condições similares.

A Carta de Concessão de Crédito do Banco também data de 13/08/2013 e, da mesma forma, o período apresentado no plano de trabalho transcorreu sem a formalização de nenhuma contratação. Ressaltamos que visitamos a página eletrônica do Banco (acesso em 27/03/2014) e não visualizamos nenhuma referência ao Programa Inovacred.

De acordo com o Regulamento do Programa (art. 14, alínea a), o agente financeiro se obriga a cumprir as metas físicas (número de empresas) e financeiras (recursos FINEP) aprovadas pela FINEP, sob pena de revisão do valor disponibilizado para concessão de crédito. Ainda de acordo com o Regulamento (art. 30, alínea c), poderá ensejar o descredenciamento do agente financeiro, dentre outros fatores, o não cumprimento de pelo menos 50% das metas físicas (número de empresas) e financeiras (recursos FINEP) aprovadas com base na proposta.

Não verificamos evidências do acompanhamento pela FINEP do cumprimento do plano de trabalho aprovado para os agentes financeiros, o que, a nosso ver, prejudica o atendimento dos objetivos do Programa.

O Manual do Programa, no item 2.2.5, detalha a metodologia para acompanhamento da atuação dos agentes financeiros, por meio de relatórios e visitas, conforme segue:

“O acompanhamento do Programa pela FINEP será feito com base em relatórios gerenciais preparados pelos Agentes (periodicidade mensal e semestral) e visitas periódicas para avaliação das atividades realizadas pelos Agentes e para acompanhamento e avaliação dos projetos em execução nas empresas financiadas, por amostragem.

Em relação às visitas periódicas, elas deverão ocorrer semestralmente e deverão incluir os seguintes aspectos:

- atividades realizadas nas principais etapas do processo (fomento, análise, contratação e acompanhamento)*
- adequação dos instrumentos e processos adotados pelos agentes por etapa*
- verificação in loco, por amostragem, das empresas e respectivos projetos apoiados, em especial no que se refere ao mérito da inovação e seu enquadramento no programa INOVACRED.”*

O Manual relaciona os relatórios obrigatórios a serem apresentados à FINEP pelos agentes financeiros e disponibiliza os modelos a serem adotados:

- a) Periodicidade mensal:
 - relatório mensal de acompanhamento da carteira
 - relatório mensal de acompanhamento da carteira – liberações e saldos
 - relatório de carteira em atraso
 - relação de fichas cadastro de operações
 - ficha cadastro de operação
 - pedido de liberação



- extrato da movimentação bancária da conta exclusiva

b) Periodicidade semestral:

- relatório semestral de acompanhamento da carteira – projetos em análise
- relatório semestral de acompanhamento da carteira – projetos contratados
- relatório semestral de acompanhamento da carteira – projetos em acompanhamento/avaliação

Por meio da Solicitação de Auditoria n.º 201405559/04, solicitamos disponibilizar as solicitações de liberação de recursos apresentadas pelos cinco agentes que realizaram contratações, acompanhadas da documentação obrigatória, de acordo com os documentos normativos do Programa. Solicitamos, ainda, disponibilizar o extrato da movimentação bancária da conta dos cinco agentes, com a indicação das empresas a que foram destinados os recursos. Por fim, solicitamos disponibilizar os relatórios gerenciais técnicos e financeiros apresentados pelos cinco agentes no âmbito do Programa Inovacred, de acordo com a periodicidade e conteúdo previstos nos documentos normativos do Programa.

No que tange aos relatórios gerenciais, a FINEP disponibilizou apenas os relatórios mensais de acompanhamento da carteira e de liberações e saldos, referentes aos cinco agentes financeiros. Não foram apresentados os relatórios mensais de carteira em atraso, a relação das fichas cadastro de operações e nem as fichas cadastro de operação, tampouco os relatórios semestrais. Desta forma, não foi possível verificar a situação de adimplência das empresas e dos agentes financeiros no que se refere ao pagamento dos juros, tendo em vista que os contratos estão em fase de carência para fins de amortização.

A FINEP apresentou os extratos bancários mensais da AGERIO, BRDE, BADESUL e BADESC, a partir da data de recebimento da primeira parcela de recursos. Embora solicitado, não foram apresentados os extratos mensais do BDMG. Após análise dos documentos, verificamos que os recursos não foram movimentados nas contas bancárias que os receberam, mas sacados ou transferidos para outras contas, contrariando as normas do Programa. Diante disso, não foi possível identificar as empresas beneficiadas e nem a tempestividade do repasse realizado pelos cinco agentes.

A esse respeito, destacamos que o Regulamento do Programa apresenta as condições de transferência dos recursos para os agentes financeiros, sendo que o artigo 11 estabelece o compromisso do agente financeiro de transferir os recursos liberados pela FINEP às empresas financiadas em até um dia útil, sob pena da incidência diária de juros, equivalentes à taxa SELIC, até a data do repasse. O artigo 14 apresenta as obrigações dos Agentes Financeiros, dentre as quais destacamos a abertura de conta exclusiva para o Programa Inovacred (alínea f) e o encaminhamento mensal do extrato da movimentação bancária da conta exclusiva à FINEP, com a indicação das empresas a que foram destinados os recursos (alínea g).

Na análise da documentação apresentada, constatamos o descumprimento da obrigação contratual, por parte dos agentes financeiros, relativa à movimentação dos recursos, que não foi detectada pela FINEP.



Diante de todo o exposto, consideramos insuficiente o acompanhamento realizado pela FINEP no Programa Inovacred.

Por meio da Solicitação de Auditoria n.º 201405559/04, de 13/03/2014, solicitamos informar as ações adotadas para ampliar a efetividade do Programa Inovacred, considerando as metas aprovadas e executadas de cada agente credenciado. Em resposta, o MEMO/ANN/023/2014, de 24/03/2014, encaminhou a seguinte manifestação:

“O Programa INOVACRED efetivamente se inicia com a concessão da Carta de Crédito para o Agente Financeiro, definindo seu respectivo limite de operação de recursos financeiros. Tais cartas só começaram a ser expedidas a partir de maio de 2013. Os contratos firmados com os agentes são de prazo inicial de 30 meses, podendo ser prorrogados por novos períodos. Destacamos que esse prazo firmado entre a FINEP e os Agentes refere-se ao tempo para contratação dos recursos e não da sua respectiva liberação.

Por ser um programa de crédito descentralizado, orientado para micro empresas e pequenas empresas, este exige um tempo de maturação para que se possa alcançar um número expressivo de operações, atingindo as metas previstas nos planos de trabalho. Ressaltamos que os Agentes Financeiros ainda encontram-se em fase de estruturação de suas equipes, processos e fomento.

*Com relação ao fomento, enfatizamos que o **papel da FINEP**, conforme explicitado no Regulamento do Programa em seu artigo 13, limita-se a capacitar e orientar os Agentes Financeiros no que se refere às questões de fomento, análise e enquadramento de projetos de inovação nas linhas de apoio, atividades e itens financiáveis do programa INOVACRED, não sendo sua responsabilidade realizar atividades de fomento ou quaisquer outras que alavanquem o número de operações.*

Cabe à FINEP, conforme item 2.2.5.1 do Manual Operacional, realizar visitas periódicas semestrais para o acompanhamento gerencial da execução do Programa avaliando eventuais desvios ocorridos em relação ao plano de trabalho e metas apresentadas, bem como seus possíveis impactos para o atingimento dos resultados. Conforme já encaminhado à Controladoria Geral da União, as ações de treinamento aos Agentes credenciados já foram realizadas e as visitas de acompanhamento serão iniciadas em abril de 2014.”

Por meio da Solicitação de Auditoria n.º 201405559/01, de 24/02/2014, solicitamos disponibilizar as atividades de acompanhamento e fiscalização executadas pela FINEP referentes a uma amostra de agentes financeiros credenciados no Programa Inovacred. Em resposta, por meio do MEMO/ANN/009/2014, de 06/03/2014, o Superintendente da Área de Fomento e Novos Negócios encaminhou a seguinte manifestação:

“Com relação às ações de acompanhamento de fiscalização executadas pela FINEP referente aos agentes financeiros credenciados no Programa INOVACRED, esclarecemos que em virtude da fase que o programa se encontra, as ações ainda não foram iniciadas.”

Por meio da Solicitação de Auditoria n.º 201405559/05, de 14/03/2014, solicitamos relacionar as visitas realizadas pela FINEP aos agentes financeiros credenciados no Programa Inovacred e às empresas que contrataram operações de financiamento reembolsável, apresentando o relatório de visita correspondente. Em resposta, por meio do MEMO/ANN/017/2014, de 20/03/2014, o Superintendente da Área de Fomento e Novos Negócios informou o que segue:



“Com relação às visitas de acompanhamento, estas ocorrerão a partir de abril 2014, especificamente para os agentes financeiros e a partir de outubro de 2014 com a inclusão de amostra de empresas contatadas. Desta forma ainda não existem relatórios de acompanhamento elaborados disponíveis para encaminhamento.”

A decisão da FINEP de não iniciar as atividades de acompanhamento do Programa em virtude do seu estágio inicial de execução está em desacordo com o estabelecido nos documentos normativos do programa, os quais prescrevem que essas atividades devem ter início um mês após o credenciamento do agente financeiro, ainda que não tenha havido contratação de operações. O acompanhamento da carteira deve abranger projetos em análise, ações de fomento e divulgação.

