

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: 2014

Município: Rio de Janeiro - RJ

Relatório nº: 201503445

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 201503445, 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, agregando as informações sobre programas e fundos geridos por unidades de sua estrutura: Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – FNDCT - e Programa de Ações Especiais MCT/FINEP (Unidade Gestora 240131).

1. Introdução

Os trabalhos foram realizados no período de 28/05/2015 a 24/07/2015, por meio de testes, análises e consolidação de informações coletadas ao longo do exercício sob exame e a partir das peças registradas pela Unidade no sistema e-contas do Tribunal de Contas da União - TCU, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal.

Nenhuma restrição foi imposta à realização dos exames.

Cabe ressaltar que as solicitações de auditoria afetas ao Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – FNDCT utilizaram a numeração da Ordem de Serviço da FINEP (201503445) para fins de facilitar a interlocução.



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, consistindo, assim, em subsídio ao julgamento das contas apresentadas pela Unidade ao TCU. Esta segunda parte está subdividida em “Achados de Auditoria – OS 201503445”, relativos à FINEP e “Achados de Auditoria – OS 201505160”, relativos ao FNDCT.

2. Resultados dos trabalhos

De acordo com o escopo de auditoria firmado, por meio da Ata de Reunião realizada em 27/11/2014, entre CONTROLADORIA REGIONAL DA UNIÃO NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO e a SECRETARIA DE CONTROLE EXTERNO NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, foram efetuadas as seguintes análises:

- Avaliação dos resultados alcançados pelo Programa Inova Empresa, em especial quanto à sustentabilidade das linhas de financiamento da FINEP;
- Avaliação da conformidade das peças e conteúdo do Relatório de Gestão;
- Avaliação dos indicadores de desempenho institucional;
- Avaliação da gestão de Tecnologia da Informação, especificamente no que se refere à implantação do Projeto Modernize;

Analizou-se, também, os resultados quantitativos e qualitativos do Programa de Ações Especiais MCT/FINEP (UG 240131); a gestão das transferências voluntárias, especificamente com relação à análise das prestações de contas dos convênios; a avaliação da gestão do patrimônio imobiliário de responsabilidade da UJ, no que se refere à mudança de sede do escritório da FINEP do Rio de Janeiro; a implementação de determinações do TCU nos casos em que os acordos continham determinação expressa de verificação pelo Controle Interno; a implementação das recomendações desta CGU; e a utilização do Sistema CGU-PAD.

2.1 Avaliação dos Resultados Quantitativos e Qualitativos da Gestão

A FINEP é uma empresa pública federal não integrante do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social. Portanto, apenas os seus investimentos constam do Orçamento Geral da União. Nesse sentido, a FINEP não é responsável institucionalmente pela execução de nenhuma Ação de Governo prevista no orçamento fiscal da União.

No âmbito das atividades finalísticas empreendidas pela empresa, destaca-se o Plano Inova Empresa, lançado em 14/03/2013, pela Presidente da República, com o objetivo de disponibilizar apoio financeiro, no valor previsto 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, que deveriam promover a aplicação dos recursos nos exercícios de 2013 e 2014.

De acordo com o Relatório de Gestão da FINEP de 2014:

"(...) o Plano [Inova Empresa] teve uma demanda de R\$ 98,7 bilhões através de projetos de 2.715 empresas e 223 institutos de pesquisa. Essa relevante demanda pelos recursos do Plano incentivou suas agências executoras a elevar os investimentos inicialmente previstos em sua execução, o que permitiu, até o final de 2014, a contratação de R\$ 35,4 bilhões pela Finep e pelo BNDES, sendo que outros R\$ 15,91 bilhões estão em processo de contratação."

Contudo, no que se refere à FINEP, ressaltamos que não foram definidas fontes específicas de recursos adicionais para a implementação do Plano Inova Empresa. Os recursos que estão sendo alocados ao plano são os mesmos já movimentados pela Empresa. Havia previsão adicional específica de recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), contudo não houve aporte desta fonte no período de 2013-2014.

Destacamos que, no período mencionado, a FINEP contratou recursos de financiamento reembolsável no âmbito do Plano Inova Empresa em montante superior ao captado pela Empresa, expondo ao risco o lastro das operações financiadas, conforme detalhado na segunda parte deste relatório.

Verificamos, ainda, os resultados alcançados pelo Programa de Ações Especiais MCT/FINEP (UG 240131), sob a responsabilidade da FINEP.

Na UG 240131 são movimentados recursos transferidos por meio de convênios, referentes a programas antigos, tais como Programa de Apoio a Núcleos de Excelência (PRONEX), Programa de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico (PADCT), e recuperação de recursos do Ministério da Cultura (MinC) transferidos à FINEP por meio de convênio celebrado em 1993, visando ao financiamento de filmes nacionais, mediante contratos de financiamento celebrados com produtoras de obras audiovisuais nas modalidades de retorno convencional, retorno variável e entrega do filme.

O Relatório de Gestão da FINEP referente ao exercício de 2014 não informou o resultado do exercício da UG 240131, limitando-se a apresentar os principais registros contábeis patrimoniais da referida Unidade Gestora.

Em resposta à Solicitação de Auditoria, o gestor informou o resultado do exercício 2014 da UG 240131, que demonstra prejuízo de R\$ 4.157.183,15 (quatro milhões, cento e cinquenta e sete mil, cento e oitenta e três reais e quinze centavos), conforme registrado no Balanço Patrimonial.

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 na FINEP 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.



No exercício de 2014, o saldo baixado apresentou o valor total de R\$ 4.188.341,32 e foi autorizado pela Resolução de Diretoria n.º 0006, de 21/01/2014.

Além deste valor, foi computado na apuração do resultado o valor de 12.346,27, relativo à amortização de contratos de financiamento de obras audiovisuais no exercício de 2014.

De acordo com o gestor, o resultado do exercício considerou, ainda, a atualização do valor referente à inscrição de responsável por irregularidade na Tomadas de Contas Especial instaurada no âmbito do convênio 54.95.0882.00.

Os Relatórios de Gestão da FINEP dos exercícios de 2010, 2011, 2012 e 2013 registraram a apuração de prejuízo na UG 240131 nos valores de R\$ 5,4 milhões, R\$ 26,7 mil, R\$ 717 mil e R\$ 749 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 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).

Com relação aos convênios, de acordo com o Relatório de Gestão, a UG registra o valor de R\$ 2.197.994,72, referente ao adiantamento das transferências por convênio, contrato ou termo de cooperação, das operações com controle pelo SIAFI, tendo como base os saldos das contas de controle de convênios/contratos nas situações “a comprovar”, “a aprovar” e “inadimplência efetiva e suspensa”.

2.2 Avaliação da Situação das Transferências Voluntárias

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.

A FINEP implementou algumas medidas na tentativa de solucionar o problema, porém, até o final de 2013, não tinham demonstrado sucesso, conforme se verifica no quadro a seguir, que apresenta a posição acumulada de convênios com saldo a aprovar.

Quadro 1: Valores de convênios com saldo a aprovar após prazo regular

UG	Saldo em 31/12/2008 (em R\$ mil)	Saldo em 31/12/2009 (em R\$ mil)	Saldo em 31/12/2010 (em R\$ mil)	Saldo em 31/12/2011 (em R\$ mil)	Saldo em 31/12/2012 (em R\$ mil)	Saldo em 31/12/2013 (em R\$ mil)	Saldo em 31/12/2014 (em R\$ mil)
365001	249,9	249,9	249,9	249,9	53,6	0	95,5
360001	212.637,3	255.783,4	396.023,8	446.539,0	451.324,0	489.052,3	390.989,1
365002	0	0	0	0	0	0	0



365004	0	0	0	0	0	0	0
240901	863.333,9	1.379.158,6	1.684.132,4	1.827.194,5	1.818.580,6	2.139.862,0	1.714.270,3
TOTAL	1.076.221,1	1.635.192,0	2.080.406,2	2.273.983,4	2.269.958,2	2.628.914,3	2.105.354,9
Variação		51,9%	27,2%	9,3%	-0,2%	15,8%	-19,9%

Fonte: Siafi Gerencial

Destacamos que o exercício de 2014 apresentou uma relevante redução no saldo de valores a aprovar de convênios após os prazos regulares, demonstrando que os esforços empreendidos pela FINEP começaram a lograr êxito. Além de reverter a curva ascendente, aproximadamente 20% do saldo a aprovar registrado em 31/12/2013 foi encerrado no exercício de 2014.

Não obstante, ainda é relevante o “saldo de valores a aprovar após transcorridos os prazos regulares” em 31/12/2014, girando em torno de R\$ 2,1 bilhões, valor este que demanda um adequado tratamento por parte da FINEP.

Por outro lado, em que pese a diminuição do “passivo de convênios com valores a aprovar”, constatou-se que a análise das prestações de contas de convênios com vigência expirada no ano de 2014 não foi realizada de forma tempestiva, não ocorrendo em conformidade com o que preceitua a norma interna da FINEP, o que acabou contribuindo para a formação de novo passivo de convênios.

O Quadro 2 demonstra a existência de 248 convênios que tiveram vigência encerrada até 31/08/2014. De acordo com os normativos internos vigentes, estes convênios deveriam ter as prestações de contas analisadas conclusivamente no próprio exercício, considerando o período de 60 dias para apresentação da prestação de contas pelo conveniente e outros 60 dias para análise da mesma pela FINEP.

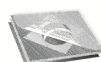
Deste total de 248 convênios, apenas quatorze foram analisados até o final do exercício de 2014, sendo que dois foram encerrados e doze tiveram registro de inadimplência. Assim, mais de 94% deste grupo de convênios (234 instrumentos) passaram a integrar o passivo, uma vez que não tiveram suas prestações de contas conclusivamente analisadas até o final do exercício.

Quadro 2: Quantitativo de convênios com saldo a aprovar e comprovar no exercício de 2014

UG	Qtde de convênios com fim da vigência em 2014 (até 08/2014)	Qtde de convênios com prestação de contas aprovadas	Qtde de convênios de inadimplentes no SIAFI	Qtde de convênios que passaram a compor o passivo
360001	11	0	1	10
240901	237	2	11	224
TOTAL	248	2	12	234

Fonte: SIAFI GERENCIAL (posição de 31/12/2014)

Verificamos que a FINEP editou dois normativos internos no exercício de 2014 que regulamentaram a análise financeira da prestação de contas de convênios e termos de cooperação, quais sejam, N-OPE-037/14, de 06/06/2014, e a IT-OPE-018/2014, de 05/11/2014.



A norma operacional 037/14 estabelece critérios e procedimentos para as modalidades de prestações de contas, análise da prestação de contas e encerramento de convênios, ao passo que a instrução de trabalho 018/14 estabelece procedimento especial para análise da prestação de contas de convênios que preenchem os requisitos nela especificados.

Conforme registrado no Relatório CGU/Regional-RJ n.º 201501326, analisamos, por amostragem, a qualidade da análise de prestações de contas finais de convênios empreendida pela FINEP no exercício de 2014. Constatamos que os procedimentos previstos nas normas internas da FINEP não são suficientes para atestar a regularidade da aplicação dos recursos públicos, de forma que o gestor assume um risco relevante ao aprovar as prestações de contas dos convênios.

Dessa forma, os resultados relacionados à diminuição do saldo de valores a aprovar de convênios devem ser tomados com reserva, dado que a análise da prestação de contas dos convênios demonstrou qualidade comprometida, seja por deficiências das normas internas, seja por falhas dos operadores das normas, conforme impropriedades registradas na segunda parte deste relatório.

2.3 Avaliação da Gestão de Tecnologia da Informação

O Projeto Modernize é um empreendimento de evolução organizacional da FINEP, envolvendo processos e sistemas de informação, que pretende prover instrumentos de controle e de gestão mais avançados, condizentes com os desafios impostos pelos crescentes recursos de financiamento à inovação. Nesse sentido, o projeto está estreitamente relacionado à missão institucional da unidade, qual seja, promover o desenvolvimento econômico e social do Brasil por meio do fomento público à Ciência, Tecnologia e Inovação em empresas, universidades, institutos tecnológicos e outras instituições públicas ou privadas.

Conforme registrado no Relatório CGU/Regional-RJ n.º 201411456, avaliamos a implementação do Projeto Modernize no exercício de 2014, mediante a verificação dos mecanismos de controle de gerenciamento do projeto, análise amostral dos procedimentos licitatórios realizados no âmbito do Projeto e verificação do alcance dos objetivos propostos.

Destacamos os seguintes aspectos positivos do projeto, que contribuem para o alcance da missão da unidade:

- a implantação da Solução Integrada é aderente aos produtos e serviços desenvolvidos na fase anterior do Projeto Modernize;
- o Plano de Implementação da Solução Integrada definiu a estrutura organizacional de governança do projeto, bem como indicadores de desempenho para monitoramento do processo;
- o acompanhamento da evolução do projeto é realizado e registrado semanalmente, por meio das reuniões de status.



Por outro lado, verificou-se que os seguintes aspectos prejudicam o atingimento de seus objetivos:

- descumprimento da periodicidade estabelecida pela realização das reuniões do Comitê Gerencial do projeto;
- fragilidades na utilização dos indicadores de desempenho;
- atrasos no cronograma de implementação.

Nesse contexto, concluiu-se que, para que o Projeto Modernize alcance os resultados pretendidos, é necessário que haja a formalização das reuniões do Comitê Gerencial para deliberar sobre os pontos críticos e implementar as oportunidades de melhoria, conforme detalhado na segunda parte deste relatório.

2.4 Avaliação da Desoneração da Folha de Pagamentos

Em resposta à Solicitação de Auditoria 201503445/07, o gestor informou que a FINEP não possui nenhum contrato passível de revisão pela redução de carga tributária disposta na Lei 12.546/2011 e no Decreto 7.828/2012.

Cabe ressaltar que a matéria não era escopo das contas de 2014, motivo pelo qual esta auditoria se limitou a apresentar o posicionamento do gestor.

2.5 Avaliação do Cumprimento das Determinações/Recomendações do TCU

Em consulta realizada ao sítio eletrônico do TCU em 28/04/2015, não foi identificada determinação específica à CGU para ser acompanhada junto à FINEP.

Não obstante, atendendo a critérios de relevância e materialidade, apresentamos, na segunda parte deste relatório, as providências adotadas pela FINEP para cumprir os preceitos do Acórdão TCU Plenário 151/2015 e do Acórdão TCU Plenário 3440/2013.

2.6 Avaliação do Cumprimento das Recomendações da CGU

Foi realizada a revisão do Plano de Providências Permanente (PPP) da FINEP no período de 05/01/2015 a 04/02/2015. O resultado da análise foi comunicado à Empresa por meio do Ofício n.º 6939/2015/NAC-5/CGU-Regional/RJ/CGU-PR, de 26/03/2015.

A revisão abrangeu todas as recomendações constantes no PPP, no total de 48 recomendações expedidas à FINEP, dentre as quais duas foram canceladas. Quanto às



demais, consideramos 21 atendidas e 25 pendentes de atendimento. Desta forma, aproximadamente 46% das recomendações foram implementadas.

Consideramos positivo o resultado apresentado, tendo em vista que o Relatório CGU/Regional-RJ n.º 201407809, referente à Auditoria de Avaliação da Gestão 2013, registrou baixo percentual de atendimento das recomendações no exercício de 2013, em torno de 22,5%. Além disso, a metodologia então utilizada para atendimento das recomendações da CGU foi considerada inadequada, recomendando-se à FINEP a elaboração de 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.

Tal recomendação foi atendida, tendo em vista que, em 14/10/2014, a Diretoria Executiva da FINEP aprovou plano de ação para atendimento das recomendações da CGU, por meio da Resolução de Diretoria 252/14. O plano de ação foi atualizado em 02/02/2015, apresentando cronograma e áreas responsáveis pela implementação das recomendações, conforme Resolução de Diretoria 019/15.

Registramos, ainda, que, na revisão do PPP empreendida no período de janeiro e fevereiro de 2015, percebemos maior implicação dos gestores da FINEP com as recomendações da CGU, apresentando informações mais completas e fundamentadas a respeito das providências adotadas, bem como maior eficácia no atendimento das recomendações.

2.7 Avaliação do CGU/PAD

O Relatório de Gestão da FINEP de 2014 informa que, no decorrer do exercício de 2014, foi atribuída à Auditoria Interna da FINEP a responsabilidade pelo cadastramento obrigatório dos processos disciplinares no Sistema de Gestão de Processos Disciplinares – CGU-PAD. Acrescenta que, atualmente, todos os processos encontram-se cadastrados e atualizados no sistema, conforme os prazos previstos na Portaria supracitada.

Em consulta ao sistema CGU-PAD, verificamos que estão cadastrados oito processos administrativos instaurados na FINEP no exercício de 2014, sendo sete processos administrativos disciplinares e uma sindicância.

Deste total, seis processos foram julgados, um processo foi anulado e um está em curso, em fase de instrução processual, tendo sido instaurado em 19/08/2014.

Em resposta às Solicitações de Auditoria n.º 201503445/01 e 201503445/04, a FINEP apresentou informações sobre os processos administrativos instaurados em 2014. Tais informações guardam conformidade com os registros efetuados no Sistema CGU-PAD.

Verificamos que consta a indicação do coordenador responsável pela gestão do Sistema CGU-PAD no âmbito da FINEP.

Desta forma, concluímos que a UJ registrou as informações referentes aos procedimentos disciplinares no sistema CGU-PAD, no exercício de 2014.



2.8 Avaliação da Gestão do Patrimônio Imobiliário

O Relatório de Gestão da FINEP informa que, como parte da estratégia empresarial, em 2014 ocorreram mudanças dos escritórios da FINEP em São Paulo e no Rio de Janeiro.

Analizamos os procedimentos envolvidos na mudança de sede no Rio de Janeiro, cujo escritório estava estabelecido no Edifício Praia do Flamengo, 200, ocupando sete andares próprios e cinco andares locados, e foi transferido para o Edifício Ventura Corporate Towers, localizado na Avenida Chile, 300, mediante contrato de locação de seis andares, com vigência de 10 anos, por procedimento de dispensa de licitação. As conclusões da análise empreendida constam do Relatório de Demandas Externas n.º 0021.001464/2014-00, que foram incorporadas ao presente Relatório de Auditoria Anual de Contas.

A decisão pela mudança de sede no Rio de Janeiro foi embasada em análise financeira empreendida pela FINEP que concluiu pela economicidade da mudança, em razão basicamente da redução de custos de condomínio, IPTU e de terceirizados, uma vez que deixaria de ocupar doze andares de um edifício e passaria a ocupar seis andares de outro, com área equivalente à primeira. Todavia, consideramos que a referida análise foi bastante frágil, tendo deixado de considerar diversas premissas fundamentais para a devida valoração do impacto financeiro, e adotando outras premissas provenientes de avaliações informais ou genéricas, que se mostraram infundadas. Assim, contestamos a alegada economicidade e constatamos que a decisão pela mudança de sede trouxe ônus significativo à FINEP, conforme detalhamento apresentado na segunda parte deste Relatório.

Além disso, constatamos que a contratação da locação por dispensa de licitação foi inadequada, uma vez que outras propostas atenderiam às premissas definidas pela Diretoria da FINEP com preço mais vantajoso, não tendo sido realizada análise de custo x benefício visando avaliar o impacto administrativo e financeiro de cada decisão.

A análise da CGU abrangeu, ainda, em relação à mudança de sede no Rio de Janeiro, a locação de todo o novo mobiliário em detrimento de sua aquisição, em contrato que, à época da decisão, era reconhecidamente desvantajoso economicamente para a União, conforme demonstrado na segunda parte deste Relatório.

2.9 Composição do Relatório de Auditoria

Verificamos que a FINEP elaborou todas as peças a ela atribuídas pelas normas do Tribunal de Contas da União para o exercício de 2014. Além disso, o Relatório de Gestão e as demais peças contemplam os formatos e conteúdos obrigatórios pelos normativos correspondentes.

Quanto à Parte B do Anexo II da Decisão Normativa TCU N.º 134/13, a FINEP apresentou o conteúdo específico exigido, na qualidade de Entidade que executa



acordos de cooperação internacional e de Unidade patrocinadora de Entidade Fechada de Previdência Complementar.

Ademais, foram devidamente apresentados o Parecer da Auditoria Interna e o Parecer do Conselho de Administração, em conformidade com o Anexo III à Decisão Normativa TCU nº 140/14.

Da análise do rol de responsáveis, verificamos que não foi informado o Diretor substituto da DRI, responsável pela Diretoria de Inovação, no período compreendido entre 21/03/2014 e 09/04/2014, com base na RES/DIR/070/2015, de 25/03/2014, que estabelece distribuição de competências e de atribuições entre os membros da Diretoria Executiva.

A partir dos exames referentes ao processo, concluímos que a Unidade elaborou todas as peças a ela atribuídas pelas normas do Tribunal de Contas da União para o exercício de 2014. Além disso, o Relatório de Gestão contempla os conteúdos obrigatórios pelos normativos correspondentes.