Consideramos fundamental para o sucesso do Programa Inovacred que a FINEP inicie de imediato o acompanhamento gerencial da execução do plano trabalho dos agentes financeiros, tal qual previsto no Manual Operacional, e que avalie, junto aos agentes, os entraves à execução do programa e os possíveis impactos para o atingimento dos resultados esperados, por agente e considerando o programa como um todo.

A título ilustrativo, verificamos que o Banco da Amazônia sequer divulgou informações atinentes ao Programa Inovacred em sua página eletrônica, o que poderia estar sendo monitorado pela FINEP, ainda que não seja sua responsabilidade a realização de atividades de fomento.

Consideramos que carece de amparo normativo a movimentação dos recursos pelos agentes financeiros, demonstrada pelos extratos bancários apresentados, bem como a ausência de comprovação da adequada destinação dos recursos, sendo necessária atuação da FINEP para assegurar a normalidade.

No que se refere aos relatórios gerenciais, de periodicidade mensal e semestral, não foi possível uma avaliação mais minuciosa, uma vez que foram apresentados de forma incompleta.

Com relação à realização de visitas, destacamos que o Manual Operacional e de Orientação aos Agentes Financeiros do Programa Inovacred estabelece sua periodicidade semestral e sua abrangência a todo o processo de descentralização, incluindo atividades de fomento, análise, contratação e acompanhamento. Desta forma, entendemos que mesmo os agentes financeiros que ainda não celebraram contatos de financiamento devem ser visitados, para que a FINEP possa verificar a adequação dos instrumentos e processos utilizados nas atividades de fomento.

Dentre os 13 agentes financeiros credenciados no Programa, oito receberam a Carta de Concessão de Crédito até o dia 30/08/2013, de forma que ao final do mês de fevereiro de 2014 já havia transcorrido o prazo semestral para início das visitas.

O MEMO/ANN/017/2014, de 20/03/2014, encaminhou roteiro para avaliação semestral do agente financeiro e a agenda de trabalho da primeira visita do Programa Inovacred. A aplicação do roteiro abrange a preparação e a execução das visitas aos agentes financeiros e empresas selecionadas, tendo início 10 dias após o 6º mês da assinatura do termo de credenciamento a partir da seleção de empresas que serão objeto de



acompanhamento e solicitação de informações ao agente financeiro. Após o recebimento da documentação solicitada, a FINEP deve agendar a visita. Desta forma, consideramos intempestivo o início das visitas às empresas a partir de outubro de 2014.

A agenda de trabalho da primeira visita está organizada em três blocos: (1) avaliação dos modelos/processos de captação e fomento de operações de financiamentos, análise das propostas e contratação das operações, acompanhamento físico-financeiro dos projetos e verificação das atividades e instrumentos de suporte ao programa; (2) avaliação da operação selecionada com base no dossiê encaminhado previamente para a FINEP; e (3) debate com os agentes sobre os resultados alcançados no programa com base nos relatórios gerenciais.

Consideramos essencial que a FINEP inicie prontamente as atividades de acompanhamento e fiscalização do Programa.

Causa

Demora para iniciar o acompanhamento da execução do programa Inovacred.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do documento protocolo FINEP n.º 006350, de 30/05/2014, o Chefe do Gabinete da Presidência da FINEP encaminhou a seguinte manifestação da Superintendência da Área de Fomento e Novos Negócios (ANN):

“O fato do Departamento responsável pelo acompanhamento do desempenho dos agentes credenciados no Programa INOVACRED não ter iniciado formalmente o ciclo de avaliação não significa, de forma alguma, que a Unidade não tenha realizado diversas atividades pertinentes à função de acompanhamento. Desde o começo da parceria, todo agente credenciado recebe a indicação de um analista operacional da FINEP que se torna responsável pelo acompanhamento das ações daquele agente, esclarecendo dúvidas e prestando suporte.

Além de designar um analista técnico para acompanhar o agente, a FINEP implementa uma série de ações de orientação e mobilização, com vistas ao sucesso da iniciativa. Dentre elas, destacam-se reuniões com a participação dos agentes, nas quais são abordados temas relevantes e são apresentados casos reais de clientes.”

No que se refere à movimentação bancária em desacordo com as normas do programa, foi apresentada a seguinte manifestação:

“O gestor responsável já solicitou à equipe responsável pelo Programa o levantamento de tal ocorrência para definir se há necessidade de aprimoramento nos procedimentos relacionados aos recursos disponibilizados para as empresas.”

Quanto ao acompanhamento da atuação dos agentes financeiros, por meio de relatórios gerenciais e visitas, o gestor acrescentou o que segue:

“A equipe responsável pelo programa já monitora, mensalmente, o volume total de projetos e respectivos valores em análise, em contratação e contratados por cada agente credenciado. Está em discussão a proposta de uma forma de registro formal das visitas de acompanhamento.”



Com relação ao acompanhamento pela FINEP do cumprimento do plano de trabalho aprovado para os agentes financeiros, o gestor apresentou o seguinte:

“A FINEP realizará, no mês de julho, a avaliação do Programa com os seus agentes credenciados. Essa avaliação tem o objetivo de reorientar a execução das ações dos agentes, de modo a ratificar as metas estipuladas nos respectivos planos de trabalho. Todos os agentes que apresentarem defasagem em relação aos respectivos planos de trabalho pactuados poderão repactuar metas mais intensas para os meses seguintes, de modo a assegurar o atingimento dos objetivos firmados no credenciamento, ou poderá ensejar, inclusive, sanções ao agente.”

Análise do Controle Interno

No tocante à manifestação do gestor, ressaltamos que, durante o período de apuração dos fatos, não foram apresentadas evidências do acompanhamento realizado pela FINEP da execução do Programa Inovacred. De qualquer forma, consideramos positivas as iniciativas empreendidas informadas com relação aos apontamentos.

Recomendações:

Recomendação 1: Notificar os agentes financeiros e implementar medidas saneadoras para os casos de ausência de movimentação de recursos na conta bancária exclusiva do Programa e ausência de identificação das empresas a que foram destinados os recursos.

Recomendação 2: Aprimorar a análise mensal da execução do Programa Inovacred, a partir de relatórios gerenciais apresentados pelos agentes financeiros e relatórios de visitas realizadas pela FINEP, mantendo registro destas análises.

Recomendação 3: Realizar acompanhamento gerencial do plano de trabalho de todos os agentes financeiros credenciados no Programa, envolvendo a avaliação dos entraves à execução do programa e os possíveis impactos para o atingimento dos resultados esperados.

2 GESTÃO OPERACIONAL

2.1 AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS

2.1.1 RESULTADOS DA MISSÃO INSTITUCIONAL

2.1.1.1 INFORMAÇÃO

Avaliação dos Indicadores de Desempenho Institucional

Fato

O Relatório de Gestão da FINEP do exercício de 2013 apresenta um conjunto de sete indicadores de desempenho institucional: três referentes aos macroprocessos das operações de crédito (2 financeiros e 1 operacional); um afeto à execução dos recursos financeiros do FNDCT disponibilizados para operações não reembolsáveis; um relativo à treinamento de pessoal; e dois relativos ao encerramento de prestações de contas de



projetos antigos (subvenção econômica e convênios). Foram selecionados para análise três dos sete indicadores: (1) Eficiência Operacional das Operações de Crédito; (2) Encerramento dos projetos de subvenção econômica e (3) Encerramento das Prestações de Contas de Convênios e Termos de Cooperação Técnica do Grupo Passivo.

Quadro 12: Amostra dos indicadores de desempenho institucionais analisados relativos ao exercício de 2013

Indicador	Descrição	Forma de cálculo
(1) Eficiência Operacional das Operações de Crédito	Verificar a eficiência operacional da FINEP no que tange ao processamento (análise, apreciação, comunicação) das operações de crédito.	Nº de projetos analisados no exercício cujo tempo de resposta ao cliente não excede 30 dias/ total de projetos apreciados no exercício.
(2) Encerramento dos projetos de subvenção econômica	Medir o número de projetos de subvenção encerrados	Somatório dos projetos de subvenção econômica com prestação de contas final aprovada referente aos editais de 2006 e 2007 (passivo).
(3) Encerramento das Prestações de Contas de Convênios e Termos de Cooperação Técnica do Grupo Passivo	Verificar a redução do nº de convênios e termos de cooperação registrada no grupo passivo (vigência até 31/12/2010)	(Nº de convênios e termos de cooperação com vigência até 31/12/2010 registrados no SIAFI em 31/12/2013 na situação adimplente/inadimplente) – (nº de convênios e termos de cooperação com vigência até 31/12/2010 registrados no SIAFI em 31/12/2012)

Fonte: Relatório de Gestão 2013.

Os indicadores foram analisados com relação aos seguintes quesitos: completude, confiabilidade, acessibilidade, comparabilidade e economicidade, sobre os quais apresentamos as seguintes conclusões:

a) Completude:

Muito embora os três novos indicadores reflitam o esforço da FINEP em ampliar a completude de seus indicadores e monitorar áreas críticas da Empresa, consideramos que o conjunto de indicadores não abrange adequadamente a amplitude do desempenho institucional da FINEP, restringindo sua contribuição para a tomada de decisões gerenciais.

Os indicadores (2) e (3) têm o mérito de monitorar áreas críticas da FINEP, contudo não se propõem a demonstrar a posição corrente relativa às prestações de contas, seja de convênios, seja de contratos de subvenção econômica à inovação, de forma que não fornecem uma visão sobre a estratégia corrente adotada pela Empresa para a gestão dos instrumentos, nem se a Empresa está evitando o crescimento do estoque de prestação de contas atual, restringindo-se a informar sobre o estoque remanescente de passivo. Dessa forma, para ampliar a completude dos indicadores, faz-se necessária a criação de indicadores que também reflitam os resultados atuais dos encerramentos dos instrumentos nos prazos regulares.

Por outro lado, o indicador (1) é mais focado em aspectos de desempenho institucional dos resultados do Projeto “FINEP 30 dias”. De acordo com sua descrição, pretende aferir a eficiência operacional do processamento das operações de crédito, englobando análise, apreciação e comunicação. No entanto, sua fórmula de cálculo considera apenas os projetos apreciados no exercício, não informando sobre a demanda total apresentada. Consideramos que o comparativo seria mais abrangente se verificasse o quantitativo total de projetos submetidos à FINEP e não apenas o total de projetos apreciados, o que agregaria informação sobre a “potencialidade” de fomentação de inovação tecnológica.



b) Confiabilidade:

Em resposta à Solicitação de Auditoria, o gestor informou que “os parâmetros utilizados para a fixação das metas levaram em consideração o Programa de Dispêndios Globais – PDG apresentado ao DEST, as metas desafiadoras da alta administração, os objetivos estratégicos anuais e as considerações do Grupo de Trabalho (...)” [grupo de trabalho para avaliar a pertinência dos indicadores, novas contribuições e contratação de consultoria especializada].

Contudo, não foi evidenciada a suficiência de parâmetros para a fixação das metas.

Além disso, destacamos que os indicadores avaliados somente foram definidos no 2º semestre/2013, o que comprometeu o monitoramento dos indicadores no 1º semestre do exercício.

c) Acessibilidade:

Os indicadores avaliados possuem acessibilidade, ou seja, são de fácil compreensibilidade, com fórmulas de cálculos acessíveis e de fácil entendimento pelo público em geral. Além disso, é possível sua replicação por outros agentes. Por fim, destacamos que seus resultados são divulgados na intranet da empresa, de forma que seu corpo funcional tome conhecimento.

d) Comparabilidade:

Esse quesito não foi avaliado, considerando que os indicadores analisados foram criados no exercício de 2013.

e) Economicidade:

Os custos de elaboração dos indicadores são simples e, portanto, não superam os benefícios.

Além das impropriedades apontadas na amostra de indicadores apresentados pela FINEP, identificamos outras recorrentes:

- (i) Ausência de indicadores para áreas administrativas críticas, como licitações e contratos, gestão patrimonial;
- (ii) Ausência de identificação e análise dos riscos (fluxogramas, mapas de processos, gargalos, pontos críticos) relevantes para o alcance dos resultados esperados, bem como de medidas preventivas para sanar tais riscos;
- (iii) Deficiências no ambiente de controle, pois não foram definidos procedimentos e normativos atinentes. Destaca-se, porém, que a empresa realiza monitoramento trimestral dos indicadores e divulgação dos resultados na intranet da empresa;
- (iv) Deficiências quanto à seletividade, ou seja, um número equilibrado de indicadores que enfoquem os aspectos essenciais das atividades (financeiras e não financeiras) da entidade.

Constam do Plano de Providência Permanente três recomendações atinentes aos indicadores de desempenho institucional da FINEP, quais sejam:

- a) Na construção de indicadores de desempenho, avaliar a utilização de variáveis homogêneas, que independam de fatores externos, conceitualmente estáveis e de fácil acesso às informações primárias.
- b) Avaliar o conjunto de indicadores de desempenho institucional, de forma a refletir as atividades finalísticas da empresa e permitir a avaliação de áreas de gestão.

- c) Definir procedimentos internos para mensuração e acompanhamento dos indicadores, os responsáveis e a forma de divulgação dos resultados alcançados.

Tendo em vista a amostra analisada, consideramos a primeira recomendação atendida e reiteramos as demais.

A situação espelha que a Empresa vem tentando ampliar a completude de seu conjunto de indicadores, porém ainda não é adequadamente representativo das atividades institucionais da FINEP.

De acordo com as informações apresentadas pelo gestor, a Empresa está em fase de aprimoramento do conjunto de indicadores, de forma a expandir a completude e utilidade da visão dos resultados. Foi iniciado em novembro/2013 o Projeto Gestão por Resultados, que prevê para o ciclo 2014 a validação do novo conjunto de indicadores e das respectivas metas, contribuindo para a tomada de decisões. A estimativa de operacionalidade é o primeiro semestre de 2014.

3 GESTÃO DO SUPRIMENTO DE BENS/SERVIÇOS

3.1 CONVÊNIOS DE OBRAS, SERVIÇOS E DE SUPRIMENTO

3.1.1 AVALIAÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS CONCEDIDAS

3.1.1.1 CONSTATAÇÃO

Permanência de elevado saldo de convênios a aprovar após prazo regular.

Fato

Desde 2008, a Controladoria Geral da União/Regional-RJ registra, em seus relatórios anuais de Avaliação da Gestão da FINEP, a posição de um volumoso e crescente estoque de convênios com saldo a aprovar após o prazo regular.

Apresentamos nos quadros a seguir a posição acumulada desde 2008:

Quadro 13: Quantitativo de convênios com saldo a aprovar após prazo regular

UG	Quant. de convênios	Quant. de convênios (2008)	Quant. de convênios (2009)	Quant. de convênios (2010)	Quant. de convênios (2011)	Quant. de convênios (2012)	Quant. de convênios (2013)
365001	5	4	4	4	4	1	0
360001	283	456	628	765	841	810	744
365002	0	0	0	0	0	0	0
365004	0	0	0	0	0	0	0
240901	1.587	1.804	2.326	2.762	3.028	2.760	2.647
TOTAL	1.875	2.264	2.958	3.531	3.873	3.571	3.391
Variação		20,8%	30,7%	19,4%	9,7%	-7,8%	-5,0%

Fonte: SIAFI GERENCIAL

Quadro 14: Valores de convênios com saldo a aprovar após prazo regular



UG	Saldo Em 31/12/2008	Saldo Em 31/12/2009	Saldo Em 31/12/2010	Saldo Em 31/12/2011	Saldo Em 31/12/2012	Saldo Em 31/12/2013
365001	249.882,71	249.882,71	249.882,71	249.882,71	53.580,89	0
360001	212.637.318,82	255.783.439,35	396.023.849,10	446.539.016,76	451.324.021,40	489.052.274,85
365002	0	0	0	0	0	0
365004	0	0	0	0	0	0
240901	863.333.918,83	1.379.158.647,89	1.684.132.434,00	1.827.194.510,54	1.818.580.649,80	2.139.862.022,03
TOTAL	1.076.221.120,36	1.635.191.969,95	2.080.406.165,81	2.273.983.410,01	2.269.958.252,09	2.628.914.296,88
Varição		51,9%	27,2%	9,3%	-0,2%	15,8%

Fonte: SIAFI GERENCIAL

Da análise dos quadros anteriores destaca-se que em relação ao exercício anterior (2012) houve uma discreta redução de 5% no quantitativo de convênios a aprovar, acompanhada, todavia, de um acréscimo de quase 16% no saldo de recursos financeiros a aprovar, o que indica a manutenção da trajetória de aumento de saldos a aprovar nas contas de convênio da FINEP.

O acúmulo de prestações de contas recebidas e não analisadas nos prazos regulares, na FINEP, vem sendo recorrente em vários exercícios desde 2008. Em dezembro de 2010, a FINEP propôs o Plano de Solução Integrada para Gestão e Controle de Projetos – SIGP, que pretendeu apresentar um conjunto de soluções para eliminar o acúmulo de prestação de contas de convênios com análise em atraso. Desde então, a CGU vem acompanhando a implementação do SIGP, enfatizando, contudo, as dificuldades de sua implementação, o que fica patente quando se observa o aumento de volume de recursos a aprovar em atraso, saindo de um patamar de R\$ 2,1 bilhões em 31/12/2010 para R\$ 2,6 bilhões em 31/12/2013, uma evolução de aproximadamente 24%.

Na atualização do Plano de Providências Permanente de abril de 2014, o gestor informou a descontinuidade do SIGP, conforme segue:

“Até dezembro de 2013, o projeto já havia sido executado quase em sua totalidade. Os resultados foram expressivos: se em 2010 foram encerrados apenas 39 projetos, este número saltou para 675 em 2011, 883 em 2012 e 661 em 2013. Entretanto, mesmo com tais fatos evidenciados, os resultados obtidos ainda não satisfazem as necessidades da Empresa e do país.”

O gestor apresenta um quadro demonstrando o cumprimento de várias atividades previstas no escopo do SIGP e ressalta que o resultado obtido mais tangível é a evolução do número de projetos encerrados desde sua implantação.