2.10 Avaliação dos Indicadores de Gestão da UJ

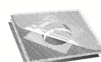
Os indicadores de desempenho institucional da FINEP são anualmente avaliados pela Controladoria Geral da União no âmbito das Auditorias de Avaliação da Gestão. No exercício de 2008 (Relatório CGU/Regional RJ n.º 224918) foram identificadas falhas na definição das variáveis utilizadas para aferir eficiência 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 um conjunto de sete indicadores de desempenho institucional, sendo três novos e quatro já utilizados no exercício de 2012. A CGU apontou deficiências quanto à possibilidade de inferências sobre a adequada amplitude do desempenho institucional da FINEP.

Em 2014, o Relatório de Gestão apresentou o conjunto de vinte e oito indicadores, sendo vinte e dois novos e seis já utilizados no exercício de 2013, definidos com base no Mapa Estratégico da FINEP, elaborado no âmbito do projeto Gestão por Resultados. A metodologia da equipe de auditoria consistiu na seleção não probabilística e análise descritiva de quatro indicadores, sendo dois novos (Ampliação da Capilaridade dos Programas Descentralizados e Fluxo de Análise de Prestações de Contas) e dois já



utilizados no exercício anterior (Tempo de Ciclo do Processo de Análise e Eliminação do Passivo), conforme quadro abaixo.

Quadro 3: Amostra dos indicadores de desempenho institucionais analisados relativos ao exercício de 2014

Denominação	Índice Previsto	Índice Observado	Periodicidade	Fórmula de Cálculo
Ampliação da Capilaridade dos Programas Descentralizados	34 agentes cadastrados	36	Mensal	Número de agentes cadastrados e contratados pela FINEP
Tempo de Ciclo do Processo de Análise	31,1%	93,7%	Mensal	(Número de Projetos apreciados no exercício cujo tempo de resposta ao cliente não excedeu 60 dias/Total de projetos apreciados no exercício) x 100.
Eliminação do Passivo	Não Reembolsável: 792 Subvenção: 121	Não Reembolsável: 1.368 Subvenção: 109	Mensal	Quantidade de prestações de contas finalizadas.
Fluxo de Análise de Prestações de Contas	100%	532,9%	Mensal	(Prestações de contas analisadas/Prestações de contas recebidas no período) x 100.

Fonte: Relatório de Gestão 2014.

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

Quadro 4: Resumo da análise da amostra de indicadores de desempenho

Indicador	Completo	Comparabilidade	Acessibilidade	Confiabilidade	Economicidade
(1) Ampliação da Capilaridade dos Programas Descentralizados	Sim	-	Sim	Não	Sim
(2) Tempo de Ciclo do Processo de Análise	Não	-	Sim	Não	Sim
(3) Eliminação do Passivo	Sim	-	Sim	Não	Sim
(4) Fluxo de Análise de Prestações de Contas	Sim	-	Sim	Não	Sim



Primeiramente, deve-se ressaltar que o novo conjunto de indicadores somente foi definido no 2º semestre/2014, de forma que sua confiabilidade de mensuração para o exercício restou comprometida, pois no primeiro semestre os vinte e dois indicadores que não constavam do conjunto de indicadores de 2013 não puderam ser monitorados, visto não existirem ainda. Logo, o monitoramento do resultado do conjunto de indicadores de 2014 abrangendo todo o exercício deve ser avaliado com cautela, pois não traduz completa fidedignidade com relação ao fato gerador.

Em seguida, cabe registrar os progressos identificados na elaboração dos indicadores no âmbito do Projeto Gestão por Resultados, que passou a definir metas internas específicas, possibilitando o monitoramento dos resultados parciais e final. Nesse ponto, a UJ informou que o desdobramento do referencial estratégico alcançou o nível individual, por meio da implantação de Planos de Trabalho para técnicos, analistas e gestores.

Reconhecemos, ainda, os avanços da empresa em relação à estrutura dos controles internos, considerando as providências tomadas para que a gestão por resultados pudesse ser implantada de forma permanente, por meio de duas iniciativas. A primeira teve como objetivo desenvolver um novo processo de avaliação de desempenho, incorporando a análise das competências e dos resultados individuais, utilizando os Planos de Trabalho. A segunda iniciativa consistiu no desenvolvimento de um ambiente de informação que possibilitasse o monitoramento dos indicadores corporativos por todos os gestores. Para este fim foi utilizado um software de *Business Intelligence* (BI), em que se disponibilizou o Painel Executivo de Indicadores.

Embora o sistema BI possibilite o acompanhamento de apenas parte dos indicadores de desempenho, o planejamento do projeto da próxima versão, iniciado em 2015, prevê a evolução do software de acordo com novos indicadores e metas a serem aprovados. Ocorre que não foram definidos normativos atinentes aos controles internos implementados, de forma que ainda restam deficiências no ambiente de controle.

Em que pese os avanços alcançados para monitorar as áreas críticas da FINEP, o conjunto de indicadores de desempenho apresentados não abrangem adequadamente a amplitude do desempenho institucional da Empresa, restringindo sua contribuição para a tomada de decisões gerenciais.

Com efeito, não identificamos a utilidade do indicador Tempo de Ciclo do Processo de Análise, um dos quatro indicadores selecionados na amostra, uma vez que não representa com proximidade a situação que a FINEP pretende medir e não reflete a expressão dos produtos essenciais que a UJ se propôs a instituir. Este assunto será objeto de maior detalhamento em item específico deste Relatório.

Ademais, o conjunto de indicadores apresenta deficiências quanto à possibilidade de inferências sobre a qualidade do acompanhamento dos processos de prestação de contas por parte da FINEP, bem como sobre os resultados efetivos dos projetos executados com recursos da Entidade durante o exercício. Ademais, os indicadores avaliados não abordam quesitos essenciais como: série histórica, parâmetros adequados para fixação das metas, identificação de riscos quanto ao não atingimento dos objetivos e medidas de prevenção ou corretivas relacionadas a desvios em relação às metas estabelecidas.



Assim, consideramos que o conjunto de indicadores definidos para 2014 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.

2.11 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 das transferências voluntárias da Entidade, tanto no que se refere à normatização interna da análise da prestação de contas de convênios, cujos procedimentos não oferecem adequada segurança ao gestor, quanto na análise propriamente das prestações de contas dos convênios que compuseram a amostra.

Além disso, identificamos falhas graves no processo decisório que envolveu a mudança de sede do escritório da FINEP no Rio de Janeiro, fundamentado em análise inconsistente que concluiu indevidamente pela economicidade na mudança.

Com relação à execução do Plano Inova Empresa, embora faça parte do modo de atuação de uma agência de fomento algum descasamento entre volume de recursos captados e contratados, entendeu-se importante ressaltar que a FINEP contratou no âmbito deste Plano, recursos de financiamento reembolsável em valores bastante superiores ao captado no período, passando a depender do esforço conjunto de vários agentes envolvidos para garantir o lastro das operações financiadas.

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.

Relatório supervisionado e aprovado por:

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



1 CONTROLES DA GESTÃO

1.1 CONTROLES EXTERNOS

1.1.1 ATUAÇÃO DO TCU/SECEX NO EXERCÍCIO

1.1.1.1 INFORMAÇÃO

Cumprimento do Acórdão TCU Plenário 151/2015

Fato

O Acórdão TCU Plenário 151/2015 aborda o Convênio SIAFI n.º 515611, firmado entre a FINEP e a Associação Brasileira das Instituições de Pesquisa Tecnológica (ABIPTI), cuja prestação de contas final foi aprovada com ressalvas, devido a faltas de natureza formal. Apesar da aprovação, a FINEP glosou despesas no valor de R\$ 666.852,79 (seiscentos e sessenta e seis mil, oitocentos e cinquenta e dois reais e setenta e nove centavos) e aprovou o parcelamento do débito em 60 meses, conforme Resolução de Diretoria da FINEP 209/2014, de 04/09/2014, que determina que os valores devidos sejam corrigidos pelo IPCA do mês acrescido de juros simples de 1% ao mês, conforme Sistema de Débito do TCU.

O referido acórdão, de 04/02/2015, considera pertinente o acompanhamento do ressarcimento nas contas anuais da FINEP.

Assim, por meio da Solicitação de Auditoria n.º 201503445/01, de 28/05/2015, solicitamos à FINEP apresentar documentação comprobatória do recolhimento do débito referente às despesas glosadas no convênio referido.

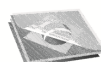
Em resposta, a FINEP encaminhou relatório do Sistema de Gestão do Recolhimento da União, da Secretaria do Tesouro Nacional, comprovando o recolhimento mensal da parcela corrigida, a partir de 03/10/2014 até 04/05/2015, totalizando o valor de R\$ 94.905,24. Desta forma, a partir da data de autorização do parcelamento, a instituição conveniente vem recolhendo mensalmente a parcela devida, demonstrando sua adimplência até o mês de maio de 2015.

1.1.1.2 INFORMAÇÃO

Cumprimento do Acórdão TCU Plenário 3440/2013

Fato

Por meio do Acórdão 3440/2013 Plenário, de 04/12/2013, item 9.3, o TCU determinou à FINEP, ao Conselho Diretor do FNDCT e ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação que, no prazo de 360 dias, desenvolvam e divulguem o modelo de avaliação global do FNDCT, que contemple os métodos, os indicadores e as informações para avaliar os resultados de cada modalidade de investimento dos recursos do fundo.



Por meio da Solicitação de Auditoria n.º 201503445/01, de 28/05/2015, solicitamos à FINEP informar as providências adotadas para atender a referida recomendação.

Em resposta, o MEMO/DAGI/APLA/002/2015, de 29/05/2015, informou o que segue:

- “1. o assunto vem sendo tratado no âmbito de um Grupo de Trabalho MCTI, Finep e CNPq (GT) que elaborou um plano de ação para o atendimento das determinações;*
- 2. o MCTI solicitou ao CGEE a apresentação de uma proposta metodológica de avaliação de resultados e impactos que atendesse à necessidade de dar uma visão global das atividades do FNDCT;*
- 3. a proposta – Modelo de Avaliação Global do FNDCT, foi entregue ao MCTI em 2014 e aprovada pelo GT em 24 de fevereiro de 2015 como subsídio para a construção de um modelo de avaliação institucional do FNDCT;*
- 4. no momento, o documento está em fase de validação da metodologia pelas partes interessadas;*
- 5. o GT aguarda a retomada dos trabalhos das instâncias decisórias competentes (Comitê de Coordenação Executiva, Conselho Diretor do FNDCT) para apreciação, validação e deliberação sobre a proposta.”*

Destacamos que o Acórdão TCU Plenário 65/2015, de 21/01/2015, prorrogou, para até 31/08/2015, o prazo para cumprimento das determinações constantes dos itens 9.2, 9.3, 9.5, 9.6 e 9.7 do Acórdão 3440/2013 - TCU - Plenário, em atendimento à solicitação do MCTI e da FINEP.

2 GESTÃO OPERACIONAL

2.1 AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS

2.1.1 EFETIVIDADE DOS RESULTADOS OPERACIONAIS

2.1.1.1 INFORMAÇÃO

Contratação de recursos de financiamento reembolsável no âmbito do Plano Inova Empresa

Fato

A fim de avaliar a sustentabilidade do Plano Inova Empresa, no que se refere à suficiência de lastro para apoiar as operações financiadas, solicitamos à FINEP informar o montante de recursos recebidos para financiar o Plano Inova Empresa, bem como o montante de recursos contratados e liberados para execução do plano, nos exercícios de 2013 e 2014.

Com relação aos recursos recebidos, o MEMO AFC n.º 12/2015, de 03/06/2015, esclareceu que os recursos financeiros são captados em diversas fontes (BNDES, FNDCT, FUNTTEL, Tesouro Nacional) para serem aplicados em todos os instrumentos de apoio e linhas de ação estabelecidos na política operacional da FINEP, de forma que não há captação específica para financiar o Plano Inova Empresa ou qualquer outro programa.

Reproduzimos, a seguir, o teor do citado memorando:



O Departamento de Captação (DCAP) tem como uma de suas atribuições captar recursos financeiros de modo a serem aplicados em todos os instrumentos de apoio e linhas de ação estabelecidos na política operacional da Finep, isso inclui, dentre outros, os Programas Inova, o Inovacred, as demandas espontâneas e o investimento direto em empresas.

No quadro que segue, apresentamos os recursos reembolsáveis recebidos pela Finep, por fonte de captação, no período de 2013 e 2014, sem destinação específica para quaisquer dos instrumentos e linhas. Essa destinação somente é definida quando da contratação dos projetos.

FONTE	2013	2014	TOTAL
BNDES AUTOMÁTICO	R\$ 5.998.623,56	R\$ 20.268.223,61	R\$ 26.266.847,17
BNDES EMPRÉSTIMO	R\$ 1.940.509.944,17	R\$ 1.969.730.943,59	R\$ 3.910.240.887,76
FNDCT EMPRÉSTIMO	R\$ 1.058.938.848,00	R\$ 1.000.000.000,00	R\$ 2.058.938.848,00
FUNTEL EMPRÉSTIMO	R\$ 200.000.000,00	R\$ 176.309.153,00	R\$ 376.309.153,00
TOTAL	R\$ 3.205.447.415,73	R\$ 3.166.308.320,20	R\$ 6.371.755.735,93

Fonte: DCAP/AFC – FINEP

Recursos recebidos (regime de caixa)

Com relação ao não reembolsável, os recursos recebidos pelo FNDCT são oriundos de repasses do Tesouro Nacional e dos pagamentos da dívida da Finep ao próprio FNDCT. Também para estes, não há carimbo para que Programa eles são destinados. Os valores totais estão a seguir:

FONTE	2013	2014	TOTAL
TRANSF. TESOURO	R\$ 1.731.019.204,26	R\$ 2.650.324.574,75	R\$ 4.381.343.779,01
RETORNO FINEP	R\$ 277.760.441,96	R\$ 434.012.468,61	R\$ 711.772.910,57
TOTAL	R\$ 2.008.779.646,22	R\$ 3.084.337.043,36	R\$ 5.093.116.689,58

Fonte: DCRF/ACOT

Recursos recebidos (regime de caixa)

Com relação ao aporte de recursos na execução do Plano Inova Empresa, o MEMO AFC n.º 12, de 03/06/2015, informou o montante de recursos liberados no período de 2013 e 2014, ao passo que o MEMO/DAGI/APLA/003/2015, de 10/06/2015, apresentou o total de recursos contratados no período.

Reproduzimos a seguir as informações e o quadro apresentado mediante o MEMO AFC n.º 12, de 03/06/2015:

As liberações a projetos reembolsáveis – executadas pelo departamento de tesouraria da Finep (DTES1) – e as liberações não reembolsáveis - executadas pelo departamento de tesouraria do FNDCT e outros (DTES2) – são feitas a projetos que compõem todos os instrumentos de apoio à inovação operados pela Finep.

Para possibilitar a segregação das liberações efetuadas para o Programa Inova Empresa, foi feita consulta à Área de Planejamento – APLA, de forma que fosse possível identificar as demandas não reembolsáveis e os projetos reembolsáveis que compõem o referido Programa. Os valores apresentados abaixo, portanto, não representam a totalidade dos desembolsos efetuados por esta financiadora nos exercícios de 2013 e 2014.

INSTRUMENTO	2013	2014	TOTAL
NÃO REEMBOLSÁVEL	R\$ 131.285.742,79	R\$ 202.641.565,75	R\$ 333.927.308,54
REEMBOLSÁVEL	R\$ 1.254.157.907,44	R\$ 3.640.480.807,63	R\$ 4.894.638.715,07
TOTAL	R\$ 1.385.443.650,23	R\$ 3.843.122.373,38	R\$ 5.228.566.023,61

Fonte: DTES1/DTES2 AFC – FINEP

Recursos recebidos (regime de caixa)



O MEMO/DAGI/APLA/003/2015, de 10/06/2015, apresentou as informações solicitadas quanto aos recursos contratados no período, como segue:

Sobre o assunto temos a informar que o Plano INOVA Empresa é composto por ações com integração de instrumentos (Chamadas Públicas do INOVA Empresa), Ações de Subvenção (Chamadas Subvenção), Ações Transversais que incluem Infraestrutura para Inovação (Sirius, EMBRAPPII, PNI), Ações de Descentralização (Inovacred e Tecnova) e demais ações de PDI nas áreas prioritárias estabelecidas no plano.

Desta forma, reunindo este conjunto amplo de instrumentos, e de acordo com a classificação adotada pelo Gabinete da Presidência da Finep e implementada pela Área de Planejamento, registramos os seguintes números de contratações no período de 2013-2014:

- Reembolsável	231 operações no valor de R\$ 14,03 bilhões
- Não reembolsável	262 operações no valor de R\$ 1,03 bilhão, sendo:
-NR para ICTs	131 operações no valor de R\$ 0,49 bilhão e
- Subv. Empresas	131 operações no valor de R\$ 0,54 bilhão
Total (Reemb + NR)	493 operações no valor de R\$ 15,06 bilhões

Com base nas informações apresentadas, verifica-se que o foco do Plano Inova Empresa está nas operações reembolsáveis, que representam o percentual de 93,6% dos recursos liberados e 93,2% dos recursos contratados no âmbito do Plano no período de 2013-2014, restando às operações não reembolsáveis uma fatia menos representativa de execução do Plano.

No que se refere à representatividade do Plano Inova Empresa frente aos outros programas e linhas de apoio da FINEP, destacamos que sua execução é bastante relevante no tocante às operações reembolsáveis, não apresentando destaque no que se refere às operações não reembolsáveis, considerando o período de 2013-2014. Isso porque as liberações de recursos reembolsáveis comprometeram o percentual aproximado de 76,8% do montante captado no período, ao passo que as liberações de recursos não reembolsáveis corresponderam a aproximadamente 6,5% do total captado no período.

Desta forma, concluiu-se que os recursos reembolsáveis captados pela FINEP nos exercícios de 2013 e 2014 não são suficientes para apoiar as operações de financiamento reembolsável contratadas no âmbito do Plano Inova Empresa no período. Isso porque a FINEP captou nos exercícios de 2013 e 2014 o total de R\$ 6,3 bilhões para aplicação em todos os instrumentos de apoio reembolsável e linhas de ação estabelecidos na sua política operacional, dentre os quais está o Plano Inova Empresa. Contudo, o valor das contratações reembolsáveis inseridas somente no âmbito do referido plano alcançou o total de R\$ 14,03 bilhões no mesmo período.

Diante do exposto, demonstra-se que a FINEP assumiu compromisso de aporte de recursos em exercícios seguintes sem a garantia da disponibilidade dos mesmos.

Tendo em vista que a FINEP contratou R\$ 14,03 bilhões de operações reembolsáveis e liberou o montante de R\$ 4,8 bilhões no período de 2013-2014, restou um saldo a liberar nos próximos exercícios de R\$ 9,23 bilhões.

Ressaltamos que o valor de R\$ 9,23 bilhões, correspondente a operações contratadas e não liberadas no Plano Inova Empresa, é bastante superior aos recursos captados pela



FINEP no período de 2013-2014 para todos os instrumentos de apoio e linhas de ação estabelecidos na política operacional da FINEP. Desta forma, reiteramos o risco assumido pelo gestor de não dispor de recursos para fazer face aos contratos assumidos.

Por outro lado, destacamos a limitação do gestor para celebrar novos contratos a partir de 2015, dada a característica de plurianualidade dos contratos de financiamento, uma vez que os recursos captados em cada exercício já estão parcialmente comprometidos com contratos celebrados em exercícios anteriores.

O Relatório CGU/Regional-RJ n.º 201317551, de 13/02/2014, já havia apontado a ausência de fontes específicas de financiamento do Plano Inova Empresa como um elemento crítico ao processo, expondo ao risco o lastro das operações financiadas e comprometendo os objetivos do plano a médio e longo prazo.

De acordo com o referido relatório, os recursos alocados ao plano são os mesmos já movimentados pela Empresa, com previsão adicional específica apenas do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) no INOVACRED, um dos programas descentralizados do Plano.

Com fundamento nas informações apresentadas pela FINEP, ratificamos que as fontes de recursos utilizadas para apoiar as operações contratadas no âmbito do Plano Inova Empresa nos exercícios de 2013 e 2014 foram as fontes usuais da FINEP e não houve qualquer aporte adicional de recursos, nem mesmo oriundos do FAT, contrariando a previsão apresentada. Ainda assim, a FINEP firmou contratos de financiamento reembolsável assumindo compromissos futuros sem a garantia da disponibilidade dos recursos correspondentes.

Por meio da Solicitação de Auditoria n.º 201503445/03, de 10/06/2015, solicitamos à FINEP disponibilizar as atas de reunião do Comitê Gestor do Plano Inova Empresa com vistas a verificar se houve tratamento da questão da disponibilidade de recursos, porém as atas não foram disponibilizadas. A esse respeito, o gestor informou o que segue, mediante e-mail enviado pela Auditoria Interna em 15/06/2015:

“O Comitê Gestor do Plano Inova Empresa bem como a Secretaria Técnica foram instituídos por meio da Portaria Interministerial nº766 de 8 de Agosto de 2013. Tal portaria, anexada a este documento, estabeleceu o Ministro da Ciência e Tecnologia como instituição coordenadora de ambas as instâncias.