Ainda de acordo com a referida manifestação do gestor:

“Conforme o gráfico acima, enquanto no triênio 2008-2010 com a estratégia de adotar soluções para problemas específicos foram encerrados 276 projetos. No triênio 2011-2013, com o advento do projeto soluções integradas esse número cresceu 703%. Das ações previstas no SIGP, 83,3% foram implantadas e, além disso, foram enviadas 1167 cartas para a regularização de prestação de contas em 2011, 1970 em 2012 e 1815 em 2013. Em termos de prestações de contas parciais aprovadas, em 2011 foram 83 aprovações, passando para 111 em 2012 e 106 em 2013. Nesse mesmo período foram realizados 10 cursos de capacitação para convenientes, com mais de 90 instituições e 207 pessoas capacitadas. Dessa forma, as ações implantadas demonstram o esforço realizado pela FINEP para solucionar o problema sistêmico da prestação de contas de convênios. Contudo, o cenário de



2013 demonstra que o projeto Soluções Integradas não atingiu na íntegra o resultado esperado. Tal situação reflete o esgotamento do modelo atual utilizado para análise das prestações de contas.

O gargalo ocorre principalmente, pelo longo prazo decorrido para Prestação de Contas de alguns convênios e pela falta de documentação de alguns convenientes que não conseguem obter junto aos pesquisadores as informações solicitadas para a regularização dos processos. Muitos convenientes não dispõem das informações necessárias para completar sua prestação de contas. São muitos os casos onde os coordenadores dos projetos já saíram da instituição, estão no exterior ou até mesmo vieram a falecer. Ao mesmo tempo, na maioria destes casos não é possível determinar se houve dano ao erário, o que impossibilita a abertura de uma Tomada de Contas Especial e leva a conclusão do convênio a um impasse.

Tendo em vista esse cenário de esgotamento do modelo atual, em dezembro de 2013, foi iniciado processo de proposição de novas iniciativas mais arrojadas.

O diagnóstico foi de que o modelo de gestão de convênios vigente apresentou bons resultados, contudo não se mostrou suficiente para solucionar definitivamente o problema, indicando um esgotamento do modelo proposto. É preciso alterar a lógica conceitual.

Neste sentido, em 20/03/2014, a Diretoria Executiva da FINEP alterou a estrutura organizacional subordinando o Departamento de Prestação de Contas responsável por convênios, termos de cooperação e acordos de cooperação à Área de Fomento e Novos Negócios. A mudança teve o objetivo de promover a reestruturação do acompanhamento financeiro da carteira de operações e a formulação dos modelos de acompanhamento financeiro a serem implementados na plataforma FINEP 30DIAS.

As medidas efetivas para o acompanhamento financeiro, para apresentação e análise das prestações de contas estão abrangidas pela discussão de um novo marco regulatório interno para o acompanhamento financeiro de convênios, termos de cooperação e acordos de cooperação. O novo marco está em discussão neste mês de abril, com previsão de submissão à Diretoria Executiva no mês de maio/2014.

Entre outras medidas, a proposição inclui a revogação do SIGP, com a incorporação das soluções já implementadas de forma bem-sucedida no novo marco regulatório interno. Além disso, estipula graus distintos de detalhamento no acompanhamento das prestações de contas, considerando critérios de materialidade, relevância e criticidade. Está prevista, ainda, a possibilidade de aplicação de amostragem, probabilística e não-probabilística, para atividades de fiscalização.”

Com relação aos números apresentados pelo gestor, consideramos que o comparativo entre os triênios 2008-2010 e 2011-2013 é importante para registrar os avanços obtidos com a organização e classificação dos convênios pendentes de análise de prestação de contas. A situação encontrada em 2008 era crítica, com total descontrole do estoque de prestações de contas a serem analisadas.

Ainda de acordo com a manifestação do gestor, foram encerrados 450 convênios do grupo passivo no exercício de 2013. O Relatório CGU-Regional n.º 201216917 registrou que havia 3.342 convênios a aprovar do grupo passivo em 31/12/2012. Desta forma, em 31/12/2013, ainda restam 2.892 convênios do grupo passivo a aprovar. Isso evidencia a gravidade da situação, tendo em vista que, de acordo com a manifestação do gestor, nos últimos três exercícios (2011, 2012 e 2013) foram encerrados 1.868 convênios. Ou seja, o quantitativo de convênios do grupo passivo com saldo a aprovar em 31/12/2013 representa aproximadamente 155% do total de convênios do grupo passivo encerrados no último triênio, o que, teoricamente, demandaria um tempo aproximado de 4,5 anos para conclusão deste grupo de passivo.

Nesse sentido, consideramos insatisfatórios os resultados alcançados pelo SIGP até 2013. De acordo com o quadro de atividades previstas, o fato é que a maioria das ações se encontra implementada. Contudo, as atividades mais relevantes, que seriam a eliminação (ou redução) do passivo e a adoção de ferramentas tecnológicas para a gestão dos convênios, como o Portal do Cliente, não foram concluídas.

Cabe ressaltar que o Portal do Cliente foi a alternativa apresentada pela FINEP para não utilização do SICONV, que permite a gestão eletrônica da execução dos convênios.



Dessa forma, com o Portal do Cliente ainda em seu módulo inicial, a gestão de convênios da FINEP ainda é realizada de forma manual.

Por outro lado, o Plano Anual de Visitas, que pretende realizar a fiscalização dos convênios por amostragem, tem apresentado impropriedades tanto na aprovação do plano, pela intempestividade, quanto na sua execução, pela baixa realização de visitas, conforme registrado em item específico deste Relatório.

Destacamos, ainda, que as ações adotadas pela empresa não foram suficientes para reduzir o tempo médio de análise de prestação de contas, sendo que a FINEP continua formando novos passivos no que se refere à análise de prestação de contas de convênios.

Um dos resultados propostos pelo SIGP era a aferição do tempo médio de análise da prestação de contas. No entanto, constata-se que, após mais de três anos do SIGP, a empresa ainda não consegue estimar o tempo médio necessário para análise das prestações de contas dos convênios com saldo a aprovar em atraso que soma, em 31/12/2013, um quantitativo expressivo de 3.391.

Essa situação é agravada, pois, de acordo com levantamento realizado no SIAFI Gerencial, em 31/12/2013, aproximadamente 65% do estoque de convênios com saldo a aprovar encerrou há mais de quatro anos, ou seja, mais da metade do estoque permanece sem análise há pelo menos quatro anos.

E a situação é, significativamente, intensificada na medida em que a análise das prestações de contas do ano corrente não é tempestiva, como demonstra o Quadro 15, ou seja, com relação aos convênios que tiveram vigência encerrada em 2013 e que deveriam ter as prestações de contas analisadas conclusivamente no próprio exercício, apenas três convênios foram encerrados e três tiveram registro de inadimplência. Esse número representa apenas 3,7% dos convênios que tiveram a vigência encerrada até agosto de 2013 e, portanto, deveriam ter suas prestações de contas conclusivamente analisadas até o final do exercício de 2013.

Ressaltamos que a idade do quantitativo de convênios a aprovar é preocupante, como indicado no Quadro 16.

Quadro 15: Quantitativo de convênios com saldo a aprovar e comprovar no exercício de 2013.

UG	Qtde de convênios com fim da vigência em 2013 (até 08/2013)	Qtde de convênios com prestação de contas aprovadas	Qtde de convênios inadimplentes no SIAFI
360001	31	0	1
240901	131	3	2
TOTAL	162	3	3

Fonte: SIAFI GERENCIAL (posição de 31/12/2013)

Quadro 16: Quantidade de Convênios em fase de prestação de contas em atraso – medida por anos



Anos desde o fim da vigência	Qtde de convênios	% (aprox.)
16 anos	2	0%
15 anos	1	0%
14 anos	1	0%
13 anos	9	0%
12 anos	6	0%
11 anos	16	0%
10 anos	46	1%
9 anos	73	2%
8 anos	262	8%
7 anos	406	12%
6 anos	449	13%
5 anos	457	13%
4 anos	548	16%
3 anos	399	12%
2 anos	237	7%
1 ano	341	10%
do ano	138	4%
TOTAL	3391	

Fonte: SIAFI GERENCIAL (31/12/2013)

A análise da prestação de contas dos convênios é uma atividade fundamental e necessita de urgentes e eficazes aprimoramentos tanto em termos de ferramentas como de prazos rígidos, de forma que obtenha resultados na efetiva redução do estoque de convênios com saldo a aprovar após os prazos regulares.

De acordo com a manifestação do gestor, visto o esgotamento do modelo proposto pelo SIGP, novas alternativas estão sendo definidas, dentre as quais, a implantação do FINEP 30 dias para convênios, bem como a contratação de estudo estatístico que possibilite uma metodologia viável para o encerramento do estoque de convênios.

A recomendação apresentada pela CGU no exercício de 2009 foi no sentido de adotar medidas efetivas que permitam à FINEP exercer sua função de concedente de recursos públicos, no que tange ao tratamento e aceitação das prestações de contas, condizente com o volume de transferências voluntárias que executa anualmente.

O SIGP, projeto de iniciativa da FINEP, foi por ela reconhecido como não aportador das soluções integrais para tratamento adequado do passivo de recursos conveniados na situação a aprovar, culminando em seu abandono em dezembro de 2013 e desenvolvimento de nova proposta de solução técnica.

Sendo assim, no que diz respeito aos fatos observados até 31/12/2013, podemos afirmar que as impropriedades relativas ao estoque de convênios sem aprovação, após o decurso dos prazos normativos, não foram completamente sanadas, a despeito do esforço empreendido pela FINEP.

A partir dessa verificação e cumprindo os ritos próprios da ação de controle, instamos a Diretoria Executiva da FINEP a se manifestar, emitindo para tanto a Solicitação de Auditoria n.º 201407809/003, de 02/06/2014.