Desta forma, o secretariado das reuniões é de organização e responsabilidade do Ministério de Ciência Tecnologia e Inovação que por tanto, pode ser consultado sobre a apresentação de tais atas.”

Por meio da Solicitação de Auditoria n.º 201503445/05, de 16/06/2015, solicitamos à Diretoria Executiva da FINEP justificar as contratações de operações reembolsáveis sem a disponibilidade de recursos correspondentes, bem como informar as providências adotadas para enfrentar a problemática. Pela resposta do gestor, mediante o Ofício PRES/FINEP n.º 006730, de 06/07/2015, verifica-se que as contratações se basearam não apenas nos recursos captados, mas nas projeções de fluxo de caixa de origens diversas, que garantem a disponibilidade de recursos para as posteriores liberações, obedecendo aos limites definidos pelas instâncias superiores, dentro dos prazos estabelecidos.

Reproduzimos a seguir o teor do referido ofício:



“Em nome da Diretoria Executiva desta Empresa, esclarecemos que as contratações de operações de financiamento reembolsável de projetos, pela Finep, se referem a períodos de execução, com as consequentes liberações de recursos, por um período de dois a três anos, e não em parcela única no ato da contratação. Dessa forma, as contratações levam em conta os fluxos de caixa previstos e não apenas os recursos já captados. As origens de recursos desses fluxos de caixa são diversas e incluem, além das captações já acertadas a ingressar, também outros recursos, tais como: o saldo inicial de disponibilidade de caixa, os retornos de amortizações de financiamentos reembolsáveis anteriormente concedidos e as receitas líquidas da empresa (deduzidas as despesas previstas), englobando receitas de juros dos empréstimos, taxas de administração e receitas financeiras de aplicação das disponibilidades.

A maior parte dos contratos de financiamento assinados se refere ao Programa de Sustentação do Investimento – PSI. Foi definido, de início, com o Ministério da Fazenda que os recursos para os financiamentos do PSI seriam repassados à Finep através de empréstimos pelo BNDES, de forma a evitar o impacto no resultado primário da União. Para as primeiras três etapas do programa, os recursos foram contratados e recebidos integralmente pela Finep. Para a quarta etapa do PSI, correspondente aos financiamentos incluídos na Resolução 4.300 do CMN, de 30/12/2013, integralmente contratados pela Finep, foi assinado um novo contrato com o BNDES, no valor de R\$ 2,0 bilhões, que se encontra ainda pendente da concessão de aval da União pelo Tesouro Nacional. Esse pedido foi encaminhado ao Tesouro em 19 de janeiro de 2015 e tem disso objeto de sistemático acompanhamento pela Finep. Essa demora já levou a Finep a negociar e obter do BNDES a prorrogação do prazo para apresentação do aval, que é cláusula contratual. A Resolução 4.300 estabelecia o prazo até 31/12/2014 para que os financiamentos fossem contratados, com a possibilidade de liberação financeira até 2017.

Posteriormente à Resolução 4.300, o CMN emitiu, ainda, as resoluções 4.356, de 31/07/2014, e 4.391, de 19/12/2014, que ampliaram os limites dos financiamentos do PSI pela Finep em mais R\$ 3,0 bilhões, atingindo o limite total de R\$ 11 bilhões. A Resolução 4.356 mantinha o prazo de 31/12/2014 (sic) para as contratações e apenas a Resolução 4.391, que elevou o limite de contratações em mais R\$ 1 bilhão, se referia a financiamentos a serem contratados no exercício de 2015, com liberações possíveis até 2018.

Embora a Finep contasse com o empréstimo de R\$ 2,0 bilhões (PSI-4) do BNDES para a execução da quarta etapa do PSI, o fluxo de caixa previsto para 2015 comporta perfeitamente os compromissos assumidos de liberações financeiras, devendo encerrar o exercício com um saldo de disponibilidade financeira de R\$ 1,9 bilhão. Nessa projeção, de forma conservadora, não foi incluído o ingresso dos recursos do empréstimo PSI-4 assinado com o BNDES ainda em 2014, no valor de R\$ 2,0 bilhões.

No fluxo de caixa previsto para 2016, com dados referentes à proposta de PDG já encaminhada ao DEST, foi previsto um volume de liberações de recursos de R\$ 5,1 bilhões. Para fazer frente a esse volume de operações, maior que a previsão para 2015, a necessidade prevista de ingresso de novas captações é de R\$ 1,5 bilhão. Novamente, de forma conservadora, a Finep não incluiu nesse fluxo de caixa o recebimento dos R\$ 2 bilhões contratados com o BNDES em 2014, embora conte que antes disso eles sejam efetivamente recebidos do BNDES, cobrindo com folga essa necessidade. Mesmo que, em um cenário de pior caso, esses recursos não sejam integralmente recebidos, o valor necessário é compatível com as previsões de possibilidade de captação de novos empréstimos do FNDCT e do Funttel, que ocorrem anualmente e têm sido da ordem de R\$ 1,2 bilhão. Obtendo-se o aval da União e, conseqüentemente, os recursos do empréstimo PSI-4 do BNDES, será mantido para o final de 2016 o mesmo nível de saldo de caixa do final de 2015, dando conforto à programação financeira de 2017, para a qual é prevista justamente a necessidade de R\$ 2,0 bilhões de captação.

Reiteramos que todas as contratações de financiamentos de projetos efetuadas pela Finep no âmbito do PSI se basearam nos limites para ela estabelecidos nas resoluções do CMN, que totalizaram um limite de R\$ 11 bilhões, com as condições estabelecidas nestas resoluções, e tiveram a previa negociação com o Ministério da Fazenda de que seriam repassados recursos para a execução desses financiamentos por meio de empréstimos através do BNDES, avalizados pela União.

Concluimos que as contratações efetuadas obedeceram aos limites definidos pelas instâncias superiores, dentro dos prazos estabelecidos, e se basearam nas projeções de fluxos de caixa que garantissem a disponibilidade de recursos para as posteriores liberações de recursos,



decorrentes dessas contratações. O fluxo de caixa previsto continua sendo monitorado e periodicamente atualizado de forma que, havendo necessidade, poderá vir a ser reduzido o volume de novas contratações, mas no momento não há nada que indique o risco de falta de recursos para honrar os contratos já assinados.

Seguem em anexo os fluxos de caixa projetados e as resoluções do BACEN.”

Pela manifestação do gestor, verifica-se que a Finep vem acompanhando o descompasso entre as contratações e disponibilidades, com base em projeções de fluxo de caixa, baseadas nas negociações realizadas com agentes externos à gestão da UJ.

Destacamos, todavia, que o Plano Inova Empresa, tal qual anunciado pela Presidente da República, deveria ter seus recursos aplicados nos exercícios de 2013 e 2014, previsão essa não cumprida.

O êxito do plano, dentre outros diversos fatores, depende da disponibilidade de recursos dos agentes executores, inclusive para plena execução dos contratos que já receberam desembolso parcial, uma vez que a interrupção do financiamento nesses casos tem grande chance de levar à perda de todo o investimento. Para tanto, faz-se necessária a conjugação de esforços de todos os agentes envolvidos, tais como Presidência da República, Ministério da Fazenda, BNDES, FINEP, dentre outros.

Adicionalmente, após terem conhecimento do conteúdo da versão preliminar do Relatório, os ex-dirigentes da empresa encaminharam nova manifestação por meio do Ofício FINEP n.º 011.210/2015, de 19/11/2015, conforme segue:

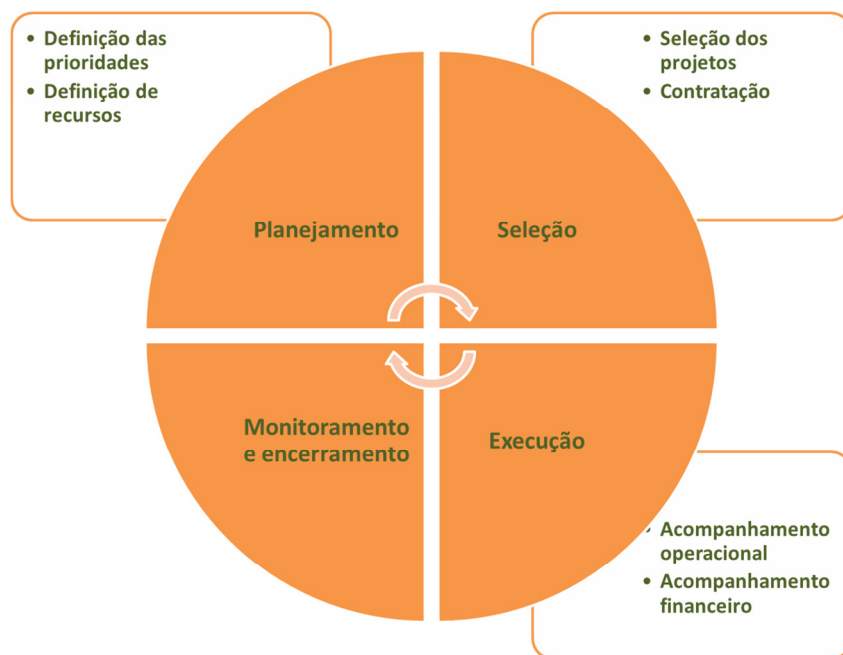
“II – Respostas aos questionamentos relativos ao Inovaempresa.

O Relatório de Auditoria Anual de Contas da Finep, no período 2014, apresenta preocupações da Controladoria Geral da União – CGU – em relação ao Plano Inova Empresa. No documento, consta que “Com relação à execução do Plano Inova Empresa, ressaltamos que a FINEP contratou recursos de financiamento reembolsável em valores superiores ao captado no período, dependendo do esforço conjunto de vários agentes envolvidos para garantir o lastro das operações financiadas”.

A afirmação não é adequada. O Relatório transmite a ideia equivocada de que agentes envolvidos na execução do Plano Inova Empresa teriam “socorrido” a Finep, após a constatação de uma conduta temerária.

O equívoco começa na constatação de que o Relatório parece indicar o desconhecimento do ciclo operacional da Finep. O ciclo operacional da empresa pode ser sintetizada (sic) nos seguintes momentos:





Conforme consta do Relatório, a Finep oferta recursos de diversas fontes (BNDES, FNDCT, FUNTTEL, Tesouro Nacional) além de operar recursos próprios. Esses recursos são aplicados nas operações de crédito, para as empresas selecionadas por meio de processos que analisam o respectivo mérito de cada proposta. No mesmo Relatório, consta ainda a informação de que tais recursos não são vinculados a nenhum programa específico.

No biênio 2013-2014, a captação de recursos para operações de crédito totalizou R\$6,37bilhões, das seguintes fontes: BNDES (automático/empréstimo), FNDCT, FUNTTEL. Registre-se, ainda, que a quase totalidade dos recursos captados pela Finep foram negociados com a União no âmbito do PSI e apenas repassados através do BNDES. A captação de recursos para operações não-reembolsáveis totalizou R\$ 5,23 bilhões.

No mesmo período, a Finep contratou operações de crédito que totalizaram R\$14,03bilhões, e operações não-reembolsáveis que totalizaram R\$1,03bilhão. Do total de R\$15,06bilhões, R\$14,03bilhões corresponderam às operações abrangidas pelo Plano Inova Empresa, entre operações de crédito e não-reembolsáveis (inclusive a subvenção econômica). Em relação aos desembolsos, R\$4,89 bilhões corresponderam aos desembolsos a operações do Plano Inova Empresa.

A desproporção entre recursos contratados e recursos liberados é uma condição perfeitamente normal para a Finep, dado que os projetos de desenvolvimento científico e tecnológico são predominantemente plurianuais. Em relação a essa questão:

- 1) Os recursos do FNDCT, aplicados em operações de crédito e não-reembolsáveis, são definidos a cada exercício, por ocasião da elaboração da Lei do Orçamento Anual (LOA), a operação da Finep já atua considerando o comprometimento de recursos futuros para os desembolsos posteriores dos projetos contratados.
- 2) Os recursos do FUNTTEL, assim como os do FAT (onde não houve captação no período 2013-2014) são negociados periodicamente com os respectivos conselhos gestores dos Fundos. Portanto, mesmo que os recursos captados no período sejam insuficientes para honrar os compromissos financeiros contraídos com a autorização do Fundo, a Finep mantém interlocução permanente sobre a evolução da carteira de operações contratadas e solicita, quando necessário, a concessão de novos empréstimos. No caso específico do FAT, cuja custódia dos recursos impõe custos à Finep, as solicitações alvo de planejamento que resulte numa operação célere de desembolsos.
- 3) As Resoluções da Secretaria do Tesouro Nacional relacionado ao repasse de recursos do PSI estipula o limite de equalização do orçamento, não necessariamente pressupõe o imediato repasse dos recursos para a Finep.



A descrição acima sintetiza as características dos recursos mais comumente aplicados pela Finep em seus contratos e convênios. Nenhuma das fontes contratadas pressupõe que a Finep detenha a custódia integral dos recursos a serem concedidos em todos os anos da execução dos projetos, à exceção dos recursos obtidos nos contratos do PSI I, II e III (assim denominados internamente, que correspondem a um total de R\$ 6 bilhões).

Sendo assim, o fato da Finep ter captado R\$11,60bilhões no período 2013-2014 e de ter contratado R\$15,06bilhões não configura nenhuma temeridade, dado que parte dos recursos contratados correspondem a compromissos financeiros dos próximos exercícios e que serão oportunamente captados. Especificamente em relação às operações abrangidas pelo Plano Inova Empresa, a Finep informou que foram desembolsados R\$5,23bilhões no total. Em síntese, temos:

Recursos contratados (em R\$bilhões)	R\$15,06
Recursos Captados (em R\$bilhões)	R\$11,60
Recursos Desembolsados no âmbito do Plano Inova Empresa (em R\$bilhões)	R\$ 5,23

Consta do Relatório de Auditoria de Contas Anual: “concluiu-se que os recursos reembolsáveis captados pela FINEP nos exercícios de 2013 e 2014 não são suficientes para apoiar as operações de financiamento reembolsável contratadas no âmbito do Plano Inova Empresa no período (...) Diante do exposto, demonstra-se que a FINEP assumiu compromisso de aporte de recursos em exercícios seguintes sem a garantia da disponibilidade dos mesmos”. A conclusão é óbvia e a situação relatada não contém nada de grave, dado o ciclo de captação das fontes aplicadas pela Finep.

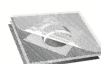
Uma crítica específica, presente no Relatório, diz respeito à ausência de captações originadas do Fundo do Amparo ao Trabalhador (FAT), previsto para o aporte de recursos no programa INOVACRED, que concede crédito para micro, pequenas e médias empresas. Tal situação tem sido alvo de negociação permanente com aquele Fundo. Cumpre registrar, no entanto, que parte dos recursos destinados ao programa são originados da Finep, até que sejam efetivamente aportados os recursos anunciados pela Presidenta Dilma Rousseff em março de 2013, na data do lançamento do Plano.

Em relação ao PSI, reitera-se a resposta dada pela Finep à CGU: “Posteriormente à Resolução 4.300, o CMN emitiu, ainda, as resoluções 4.356, de 31/07/2014, e 4.391, de 19/12/2014, que ampliaram os limites dos financiamentos do PSI pela Finep em mais R\$ 3,0 bilhões, atingindo o limite total de R\$ 11 bilhões. A Resolução 4.356 mantinha o prazo de 31/12/2014 (sic) para as contratações e apenas a Resolução 4.391, que elevou o limite de contratações em mais R\$ 1 bilhão, se referia a financiamentos a serem contratados no exercício de 2015, com liberações possíveis até 2018.”.

Não há, portanto, indício de atuação temerária, tal como menciona o teor do Relatório em questão. A Diretoria da Finep atuou de forma consciente, compreendendo a natureza distinta das diversas fontes de recursos conjugadas para a execução do Plano Inova Empresa.”

Ao contrário do que afirma o gestor, este Órgão de Controle não caracterizou como temerária a atuação da FINEP no que se refere à execução do Plano Inova Empresa e, por isso, não apresentou qualquer recomendação para correção de conduta, apuração de responsabilidade ou sequer aprimoramento da gestão.

O intuito foi tão somente apresentar o relevante o descompasso entre os recursos captados e contratados no período. Ainda que algum descompasso seja usual, conforme destaca o gestor, entendemos que a situação merece atenção das autoridades competentes e da sociedade em geral, uma vez que se contrariou a previsão da



Presidência da República de aporte adicional de recursos para a execução do Plano Inova Empresa.

Por outro lado, deve-se destacar a deficitária situação fiscal do País, o que torna ainda mais relevante a preocupação com o lastro financeiro das operações contratadas. Nesse sentido, destaca-se a manifestação do gestor que menciona o orçamento do FNDCT, dentre outras fontes, para aplicação nas operações de crédito, alertando-se para a redução da execução dos recursos do Fundo no exercício de 2014.

Conforme consulta ao SIAFI, o total de recursos liquidados pelo FNDCT no exercício de 2014 sofreu significativa queda com relação ao exercício anterior, representando apenas 33% do valor liquidado em 2013. Tais informações vão ao encontro da preocupação quanto ao lastro para fazer face às operações contratadas.

Ressalte-se que os números foram reproduzidos tais quais apresentados pelo gestor, buscando enfatizar a necessidade de aporte de recursos para a plena execução dos contratos celebrados.

2.1.2 SISTEMA DE INFORMAÇÕES OPERACIONAIS

2.1.2.1 INFORMAÇÃO

Estágio de implantação do Projeto Modernize

Fato

O Projeto Modernize pretende realizar uma ampla reestruturação, pelo aprimoramento e pela modernização dos processos e dos sistemas informatizados da FINEP. É resultado de um trabalho de pesquisa e planejamento iniciado em 2008, tendo sido concebido em seis fases distintas, quais sejam: (1) Definição do Modelo Conceitual; (2) Elaboração de editais de licitação; (3) Contratações; (4) Preparação interna; (5) Definição da Solução Integrada; e (6) Implementação da Solução Integrada.

Atualmente, o projeto está na Fase 6, mais especificamente na subfase 6.2, de implementação da Solução Integrada, cuja conclusão foi prevista para 2015.

A Fase 6 está subdividida em quatro subfases, conforme segue:

- Subfase 6.1 - Preparação para a implementação: atualização dos originais do Planejamento e Organização do Projeto, do Plano de Gestão da Mudança e do Plano de Comunicação; mobilização interna (recursos humanos, físicos e logísticos etc.), conforme estabelecido nos planos de implementação;
- Subfase 6.2 – Implementação: é o cerne da execução do projeto, representada pelas aquisições e contratações previstas nos planos de implementação, os desenvolvimentos, a integração das soluções, bem como a transferência da tecnologia, com o apoio da consultoria;
- Subfase 6.3 - Acompanhamento pós-implantação e ajustes: trata-se de um período para observar a acomodação da solução implementada e realizar os ajustes que forem necessários, em quaisquer das questões tratadas no projeto;



- Subfase 6.4 - Encerramento do projeto: é a consolidação dos resultados alcançados, incluindo pesquisa de satisfação com clientes internos e externos, estudo comparativo dos níveis de indicadores de performance passados e atuais, melhorias em processos, sistemas, estruturas, gerenciamento em geral, gerenciamento de riscos, confiabilidade etc, oferecendo, ainda, um relatório de lições aprendidas e um relatório de conclusão com recomendações.

No âmbito da Fase 3, a FINEP contratou duas empresas: TOTVS S/A, CNPJ 53.113.791/0001-22, de agora em diante tratada apenas por TOTVS (contrato n.º 2011.0024.00), e a *Path Itts Information Technology & Telecom Service Ltda*, CNPJ 03.220.219/0001-94, de agora em diante tratada apenas por Path (contrato n.º 2011.0084.00). O contrato com a TOTVS abrange as Fases 5 e 6 do Projeto, sendo que seu papel na Fase 5 é definir a Solução Integrada para a modernização de processos e sistemas de informação da FINEP, materializada pela documentação, controle, otimização e integração de seus processos de negócios e pelo alinhamento da Tecnologia da Informação para suportá-los. Na Fase 6, a função da TOTVS é prestar assessoria à FINEP na gestão e no acompanhamento da implementação da Solução Integrada definida na Fase 5. Por sua vez, o contrato com a *Path* está limitado à Fase 5, cabendo-lhe assessorar a FINEP no controle de qualidade de determinados produtos entregues pela TOTVS.

O final da Fase 5 foi marcado pela entrega dos seguintes produtos pela empresa TOTVS: Plano de Implementação da Solução Integrada (P32) e Indicadores de Desempenho do Projeto e Plano de Monitoramento (P33).

Conforme previsto, a Fase 6 foi iniciada com a atualização do Plano de Implementação e Gestão da Solução Integrada, dando origem ao produto P35 - Atualização do P32 - Plano de Implementação e Gestão da Solução Integrada.

Verificamos, portanto, que o Plano de Implementação e Gestão da Solução Integrada é um produto desenvolvido pela TOTVS, cuja qualidade foi atestada pela Path. De forma geral, a FINEP está seguindo as diretrizes traçadas no Plano para implementação da Solução Integrada. Além disso, verificamos que o Plano de Implementação e Gestão da Solução Integrada guarda conformidade com os demais produtos entregues pela empresa TOTVS ao longo da Fase 5 do Projeto Modernize.