Em resposta, o Chefe de Gabinete da Presidência da FINEP apresentou a seguinte justificativa e providências adotadas pela Diretoria Executiva da FINEP:

“Consideramos que é impróprio afirmar que houve ausência de adoção de providências para sanar as impropriedades verificadas” uma vez que a Finep empreende esforços constantes para a melhoria dos processos, que já resultaram em uma redução significativa do estoque de convênios a aprovar. Entre 2011 e 2013, foram encerrados mais de 2.200 convênio, número este



que é oito vezes superior ao realizado no triênio anterior, conforme explicitado em nota técnica anexa.

A despeito do resultado acima demonstrado ser bastante expressivo, reconhecendo que as medidas até então empreendidas não seriam suficientes para a plena superação do passivo dos convênios, iniciamos ainda em 2013 diversas providências para adequar a estratégia de solução das impropriedades diagnosticadas, como a proposição de um novo modelo de gestão para os convênios, dominado Finep 30 Dias, cuja proposta é não apenas melhorar os fluxos de avaliação e acompanhamento desse instrumento, mas também informatizar integralmente os processos desenvolvidos em seu âmbito.

Para dar suporte a implementação desse novo modelo de gestão, um novo marco regulatório interno está sendo elaborado para o acompanhamento dos convênios, sendo que a nova norma de acompanhamento financeiro dos convênios já se encontra vigente.

Muito embora as medidas venham sendo implementadas desde o início de 2013, a diversidade e a profundidade da intervenção realizada acaba por acarretar um desenvolvimento mais prolongado das iniciativas e também um período maior para percepção dos resultados oriundos dessa nova estratégia.”

Conforme já exposto, consideramos que a problemática da FINEP na gestão de convênios não está localizada exclusivamente na existência de um passivo de convênios, mas no crescente saldo de valores a aprovar relativo a convênios, demonstrando as dificuldades da FINEP na análise conclusiva e tempestiva das prestações de contas. Nesse sentido, são insuficientes as melhorias no tratamento do conjunto de convênios celebrados pela FINEP, considerando os resultados verificados no exercício de 2013.

Destacamos algumas recomendações pendentes de atendimento constantes do Plano de Providências Permanente da FINEP:

- Adotar medidas efetivas que permitam à FINEP exercer sua função de concedente de recursos públicos, condizente com o volume de transferências voluntárias que executa anualmente (Relatório CGU/Regional-RJ n.º 227592 – Auditoria de Acompanhamento da Gestão do exercício de 2009).
- Aprimorar os controles internos quanto à comunicação entre as áreas envolvidas no acompanhamento e análise das prestações de contas, sob os aspectos técnico e financeiro (Relatório CGU/Regional-RJ n.º 227592 – Auditoria de Acompanhamento da Gestão do exercício de 2009).
- Agilizar as providências quanto à elaboração de manuais, implementação de rotinas e procedimentos relacionados à concessão de transferências voluntárias, que contribuam para aprimorar os controles internos e, dessa forma, mitigar as falhas verificadas na execução destas atividades (Relatório CGU/Regional-RJ n.º 224143 – Auditoria de Avaliação da Gestão do exercício de 2009).
- Agilizar a implementação das medidas previstas no Plano de Solução Integrada para a Gestão de Projetos (SIGP), sobretudo quanto aos sistemas, normatização interna e reestruturação das áreas envolvidas nas análises técnica e financeira das prestações de contas de convênios (Relatório CGU/Regional-RJ n.º 201203622 – Auditoria de Avaliação da Gestão do exercício de 2012).



Causa

As ações adotadas pela Diretoria Executiva da FINEP não foram efetivas para otimizar o acompanhamento dos convênios e garantir a tempestividade da análise conclusiva de suas prestações de contas finais.

O assunto já foi objeto de diversos apontamentos da CGU.

De acordo com o Estatuto da FINEP, a Diretoria Executiva é o órgão de direção geral da Empresa, cabendo-lhe exercer a gestão dos negócios da FINEP, de acordo com a missão, os objetivos, as estratégias e diretrizes aprovadas pelo Conselho de Administração. Além disso, cabe à Diretoria Executiva deliberar sobre as operações e atividades destinadas ao alcance de sua finalidade, qual seja, apoiar estudos, projetos e programas de interesse para o desenvolvimento econômico, social, científico e tecnológico do País.

Consideramos que as falhas na gestão de convênios comprometem, de alguma maneira, o atingimento dos objetivos institucionais da empresa, de forma que devem ser adequadamente acompanhadas pela Diretoria Executiva.

Manifestação da Unidade Examinada

Após recebimento do Relatório Preliminar de Auditoria de Avaliação da Gestão da FINEP do exercício de 2013, o Superintendente da Área de Novos Negócios da FINEP apresentou as seguintes informações adicionais, encaminhadas pela Auditoria Interna da FINEP, por e-mail de 14/08/2014:

"Em complemento aos documentos já apresentados, informamos que em 2014 a atividade de acompanhamento financeiro das prestações de contas sofreu intensa transformação, implementada a partir de um novo marco normativo interno.

Até o momento, a FINEP acumula o encerramento de 730 convênio no ano de 2014. Comparados aos cerca de 100 convênios celebrados no mesmo período, estamos certos de que a FINEP promoverá um sensível impacto no seu estoque de convênios.

Outro resultado positivo que deve ser destacado é a interrupção na acumulação de novo passivo, que tem sido obtida pelo monitoramento gerencial da carteira. Esse monitoramento inclui a atualização de planilhas eletrônicas utilizadas na Unidade responsável e pelo fortalecimento da comunicação com as áreas técnicas responsáveis pelo acompanhamento financeiro dos convênios, termos de cooperação e acordos de cooperação".

Análise do Controle Interno

Reconhecemos as tentativas empreendidas pela FINEP para solucionar as impropriedades apontadas. Todavia, as medidas não foram efetivas para garantir à FINEP a adequada gestão de convênios no exercício de 2013.

Recomendações:

Recomendação 1: Definir metodologia e prazos para tratamento do elevado saldo de convênios a aprovar.

Recomendação 2: Apresentar solução técnica para a não formação de novos estoques de contas de convênios a aprovar.



3.1.1.2 CONSTATAÇÃO

Intempestividade da aprovação e execução inadequada do Plano Anual de Visitas a Convênios e Termos de Cooperação - PAV 2013.

Fato

O Plano de Solução Integrada para a Gestão e Controle de Projetos (SIGP) foi proposto pela FINEP em dezembro de 2010, com o objetivo de aprimorar os controles internos quanto à gestão das transferências voluntárias, em atendimento à recomendação da CGU (Relatório CGU n.º 224918 – Auditoria de Contas do exercício de 2008). No âmbito do referido plano, foi tratada a política de acompanhamento técnico e financeiro de convênios, ponto este que consideramos de extrema criticidade na gestão dos convênios pela FINEP, tendo em vista o volume de operações realizadas pela Empresa e a ausência de ferramenta informatizada para facilitar o acompanhamento dos instrumentos.

No exercício de 2012, foi instituído o Plano Anual de Visitas de acompanhamento técnico e financeiro a Convênios e Termos de Cooperação – PAV, que define o conjunto de instrumentos a serem visitados pelos analistas da empresa durante o período de um ano. O PAV foi regulamentado internamente pela norma OPE-019/12, de 07/02/2012, que estabelece procedimentos, agenda, alçadas decisórias, critérios e algoritmo para seleção de convênios e termos de cooperação para composição do PAV.

O objetivo do PAV é implantar metodologia amostral para visitas de acompanhamento de projetos, bem como uniformizar os critérios de seleção, de forma a garantir maior eficácia e eficiência nas visitas, além de coordenação entre as equipes técnica e financeira. No entanto, após análise da elaboração e execução do PAV 2013, não consideramos satisfatórios os resultados alcançados.

De acordo com a N-OPE-019/12, revisão 01, o Plano Anual de Visitas deve ser proposto pelas áreas operacionais e pela área de crédito e aprovado pelas Diretorias de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (DRCT) e de Administração e Finanças (DRAF), até o dia 28 de fevereiro do ano ao qual se refere.

Ressalte-se que na última revisão da estrutura organizacional da FINEP, realizada em 2013, a DRAF se desmembrou em duas Diretorias: Diretoria de Gestão e Diretoria Financeira.

Com relação ao acompanhamento da execução do PAV, a norma estabelece que as Superintendências informem semestralmente à DRAF e à DRCT o andamento do Plano e que as Diretorias referidas produzam, ao fim do período de execução, relatório contendo os projetos visitados e as justificativas para a inclusão ou exclusão de projetos. Constatamos que o PAV 2013 foi aprovado intempestivamente, conforme registrado na Nota de Auditoria n.º 201313654/01, de 30/09/2013. O documento foi aprovado pelas Diretorias de Administração e Finanças à época e de Desenvolvimento Científico e Tecnológico em 23/05/2013 e 15/05/2013, respectivamente. A respeito do atraso no procedimento de aprovação, o Diretor de Desenvolvimento Científico e Tecnológico informou o que segue, por meio de folha de encaminhamento s/n.º, datada de 18/09/2013:

“A ausência de um cenário claro de definição de disponibilidade de recursos do FNDCT no que se refere a gastos com viagens e a indefinição da dotação orçamentária / financeira no início de 2013 trouxeram certo atraso na formalização da aprovação do Plano Anual de Visitas - PAV 2013 pelas autoridades competentes (DRAF e DRCT), o que acabou ocorrendo em maio/13, conforme registros anexados a esta folha de encaminhamento.”