Por outro lado, destacamos que a implementação da Solução Integrada foi aprovada formalmente pela Diretoria Executiva da FINEP, por meio da Resolução de Diretoria 188/13, de 26/04/2013.

Adicionalmente, em 01/10/2013, por meio da RES/DIR/0532/13, a Diretoria Executiva da FINEP aprovou a proposta apresentada pela empresa TOTVS de dividir o processo de aquisição e implementação da Solução Integrada em duas ondas, sendo que o escopo da primeira onda de aquisição e implantação recaiu sobre os processos de suporte (*back office*), representados pelas áreas de recursos humanos, área financeira, compras e



contratos administrativos. Já a segunda onda englobará os demais processos da empresa, relacionados às áreas finalísticas.

A primeira onda de aquisição e implementação está em andamento, conforme Pregão Eletrônico n.º 02/2014 e contrato decorrente (contrato n.º 20.14.0025.00). De acordo com o P35, o prazo de conclusão da primeira onda de implantação é 20 meses, a contar de setembro de 2013.

Posteriormente, a Diretoria Executiva autorizou o início das atividades da segunda onda do Projeto Modernize, a partir de 27/01/2015, conforme Resolução de Diretoria n.º 0027/2015, de 12/02/2015.

2.1.2.2 INFORMAÇÃO

Avaliação dos mecanismos de controle de gerenciamento do Projeto Modernize

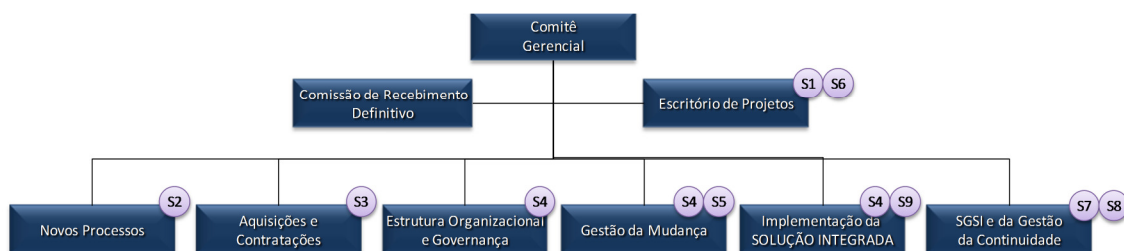
Fato

Ao final da Fase 5 do Projeto Modernize, a empresa TOTVS entregou à FINEP o produto P32 - Plano de Implementação e Gestão da Solução Integrada.

Conforme previsto no Projeto, a Fase 6 foi iniciada com a atualização do P32, dando origem ao produto P35 - Atualização do P32 - Plano de Implementação e Gestão da Solução Integrada.

Destaca-se que, diferentemente do P32, que abrangeu o cenário completo de implementação da Solução Integrada, o P35 contempla o escopo da primeira onda de implantação da Solução Integrada. Além disso e dentre outras informações relevantes, o P35 apresenta a estrutura organizacional e de governança da Fase 6 do Projeto Modernize, conforme segue:

Figura 1: Estrutura Organizacional da Fase 6 do Projeto Modernize:



Nota 1: A indicação de S1, S2, S3, S4, S5, S6, S7, S8 e S9 na figura acima se refere aos Serviços a serem entregues pela TOTVS ao longo da fase 6 do Projeto Modernize. Os seis primeiros serviços estão sendo executados e os três últimos ainda não tinham sido iniciados em 31/12/2014.

Nota 2: Os recursos de cada agrupamento da estrutura, suas atribuições e competências estão detalhados no P35. Ressaltamos que consta do documento a informação de que a estimativa de recursos para a Fase 6 levou em consideração a estimativa de horas por Serviços descrita no Edital da Concorrência FINEP n.º 01/2010.

Nota 3: Está previsto o seguinte número de pessoas alocadas na Fase 6 do Projeto Modernize: 14 profissionais FINEP (não incluídos os 22 usuários-chave), 25 profissionais do fornecedor da Solução



Integrada e 15 profissionais da TOTVS. Destacamos que há representantes da FINEP em todos os componentes da estrutura organizacional do Projeto.

O Comitê Gerencial é responsável por controlar e monitorar o andamento do Projeto Modernize; coordenar os líderes de trabalho; direcionar e priorizar os esforços da equipe do projeto para garantir que as metas definidas sejam atingidas; negociar a alocação de recursos humanos e financeiros para o projeto; aprovar, apoiar e divulgar as decisões relativas ao projeto; coordenar a comunicação entre as diversas frentes de trabalho, dentre outras.

À Comissão de Recebimento Definitivo compete deliberar sobre os Planos de Execução de Produtos e Serviços (PEP e PES) apresentados pelas empresas contratadas, bem como sobre os Produtos e Serviços recebidos, em conformidade com os critérios definidos e com os ritos estabelecidos nos editais envolvidos no Projeto.

Às demais frentes de trabalho compete realizar as atividades de seu Programa/Projeto segundo o Plano, respeitando os prazos, escopo e qualidade definidos. Além disso, devem manter o Escritório de Projetos e o Comitê Gerencial informados a respeito do andamento de suas atividades, reportando-lhes qualquer risco identificado.

A respeito da governança do Projeto Modernize na Fase 6, o P35 prevê a utilização de relatório de status e reuniões periódicas e sistemáticas para solicitação e recebimento dos Produtos e Serviços.

O Relatório de Status tem como objetivo principal apresentar o andamento semanal do projeto para as partes interessadas, contendo análises comparativas. O documento deve contemplar: resumo executivo, com a consolidação da situação atual do Projeto, explicando as tendências, os principais desvios e o resumo das principais questões; status do cronograma e das atividades de cada Programa/Projeto; informações sobre os riscos e problemas de cada Programa/Projeto; plano de resposta para os riscos e problemas apresentados; monitoramento dos indicadores de desempenho, conforme Produto P33 - Indicadores de Desempenho e Plano de Monitoramento.

As reuniões periódicas, de responsabilidade do Escritório de Projetos, são de dois tipos: reuniões de status e reuniões do Comitê Gerencial.

As reuniões de status têm periodicidade semanal e os seguintes objetivos: apresentar o status do cronograma e das atividades de cada Programa/Projeto; apresentar os riscos e problemas de cada Programa/Projeto, bem como seus planos de resposta; e monitorar os indicadores de desempenho definidos para a Fase 6. Devem participar destas reuniões os Líderes das Frentes de Trabalho, membros do Comitê Gerencial e Escritório de Projetos.

Por outro lado, as reuniões do Comitê Gerencial, de periodicidade mensal, visam à consolidação da situação atualizada do Projeto, explicando as tendências, os principais desvios e o resumo das principais questões. Devem participar destas reuniões os membros do Comitê Gerencial e Escritório de Projetos.

Após cada reunião, deve ser gerada uma ata para o registro dos posicionamentos e decisões tomadas, bem como listas de tarefas e pendências para acompanhamento de atividades, recursos críticos e prazos.

Por fim, o Plano de Implementação e Gestão da Solução Integrada detalha o procedimento para solicitação e recebimento dos Produtos e Serviços da Fase 6 do projeto.

Consideramos que estão clara e adequadamente definidas as responsabilidades para o Plano de Implementação e Gestão da Solução Integrada. Contudo, verificamos fragilidades na governança do Plano, notadamente no que se refere à atuação do Comitê Gerencial, que se reuniu apenas uma vez, no mês julho/2014, para exercer suas atribuições, em desconformidade com a periodicidade prevista no Plano. O assunto está apresentado em item específico deste relatório.

Com relação às reuniões de status, verificamos os relatórios e as atas das reuniões realizadas ao longo da Fase 6 do Projeto Modernize, até dezembro de 2014, com periodicidade semanal. Consideramos adequado o registro da evolução da implantação da solução integrada, demonstrando as atividades desenvolvidas, a atualização do cronograma, o registro dos principais riscos e pontos de atenção, bem como as deliberações pertinentes. Todavia, nem os relatórios de status nem as atas das reuniões de status registraram o monitoramento dos indicadores de desempenho, conforme previsto no P35.

A esse respeito, destacamos que, no âmbito da Fase 5 do Projeto Modernize, a TOTVS entregou o Produto P33 - Indicadores de Desempenho e Plano de Monitoramento, o qual estabeleceu que o método a ser utilizado para medir o desempenho do projeto será o Gerenciamento do Valor Agregado, que integra medidas sob três aspectos: escopo, custos e cronograma. O desempenho e o progresso do Projeto devem ser avaliados a partir do monitoramento dessas três variáveis.

De acordo com a metodologia prevista no P33, o monitoramento dos indicadores deve ser realizado pelo Escritório de Projeto, com periodicidade semanal, cujo relato deve ser realizado nas reuniões de status. Contudo, como já ressaltado, o monitoramento dos indicadores de desempenho não foi tratado nas referidas reuniões.

Além disso, consideramos que os indicadores de desempenho apresentados no P33 não são suficientes para verificar o alcance dos objetivos propostos e/ou a adequada execução do Plano de Implementação da Solução Integrada da FINEP, uma vez que não aferem a qualidade do desempenho da Solução Integrada, restringindo-se a informar sobre as variações de escopo, custos e cronograma.

Adicionalmente, o Plano de Implementação e Gestão da Solução Integrada (P35) apresenta a metodologia para controle e garantia da qualidade do Projeto na Fase de Implementação. A esse respeito, o Planejamento da Qualidade prevê o estabelecimento dos parâmetros ou métricas de qualidade, no início da Fase 6, que serão utilizados como pontos de controle de algum evento do Projeto, cuja qualidade se deseja medir.

Por meio da Solicitação de Auditoria n.º 201411456/10, de 04/11/2014, solicitamos apresentar as métricas de qualidade estabelecidas para a 1ª onda da Fase 6, bem como o registro do monitoramento da qualidade e recomendações apresentadas.

Por e-mail de 11/11/2014, o Gerente do Projeto Modernize informou a definição de oito métricas de qualidade para a 1ª onda da fase 6 do Projeto, conforme segue:

a) Utilização de padrão de nomenclatura para os produtos



b) Utilização de templates (SPS, PEP, SEA, TREP, TRED, controle de banco de horas de serviços, atas de reunião, templates de arquivos “doc”, “xls” e “ppt”

c) Realização de Quality Assurance (QA) com especialistas para aporte de conhecimento especializado

O acompanhamento das métricas mencionadas nos itens a), b) e c) é realizado no momento do Quality Assurance (QA), realizado pela equipe da TOTVS e seu registro consta dos Relatórios de Monitoramento da Qualidade emitidos mensalmente e também em cada um dos relatórios de QA de produto.

d) Gestão da qualidade de implementação dos sistemas selecionados através da revisão funcional com os USUÁRIOS-CHAVE, visando incluir o conhecimento do usuário no processo de desenho das soluções, bem como identificar eventuais diferenças de expectativas no estágio o mais cedo possível

Essa métrica é monitorada através da avaliação e homologação da SOLUÇÃO INTEGRADA com os USUÁRIOS-CHAVE de cada macroprocesso correspondente. O monitoramento do estágio e da qualidade da entrega é corroborado através do registro na reunião de status semanal, conforme necessidade.

e) Aplicação de uma metodologia de testes robusta

O monitoramento da aplicação da metodologia de testes é realizado a partir de reuniões periódicas onde são identificados a quantidade de testes realizados X planejados; quantidade de questões levantadas; o status do atendimento de cada questão. Para além disso, foi disponibilizada pela Walar uma ferramenta informatizada de registro e acompanhamento dos chamados para tratamento das questões levantadas.

f) Melhoria contínua dos processos internos do Projeto pelo Escritório de Projetos e a equipe de Gestão do Projeto

Semanalmente, nas reuniões de status do projeto, são discutidas as melhorias necessárias, em processos e na equipe de gestão e o registro é feito em ata das referidas reuniões.

g) Utilização de repositório compartilhado para gestão de documentação eletrônica

O monitoramento da utilização do repositório é feito pelo PMO do projeto, junto às frentes de cada serviço e ao fornecedor, garantindo que as atualizações estejam sempre em dia.

h) Coleta do nível de satisfação através do controle de feedbacks em eventos como: apresentação da FASE às partes interessadas, apresentações/workshops de PRODUTOS e treinamentos os agentes de mudança.

O monitoramento é feito através da coleta de avaliações de reação, para apresentações, workshops e treinamentos. Quanto a produtos, o monitoramento ocorre através dos relatórios de QA emitidos pela equipe técnica da TOTVS para cada um dos produtos entregues pela Walar.

Em resposta à Solicitação de Auditoria n.º 201411456/07, de 30/10/2014, foram apresentados os Relatórios de Monitoramento da Qualidade (RMQs) elaborados pela empresa TOTVS no exercício de 2014. Verificamos que o RMQ de maio/2014 apresentou oito indicadores desenvolvidos para monitoramento da qualidade da implantação da Solução Integrada, em cada frente de trabalho no projeto, relacionados a seguir:

- 1) Comparecimento dos participantes nas reuniões de status;
- 2) Curva S;
- 3) Quantitativo de replanejamentos que impactam o Go-Live;
- 4) Índice de cumprimento do prazo de validação dos processos gerados nos CRPs;
- 5) Índice de conformidade dos Produtos;
- 6) Acesso ao site Modernize;
- 7) Navegação dentro do site Modernize;
- 8) Feedbacks recebidos por canal (e-mail, site, ramal, avaliações).



O RMQ de outubro/2014 acrescentou outro indicador ao rol, qual seja, índice de cumprimento da realização de testes.

De forma geral, consideramos que os indicadores de qualidade reproduzidos acima complementam o conjunto de indicadores apresentados no P33, agregando informações relevantes para monitoramento da execução da Solução Integrada. Contudo, verificamos fragilidades na definição e utilização dos indicadores de desempenho, notadamente do que se refere a sua auditabilidade e objetividade, o que prejudica o monitoramento dos seus resultados.

As fragilidades referentes aos indicadores do Projeto Modernize são apresentadas em itens específicos deste relatório.

2.1.2.3 CONSTATAÇÃO

Reuniões do Comitê Gerencial sem periodicidade sistemática

Fato

O Comitê Gerencial é a instância máxima prevista na estrutura organizacional da Fase 6 do Projeto Modernize, conforme apresentado no Plano de Implementação e Gestão da Solução Integrada (P35).

Dentre outras responsabilidades, ao Comitê Gerencial compete controlar e monitorar o andamento do Projeto Modernize; coordenar os líderes de trabalho; direcionar e priorizar os esforços da equipe do projeto para garantir que as metas definidas sejam atingidas; negociar a alocação de recursos humanos e financeiros para o projeto; aprovar, apoiar e divulgar as decisões relativas ao projeto; coordenar a comunicação entre as diversas frentes de trabalho.

Com vistas à governança do Projeto Modernize, o P35 definiu que o Comitê Gerencial deve se reunir sistematicamente, com periodicidade mensal, objetivando o acompanhamento, controle e tomada de decisão no âmbito do Projeto Modernize. Contudo, constatamos a realização de apenas uma reunião do Comitê Gerencial, em 14/07/2014, evidenciando o descumprimento da periodicidade prevista para a realização destas reuniões.

Causa

Governança do Projeto Modernize aplicada em desconformidade à metodologia aprovada pela FINEP, em razão do descumprimento da periodicidade prevista para a realização das reuniões do Comitê Gerencial.

Manifestação da Unidade Examinada

Mediante a Solicitação de Auditoria n.º 201411456/07, de 30/10/2014, solicitamos que a Diretoria Executiva da FINEP justifique a ausência de reuniões do Comitê Gerencial, conforme previsto no Plano da Implementação e Gestão da Solução Integrada,



considerando a magnitude do Projeto Modernize, bem como o papel fundamental do Comitê Gerencial na estrutura de governança do empreendimento.

Em resposta, a Diretora de Gestão Corporativa apresentou a seguinte informação, por e-mail de 07/11/2014:

O Plano de Implementação e Gestão da Solução Integrada prevê a realização de reunião do Comitê Executivo com periodicidade mensal. No entanto, devido à ausência de necessidade de ações de caráter deliberativo, optou-se por não haver convocação mensal do Comitê Executivo. Foi realizada apenas uma reunião desse comitê, em julho/2014 [apresentação (anexo 1), e ata (anexo 2), constantes no arquivo anexos.zip]. Apesar de não haver reuniões formais do comitê gerencial, as decisões são formalmente registradas nas reuniões de status, uma vez que os membros do comitê gerencial são participantes fixos das referidas reuniões.

A versão preliminar do Relatório de Auditoria Anual de Contas foi encaminhada à FINEP por meio do Ofício n.º 21.933/2015/NAC-5/CGU-Regional/RJ/CGU-PR, de 18/09/2015.

Em 25/09/2015, a Auditoria Interna da FINEP encaminhou, por e-mail, a manifestação final da empresa a respeito das conclusões registradas no Relatório de Auditoria Anual de Contas, contudo não houve manifestação sobre este item.

Análise do Controle Interno

A metodologia aprovada pela FINEP para governança do Projeto Modernize prevê a realização de reuniões de status e reuniões do Comitê Gerencial, cujos objetivos não se confundem, muito embora haja previsão de participação dos membros do Comitê Gerencial em ambos os tipos de reunião.

Dentre as atribuições do Comitê Gerencial destacamos o controle e monitoramento do andamento do Projeto Modernize, resolvendo os problemas que requeiram definição ou decisão administrativa/operacional. Verificamos que as atas de reunião de status do projeto registram sistematicamente atrasos no cronograma de execução, informações sobre os riscos e problemas encontrados, inclusive referentes à atuação dos líderes de frente, dentre outras questões, cujo monitoramento pelo Comitê Gerencial mostra-se essencial.

Além disso, destacamos que a governança do projeto aplicou pesquisas de percepção dos funcionários, nos meses de maio e setembro de 2014, abrangendo três pilares: escopo (percepções gerais sobre o projeto), pessoas (competências e percepção de melhorias para o funcionário) e comunicação (possíveis inconsistências na comunicação). O resultado de ambas as pesquisas revelou entraves nos pilares avaliados, em especial no terceiro pilar, que apresentou 52% de favorabilidade na 2ª pesquisa e 42% na 1ª. Os demais pilares gravitaram em torno de 70% de favorabilidade nas duas pesquisas. Após a realização da 2ª pesquisa, foi elaborado o Plano de Comunicação, com pontos de atenção e propostas de ação de comunicação.

Tendo em vista que a percepção e o envolvimento dos funcionários são fatores cruciais para o sucesso do projeto e que a pesquisa revelou pontos a melhorar, principalmente no que se refere à comunicação envolvida no projeto, consideramos que o acompanhamento da estratégia adotada pela empresa para melhorar a percepção dos



empregados mostra-se de suma importância, devendo ser tratado nas reuniões do Comitê Gerencial.

Ademais, destacamos que o próprio Diretor da TOTVS ressaltou a importância da realização das reuniões do Comitê Gerencial mensalmente, conforme registrado na ata da reunião do Comitê Gerencial de 14/07/2014. Da mesma forma, algumas reuniões de status registraram a necessidade de realização de reunião do Comitê Gerencial/Executivo, a exemplo das Reuniões de Status n.º 21/2014, 22/2014 e 33/2014.

Recomendações:

Recomendação 1: Realizar reuniões mensais do Comitê Gerencial, com registro em ata dos posicionamentos e decisões tomadas, bem como listas de tarefas e pendências para acompanhamento de atividades, recursos críticos e prazos, conforme previsto na estrutura de governança do Projeto Modernize (P35).

2.1.2.4 CONSTATAÇÃO

Ausência de monitoramento dos indicadores de desempenho

Fato

No escopo da Definição da Solução Integrada, foram estabelecidos os indicadores de desempenho e respectivo plano de monitoramento com vistas a medir o desempenho do projeto, a partir do gerenciamento do Valor Agregado, que integra as medidas de escopo, custos e cronograma. Dessa forma, o desempenho e o progresso do Projeto devem ser avaliados a partir do monitoramento dessas três variáveis.

Ressaltamos que os indicadores de desempenho foram propostos pela empresa de consultoria TOTVS na Fase 5 do Projeto (P33) e aceitos pela FINEP conforme Termo de Recebimento Definitivo n.º 20/2012, de 28/12/2012.

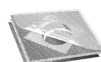
De acordo com a metodologia prevista no P33, o monitoramento dos indicadores deve ser realizado pelo Escritório de Projeto, com periodicidade semanal, sendo que o relato deve ser realizado nas reuniões de status.

Verificamos as atas das reuniões de status e os relatórios de status do Projeto Modernize e constatamos que o monitoramento dos indicadores de desempenho não foi tratado nas referidas reuniões.

Causa

Fragilidades na definição e utilização dos indicadores de desempenho.

Manifestação da Unidade Examinada



Por meio da Solicitação de Auditoria n° 201411456/07, de 30/10/2014, solicitamos justificar a ausência de acompanhamento dos indicadores de desempenho nas reuniões de status e informar a sistemática alternativa adotada para monitoramento dos indicadores de desempenho constantes do P33. Caso estes indicadores não tenham sido utilizados, informar se outros indicadores foram adotados. Nesse caso, apresentar sua descrição e motivação para sua utilização.

Em resposta, a Auditoria Interna da FINEP apresentou as seguintes informações, por e-mail de 07/11/2014:

*O monitoramento do Projeto MODERNIZE é feito através do instrumento gerencial de acompanhamento de projeto denominado CURVA S. Através dessa metodologia de acompanhamento é possível identificar os desvios entre o que foi planejado e o realizado, sendo esse instrumento considerado uma boa prática pelo Project Management Institute (PMI).
O acompanhamento do projeto é feito nas reuniões de status através dos relatórios de status e as ações correspondentes devidamente registradas nas atas das reuniões de status.*

A versão preliminar do Relatório de Auditoria Anual de Contas foi encaminhada à FINEP por meio do Ofício n.º 21.933/2015/NAC-5/CGU-Regional/RJ/CGU-PR, de 18/09/2015.

Em 25/09/2015, a Auditoria Interna da FINEP encaminhou, por e-mail, a manifestação final da empresa a respeito das conclusões registradas no Relatório de Auditoria Anual de Contas, contudo não houve manifestação sobre este item.

Análise do Controle Interno

A Curva S, utilizada para acompanhamento gerencial do projeto, é um indicador para monitoramento da qualidade da implantação da Solução Integrada e seus resultados são registrados nas atas de reunião de status, bem como nos Relatórios de Monitoramento da Qualidade elaborados pela empresa TOTVS. Trata-se de instrumento gerencial de utilidade inquestionável, uma vez que controla a evolução do projeto, confrontando o planejado com o realizado.

Contudo, o produto P33 apresenta outros indicadores de desempenho do projeto, segundo o método do Gerenciamento do Valor Agregado, que integra medidas sob três aspectos: escopo, custos e cronograma, de forma que a avaliação do desempenho e progresso do projeto se dá a partir do monitoramento dessas três variáveis.

Assim, enquanto a Curva S se restringe ao cronograma, os indicadores de desempenho apresentados no P33 agregam os aspectos de escopo e custo, à variável cronograma.

Além disso, é importante ressaltar que o P33 foi um produto adquirido da consultoria TOTVS, desenvolvido na Fase 5 do Projeto, com preço contratado de R\$ 38.053,72 (trinta e oito mil, cinquenta e três reais e setenta e dois centavos). O produto passou pela metodologia de recebimento proposto no âmbito do projeto e foi aceito pela FINEP, por atender aos critérios pactuados, conforme Termo de Recebimento Definitivo n.º 20/2012, de 28/12/2012.

Diante do exposto, não consideramos justificável a ausência de monitoramento dos indicadores de desempenho estabelecidos no documento referido.



Recomendações:

Recomendação 1: Monitorar semanalmente o desempenho da implantação da Solução Integrada a partir do método do gerenciamento do valor agregado, que integra medidas sob três aspectos: escopo, custos e cronograma, bem como registrar o referido relato nas reuniões de status, conforme previsto no P33 - Indicadores de Desempenho e Plano de Monitoramento.

2.1.2.5 CONSTATAÇÃO

Impropriedades na utilização dos resultados dos indicadores de qualidade do Projeto Modernize

Fato

De acordo com os Relatórios de Monitoramento da Qualidade (RMQs) elaborados pela empresa TOTVS no exercício de 2014, foram estabelecidos nove indicadores para monitoramento da qualidade da implantação da Solução Integrada, cujas principais características reproduzimos no quadro a seguir:

Quadro 5: Indicadores de Qualidade do Projeto Modernize

Indicador	Objetivo	Fórmula	Unidade	Meta
1) Comparecimento dos participantes nas reuniões de status	Registrar o comparecimento dos participantes nas reuniões de status	(Número de presenças individuais/Número de convocações individuais) x 100	%	90%
2) Curva S	Controlar a evolução do projeto, realizando a comparação do realizado vs planejado	N/A	%	0
3) Quantitativo de replanejamentos que impactam o Go-Live	Medir a quantidade de replanejamentos realizados que impactam o Go-Live	Número total de replanejamentos realizados que impactam o Go-Live	nº	0
4) Índice de cumprimento do prazo de validação dos processos gerados nos CRPs	Controlar a porcentagem de reagendamentos feitos durante a etapa de CRP2 e CRP3.	Número de reuniões reagendadas/Número de reuniões realizadas	%	30%
5) Índice de cumprimento da realização de testes	Controlar status de andamento de cenários	Quantidade de testes realizados/Quantidade de testes não realizados	nº	0 testes atrasados
6) Índice de conformidade dos Produtos	Analisar as conformidades dos Produtos entregues pela Walar	Quantidade de Produtos analisados, separados conforme análise da TOTVS	nº	NA
7) Acesso ao site Modernize	Verificar o aumento nos acessos do site do Modernize após sua reestruturação	Somatório de visitas feitas ao site, ao longo do último mês	nº	640
8) Navegação dentro do site Modernize	Verificar quais são os assuntos mais acessados dentro do site do	Click-through rate (cálculo da taxa de cliques), ao longo do	nº	NA



	Modernize após sua reestruturação	último mês		
9) Feedbacks recebidos por canal (e-mail, site, ramal, avaliações)	Acompanhar o número de feedbacks recebidos em cada canal, analisando se houve aumento do retorno	Somatório de feedbacks recebidos	nº	NA

Fonte: Relatórios de Monitoramento da Qualidade Maio/2014 a Dez/2014

Nota: O indicador “Índice de cumprimento da realização de testes” foi acrescido ao rol de indicadores no Relatório de Monitoramento da Qualidade de Out/2014.

Além das características reproduzidas no quadro acima, no tocante a objetivo, fórmula de cálculo e unidade de medida, foram definidos para cada indicador a frente de trabalho correspondente, a frequência de aferição e os responsáveis.

Destacamos que não foi estabelecida meta de desempenho dos indicadores (6), (8) e (9).

Os Relatórios de Monitoramento da Qualidade referentes ao período de junho a dezembro/2014 apresentam o resultado do desempenho dos indicadores de qualidade, porém não incorporam informações analíticas nem apresentam recomendações para melhoria de processos, o que prejudica a aferição do resultado dos indicadores e compromete sua utilidade.

Causa

Falha nos controles internos da unidade permitiram a análise incompleta dos resultados dos indicadores de qualidade, acarretando o não aproveitamento adequado dos seus resultados como ferramenta de otimização de processos.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio da Solicitação de Auditoria nº 201411456/11, de 06/11/2014, solicitamos justificar a ausência de definição de meta de desempenho dos seguintes indicadores de qualidade: Curva S; Quantitativo de replanejamentos que impactam o Go-Live; Índice de conformidade dos Produtos; Acesso ao site Modernize; Navegação dentro do site Modernize; Feedbacks recebidos por canal.

As metas de desempenho dos indicadores Curva S, Quantitativo de replanejamentos que impactam o Go-Live e Acesso ao site Modernize foram introduzidas no Relatório de Monitoramento da Qualidade de outubro/2014.

Com relação aos demais indicadores, reproduzimos a resposta apresentada pelo Gerente do Projeto Modernize, por e-mail de 11/11/2014:

Índice de Conformidade dos Produtos Walar - Para garantir a qualidade dos produtos entregues pela Walar, todos são submetidos a um Quality Assurance (QA) realizado pelos especialistas da TOTVS. Quando identificadas não conformidades imediatamente há a correção por parte da Walar. Considerando esse cenário, a definição de uma meta numérica tornou-se dispensável. Adicionalmente, o índice de conformidade dos produtos da Walar também é



analisado através de uma representação gráfica, divulgada mensalmente no Relatório de Monitoramento de Qualidade.

Navegação dentro do site MODERNIZE - A definição da meta não foi necessária considerando que o monitoramento da navegação dentro do site foi feito para permitir a identificação das páginas mais visitadas, objetivando a promoção de ações de divulgação do projeto nessas páginas específicas.

Feedbacks recebidos por Canal (e-mail, site, ramal, avaliações) - Não houve necessidade de definição de meta, tendo em vista que o objetivo da aferição desse número de feedbacks era voltado para a análise do nível de entendimento dos participantes em relação aos assuntos do projeto. Diante dessas informações, foram tomadas medidas para divulgação e esclarecimentos dos pontos que ainda geram dúvidas. Esse número torna-se uma ferramenta que orienta o trabalho de divulgação e esclarecimentos do projeto.

Análise do Controle Interno

De acordo com as melhores doutrinas administrativas, a definição de metas é uma etapa essencial no processo de avaliação de desempenho, uma vez que a meta define o nível de desempenho desejado, representando os pontos ou posições a serem atingidos. Dessa forma, as metas se constituem em propulsores da gestão, na medida em que gerenciar consiste em desenvolver ações procurando atingir metas.

O gestor definiu metas de desempenho para os indicadores de qualidade (2), (3) e (7) no Relatório de Monitoramento de Qualidade do mês de outubro/2014 e apresentou justificativa para a ausência de estabelecimento de metas dos indicadores de qualidade (6), (8) e (9).

Não consideramos adequada a ausência de metas para o indicador (6).

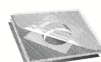
Quanto ao indicador (8), destacamos que a utilidade do indicador não permite sua classificação como indicador de desempenho.

Com relação ao indicador (9), consideramos que o mesmo não está adequadamente definido e sua interpretação pode levar a conclusões enganosas, tendo em vista que a ausência de utilização dos canais de comunicação não leva à conclusão direta do bom nível de entendimento em relação aos assuntos do projeto, mas pode corresponder a um desconhecimento dos canais de comunicação ou descompromisso com o desenvolvimento do projeto.

Da mesma forma, consideramos que o indicador (2) não está adequadamente definido, pois a Curva S representa a forma de mensuração e não o indicador em si.

Por outro lado, destacamos que os Relatórios de Monitoramento da Qualidade apresentam os resultados dos indicadores em termos absolutos, sem qualquer informação analítica ou apresentação de oportunidade de melhoria.

A apuração das metas deve vir acompanhada de análise sobre a estratégia de atuação adotada pelo gestor, com base na comparação dos resultados alcançados com os resultados esperados, de forma a oportunizar a adequação da atuação para atingimento dos resultados esperados.



Recomendações:

Recomendação 1: Fazer constar dos Relatórios de Monitoramento de Qualidade informações analíticas sobre o desempenho dos indicadores no período, apresentando oportunidades de melhoria, se for o caso.

2.1.2.6 INFORMAÇÃO

Acompanhamento dos processos licitatórios no âmbito do Projeto Modernize

Fato

Por meio da Solicitação de Auditoria n.º 201411456/01, de 10/10/2014, solicitamos apresentar as aquisições e contratações realizadas e previstas na Fase 6 do Projeto Modernize. Em resposta, a Coordenação do Projeto Modernize relacionou quatro aquisições/contratações, conforme segue:

Quadro 6: Aquisições/contratações no âmbito da Fase 6 do Projeto Modernize:

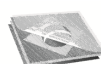
Aquisições/ Contratações	Situação	Licitação	Empresa	Data	Valor estimado/ homologado	Modalidade licitatória	Status
Serviço de consultoria	Contratada	01/2010	TOTVS	04/2011	R\$ 18.382.116,26	Concorrência técnica e preço	Execução
Aquisição da Solução Integrada	Contratada	02/2014	Walar	02/2014	R\$ 24.780.690,00	Pregão Eletrônico Menor preço	Execução
Aquisição de serviço de infraestrutura na nuvem para Solução Integrada	Contratada	41/2014	Primesys	10/2014	R\$ 749.998,92	Pregão Eletrônico Menor preço	Execução
Aquisição das licenças de software para o sistema gerenciador de banco de dados (SGBD)	Contratada	20/2013	CTIS Tecnologia	11/2014	R\$ 2.600.000,00	Adesão à Ata de Registro de Preço	Execução

Fonte: Resposta à Solicitações de Auditoria n.º 201411456/01, 201411456/05 e 201411456/14

No âmbito da Fase 6 do Projeto Modernize, foram realizadas duas contratações até o final do mês de dezembro de 2014: serviços de aquisição da 1ª onda da Solução Integrada (Pregão Eletrônico n.º 02/2014, contrato n.º 20.14.0025.00) e de infraestrutura na nuvem para Solução Integrada (Pregão Eletrônico n.º 41/2014, contrato n.º 20.14.0169.00). Ambas as contratações se deram com atraso.

De acordo com os relatórios de status do Projeto Modernize, o planejamento inicial previa a entrada do fornecedor da Solução Integrada em 03/02/14. Porém, o contrato foi assinado em 24/3/2014, registrando-se um atraso de oito semanas.

Com relação ao fornecedor da nuvem privada, também se verificou atraso com relação ao cronograma inicial proposto, que previa a entrada do fornecedor em 15/07/2014,



sendo que o contrato correspondente foi assinado em 16/10/2014, com atraso aproximado de 12 semanas.

Com relação ao cronograma do projeto como um todo, também observamos atraso, registrado na Curva S dos Relatórios de Monitoramento de Qualidade do Projeto, referentes ao período de junho a dezembro de 2014, conforme se verifica no quadro abaixo:

Quadro 7: Apuração do indicador de qualidade Curva S:

Indicador Curva S	Planejado (a)	Executado (b)	% execução (b/a)
RMQ jun/2014	21%	17%	81%
RMQ jul/2014	36%	25%	69%
RMQ ago/2014	44%	32%	73%
RMQ set/2014	55%	40%	73%
RMQ out/2014	61%	60%	98%
RMQ nov/2014	69%	66%	96%
RMQ dez/2014	84%	77%	92%
Média			83%

Fonte: Relatórios de Monitoramento de Qualidade do período de jun a dez/2014

Muito embora se observe uma melhora significativa de desempenho nos últimos três meses, a média de desempenho do período apontou a execução de 83% das atividades previstas. Consideramos que o assunto deve ser acompanhado pelo Comitê Gerencial do Projeto.

Analizamos o Pregão Eletrônico n.º 02/2014, cujo objeto é a aquisição da 1ª onda da Solução Integrada de Gestão Empresarial da FINEP, compreendendo o licenciamento de uso definitivo e a prestação de serviços técnicos especializados de implantação, suporte da implantação e manutenção, conforme especificações contidas no anexo do edital de licitação.

Verificamos que o processo está instruído com a análise de riscos e o plano de sustentação da contratação, que apresenta os recursos materiais e humanos necessários à continuidade do negócio durante e após a execução do contrato. Ademais, prevê a transferência de conhecimento, conforme previsto no Anexo II do Edital.

O edital do pregão é de 13/12/2013, tendo a sessão pública ocorrido em 06/01/2014, com a participação de 10 empresas. A empresa vencedora foi a que apresentou a quarta melhor proposta, sendo que as três primeiras tiveram sua proposta recusada ou foram desclassificadas, com registro da motivação correspondente. Essas três empresas apresentaram recurso, que foram conhecidos pelo pregoeiro, porém julgados improcedentes pela autoridade competente.

De acordo com previsão no edital, foi realizada prova de conceito (POC), com o objetivo de comprovar de forma prática as funcionalidades da solução ofertada. A comissão avaliadora foi composta por quatro membros, empregados da FINEP, que avaliaram o desempenho da empresa em sete dias. Após consolidação e considerações individuais dos membros da comissão de avaliação, o resultado final da POC foi considerado satisfatório, de forma que a comissão recomendou a aprovação da empresa nesta etapa do processo licitatório.



A adjudicação e homologação foram efetivadas em 10/02/2014, pela Diretora de Gestão Corporativa da FINEP, por delegação de competência da Presidência.

O contrato decorrente foi celebrado em 24/03/2014 com a empresa Walar Desenvolvimento de Sistemas IT Ltda, CNPJ: 05.550.662/0001-59.

Verificamos que o objeto contratado é aderente à Solução Integrada da FINEP e se fundamentou nos produtos desenvolvidos da Fase 5 do Projeto Modernize, na qual foi definida a Solução Integrada.

Consta do processo licitatório a identificação do requisitante, descrição do problema, a justificativa e o objetivo da demanda, benefícios esperados, vinculação com os objetivos estratégicos e aprovação da requisição. Um dos pilares da descrição do problema é o Relatório de Diagnóstico da Situação Atual dos Processos de Negócio da FINEP (Produto P7), entregue na Fase 5 do Projeto Modernize. Da mesma forma, os requisitos tecnológicos foram apresentados com base em uma série de produtos entregues na Fase 5.

Diante do exposto e de modo geral, com base na análise documental realizada, consideramos que o Pregão n.º 02/2014 atendeu aos requisitos legais. Contudo, constatamos falta de clareza dos critérios de seleção dos requisitos a serem testados na prova de conceito do processo licitatório, bem como falha na reserva de fundos realizada pela FINEP para a contratação em tela, conforme registrado em itens específicos deste relatório.

2.1.2.7 CONSTATAÇÃO

Inconsistência na reserva de fundos de procedimentos licitatórios

Fato

A respeito das despesas com o Projeto Modernize, a Diretoria Executiva da FINEP estabeleceu, por meio da RES/DIR/0199/11, que os investimentos relativos ao Projeto Modernize seriam custeados integralmente pela FINEP, uma vez que comporão seus ativos, ao passo que as despesas de custeio seriam distribuídas de acordo com o objeto do processo em questão, podendo haver compartilhamento proporcional das despesas. Com base nesta Resolução, constatamos falhas na distribuição orçamentária referente aos Pregões Eletrônicos n.º 02/2014 e 41/2014, conforme segue.

O Pregão Eletrônico n.º 02/2014 teve como objeto a aquisição da 1ª onda da Solução Integrada de Gestão Empresarial da FINEP, compreendendo o licenciamento de uso definitivo e a prestação de serviços técnicos especializados de implantação (considerando os Produtos contidos nas fases de planejamento da implantação, desenho, construção, testes, treinamento e transição), suporte da implantação (operação assistida) e manutenção, conforme especificações contidas no Anexo II do Edital.

O valor previsto da licitação foi R\$ 33.300.000,00 (trinta e três milhões e trezentos mil reais), ao passo que o valor da contratação foi R\$ 24.780.690,00 (vinte e quatro milhões, setecentos e oitenta mil, seiscentos e noventa reais).

À época de preparação do processo licitatório foi realizada reserva de fundos para 2014 no valor de R\$ 13.000.000,00 (treze milhões de reais), sendo a distribuição



orçamentária de 50% deste valor para a FINEP e 50% para o FNDCT, conforme NRC 1467.

Ocorre que a Requisição de Aquisição apresentou a previsão de valor da aquisição de licenças de software na proporção de 35% do valor do contrato. Tendo em vista que a aquisição de licenças de software corresponde à despesa de investimento, consideramos que a mesma deveria ser totalmente arcada pela FINEP, enquanto o valor restante de 65% deveria ser distribuído entre FINEP e FNDCT.

Não obstante, a NRC 1467 considerou o valor total da estimativa de despesas da licitação e reservou fundos na proporção de 50% para a FINEP e 50% para o FNDCT sem que fosse atribuído exclusivamente à FINEP o valor correspondente à aquisição de licenças, considerada despesa de investimento.

Por outro lado, o Pregão Eletrônico n.º 41/2014 teve como objeto a contratação de prestação de serviços continuados de *data center*, infraestrutura de *hardware* e *software*, através de computação em nuvem privada.

O valor previsto da contratação foi R\$ 1.731.494,12 (um milhão, setecentos e trinta e um mil, quatrocentos e noventa e quatro reais e doze centavos) e o valor do contrato foi R\$ 749.998,22 (setecentos e quarenta e nove mil, novecentos e noventa e oito reais e vinte e dois centavos).

A FINEP procedeu à reserva de fundos para o procedimento licitatório (NCR 1593) na proporção dos projetos em carteira, representada por recursos do FNDCT em 85% do total e recursos da FINEP em 15%.

Considerando tratar-se de despesas de custeio, não identificamos justificativa para a utilização dos percentuais de rateio referidos.

Causa

Falta de rigor na realização da distribuição orçamentária das despesas relacionadas ao Projeto Modernize, conforme decidido pela Diretoria Executiva da FINEP.

Manifestação da Unidade Examinada

Com relação ao Pregão Eletrônico n.º 02/2014, por meio da Solicitação de Auditoria n.º 201411456/04, solicitamos justificativas para a distribuição orçamentária na proporção de 50% para a FINEP e FNDCT. Em resposta, a Auditoria Interna da FINEP encaminhou a seguinte manifestação do Gerente do Projeto Modernize, por e-mail de 03/11/2014:

A RES/DIR/0199/11 ainda está em vigor. Nesta resolução no item 1 estabelece que as despesas de investimento devem ser obrigatoriamente custeadas por recursos da FINEP. No caso específico do Pregão Eletrônico nº 02/2014, os investimentos são aqueles específicos para aquisição de licenças de software, que estavam previstas no edital correspondente. As demais despesas são consideradas despesas de custeio.