Em que pese a relevância dos argumentos apresentados afetos à indefinição da dotação orçamentária e financeira no início do exercício, consideramos que os trâmites para elaboração e aprovação do PAV devem respeitar as condições definidas na norma, pois as áreas executoras devem realizar o planejamento em tempo hábil e a execução das visitas com o plano já aprovado, sob o risco de incorrerem em desperdício de recursos e retrabalho. Em caso de restrições orçamentárias e financeiras durante o exercício, a ausência ou replanejamento de visitas deve ser devidamente justificada.

A norma interna da FINEP foi revisada em 04/03/2013 e, dentre as alterações introduzidas, destacamos a prorrogação da data de aprovação do PAV pelas diretorias gestoras para 28 de fevereiro de cada ano, tendo em vista que a versão original da norma previa o prazo de 31 de janeiro.

Ressaltamos que o Plano Anual de Visitas foi concebido como uma metodologia para realizar o acompanhamento dos instrumentos de transferência voluntária de recursos celebrados pela FINEP por amostragem. Considerando o elevado quantitativo de instrumentos que compõem o universo de convênios e termos de cooperação da FINEP, foram definidos critérios de materialidade, criticidade e relevância, que devem ser rigorosamente seguidos na elaboração do Plano Anual de Visitas, de forma a garantir a representatividade da amostra e a efetividade do acompanhamento por amostragem. Dessa forma, consideramos indispensável que o procedimento de aprovação do PAV cumpra os procedimentos previstos na norma.

A aprovação do PAV 2013 foi intempestiva, concluída ao final do 5º mês de execução do plano, cuja temporalidade é anual. Consideramos que a aprovação do plano pelas diretorias gestoras não representa mera formalidade, mas ato de gestão que legitima a seleção dos instrumentos a serem visitados no exercício.

Assim, mediante a Nota de Auditoria n.º 201313654/01, recomendamos à FINEP que observe os prazos e condições previstos na N-OPE-019/12 para elaboração e aprovação do Plano Anual de Visitas de Convênios e Termos de Cooperação.

A recomendação vem sendo acompanhada pelo Plano de Providências Permanente da FINEP, tendo o gestor apresentado a seguinte manifestação, conforme documento protocolo n.º 005631, de 13/05/2014:

“Em atenção à recomendação acima, informamos que a FINEP tem envidado esforços para cumprir os prazos estabelecidos em seus normativos internos, ainda que eventuais atrasos possam ocorrer. Há que se considerar que no primeiro quadrimestre/2014, houve alteração/substituição de profissionais que ocupavam os cargos das Diretorias Operacionais da FINEP, o que em muitos casos traz algum tipo de atraso em determinadas deliberações. O Plano Anual de Visitas de 2014 foi aprovado pela DRCT em 30/04/2014.”

Desta forma, verifica-se que houve reincidência da falha no exercício seguinte, com relação ao PAV 2014, demonstrando que os esforços da FINEP não lograram êxito.

No que se refere à execução do PAV 2013, examinamos o relatório encaminhado pela Auditoria Interna da FINEP, por e-mail de 26/05/2014. Dentre as informações apresentadas, há uma tabela com informações consolidadas, demonstrando o quantitativo e valor de visitas realizadas no exercício, por departamento da FINEP, destacando os instrumentos previstos e não previstos no planejamento. De acordo as informações apresentadas, foram previstas 662 visitas para o exercício de 2013, porém foram realizadas 300 visitas previstas e 196 visitas não previstas. Isso significa que apenas 45,3% das visitas planejadas foram realizadas e que, do total de visitas realizadas, 39,5% não foi planejada no PAV.

À exceção de um departamento operacional, não foram apresentadas as justificativas para a inclusão e exclusão de projetos, desrespeitando o item 4.3.7 da N-OPE-019/12,



que estabelece que o relatório de execução do PAV apresente “os projetos de fato visitados, os projetos não visitados e aqueles visitados que não constem no PAV, bem como as respectivas justificativas”.

Destacamos que o desalinhamento entre a elaboração e a execução do Plano Anual de Visitas de Acompanhamento de Convênios e Termos de Cooperação já tinha sido apontado pela CGU no que se refere ao exercício de 2012, conforme Nota de Auditoria n.º 201301478/001, de 11/06/2013, sendo que as recomendações então apresentadas ainda não foram atendidas.

Desta forma, verificamos reincidência da impropriedade no exercício de 2013, sendo que a discrepância entre o planejamento e a execução no PAV 2013 foi ainda maior do que no PAV 2012.

Consideramos muito baixo o percentual de visitas realizadas diante das previstas e muito elevado o percentual de visitas realizadas sem previsão, demonstrando a relevância de apresentação das justificativas correspondentes, sob pena de comprometer a utilidade do Plano Anual de Visitas.

Acrescentamos que, de acordo com a informação do gestor, as visitas não realizadas no PAV 2013 não são automaticamente remanejadas para o PAV 2014, pois depende de um modelo de seleção de amostragem baseado em critérios de materialidade, criticidade e relevância.

Conforme a já referida Nota de Auditoria n.º 201301478/001, de 11/06/2013, recomendamos à FINEP que revisasse os critérios para a elaboração do Plano Anual de Visitas de Acompanhamento de Convênios e Termos de Cooperação, de forma que o plano tenha uma representatividade adequada do universo de instrumentos geridos pela FINEP, e submetesse a revisão à aprovação das diretorias gestoras. No entanto, a recomendação não foi atendida, tendo o gestor informado que deu início à revisão da N-OPE-019/12, com previsão de conclusão em maio de 2014.

Entendemos que a recomendação proposta é ainda mais oportuna tendo em vista o baixo percentual de execução do PAV 2013, ainda menor do que o observado no PAV 2012.

Diante de todo o exposto, consideramos que a utilidade do PAV está comprometida e que a metodologia atualmente utilizada para o acompanhamento dos convênios e termos de cooperação não se mostrou eficaz.

Causa

Inadequação na aprovação do PAV 2013 e na elaboração do relatório de execução do PAV, em descumprimento do normativo interno da FINEP (N-OPE-019/12).

Intempestiva aprovação do PAV 2013, concluída ao término do 5º mês de execução do plano, cuja temporalidade é anual.

O desalinhamento entre a elaboração e a execução do PAV com elevado percentual de visitas realizadas sem previsão.

Ausência de definição de disponibilidade de recursos do FNDCT no que se refere a gastos com viagens e a indefinição da dotação orçamentária financeira no início de 2013.

O contingenciamento de despesas determinado pelo MPOG formalizado por meio da Portaria 268 de 30/07/2013.



Manifestação da Unidade Examinada

Considerando que a Diretoria de Administração e Finanças não existe mais na estrutura organizacional da FINEP, por meio da Solicitação de Auditoria n.º 201407809/001, solicitamos à Diretoria de Desenvolvimento Científico e Tecnológico que apresente justificativa para a ausência de adoção de providências para sanar as impropriedades verificadas na elaboração e execução do PAV 2013, bem como as providências adotadas / a serem adotadas para promover melhorias na política de acompanhamento dos convênios e termos de cooperação.

A resposta foi apresentada pelo atual Diretor de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, por meio de documento datado de 13/06/2014, que reproduzimos a seguir:

“Em atendimento à Solicitação de Auditoria em epígrafe, primeiramente manifestamos nossa discordância de que haja ausência de providências para sanar as impropriedades verificadas na elaboração e execução do PAV 2013. O trabalho de acompanhamento dos convênios foi realizado, as visitas foram realizadas dentro das disposições previstas na norma e das limitações existentes, conforme demonstrado abaixo.

Salientamos que as 849 visitas mencionadas para o exercício de 2013 se referem a 472 visitas para os departamentos operacionais e 377 visitas previstas para o departamento de prestação de contas. Se considerarmos a intersecção, ou seja, projetos com visitas esperadas, independentemente de suas naturezas, o universo é, de fato, 662 convênios, conforme informado anteriormente.

Assim, de acordo com a previsão do PAV 2013, 662 convênios deveriam ser visitados, representando o montante de cerca de R\$ 3,5 bilhões. Deste total, foram efetivamente visitados 496 (75% do previsto) convênios, representando cerca de R\$ 2,1 bilhões (60% do previsto). Ainda que, dos 496 projetos visitados, somente 300 estivessem previstos no PAV, há que se considerar o esforço empreendido pela FINEP na fiscalização e acompanhamento de projetos.

Muitas visitas não previstas ocorrem por diferentes razões, como questões de ordem geográfica (rol de projetos coordenados por uma mesma instituição) ou identificação de alguma situação crítica observada no acompanhamento da execução de determinado projeto, o que requer contínuos redirecionamentos, e isto está diretamente aderente a situações previstas na própria N-OPE-019/12, em seu item 4.3.2 alínea a.

Motivo mais importante ainda de restrição para execução do PAV 2013 foi o forte impacto sofrido decorrente do contingenciamento de despesas determinado pelo MPOG – Ministério do Orçamento, Planejamento e Gestão, formalizado por meio da Portaria 268 de 30 de julho de 2013. Esta portaria, dentre outras resoluções, aponta para o limite de empenho relacionado à concessão de diárias e passagens de diversos órgãos do Governo Federal, incluindo o MCTI – Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação. O contingenciamento reduziu em 56% o orçamento solicitado pelas áreas operacionais para efeito de necessidades para gastos com diárias e passagens no ano de 2013. Este tipo de situação também está previsto na N-OPE-019/12, em seu item 4.3.2 alínea b.

Nos últimos anos, a FINEP vem adotando providências para aprovação de normativos e demais documentos que possibilitem acompanhar de forma mais eficiente os projetos que apoia, caracterizando-se por atividades que ainda estão em processo de consolidação.

Como exemplo deste esforço contínuo, o PAV 2014 para convênios foi aprovado em 30/04/2014 e a norma N-OPE-019/12, que trata da elaboração e gestão do Plano Anual de Visitas de acompanhamento técnico e financeiro de convênios está em processo final de revisão, com sua aprovação prevista para o mês de junho/2014.

Desse modo, ainda que existam aperfeiçoamentos a realizar, a FINEP vem buscando elaborar e ajustar os normativos e processos para torna-los capazes de trazer eficiência e segurança ao acompanhamento de seus programas e projetos.”

Análise do Controle Interno



A manifestação do gestor não apresentou informações ou justificativas para as falhas apontadas pela CGU relativas à intempestividade de aprovação do PAV 2013, que se reapresentou no PAV 2014, e à ausência de justificativas para as inclusões e exclusões de visitas. Tais justificativas são obrigatórias, de acordo com o item 4.3.7 da N-OPE-019/12. Ressaltamos que a incidência dessas situações foi bastante relevante no exercício de 2013, uma vez que as visitas previstas e não realizadas representam 54,7% do PAV, ao passo que as visitas realizadas sem previsão representam 39,5% das visitas realizadas. Tais números apresentados sem as correspondentes justificativas questionam a utilidade do planejamento anual de visitas, proposto pela própria FINEP.

O fato de os projetos não visitados não serem automaticamente incluídos no planejamento do exercício seguinte mostra-se agravante da falha apontada, pois a norma determina a seleção de projetos para compor o PAV com base em critérios de materialidade, relevância e criticidade, que não foram considerados na execução do planejamento nem foram incluídos no planejamento do ano seguinte.

Ressaltamos que é obrigação da FINEP realizar o adequado acompanhamento de convênios e termos de cooperação, de forma a garantir a plena execução física do objeto. O acompanhamento amostral por intermédio do PAV foi proposto pela FINEP, que também elaborou normativo interno para uniformizar os critérios de seleção e garantir maior eficácia e eficiência nas visitas. No entanto, após análise da elaboração e execução do PAV 2013, consideramos que regras essenciais foram descumpridas, comprometendo os resultados alcançados. Desta forma, reapresentamos as recomendações constantes das Notas de Auditoria n.º 201301478/001, de 11/06/2013, e n.º 201313654/001, de 30/09/2013.

Recomendações:

Recomendação 1: Fazer constar do Relatório de execução do Plano Anual de Visitas de Acompanhamento de Convênios as justificativas para a inclusão e exclusão de projetos, de acordo com a N-OPE-019/12.

Recomendação 2: Observar os prazos e condições previstos na N-OPE-019/12 para elaboração e aprovação do Plano Anual de Visitas de Convênios e Termos de Cooperação.

Recomendação 3: Revisar os critérios para a elaboração do Plano Anual de Visitas de Acompanhamento de Convênios e Termos de Cooperação, de forma que o plano tenha uma representatividade adequada do universo de instrumentos geridos pela FINEP, e submeter a revisão à aprovação da diretoria competente.



1 GESTÃO OPERACIONAL

1.1 AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS

1.1.1 EFETIVIDADE DOS RESULTADOS OPERACIONAIS

1.1.1.1 INFORMAÇÃO

Avaliação dos Resultados da Gestão

Fato

O Relatório de Gestão da FINEP referente ao exercício de 2013 informa que, com relação à Unidade Gestora 240131 - Programa de Ações Especiais MCT/FINEP, sob a responsabilidade da FINEP, foi apurado prejuízo no exercício no valor de R\$ 749 mil (setecentos e quarenta e nove mil reais), “resultado da baixa do saldo de operações reembolsáveis e devoluções das parcelas recebidas como amortização, dos recursos do convênio com o Ministério da Cultura.”

Em resposta à Solicitação de Auditoria 201407810/02, de 12/06/2014, a FINEP informou que o saldo baixado no exercício de 2013 apresentou o valor total de R\$ 736.288,16 (setecentos e trinta e seis mil, duzentos e oitenta e oito reais e dezesseis centavos) e foi autorizado pela Resolução de Diretoria n.º 0314, de 01/07/2013.

Além deste valor, foi computado na apuração de prejuízo o valor de R\$ 12.972,87 (doze mil, novecentos e setenta e dois reais e oitenta e sete centavos), decorrente de devoluções das parcelas recebidas como amortização dos contratos de financiamento de obras audiovisuais no exercício de 2013.

Destacamos que o convênio firmado com o Ministério da Cultura foi celebrado em 1993 e se destinou ao financiamento de filmes nacionais junto a produtoras de obras audiovisuais, que celebraram contratos de financiamento reembolsável com a FINEP nas modalidades de retorno convencional, retorno variável e entrega do filme.

De acordo com os registros apresentados no Relatório de Auditoria de Avaliação da Gestão 2012 – n.º 201306101, o recurso proveniente do convênio celebrado com o Ministério da Cultura foi registrado como receita à época, pois era originário de convênio. Por outro lado, os contratos de financiamento celebrados na modalidade de retorno variável dependem da bilheteria do filme produzido para determinar o valor devido pelo financiamento. Dessa forma, algumas produtoras não tiveram bilheteria suficiente para o pagamento total ou parcial de seu financiamento, tornando-se necessário promover a baixa dos saldos correspondentes, após autorização da diretoria da FINEP.

“Em função das providências que a FINEP vem tomando para encerrar esta operação junto ao MINC, essa UG 240131 apresenta resultados negativos desde o exercício de 2010 e provavelmente ainda apresentará prejuízos até a baixa total dos seus Ativos e a consumação do seu Patrimônio Líquido.”

De fato, os Relatórios de Gestão da FINEP dos exercícios de 2010, 2011 e 2012 registraram a apuração de prejuízo na UG 240131 nos valores de R\$ 5,4 milhões, R\$ 26,7 mil e R\$ 717 mil, respectivamente, em razão da baixa do saldo de operações reembolsáveis em parceria com o Ministério da Cultura.

Ressaltamos que a Unidade Gestora 240131 está em processo de extinção e, de acordo com o Relatório de Gestão de 2013, permanecerá ativa enquanto existirem saldos nas



contas de compensação referente a créditos a serem recebidos de operações reembolsáveis efetuadas com recursos do convênio firmado com o Ministério da Cultura e encerramento das prestações de contas de convênios referentes a programas antigos, tais como o Programa de Apoio a Núcleos de Excelência (PRONEX) e Programa de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico (PADCT).

Em resposta à Solicitação de Auditoria n.º 201407810/001, de 04/06/2014, a Auditoria Interna da FINEP encaminhou a relação de convênios não encerrados do PRONEX e PADCT, da qual constam seis convênios, cujos prazos de utilização encerraram nos exercícios de 2001 e 2002, contudo ainda registram saldo a aprovar no valor total de R\$ 596.158,44 (quinhentos e noventa e seis mil, cento e cinquenta e oito reais e quarenta e quatro centavos).

Destacamos que os convênios relacionados foram firmados pela UG 240131 na década de 90 e, tendo em vista o encerramento do prazo de utilização dos recursos, as prestações de contas recebidas já deveriam ter sido conclusivamente analisadas pela FINEP há pelo menos 10 anos. Consideramos que o longo decurso do prazo prejudica a análise de suas prestações de contas, bem como prolonga o processo de extinção da UG. O assunto foi objeto da Nota de Auditoria n.º 201407810/001.



Certificado de Auditoria Anual de Contas



Presidência da República - Controladoria-Geral da União - Secretaria Federal de Controle Interno

Certificado: 201407809

Processo: 00218.001063/2014-41

Unidade(s) Auditada(s): FINANCIADORA DE ESTUDOS E PROJETOS;
PROGRAMA DE ACOES ESPECIAIS DO MCT/FINEP

Ministério Supervisor: MINISTERIO DA CIENCIA, TECNOLOGIA E INOVACAO

Município (UF): Rio de Janeiro (RJ)

Exercício: 2013

1. Foram examinados os atos de gestão praticados entre 01/01/2013 e 31/12/2013 pelos responsáveis pelas áreas auditadas, especialmente aqueles listados no artigo 10 da Instrução Normativa TCU nº 63/2010.

2. Os exames foram efetuados por seleção de itens, conforme escopo do trabalho informado no Relatório de Auditoria Anual de Contas inserido neste processo, em atendimento à legislação federal aplicável às áreas selecionadas e atividades examinadas, e incluíram os resultados das ações de controle, realizadas ao longo do exercício objeto de exame, sobre a gestão da(s) unidade(s) auditada(s).

3. As seguintes constatações subsidiaram a certificação dos agentes do Rol de Responsáveis:

- Atendimento parcial de recomendações expedidas pela Controladoria-Geral da União, registradas no Plano de Providências Permanente da FINEP (item 1.2.1.1);

- Permanência de elevado saldo de convênios a aprovar após prazo regular (item 3.1.1.1).