Neste pregão, utilizamos a proporção de 50% FINEP e 50% FNDCT a partir do entendimento de que as áreas que serão contempladas prioritariamente nesta etapa de implantação (RH, Financeiro e Suprimentos), por serem consideradas áreas administrativas. Estas servem de



forma equânime como suporte à empresa como um todo, no que diz respeito às áreas de negócio do reembolsável e do não-reembolsável. Com isso, corroborado pelo item 3 da RES/DIR0199/11, a NCR 1467 foi emitida na proporção 50% FINEP e 50% FNDCT.

Ainda a respeito do Pregão Eletrônico n.º 02/2014, por meio da Solicitação de Auditoria n.º 201411456/09, considerando a previsão de despesas de investimento, representada pela aquisição de licenças de software, na proporção de 35% do valor do contrato, solicitamos justificativas para a realização de reserva de fundos na proporção de 50% para a FINEP e 50% para o FNDCT sem que fosse atribuída exclusivamente à FINEP a previsão do valor da aquisição de licenças, considerada despesa de investimento. Em resposta, a Auditoria Interna encaminhou a seguinte manifestação do Gerente do Projeto Modernize, por e-mail de 10/11/2014:

Apesar que 35% da reserva dos valores para o Pregão Eletrônico n.º 02/2014 serem exclusivos para utilização do recursos da FINEP, optou-se pela manutenção do rateio entre 50% FINEP e 50% FNDCT, de modo a garantir a equanimidade do dispêndio entre ambos para o edital em tela.

No que se refere ao Pregão Eletrônico n.º 41/2014, mediante a Solicitação de Auditoria n.º 201411456/05, solicitamos justificativas para a distribuição orçamentária na proporção de 15% e 85% para a FINEP e FNDCT, respectivamente. A esse respeito, a Auditoria Interna encaminhou a seguinte manifestação do Gerente do Projeto Modernize, por e-mail de 03/11/2014:

A RES/DIR/0199/11 ainda está em vigor. Com isso, identificamos um erro no NCR 1593. O Pregão Eletrônico 41/2014 prevê a contratação de serviços continuados de data center, que servirá de suporte à solução integrada em fase de implantação, no qual foi contratada a partir do Pregão Eletrônico n.º 02/2014. Com isso, a NCR 1593 deveria ter sido emitida na proporção de 50% FINEP e 50% FNDCT. Será encaminhado um memorando para o Departamento de Contratações e Compras Administrativas, com cópia o Departamento de Planejamento Financeiro, Orçamentário e Custos da FINEP (DPFC), reportando o equívoco e solicitando as providências necessárias para o ajuste. Informo que o presente contrato referente a este pregão ainda não possui nenhuma liberação de recursos.

A versão preliminar do Relatório de Auditoria Anual de Contas foi encaminhada à FINEP por meio do Ofício n.º 21.933/2015/NAC-5/CGU-Regional/RJ/CGU-PR, de 18/09/2015.

Em 25/09/2015, a Auditoria Interna da FINEP encaminhou, por e-mail, a manifestação final da empresa a respeito das conclusões registradas no Relatório de Auditoria Anual de Contas, contudo não houve manifestação sobre este item.

Análise do Controle Interno

Consideramos adequadas as providências informadas pelo gestor com relação ao ajuste na reserva orçamentária do Pregão Eletrônico n.º 41/2014.

Entretanto, quanto ao Pregão Eletrônico n.º 02/2014, não vemos justificativa para a opção do gestor em manter o rateio na proporção de 50% para cada entidade (FINEP e FNDCT), tendo em vista que 35% do valor do contrato deve ser custeado exclusivamente pela FINEP, por se tratar de despesa de investimento, que comporá o ativo patrimonial da FINEP, conforme determinado pela Diretoria Executiva da FINEP, mediante a RES/DIR/0199/11. Com relação ao valor restante do contrato, no percentual de 65%, considerando a informação prestada pelo gestor de que as atividades atendem



equanimente as operações da FINEP e do FNDCT, deveria haver um rateio na proporção de 50% para cada entidade, compondo a seguinte proporção na distribuição orçamentária total: 67,5% atribuído à FINEP e 32,5% ao FNDCT.

Recomendações:

Recomendação 1: Adotar as providências devidas para retificar a distribuição orçamentária do contrato decorrente do Pregão Eletrônico nº 41/2014, de forma que o rateio de despesas seja feito na seguinte proporção: 50% do valor total atribuído à FINEP e 50% ao FNDCT.

Recomendação 2: Adotar as providências devidas para retificar a distribuição orçamentária do contrato decorrente do Pregão Eletrônico nº 02/2014, de forma que o rateio de despesas seja feito na seguinte proporção: 67,5% do valor total atribuído à FINEP e 32,5% ao FNDCT.

Recomendação 3: Adotar as providências devidas para retificar a distribuição orçamentária do contrato decorrente do Pregão Eletrônico nº 02/2014, de forma que o rateio de despesas seja feito na seguinte proporção: 67,5% do valor total atribuído à FINEP e 32,5% ao FNDCT.

2.1.2.8 CONSTATAÇÃO

Falta de clareza dos critérios de seleção dos requisitos a serem testados na prova de conceito do processo licitatório.

Fato

O edital do Pregão Eletrônico nº 02/2014, cujo objeto é a aquisição da Solução Integrada de Gestão Empresarial, previa em sua cláusula 13 uma prova de conceito. Segundo o edital, a empresa licitante que ofertasse o menor preço para a solução durante a fase de lances deveria se submeter a uma prova de conceito, a fim de comprovar de forma prática as funcionalidades da solução ofertada conforme condições definidas no próprio edital.

Durante a prova de conceito, realizada no período de 11 a 19 de fevereiro de 2014 com a empresa melhor classificada no certame, foram avaliados 213 requisitos funcionais e 13 requisitos técnicos. O edital licitatório previa 684 requisitos funcionais e 21 requisitos técnicos, ou seja, apenas 31% dos requisitos funcionais e 62% dos requisitos técnicos foram objetos de avaliação antes da adjudicação da empresa vencedora do certame.

Destacamos que o edital não especificou os critérios adotados para seleção dos requisitos e não divulgou os requisitos que seriam testados.

Causa

Ausência de metodologia para seleção dos requisitos avaliados na prova de conceito, de forma a maximizar sua representatividade na prova.



Manifestação da Unidade Examinada

Por meio da Solicitação de Auditoria n.º 201411456/12, solicitamos a descrição de como foi elaborada a amostra de requisitos utilizados pela FINEP para submissão à Contratada em sua prova de conceitos no âmbito do pregão eletrônico n.º 02/2014. Em resposta, a Auditoria Interna da FINEP encaminhou, por e-mail, a seguinte manifestação do Gerente do Projeto Modernize:

A elaboração da amostra de requisitos foi feita com base nos processos mapeados e nos direcionamentos do P19 (anexo 4 - Relatório de Aderência Técnica e Funcional), considerando a amostragem obtida na consulta ao mercado 01/2012, cujas empresas representantes foram a Accenture, CSC Brasil, Scala IT e Mundial Digital e complementarmente a TOTVS através de um processo interno, sendo priorizados os requisitos atendidos pelo padrão.

A versão preliminar do Relatório de Auditoria Anual de Contas foi encaminhada à FINEP por meio do Ofício n.º 21.933/2015/NAC-5/CGU-Regional/RJ/CGU-PR, de 18/09/2015.

Em 25/09/2015, a Auditoria Interna da FINEP encaminhou, por e-mail, a manifestação final da empresa a respeito das conclusões registradas no Relatório de Auditoria Anual de Contas, contudo não houve manifestação sobre este item.

Análise do Controle Interno

Analisando os documentos referenciados na resposta apresentada pela unidade examinada, não identificamos os critérios nem tampouco as justificativas que fundamentassem a eleição de um conjunto específico de requisitos a serem avaliados em detrimento aos demais requisitos especificados no edital.

Essa falta de clareza na especificação dos requisitos a serem testados pode causar riscos tanto para a efetividade da implantação da solução a ser empregada, quanto para a lisura do procedimento licitatório em si.

Recomendações:

Recomendação 1: Adotar providências para que, nas próximas licitações de soluções de software em que se faça necessária a utilização de prova de conceito para verificação do atendimento dos requisitos exigidos e que não seja viável uma análise completa de todos os requisitos, que seja feita uma análise prévia específica definindo quais critérios serão utilizados para a seleção dos requisitos a serem testados na prova de conceito e que tal decisão esteja clara no edital convocatório, possibilitando, assim, que todas as empresas tenham conhecimento das regras a serem empregadas durante todo o processo licitatório.

2.1.2.9 INFORMAÇÃO

Verificação do alcance dos objetivos propostos pelo Projeto Modernize

Fato



O Relatório de Gestão da FINEP do exercício de 2013 elencou os seguintes benefícios esperados atrelados ao Projeto Modernize:

- Visão de trabalho orientada por processos;
- Aumento da eficácia administrativa e operacional;
- Redução de prazos e riscos operacionais;
- Redução de burocracia;
- Melhoria da qualidade da informação;
- Criação de condições para o uso de ferramentas de apoio à tomada de decisões;
- Aprimoramento dos mecanismos de gestão e controle interno;
- Incorporação das melhores práticas de mercado;
- Apoio ao desenvolvimento das competências das pessoas;
- Redução de interfaces entre sistemas isolados;
- Disponibilização tempestiva de informações;
- Redução do retrabalho e inconsistências;
- Melhoria no atendimento aos clientes;
- Adoção de um sistema de melhoria contínua;
- Constituição e aperfeiçoamento de governança de tecnologia da informação e de processos.

Por meio da Solicitação de Auditoria n.º 201411456/07, de 30/10/2014, solicitamos apresentar os objetivos já alcançados, dentre os objetivos propostos pelo Projeto Modernize, considerando o atual estágio de implantação. Em resposta, a Auditoria Interna da FINEP encaminhou a seguinte informação, por e-mail de 07/10/2014:

No que se refere à fase 1.0 do Projeto, foram mapeados os processos do escopo da Solução Integrada; identificados os dados necessários para a implantação e o início do processo de transformação e saneamento dos mesmos; iniciados os testes integrados (previsão de término na primeira semana de dezembro); iniciados os treinamentos do módulo de orçamento; e finalizado o processo de contratação da infraestrutura em nuvem para o suporte da Solução Integrada (atualmente na fase final de planejamento para a preparação do ambiente).

Consideramos que o alcance dos benefícios propostos depende da efetiva implantação da Solução Integrada. Muito embora a Solução Integrada esteja em fase de implementação, mais precisamente na fase de testes, ainda não houve a migração dos sistemas, ou seja, o novo sistema ainda não está em utilização pela FINEP. Dessa forma, entendemos que não é possível verificar o alcance dos objetivos propostos no atual estágio do Projeto Modernize.

Com relação à transferência da tecnologia da Solução Integrada, destacamos que o Plano de Implementação e Gestão da Solução Integrada (P35) apresenta o Plano de Capacitação e Transferência de Tecnologia para a equipe FINEP, considerado aspecto essencial do Projeto Modernize.

O Plano de Capacitação e Transferência de Tecnologia para a equipe FINEP apresenta as capacitações vinculadas a cada função definida para a nova estrutura do Modernize, de modo que os recursos que as executem estejam aptos a realizá-las de forma qualificada ao longo da Fase 6.

Os usuários finais da FINEP deverão ser atendidos por treinamentos voltados ao uso prático dos sistemas da Solução Integrada, já customizados aos processos e ao contexto da FINEP. Os treinamentos deverão ser organizados e ministrados pelos fornecedores



da Solução Integrada, como um serviço a ser adquirido juntamente com a solução durante o Programa de Aquisições e Contratações. O plano de capacitação deve ser executado em parceria com o setor de Recursos Humanos da FINEP.

Verificamos que a FINEP elaborou um Plano de Capacitação, que envolve o mapeamento das necessidades de treinamento, mapeamento do público para cada treinamento, definição de multiplicadores, canais de treinamento, calendário, agenda e logística de treinamento. Os treinamentos visam desenvolver os funcionários, capacitá-los para o uso na nova ferramenta implantada, bem como despertar atitudes a fim de motivar o uso da nova ferramenta, reduzir barreiras e resistências, melhorando a adesão ao sistema integrado.

O plano de treinamento é concebido como um ciclo, que envolve apresentação do processo, execução de rotinas no sistema, teste e avaliação de reação, bem como manutenção do conhecimento.

Estão previstas várias atividades de treinamento relacionadas às áreas abrangidas na 1ª onda de implantação do Projeto Modernize, no período de outubro a dezembro de 2014. Ademais, verificamos que o contrato nº 2014.0025.00, celebrado com a empresa Walar, visando à aquisição e implantação da Solução Integrada referente à 1ª onda do Projeto Modernize, previu a entrega do Programa de Implementação e Integração da Solução Integrada. Tal documento estabeleceu a transferência do conhecimento por meio de reuniões internas de alinhamento entre a equipe FINEP e a equipe técnica do projeto.

Tendo em vista que os treinamentos estão sendo ministrados, ressaltamos que não foi analisada a efetividade das ações para fins de assegurar a transferência da tecnologia da Solução Integrada para a FINEP, uma vez que a avaliação dos treinamentos somente se completa após a conclusão da capacitação.

Por outro lado, destacamos que consta das atas das reuniões de status a presença de empregados da FINEP, da Walar e da empresa de consultoria TOTVS, de forma que estas reuniões podem ser consideradas como parte da estratégia de alinhamento e transferência de tecnologia.

2.1.3 RESULTADOS DA MISSÃO INSTITUCIONAL

2.1.3.1 INFORMAÇÃO

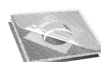
Avaliação dos Indicadores de Desempenho Institucional

Fato

O Relatório de Gestão da FINEP do exercício de 2014 apresenta um conjunto de vinte e oito indicadores de desempenho institucional, dos quais foram selecionados para análise: (1) Ampliação da Capilaridade dos Programas Descentralizados; (2) Tempo de Ciclo do Processo de Análise (3) Eliminação do Passivo e (4) Fluxo de Análise de Prestações de Contas.

Quadro 8: Amostra dos indicadores de desempenho institucionais analisados relativos ao exercício de 2014

Denominação	Índice Previsto	Índice Observado	Periodicidade	Fórmula de Cálculo
--------------------	------------------------	-------------------------	----------------------	---------------------------



(1) Ampliação da Capilaridade dos Programas Descentralizados	34 agentes cadastrados	36 agentes cadastrados	Mensal	Número de agentes cadastrados e contratados pela FINEP
(2) Tempo de Ciclo do Processo de Análise	31,1%	93,7%	Mensal	(Número de Projetos apreciados no exercício cujo tempo de resposta ao cliente não excedeu 60 dias/Total de projetos apreciados no exercício) x 100.
(3) Eliminação do Passivo	Não Reembolsável: 792 Subvenção: 121	Não Reembolsável: 1.368 Subvenção: 109	Mensal	Quantidade de prestações de contas finalizadas.
(4) Fluxo de Análise de Prestações de Contas	100%	532,9%	Mensal	(Prestações de contas analisadas/Prestações de contas recebidas no período) x 100.

Fonte: Relatório de Gestão 2014.

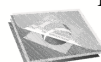
Os indicadores foram analisados com relação aos seguintes quesitos: completude, confiabilidade, acessibilidade, comparabilidade e economicidade, sobre os quais apresentamos as seguintes conclusões:

a) Completude:

Em que pesem os avanços alcançados para monitorar as áreas críticas da FINEP, o conjunto de indicadores de desempenho apresentados não abrange adequadamente a amplitude do desempenho institucional da Empresa, restringindo sua contribuição para a tomada de decisões gerenciais. O conjunto de indicadores apresenta deficiências quanto à possibilidade de inferências sobre a qualidade do acompanhamento dos processos de prestação de contas por parte da FINEP, bem como sobre os resultados efetivos dos projetos executados com recursos da Entidade durante o exercício.

Em relação aos indicadores selecionados por amostragem para análise, o indicador (1) pretende refletir a ampliação da capilaridade dos programas descentralizados. Ocorre que a informação do número de agentes descentralizados cadastrados e contratados pela FINEP no exercício não é capaz de demonstrar se todos os Estados da Federação estão sendo igualmente beneficiados pelo programa, uma vez que não informa os agentes cadastrados por região.

Em resposta à SA nº 201503445/08, a FINEP encaminhou o Memo/DAGI/APLA/010/2015, informando a relação de agentes descentralizados, por meio do qual verificamos que a Região Norte do país possui apenas três dos trinta e



quatro agentes cadastrados. Ocorre que este dado, essencial para o sucesso do programa, não pode ser medido e avaliado por meio do indicador de desempenho apresentado pela Empresa.

Ademais, não identificamos a utilidade do indicador (2), que informa o percentual de projetos apreciados no exercício em até 60 (sessenta) dias.

Cabe recordar que, em agosto de 2013, a FINEP lançou o programa Finep 30 Dias Inovação, visando reduzir para até trinta dias o tempo de análise de mérito e enquadramento das propostas de financiamento recebidas, agilizando a contratação de projetos do Plano Inova Empresa, o que foi objeto de diversas campanhas publicitárias. Após, a FINEP anunciou o lançamento do FINEP 30 dias Pesquisa, como metodologia inovadora que reduz prazo e aumenta a transparência e a qualidade da análise de projetos.

Ademais, a análise em até trinta dias dos projetos reembolsáveis consta do documento que define as políticas operacionais da FINEP para o período compreendido entre 2012 e 2015.

Assim, se a Empresa tem como objetivo a análise dos projetos em até 30 (trinta) dias, entende-se que não há utilidade em medir a quantidade de processos analisados pelo dobro do tempo (sessenta dias).

No Relatório de Gestão de 2013, a FINEP apresentou o indicador denominado Eficiência Operacional das Operações de Crédito para verificar a eficiência operacional da Empresa no que tange ao processamento (análise, apreciação, comunicação) das operações de crédito, utilizando-se da seguinte forma de cálculo: número de projetos analisados no exercício cujo tempo de resposta ao cliente não excede 30 dias dividido pelo total de projetos apreciados no exercício. A meta prevista foi de 10% e a meta realizada foi de 33% dos projetos.

Assim, considerando que a meta prevista para o atingimento de um dos objetivos da Entidade (análise dos projetos em até 30 dias) foi superada em 2013, solicitou-se à UJ que esclarecesse a alteração do prazo de resposta ao cliente, que passou de 30 (trinta) dias em 2013 para 60 (sessenta) dias em 2014, bem como explicar a definição da meta de apenas 31,1%, mesmo diante da análise em prazo dobrado e considerando o resultado alcançado em 2013.

Em resposta à SA 201503445/08, a FINEP informou que *“a medição deste indicador iniciou-se em setembro de 2013 com a introdução do Programa Finep 30 dias, tendo como meta o valor de 10% dos projetos a serem analisados dentro de 30 dias. Este indicador foi mantido como desafio para a empresa, em que no ano de 2014 chegou a 25,92% dos projetos analisados dentro de 30 dias. No caso, do indicador de 60 dias, este foi fechado com o DEST para fins de RVA, com o indicador tendo como meta o valor de 31,1%, em que a execução chegou a 93,7% dos projetos analisados. Dessa maneira, apesar de o indicador sofrer alteração de 30 para 60 dias, ainda há metas internas na empresa que estabelecem o indicador como previamente; logo há mensurações e monitoramento tanto para a meta de 30 dias quanto para a meta de 60 dias”*.



Desta forma, restou claro que a FINEP alterou o cálculo do Tempo de Ciclo do Processo de Análise e subestimou a meta para adequá-los às regras do Programa de Remuneração Variável Anual (RVA) dos Dirigentes.

Por fim, a fórmula de cálculo do indicador em questão 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.

O indicador (3) tem o mérito de monitorar áreas críticas da FINEP, contudo não se propõe 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 fornece 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 do indicador, faz-se necessária a criação de indicadores que também reflitam os resultados atuais do encerramento dos instrumentos nos prazos regulares.

Ademais, não consta no Relatório de Gestão em análise o significado de “passivo” considerado pela FINEP para fins de cálculo do indicador de desempenho, uma vez que há mais de uma definição para este termo nos normativos da FINEP.

O indicador de desempenho (4) pretende demonstrar o fluxo de análise de prestações de contas, por meio da seguinte fórmula de cálculo: prestações de contas analisadas dividido pelas prestações de contas recebidas no período. Ocorre que a FINEP inclui o passivo de prestações de contas no total de prestações de contas analisadas para fins de calcular o indicador, de forma que o número de prestações de contas analisadas é maior que o número de prestações de contas recebidas, razão pela qual a meta realizada foi de 532,9%.

Por óbvio, considerando que não se sabe o número de prestações de contas do grupo passivo do período, o índice observado não reflete a eficiência da FINEP na análise dos processos. A meta prevista de 100% deveria desconsiderar o grupo passivo; assim, se definiria o parâmetro do número máximo de processos que a FINEP poderia analisar, confrontando-o com o número de processos analisados no período, possibilitando a verificação do resultado de eficiência. Ademais, a FINEP elaborou indicador específico para medir os processos analisados do grupo passivo (Eliminação do Passivo).

b) Confiabilidade:

Em resposta à Solicitação de Auditoria, o gestor informou que “o processo para o estabelecimento e desdobramento das metas associadas a todos os indicadores foi planejado de acordo com a metodologia anexa (Anexo I). Cada diretor ficou responsável por um conjunto de metas estratégicas e, paralelamente, foi elaborado um processo inicial documentado na norma N-RHM-027/14 (Anexo II) para que os gestores tivessem uma referência sobre como elaborar os planos de trabalho de suas equipes a partir dos indicadores e metas. Os planos de trabalho foram elaborados para toda a empresa, porém, a execução deste processo se deu de forma independente para cada gestor ficando sob seu critério incluir ações alinhadas às metas da unidade além das ações cotidianas. Como acontece em qualquer processo de implantação de gestão



por resultados, deve ser levado em consideração as questões culturais pertinentes à transformação que se encontra em curso na Finep. Esta foi a primeira execução deste programa e o objetivo é que nas próximas execuções todos os gestores utilizem as metas estratégicas não só como referência nos planos de suas equipes mas que estejam vinculadas a estas ações gerando maior comprometimento com o atingimento dos resultados”.

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

Destacamos, ainda, que os indicadores avaliados somente foram definidos no 2º semestre/2014, 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 de fácil entendimento pelo público em geral. Além disso, é possível sua replicação por outros agentes. Destacamos que 12 indicadores possuem seus resultados divulgados no sistema Business Intelligence (BI). Os demais indicadores continuaram sendo monitorados, comunicados e expostos em painéis de Gestão à Vista, distribuídos mensalmente pelos andares das unidades responsáveis por suas metas.

No entanto, cabe registrar que, no caso dos indicadores cuja periodicidade é mensal, o índice observado refere-se ora a uma média acumulada, ora a um somatório acumulado e ora a uma média mensal. Ocorre que estas informações não constam do Relatório de Gestão, dificultando a leitura dos resultados informados.

d) Comparabilidade:

Esse quesito foi avaliado em partes, considerando que dois dos indicadores analisados foram criados no exercício de 2014.

Quanto aos indicadores que já haviam sido apresentados no exercício anterior, o Tempo de Ciclo do Processo de Análise teve a fórmula alterada, prejudicando sua comparabilidade.

Da mesma forma, o indicador Eliminação do Passivo, que considera as prestações de contas de subvenções e convênios, corresponde ao indicador Encerramento de Projetos de Subvenção Econômica, apresentado no Relatório de Gestão do exercício 2013 apenas para as subvenções, o que prejudicou a apresentação da série histórica.

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, identificou-se 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 normativos atinentes.
- (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) Definir metodologia e indicadores para avaliação dos resultados atingidos com a concessão de subvenção econômica, bem como os impactos nas áreas prioritárias, em caráter experimental, tomando por base os projetos selecionados por meio do Edital n.º 01/2006 cujos prazos de vigência já se encerraram ou estão próximos do término.
- 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, reiteraram-se as recomendações.

Por fim, reconhecem-se os progressos na elaboração dos indicadores no âmbito do Projeto Gestão por Resultados, iniciado em 2014, validando um novo conjunto de indicadores e as respectivas metas, de modo a contribuir para a tomada de decisões. Porém, em que pesem os avanços alcançados para monitorar as áreas críticas da FINEP, o conjunto de indicadores de desempenho apresentados não abrange adequadamente a amplitude do desempenho institucional da Empresa.

A versão preliminar do presente Relatório foi encaminhada à FINEP por meio do Ofício n.º 21.933/2015/NAC-5/CGU-Regional/RJ/CGU-PR, de 18/09/2015. Em 28/09/2015, a Auditoria Interna da Empresa encaminhou, por e-mail, o MEMO DAGI/APLA/014/2015, de 25/09/2015, contendo a manifestação final do gestor a respeito da avaliação dos indicadores de desempenho, que passamos a reproduzir. Em que pesem os argumentos apresentados, ratificamos as conclusões atinentes, destacando que o gestor acolheu as recomendações reiteradas.

“Em resposta ao encaminhamento da versão preliminar Relatório Preliminar da CGU referente às Contas do exercício de 2014, seguem abaixo nossas manifestações acerca das principais questões ressaltadas pelo órgão de controle, relativos aos indicadores de gestão da UJ.

1. QUESTÕES GERAIS:

CGU:

Comprometimento da confiabilidade na mensuração dos indicadores por terem sido definidos no 2º semestre/2014.

Manifestação DAGI:

A definição dos indicadores para a gestão da UJ foi finalizada em abril de 2014 após finalizado o processo de elaboração do referencial estratégico 2014-2016, conforme Nota Técnica e Anexo que instruiu a RES/DIR/93/2014. Este trabalho contemplou a discussão e definição dos objetivos estratégicos, a consolidação do Mapa Estratégico institucional, a concepção dos indicadores e metas



corporativas e o processo de desdobramentos destas metas para todas as Diretorias, Superintendências e Departamentos da Finep.

Tratando-se de um primeiro ciclo, o projeto iniciado em novembro de 2013, de fato avançou para os primeiros meses do exercício 2014, o que concordamos não ser o ideal. No entanto, mesmo tendo sido finalizada o desdobramento em abril, todos os resultados dos indicadores contemplaram o desempenho de todo o exercício.

CGU:

O conjunto de indicadores de desempenho apresentados não abrange adequadamente a amplitude do desempenho institucional da Empresa, restringindo sua contribuição para a tomada de decisões gerenciais.

Manifestação DAGI:

Os 28 indicadores definidos no projeto Gestão por Resultados abrangeram os objetivos definidos durante o processo de revisão e alinhamento estratégico, expressos no Mapa Estratégico 2014-2016. A orientação ao corpo gerencial, por meio de indicadores e metas para todos os níveis da instituição, contou também com a definição e elaboração de Planos de Trabalho para o conjunto de funcionários e gestores. Este Referencial Estratégico apoiou a definição de iniciativas e ações que, além de contribuir para a tomada de decisões gerenciais, orientou todos os colaboradores para a execução de suas tarefas de forma alinhada às prioridades estratégicas da Finep.

CGU:

Ausência de indicadores para áreas administrativas críticas, como licitações e contratos, gestão patrimonial.

Manifestação DAGI:

Há, de fato, a possibilidade de avançarmos para a mensuração de outros processos relevantes para a gestão da instituição o que deve ocorrer com a concomitante organização da estrutura de informação das unidades responsáveis por tais processos, de forma a garantir, gradativamente, ganhos de abrangência na gestão.

CGU:

Ausência de identificação e análise dos riscos relevantes para o alcance dos resultados esperados, bem como de medidas preventivas para sanar tais riscos e deficiências no ambiente de controle, pois não foram definidos normativos atinentes.

Manifestação DAGI:

O processo de gestão dos indicadores irá evoluir no sentido apontado, adotando a identificação de ações preventivas e corretivas, bem como no aspecto documental e normativo.

2. QUESTÕES ESPECÍFICAS

CGU:

Ampliação da Capilaridade dos Programas Descentralizados

Não é capaz de demonstrar se todos os Estados da Federação estão sendo igualmente beneficiados pelo programa, uma vez que não informa os agentes cadastrados por região.

Manifestação DAGI:

Os Programas Tecnova e Inovacred, objetos desta mensuração, encontravam-se em implantação à nível nacional e este indicador buscou expressar a implementação de uma rede de agentes. A orientação para uma distribuição geográfica adequada às particularidade de cada Região, foram diretrizes para os gestores destes Programas, no entanto, como citado, o indicador teve como objetivo aferir os esforço e desempenho para a estruturação desta rede.

CGU:

Tempo de Ciclo do Processo de Análise

Não representa, com proximidade, a situação que a FINEP pretende medir e não reflete a expressão dos produtos essenciais que a UJ se propôs a instituir.

Manifestação DAGI:

A implantação do Programa Finep 30 Dias ocorrida em setembro de 2013 foi aferida naquele ano apenas para os últimos três meses do exercício, através de indicador que referenciavam o prazo de 30 dias, porém com uma meta bastante conservadora (10% de projetos analisados no prazo).

A discussão estratégica anteriormente narrada neste documento, concluiu pela definição de um novo indicador e respectiva meta, com o intuito de que orientar a empresa no sentido da melhoria na eficiência no processo de análise, tomando-se um relativo cuidado, por estarmos aferindo pela



primeira vez todo um exercício, com um novo sistema informatizado e novos processos, ainda não assimilados de forma plena pelos analistas.

Por este motivo foi adotado o prazo de 60 dias para aferição, buscando-se avaliar o desempenho do processo, através da média de dias da análise verificando-se, também, a dispersão do processo. No entanto, dado o compromisso externo, foi amplamente divulgado para todos os gestores um desafio mais arrojado, no sentido de avançarmos nesta direção.

CGU:

Eliminação do Passivo

O indicador tem o mérito de monitorar áreas críticas da FINEP, contudo não se propõe 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 fornece 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.

Manifestação DAGI:

Este indicador foi concebido para aferir o esforço institucional direcionado para a solução de um problema apontado, de forma recorrente por este órgão de controle - o passivo de Prestações de Contas de Convênios. A mensuração foi realizada pelo quantitativo de prestações de contas que tiveram sua análise finalizada e não teve em seu escopo a finalidade de aferir a estratégia para este resultado.

Ressalte-se, no entanto, que o fato de que um indicador que tenha foco em um determinado desempenho, não significa que uma estratégia não esteja sendo executada. Pelo contrário, um indicador objetivo pode propiciar uma análise do resultado de diversas iniciativas e ações.

CGU:

Fluxo de Análise de Prestações de Contas

Inclui o passivo de prestações de contas no total de prestações de contas analisadas para fins de calcular o indicador, de forma que o número de prestações de contas analisadas é maior que o número de prestações de contas recebidas, razão pela qual a meta realizada foi de 532,9%.

Manifestação DAGI:

A análise do resultado ex-post nos leva a concluir, de fato, que talvez a aferição do fluxo de análise de prestações de contas, excluindo-se as do passivo, poderia mensurar melhor a capacidade da instituição de analisar estes documentos, evitando-se novos passivos.

Entretanto, mesmo levando-se em conta o desempenho total (análise de prestações de contas ativo+passivo), este indicador possibilita aferir o desempenho de toda a unidade e expressar o seu resultado.

RECOMENDAÇÕES CGU

- Definir metodologia e indicadores para avaliação dos resultados atingidos com a concessão de subvenção econômica, bem como os impactos nas áreas prioritárias, em caráter experimental, tomando por base os projetos selecionados por meio do Edital n.º 01/2006 cujos prazos de vigência já se encerraram ou estão próximos do término.

- 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.

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

Manifestação DAGI:

Julgamos extremamente pertinentes e relevantes as recomendações da CGU, devendo ser orientativas para melhoria dos indicadores e dos respectivos processos de gestão.”

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



Insuficiência dos procedimentos previstos na norma interna N-OPE-037/14 para atestar com segurança a regular aplicação dos recursos públicos repassados por meio de convênios.

Fato

A norma operacional 037/14, de 06/06/2014, estabelece critérios e procedimentos para as modalidades de prestações de contas, análise da prestação de contas e encerramento de convênios. Ademais, define os termos ativo e passivo no âmbito da gestão de convênios da seguinte forma:

“Considera-se como integrante do passivo o convênio com prazo de utilização de recursos (vigência) finalizado há mais de sessenta dias e não encerrado no SIAFI.

Considera-se como integrante do ativo o convênio com prazo de utilização de recursos (vigência) em aberto ou encerrado em menos de sessenta dias da data presente.”

A norma prevê que, dentre os convênios classificados como “integrantes do passivo”, será definida uma amostra, segundo critérios estatísticos, que deverá ser aprovada por Resolução da Diretoria Executiva da FINEP.

De acordo com a norma, aqueles convênios que fizessem parte da amostra deveriam seguir os mesmos critérios de análise de convênios do grupo ativo, enquanto aqueles que não integrassem a amostra seguiriam procedimento específico com critérios simplificados de encerramento.

Os critérios simplificados de encerramento a serem aplicados aos convênios passivos não integrantes da amostra estão previstos no item 4.2.3.1 da norma, conforme segue: apresentação e avaliação dos formulários de prestações de contas, extratos bancários de conta corrente e de aplicação financeira, comprovante de devolução do saldo final do convênio e declaração abrangendo o conteúdo previsto na alínea “d” do mencionado item.

Para os convênios ativos, a norma estabelece os procedimentos de análise financeira das prestações de contas, estratifica os convênios em três faixas de valor e apresenta os critérios aplicáveis a cada faixa. O quadro 9 apresenta as faixas previstas na norma:

Quadro 9: Faixas de valor para análise de prestações de contas financeiras de convênios:

Faixa	Valor concedido no convênio
1	Até R\$ 2.904.300,00
2	De R\$ 2.904.300,00 até R\$ 8.712.900,00
3	Acima de R\$ 8.712.900,00

Fonte: N-OPE-037/14

Em seguida, a norma estabelece os critérios aplicáveis a cada faixa de convênios que compõem o ativo e o grupo amostral do passivo, conforme segue:

a) Faixa 1:



- i) Todos os itens exigidos no grupo não amostral;
- ii) Recibo DOACI (despesas ordinárias administrativas de caráter indivisível);
- iii) Realização de gastos em rubricas apoiadas para o projeto (Finep e contrapartida);
- iv) Realização de despesas apenas nas rubricas apoiadas para o projeto com tolerância de até 10% do valor total aprovado para o convênio em rubricas não previstas.

b) Faixa 2:

Os convênios da Faixa 2 são submetidos à avaliação de 5 fatores de criticidade, quais sejam:

- 1º) convênios de instituições que nunca operaram com a Finep;
- 2º) convênios que tenham dispendido recursos nas rubricas 'Obras' e/ou 'Equipamentos nacionais e importados';
- 3º) convênios de instituições que já foram alvo de Tomada de Contas Especial;
- 4º) convênios cujo dispêndio tenha ultrapassado ao menos 50% do total previsto até o momento do acompanhamento financeiro;
- 5º) convênios em que a instituição conveniente possua mais de R\$ 100 milhões em convênios celebrados com a Finep.

De acordo com a norma, os casos que apresentem pelo menos três dos fatores de criticidade supracitados terão análise adicional dos seguintes itens:

- i) inexistência de pagamento em favor de qualquer partícipe (Finep e contrapartida);
- ii) realização de gastos de acordo com os valores previstos por rubrica (Finep). Esses gastos apresentados nas prestações de contas financeiras referentes aos recursos concedidos pela Finep deverão estar de acordo com o plano de trabalho aprovado para o projeto, sendo possível ultrapassar o limite por rubrica de até 30% do último valor aprovado para a mesma, incluindo os rendimentos auferidos de aplicação financeira. Caso seja ultrapassado o limite fixado no plano de trabalho, a área operacional deverá ser consultada sobre a pertinência técnica dos gastos.

c) Faixa 3:

Para os convênios desta faixa, a norma prevê a aplicação dos critérios previstos para a Faixa 1, acrescidos dos dois critérios adicionais apresentados na Faixa 2.

A respeito da fiscalização financeira dos convênios, a norma estabelece os procedimentos a serem executados e define os convenientes que poderão receber visita de fiscalização, quais sejam, os convênios alvo de apuração de denúncia ou de investigação por parte de órgão de controle, os convênios para os quais haja solicitação da área operacional responsável pelo seu acompanhamento, os convênios que tenham apresentado, em sua prestação de contas, despesas não autorizadas e passíveis de glosa em montante igual ou superior a 10% do total das despesas apresentadas e os convênios designados para fiscalização pela Diretoria Executiva da FINEP.

Segundo a norma, o escopo da visita de fiscalização são os documentos referentes à conciliação bancária e mapa de cotações ou licitações realizadas, por amostragem, apresentando os critérios para quantificação e seleção da amostra.



Por fim, a norma apresenta os critérios para aprovação das prestações de contas financeiras, encerramento do convênio no SIAFI, bem como os procedimentos a serem adotados no caso de omissão do dever de prestar contas.

Consideramos que os procedimentos aprovados pela FINEP por meio da N-OPE-037/14 apresentam diversas inconsistências que não oferecem a adequada segurança para o gestor atestar a regular aplicação dos recursos públicos. Algumas fragilidades já foram apresentadas à FINEP por meio da Nota Técnica n.º 1153/2014/DICIT/SFC/CGU-PR, de 06/06/2014, e são reiteradas neste Relatório. Outras foram identificadas a partir da análise amostral das prestações de contas final de convênios encerrados no período de 01/08/2014 a 31/12/2014, com base na N-OPE-037/14. Compuseram a amostra os seguintes instrumentos:

- 1) Convênio 01.10.0616.00;
- 2) Convênio 01.08.0275.00;
- 3) Convênio 01.10.0049.00;
- 4) Convênio 01.04.0967.00;
- 5) Convênio 01.05.0437.00; e
- 6) Convênio 01.05.1052.00;

Constatamos fragilidades na análise da prestação de contas dos três primeiros convênios relacionados, as quais serão apresentadas em itens específicos deste Relatório. Com relação aos demais convênios, que foram objeto de inquérito junto ao Ministério Público Federal, reiteramos a morosidade da FINEP para sanar as irregularidades apresentadas nas prestações de contas e promover a instauração de procedimentos de Tomada de Contas Especiais, quando cabível.

Passamos a relatar as fragilidades observadas na N-OPE-037/14:

a) inadequação do critério utilizado para categorização do estoque de convênios e contratos de subvenção em ativo e passivo:

De acordo com a Nota Técnica n.º 1153/2014/DICIT/SFC/CGU-PR:

“No que se refere às premissas apresentadas, considera-se que o critério utilizado para categorização do estoque de convênios e contratos de subvenção em ativo e inativo é inadequado. Da forma como está proposto pela FINEP, na prática, toda a análise de prestação de contas de convênio encerrada será realizada a partir da flexibilização do procedimento de análise proposto para tratamento do passivo. Na opinião do Controle Interno, a definição do grupo de convênios denominado ‘passivo’ deveria ser por antiguidade do convênio e valor, o que aliás já está normatizado no SIGP. A flexibilidade proposta, na nossa opinião, somente poderia ser considerada adequada para os convênios antigos em que a dificuldade para analisar a prestação de contas é, de fato, maior ou quando o próprio decurso de prazo inviabiliza a análise. Considera-se, portanto, inadequada a definição do universo ‘passivo’ de convênios, termos de cooperação e acordos de cooperação.”

“Em relação às disposições transitórias, (...) a definição do que seria ativo e passivo de convênios é, na nossa opinião, inadequada e ensejaria a flexibilização dos critérios de análise de prestação de contas para todos os convênios, termos de cooperação e acordos de cooperação.”



b) inadequação da amostragem estatística aleatória:

De acordo com a Nota Técnica n.º 1153/2014/DICIT/SFC/CGU-PR:

“Em relação ao item 4.2.2.1, considera-se que a amostragem estatística aleatória não é adequada. Na nossa opinião deveriam ser considerados critérios de criticidade antes da amostragem.”

c) fragilidade na definição das faixas de valores:

De acordo com a Nota Técnica n.º 1153/2014/DICIT/SFC/CGU-PR:

“Consideramos temerário o limite de R\$ 2,9 milhões (item 4.3.2.2), independente do prazo de conclusão, para realização de prestação de contas apenas declaratória. Tal fato é agravado pela possibilidade de um convenente ter mais de um convênio firmado com a FINEP. Sugere-se a definição de um valor inferior para a faixa 1 e a definição de faixas contemplando a associação de valor com a antiguidade do convênio.”

“Em relação ao item ‘c’ do item 4.2.3.2, que trata dos convênios acima de R\$ 8,7 milhões, entendemos que para estes convênios não cabe qualquer outra situação que não seja a análise completa das prestações de contas sob o aspecto financeiro.”

d) fragilidade na definição da avaliação dos fatores de criticidade:

De acordo com a Nota Técnica n.º 1153/2014/DICIT/SFC/CGU-PR:

“No que se refere à análise adicional para os convênios da faixa 2, mencionada no item 4.2.3.2, de acordo com o proposto, para que haja análise adicional de alguns itens seria necessária a ocorrência combinada de três situações de criticidade (elencadas de 1º a 5º). No nosso entendimento, a simples ocorrência de qualquer uma das cinco situações ensejaria a necessidade de análise detalhada da prestação de contas. Além disso, por prudência, sugere-se a aplicação desses critérios de criticidade antes mesmo da realização da amostra. Assim, convênios de instituições em TCE, convênios em que a convenente tenha mais de R\$ 100 milhões em projetos, convênios com gastos superiores a 50% do previsto, etc, devem, na nossa opinião, ter a análise detalhada da prestação de contas.”

e) insuficiência dos procedimentos definidos para a análise da prestação de contas dos convênios:

Consideramos que a norma apresenta orientações pouco claras para a análise financeira das prestações de contas. Ao apresentar os procedimentos de análise financeira documental para o grupo não amostral, no item 4.2.3.1, que se aplicam também aos convênios das três faixas de valores, a norma estabelece que os convênios serão analisados de acordo com a apresentação e avaliação dos documentos arrolados, quais sejam, formulários, extratos bancários, devolução do saldo do convênio e declarações apresentadas pelo convenente. No entanto, a norma não apresenta a metodologia para proceder à avaliação dos referidos documentos, de forma que, na prática, como se evidenciou na análise amostral, a avaliação propriamente dita não é realizada.