4. Diante dos exames realizados e da identificação denexo de causalidade entre os atos de gestão de cada agente e as constatações mencionadas, proponho que o encaminhamento das contas dos integrantes do Rol de Responsáveis, disponível nas folhas 01 a 06 do processo, seja conforme indicado a seguir:

CPF do agente público	Cargo ou função	Avaliação do órgão de Controle Interno	Fundamentação da avaliação do Controle Interno
***.652.118-**	Presidente	Regular com ressalvas	Itens 1.2.1.1 e 3.1.1.1 do Relatório de Auditoria nº 201407809

***.169.979-**	Diretor de Inovação	Regular com ressalvas	Itens 1.2.1.1 e 3.1.1.1 do Relatório de Auditoria nº 201407809
***.437.597-**	Diretor de Administração e Finanças / Diretor de Desenvolvimento Científico e Tecnológico	Regular com ressalvas	Itens 1.2.1.1 e 3.1.1.1 do Relatório de Auditoria nº 201407809
***.948.647-**	Diretor Financeiro e de Controle	Regular com ressalvas	Itens 1.2.1.1 e 3.1.1.1 do Relatório de Auditoria nº 201407809
***.793.304-**	Diretor de Gestão Corporativa	Regular com ressalvas	Itens 1.2.1.1 e 3.1.1.1 do Relatório de Auditoria nº 201407809
Demais integrantes do Rol de Responsáveis		Regular	Considerando o escopo do Relatório de auditoria, não foram identificadas irregularidades com participação determinante destes agentes.

Rio de Janeiro (RJ), 15 de agosto de 2014.

FABIO DO VALLE VALGAS DA SILVA

Chefe da Controladoria Regional da União no Estado do Rio de Janeiro

Parecer de Dirigente do Controle Interno



Presidência da República - Controladoria-Geral da União - Secretaria Federal de Controle Interno

Parecer: 201407809

Processo: 00218.001063/2014-41

Unidade(s) Auditada(s): FINANCIADORA DE ESTUDOS E PROJETOS; PROGRAMA DE ACOES ESPECIAIS DO MCT/FINEP

Ministério Supervisor: MINISTERIO DA CIENCIA, TECNOLOGIA E INOVACAO

Município (UF): Brasília (DF)

Exercício: 2013

Autoridade Supervisora: CLELIO CAMPOLINA DINIZ

Em conclusão aos encaminhamentos sob a responsabilidade da CGU quanto ao processo de contas do exercício da Unidade acima referida, expresse opinião acerca dos atos de gestão referente ao exercício de 2013, a partir dos principais registros e recomendações formulados pela equipe de auditoria.

2. Na condição de empresa estatal não dependente de recursos públicos, a FINEP não é responsável institucionalmente pela execução de nenhuma Ação de Governo prevista no orçamento fiscal da União. O escopo da auditoria compreendeu as atividades finalísticas empreendidas pela FINEP, dentre as quais se destaca a execução do Plano Inova Empresa, que prevê a disponibilização de apoio financeiro no valor de R\$ 32,9 bilhões para as empresas brasileiras investirem em inovação e tecnologia, e o acompanhamento dos contratos de financiamento reembolsável.

3. Quanto à transferência de recursos aos agentes operadores do Plano Inova Empresa, a equipe de auditoria considerou a ausência de fontes específicas de financiamento do plano como um elemento crítico ao processo, expondo ao risco o lastro das operações financiadas. No que se refere à seleção de beneficiários, de forma geral, os procedimentos adotados pela FINEP foram considerados adequados. Entretanto, consignou-se como desafio a ser vencido pelos agentes operadores a redução dos prazos de seleção e de estruturação dos planos de suporte conjunto. No que se refere aos dois programas de descentralização do acesso ao financiamento para micro e pequenas empresas (Programa Tecnova e o Programa Inovacred), identificou-se impropriedades no seus acompanhamentos. Em relação à operacionalização dos contratos de financiamento reembolsável a equipe de auditoria apontou fragilidades por parte da FINEP no que se refere à verificação tempestiva da manutenção da situação de adimplência das empresas financiadas, e em relação à rotina de recebimento e análise de relatórios técnicos parciais.

4. Além disso, os trabalhos de auditoria, a partir do escopo pré-definido e do material disponibilizado, detectaram outras impropriedades relacionadas ao baixo atendimento às recomendações anteriormente expedidas pela Controladoria-Geral da União; à impossibilidade de cobrança do saldo devedor de contratos de financiamento de obras cinematográficas por parte da FINEP; à celebração de contratos de financiamento reembolsável sem a verificação do cumprimento das condições prévias à contratação e das condições contratuais estipuladas pela Diretoria Executiva da FINEP; à aprovação de Planos de Negócio nos editais de seleção pública conjunta inseridos no Plano Inova Empresa sem o preenchimento de todos os requisitos necessários quanto à formalização de parcerias; à extrapolação do valor máximo permitido para transferência de recursos financeiros da Concedente para o Conveniente em Ação Transversal do Programa TECNOVA; à permanência de elevado saldo de convênios a aprovar após prazo regular; e à intempestividade da aprovação e execução inadequada do Plano Anual de Visitas a Convênios e Termos de Cooperação - PAV 2013.

5. Para essas constatações dentre as causas apontadas se destacam a dificuldade da Diretoria Executiva da FINEP em exigir das áreas envolvidas providências para garantir o cumprimento das recomendações da CGU registradas no Plano de Providências Permanente; morosidade na cobrança dos valores envolvidos nos contratos de financiamento inadimplentes; acompanhamento intempestivo da execução de contratos de financiamento; ausência de ferramenta de controle que condicione a formalização de contratos de financiamento reembolsáveis à verificação do atendimento de condicionantes estabelecidas pela FINEP ao aprovar a solicitação de financiamento; seleção de Planos de Negócios com registro de intenção de formalização de parcerias em desacordo com os dispositivos do Edital; demora no início do acompanhamento da execução do programa Inovacred; e deficiências no acompanhamento dos convênios. Para sanar tais impropriedades as recomendações da CGU propõem, em linhas gerais, a elaboração de um plano de ação contendo definição de prioridades, cronograma e responsáveis pela implementação das recomendações emitidas pela CGU; apuração de responsabilidade pelas falhas no acompanhamento dos contratos de financiamento de obras audiovisuais, que acarretaram a prescrição e impossibilidade de cobrança dos valores devidos, gerando um prejuízo no valor contábil de R\$ 5.911.006,31; condicionamento da assinatura dos contratos de financiamento reembolsável à emissão de parecer da área competente da FINEP atestando o cumprimento das condicionantes prévias à contratação e das condições contratuais constantes da respectiva Decisão de Diretoria que aprova a solicitação de financiamento; exigir das empresas proponentes dos Planos de Negócios selecionados nos editais de seleção pública conjunta BNDES/FINEP/MCTI/MS e FINEP/BNDES/MD/AEB a apresentação da documentação comprobatória da formalização de parcerias, conforme estipulado nos respectivos editais; aprimorar a análise mensal da execução do Programa Inovacred, a partir de relatórios gerenciais apresentados pelos agentes financeiros e relatórios de visitas realizadas pela FINEP; definir metodologia e prazos para tratamento do elevado saldo de convênios a aprovar; apresentar solução técnica para a não formação de novos estoques de contas de convênios a aprovar; e revisar os critérios para a elaboração do Plano Anual de Visitas de Acompanhamento de Convênios e Termos de Cooperação.

6. Quanto ao atendimento das recomendações da CGU, acompanhadas por meio do respectivo Plano de Providências Permanente (PPP), a equipe de auditoria destacou que 31, dentre 40 recomendações, ainda estão pendentes de atendimento, o que corresponde a 77,5% do total. Ou seja, apenas 9 de 40 recomendações foram atendidas. O baixo índice de implementação das recomendações expedidas pela CGU comprometem, de alguma maneira, o atingimento dos objetivos institucionais da empresa, de forma que devem ser adequadamente acompanhadas e tratadas pela Diretoria Executiva.

7. Em relação à qualidade e suficiência dos controles internos administrativos da unidade, ressalta-se que tal avaliação não fez parte do escopo da auditoria, conforme acordado em reunião com a Secretaria de Controle Externo no Estado do Rio de Janeiro. No entanto, em relação à estrutura dos controles internos, a equipe de auditoria registrou a informação de que a empresa ainda permanece deficiente quanto ao ambiente de controle em quesitos como rotinas ou normativos internos e avaliação de riscos.

8. As auditorias empreendidas por esta Controladoria no âmbito da FINEP alertam sobre a necessidade de providências para combater o crescente acúmulo de prestações de contas de transferências voluntárias recebidas e não analisadas nos prazos regulares. Tal situação vem sendo apontada desde 2008 e espelham um cenário que clama por tomada de decisões que visem a, no mínimo, impedir o crescimento desse passivo.

9. Assim, em atendimento às determinações contidas no inciso III, art. 9º da Lei n.º 8.443/92, combinado com o disposto no art. 151 do Decreto n.º 93.872/86 e inciso VI, art. 13 da IN/TCU/N.º 63/2010 e fundamentado no Relatório de Auditoria CGU n.º 201405621, acolho a conclusão expressa no Certificado de Auditoria. Desse modo, o processo deve ser encaminhado ao Ministro de Estado supervisor, 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.

Brasília/DF, 18 de agosto de 2014.

WAGNER ROSA DA SILVA
Diretor de Auditoria da Área de Infraestrutura