Em seguida, o item 4.2.3.2 da N-OPE-037/14 define os procedimentos a serem realizados na análise da prestação de contas financeira, por faixa de valores. Não



identificamos correspondência adequada entre a materialidade dos convênios e a criteriosidade da análise de prestação de contas dos convênios, uma vez que a norma prevê, para a Faixa 2, somente os critérios adicionais no caso de o convênio apresentar pelo menos três fatores de criticidade, deixando de relacionar os procedimentos a serem aplicados no caso de não se configurar a situação de criticidade, ainda que estes convênios sejam materialmente muito mais expressivos.

Ademais, não consideramos razoável a aceitação de gastos em rubricas não previstas no plano de trabalho do convênio, ainda que limitados a 10% do valor total aprovado para o convênio. Da mesma forma, consideramos injustificável a possibilidade de extrapolação ilimitada do valor aprovado em rubricas previstas no caso dos convênios enquadrados no grupo não amostral e nas Faixas 1 e 2. Isso porque o item 4.2.3.2, alínea c, da norma, permite que o limite de gastos por rubrica seja ultrapassado em até 30% do valor aprovado nas prestações de contas de convênios enquadrados na Faixa 3. Não verificamos tal limitação de extrapolação para as faixas 1 e 2, nem para o grupo não amostral, subentendendo a ausência de limite nestes casos.

f) fragilidades na metodologia de fiscalização financeira:

Entendemos que deve ser obrigatória, e não facultativa, a realização de visita de fiscalização para os convênios alvo de apuração de denúncia ou de investigação por parte de órgão de controle, os convênios para os quais haja solicitação da área operacional responsável pelo seu acompanhamento, os convênios que tenham apresentado, em sua prestação de contas, despesas não autorizadas e passíveis de glosa em montante igual ou superior a 10% do total de despesas apresentadas e os convênios designados para fiscalização pela Diretoria Executiva da FINEP.

De acordo com a Nota Técnica n.º 1153/2014/DICIT/SFC/CGU-PR:

“No tocante ao item 4.2.4, onde consta a sentença ‘Poderão receber visita...’, entende-se que o correto seria ‘Deverão receber visita...’

Além disso, não consideramos adequada a metodologia para quantificação e seleção da amostra para fiscalização financeira dos convênios. A esse respeito, a N-OPE 037/14, item 4.2.4, estabelece que a avaliação documental seja realizada por amostragem dentro de cada rubrica, a partir dos demonstrativos apresentados na prestação de contas dos convênios. Para tanto, apresenta a metodologia para quantificação e seleção da amostra, conforme segue:

- i) Identificação do valor total previsto para cada rubrica, incluindo rendimentos de aplicação financeira;
- ii) Identificação da participação percentual de cada documento fiscal apresentado com relação ao total previsto na rubrica;
- iii) Quantificação do número de documentos comprobatórios a serem verificados em função da representatividade encontrada, conforme quadro reproduzido a seguir.

Quadro 10: Composição da amostra de fiscalização financeira de convênios:

Participação % do documento fiscal no valor total da rubrica	Quantidade de documentos a serem verificados
--	--



Até 5%	Entre 5 e 20
De 5% a 10%	Entre 3 e 10
Acima de 10%	todas

Fonte: N-OPE-037/14

As informações constantes do quadro não tem coerência lógica. De acordo com a norma, deve-se identificar a representatividade de cada rubrica com relação ao valor total do convênio, bem como a representatividade de cada documento fiscal com relação ao valor previsto da rubrica, para se definir a quantidade de documentos a serem verificados. Todavia, não há que se falar em quantidade de documentos a serem verificados em função da representatividade encontrada, uma vez que cada documento apresenta uma representatividade específica. Seria mais coerente exigir que a amostra fosse composta por rubricas que somam um valor percentual mínimo com relação ao total do convênio e que cada rubrica seja composta por documentos fiscais cujo somatório alcance um valor percentual mínimo com relação à rubrica, independentemente da quantidade.

g) indefinição do prazo adicional concedido para o convenente apresentar prestação de contas:

De acordo com a Nota Técnica n.º 1153/2014/DICIT/SFC/CGU-PR:

“O segundo parágrafo do item 4.2.7 está vago. Em relação à omissão no dever de prestar contas, a FINEP concederá prazo adicional de 45 dias para o/a convenente apresentar prestação de contas (isso já é feito). O problema é que de acordo com o contido no parágrafo segundo, permite-se que o convenente solicite prorrogação de prazo, mas não está expresso até quando a FINEP concederia nova prorrogação e por quanto tempo. Note-se que no caso de o convenente não ter cumprido o prazo legal, concede-se mais 45 dias. Caso ele não cumpra novamente, de acordo com o contido no referido parágrafo, ele pode solicitar nova prorrogação de prazo por um período não determinado pela norma. Ou seja, basta o convenente solicitar prorrogação (sucessivamente) que a FINEP não poderia adotar nenhuma providência em relação à inadimplência ou TCE, pela norma proposta.”

h) ausência de previsão de regularização dos bens adquiridos quando da análise da prestação de contas final dos convênios.

Por fim, destacamos que a N-OPE 037/14 não exige a regularização dos bens adquiridos com recursos do convênio para promover seu encerramento, conforme regulamentado na IT-OPE-016/14, de 06/05/2014. Consideramos que a regularização dos bens adquiridos deveria ser obrigatória no encerramento de todos os convênios celebrados pela FINEP, abrangendo os grupos ativo e passivo.

Causa

Excessiva simplificação dos procedimentos para aprovação de prestação de contas financeira de convênios e termos de cooperação.

Falta de clareza na definição dos procedimentos para análise da prestação de contas dos convênios, bem como para quantificação e seleção da amostra da fiscalização financeira.



Manifestação da Unidade Examinada

Por meio da NOTA/ANN/003/2014, de 16/06/2014, a FINEP apresentou resposta aos apontamentos da CGU contidos na Nota Técnica n.º 1153/2014/DICIT/SFC/CGU-PR, de 06/06/2014. Os demais apontamentos foram encaminhados à FINEP por meio das Solicitações de Auditoria n.º 201501326/02, 201501326/06 e 201501326/18, tendo sido respondidos, respectivamente, por meio do MEMO/ANN 046/2015, MEMO DPC n.º 0185/15, bem como planilha encaminhada pela Auditoria Interna, por e-mail de 13/05/2015.

a) definição do universo passivo e ativo de convênios:

Por meio da NOTA/ANN/003/2014, de 16/06/2014, o gestor apresentou a seguinte manifestação:

“6. A conclusão preliminar da CGU não corresponde à realidade. Primeiramente, é preciso esclarecer que, salvo nos casos onde houver previsão de aplicação de critério estatístico, os universos passivo e ativo são submetidos ao mesmo tratamento. Portanto, não cabe a afirmação de que toda análise de prestação de contas de convênio encerrada será realizada a partir da flexibilização de procedimento.

7. Mesmo na hipótese de aplicação de critério estatístico, a amostra retirada do universo terá o mesmo tratamento do universo ativo. Por outro lado, a impossibilidade de realizar tratamento distinto para o universo não-amostral inviabiliza por completo a oportunidade da aplicação de critério amostral.

8. O universo passivo não é integralmente composto de operações com valor abrangido na Faixa 1 do novo critério de análise das prestações de contas. Ainda assim, alinhada com as preocupações da CGU, acreditamos que seja relevante prever a possibilidade de aplicação de critérios complementares, devidamente motivados, a todas as faixas de acompanhamento financeiro, como forma de resguardar o direito ao exame mais apurado dos casos que suscitarem tal cautela.

9. A implementação do SIGP foi um grande avanço para a FINEP, sem dúvida. Porém, passados três anos da sua implementação, é natural que haja um amadurecimento dos critérios estabelecidos para o tratamento da carteira de convênios. Em 2010, havia uma suspeita de relação entre antiguidade e ocorrência de improbidades ou de lacunas nos dossiês de acompanhamento (dada a possibilidade de ser constatada a falta de documentos relevantes). Ocorre que, passados três anos, os resultados práticos dessa discriminação baseada na antiguidade foram pequenos, especialmente depois da publicação da N-OPE-027/12, ver.01, de 16/12/2013, que disciplina o tratamento de faltas de natureza formal na prestação de contas financeira.

10. Em relação ao sentido da observância do acompanhamento das execuções financeiras das operações, convém registrar que não há relação alguma entre a antiguidade e, por exemplo, a constatação de irregularidades. Segundo levantamento atualizado pela Comissão Permanente de Tomada de Contas Especiais da FINEP, até o momento foram quantificados os seguintes valores passíveis de devolução:

Ano do Convênio	Contagem de convênio	Soma de Valor Atual do Dano	Soma
1994	2	R\$ 39.736,97	0,17%
1995	2	R\$ 66.864,19	0,28%
1996	2	R\$ 10.241,44	0,04%
1998	2	R\$ 375.050,25	1,58%



1999	3	R\$ 2.083.329,58	8,80%
2001	2	R\$ 11.228,84	0,05%
2002	4	R\$ 1.589.072,86	6,71%
2003	3	R\$ 0,00	0,00%
2004	6	R\$ 1.617.250,32	6,83%
2005	4	R\$ 4.700.674,60	19,85%
2006	11	R\$ 8.627.592,01	36,43%
2007	8	R\$ 3.590.324,02	15,16%
2009	1	R\$ 969.233,42	4,09%
Total Geral	50	R\$ 23.680.598,50	100,00%

(Fonte: Controle de processos da Comissão Permanente de Tomada de contas Especial)

11. Ou seja: considerando o controle atual de TCE's, as evidências quantitativas em termos de ocorrência de irregularidade e de valores envolvidos apontam para uma distribuição aleatória, com maior concentração nos anos mais recentes.

12. Registre-se que o valor atualizado é de cerca de 3% do total de prestações de contas finais das operações encerradas nos últimos anos pela FINEP, nos valores originalmente firmados.

13. Ainda que seja alegado que há diversas operações a avaliar, da carteira de operações com maior antiguidade, é fato que os valores médios da época eram menores, e que portanto o eventual dano quantificado nas operações será provavelmente menor do que nas operações atuais, mesmo considerando os respectivos valores atualizados.

14. Além disso, já esclarecemos nas notas técnicas 001/2014 e 002/2014 que a divisão entre 'passivo' e 'ativo', nos termos do SIGP, gerou distorções e subclassificações da carteira tais como 'passivo do ativo' que aumentam a complexidade da gestão dos processos na unidade responsável pelo acompanhamento da execução financeira dos convênios, termos de cooperação e acordos de cooperação, isso sem que se configure contribuição alguma à eficiência do trabalho.

15. Por fim, acreditamos que os fatores ensejadores sugeridos pela CGU para configurar a necessidade de flexibilização serão amplamente encontrados nas operações mais antigas, portanto respeitosamente discordamos da necessidade de estabelecer alternativas ao critério proposto que encontrarão resultados semelhantes.”

“37. Registramos apenas que a proposição do novo marco regulatório não é uma flexibilização, como se interpreta, mas sim o estabelecimento, finalmente, de padrões de acompanhamento compatíveis com a natureza da carteira de operações da FINEP. A cada afirmação de que a FINEP passou a 'flexibilizar' o acompanhamento, reapresentaremos incessantemente a contraposição de que, na realidade, implementamos controles compatíveis com a natureza das operações celebradas sob a nossa responsabilidade.”

b) critério de amostragem estatística:

Por meio da NOTA/ANN/003/2014, de 16/06/2014, o gestor apresentou a seguinte manifestação:

“17. A amostragem estatística está prevista na norma de acompanhamento de convênios, termos de cooperação. A sua aplicação está condicionada à aprovação de modelagem específica, que ainda será submetida à Diretoria.

18. A aplicação do critério de criticidade, nos termos da norma, se dá especificamente no caso dos convênios enquadrados na Faixa 2, visto que as operações da Faixa 1 são dispensadas de tal avaliação (considerada a questão da materialidade) e que todas as operações enquadradas na Faixa 3 assumem o critério equivalente ao das operações consideradas de alta criticidade.



19. Além disso, frise-se: a Norma estipula condições para nova amostragem do universo, caso o resultado seja relevante em relação à detecção de irregularidades passíveis de instauração de processos de Tomada de Contas Especiais. Portanto, mitiga-se ainda mais o risco de não serem tomadas providências necessárias para assegurar o uso adequado dos recursos públicos.

20. O procedimento acima, assim cremos, atende à preocupação da CGU e assegura a observância da criticidade na escolha das operações a serem analisadas.”

Por meio da Solicitação de Auditoria n.º 201501326/02, de 08/04/2015, solicitamos à FINEP apresentar a relação de convênios passivos que compõem o grupo amostral para os exercícios de 2014 e 2015, bem como a Resolução de Diretoria que aprovou o critério estatístico correspondente, conforme previsão da norma N-OPE 037/14.

Em resposta, o MEMO ANN n.º 046/2015, de 09/04/2015, informou que a FINEP não implementou a aplicação de critério estatístico para análise das prestações de contas de convênios, conforme segue:

“Embora a N-OPE/037/14 preveja a possibilidade de aplicação de critério estatístico, e embora houvesse uma proposta desenvolvida para tal fim, a Presidência da Finep, de forma prudente, solicitou a submissão da proposta ao Conselho Diretor do FNDCT, para aprovação prévia à manifestação da Diretoria Executiva. A proposta não foi alvo de deliberação por aquele Conselho Diretor. Assim sendo, não foi aprovada e nem implementada.”

c) definição das faixas de valores:

A respeito da definição do valor das faixas, a NOTA/ANN/002/2014, de 26/052014, apresentou os seguintes esclarecimentos:

*“20. Para a estipulação das faixas, foi utilizado o seguinte procedimento:
20.1. Cálculo do valor médio da Faixa 1 – o menor grau de rigor considerado suficiente para o pleno cumprimento das atribuições da FINEP – se deu a partir do cálculo dos valores médios de cada instrumento no período 2010-2012, desconsiderando as operações já rescindidas ou formalmente encerradas. Essa faixa cronológica não foi aleatoriamente determinada, mas considera o universo de operações que ainda está vigente e que já sofre pelo menos uma análise de prestação de contas parcial, tendo recebido orientações para aperfeiçoamento da forma de encaminhamento da sua documentação e portanto incorporando às suas rotinas as exigências da FINEP de forma mais clara.*

(...)

20.3. A faixa 2 teve seu limite máximo estipulado como sendo 3 vezes o valor da faixa 1, tendo sido arbitrada com base na necessidade de distribuição razoavelmente proporcional do universo de operações nas três faixas – 1, 2 e 3 – e considerando de forma distinta os três instrumentos – convênios, contratos de subvenção e contratos de crédito – e com a possibilidade de variação de até 15% da mesma forma.”

Os itens 24.1 e 24.2 da NOTA/ANN/002/2014 apresentam a distribuição dos convênios nas faixas de valores, informando que, considerando o número de instrumentos, a Faixa 1 concentraria 79% do total de convênios, a Faixa 2 reuniria 16% dos instrumentos, restando à Faixa 3 o resíduo de 5% do total (valores aproximados). Considerando o valor total da carteira de convênios, a distribuição entre as faixas seria a seguinte: a Faixa 1 reuniria 31% do total, a Faixa 2 ficaria com 30% e a Faixa 3 concentraria 39%



do valor total de convênios (valores aproximados). Em seguida, a nota apresenta a seguinte conclusão:

"25. A análise anterior permite concluir de forma contundente que as faixas propostas permitem o aumento da eficiência do volume de operações atual preservando uma racionalidade no que tange aos valores totais das operações."

Por meio da NOTA/ANN/003/2014, de 16/06/2014, o gestor apresentou a seguinte manifestação, com relação à definição do valor da Faixa 1:

"22. Consideramos que a preocupação da CGU, manifestada no trecho acima, deve ser ponderada por uma série de fatores, abaixo elencados de modo a justificar a posição técnica sobre a recomendação:

22.1. O valor de R\$ 2,9 milhões, estipulado como teto da Faixa 1, foi calculado considerando as características da carteira de convênios, termos de cooperação e acordos de cooperação sob a gestão da FINEP;

22.2. A duração média do prazo de execução dos convênios da carteira da FINEP é de 41,10 meses;

22.3. Considerando o prazo médio de duração, temos no caso limite da Faixa 1 (convênio com o valor de R\$2.904.300,00) uma estimativa de gasto mensal de R\$ 70.654,52 (setenta mil, seiscentos e cinquenta e quatro reais e cinquenta e dois centavos), sendo que são comuns e usuais despesas tais como pagamento a pesquisadores, aquisição de material de consumo, diárias, passagens e outros tipos de gastos classificados nas diferentes rubricas que abrangem estes e outros recursos;

22.4. Na maioria esmagadora de operações, este montante é distribuído em diversos pagamentos distintos, que são realizados nos termos das obrigações firmadas entre as partes;

*22.5. A estipulação da Faixa nos termos estabelecidos permite a aplicação de um critério compatível com o fato desta abranger **78,59% da carteira total de operações**, mas representar **apenas 31,05% do volume total de recursos financeiros concedidos**. Portanto, permite que haja mais atenção e prioridade à avaliação das operações que representam maior volume de recursos concedidos;*

22.6. Nenhuma análise é de natureza exclusivamente declaratória: à exceção daquelas que forem classificadas como pertencentes ao grupo não-amstral (que só existirá de fato após a realização do sorteio), todas as operações devem ter como documentação mínima, além da declaração de cumprimento das obrigações devidas:

22.6.1. Relatório técnico final aprovado,

22.6.2. Formulários assinados pelo dirigente da instituição conveniente ou ordenador de despesas formalmente designado,

22.6.3. Extrato de movimentação financeira,

22.6.4. Comprovante de recolhimento dos valores não aplicados,

22.6.5. Recibo da DOACI, assinado pelo dirigente da instituição conveniente ou ordenador de despesas formalmente designado,



22.6.6. *Evidências de realização dos gastos conforme o rigor estipulado para a Faixa correspondente.*

22.7. *O fato de um mesmo conveniente poder ter mais de um convênio vigente, simultaneamente, não tem qualquer relação com o risco da constatação de irregularidades, mas retrata aspectos característicos do modelo operacional do FNDCT, a saber:*

22.7.1. *A possibilidade de oferta de recursos, por meio de diversas chamadas públicas e outros instrumentos ao longo de um mesmo ano, com condições de elegibilidade semelhantes – por exemplo, quando há chamadas públicas que destinam recursos a instituições de ciência & tecnologia, nos termos da legislação;*

22.7.2. *A duração média das operações, conforme já informado, de 41,10 meses, que naturalmente conferem natureza plurianual e passível de sobreposição com outros convênios vigentes;*

22.7.3. *O fato de diversas universidades apresentarem diferentes centros de excelência, mas todos vinculados a um mesmo CNPJ, tais como as maiores universidades públicas brasileiras.*

22.8. *Sendo assim, não cabe a associação entre o risco da constatação de irregularidades e o fato de convenientes terem mais de um convênio vigente. Tal associação constitui o risco da punição das instituições que tem maior capacidade de desenvolver pesquisas científicas e tecnológicas avançadas.”*

Com relação às críticas apresentadas a respeito da definição dos critérios da Faixa 3, a NOTA/ANN/003/2014, de 16/06/2014, apresentou a seguinte manifestação:

“29. Estamos de plano acordo. De fato, a norma espelha essa preocupação. A norma preserva, ainda, a possibilidade de aplicação de outras formas de aferição, mesmo que não estejam explicitamente previstas na Norma, quando houver motivação. Ou seja: a FINEP poderá acrescentar mais controles aos casos em que tal necessidade se configure. Isso não significa que há alternativas de flexibilização para os convênios classificados como Faixa 3.

30. Na realidade, acrescente-se, a proposição é que haja previsão do acréscimo de controles complementares às operações classificadas em qualquer das Faixas da Norma, desde que haja motivação, para assegurar a adequada verificação de evidências da boa execução financeira dos recursos públicos.”

d) avaliação dos fatores de criticidade:

Por meio da NOTA/ANN/003/2014, de 16/06/2014, o gestor informou o que segue:

“24. Os aspectos avaliados para fins de determinação de uma análise mais detalhada são aqueles que, por observação, foram identificados como aspectos comuns a convênios de maior complexidade. No entanto, devemos observar que a análise dos fatores de forma isolada pode levar a decisões inadequadas.

25. Especificamente, um aspecto que não pode ser visto de forma isolada é o fato da instituição de uma carteira vigente igual ou superior a R\$ 100 milhões, pelo mesmo motivo já alertado: constitui o risco da punição das instituições que têm maior capacidade de desenvolver pesquisas científicas e tecnológicas avançadas. Ainda mais: no caso do conveniente em questão ser um



excelente executor, com dezenas de convênios já concluídos de forma bem-sucedida e uma carteira vigente volumosa, a FINEP deveria flexibilizar o seu relacionamento com a instituição, e não o contrário, aplicando controles mais rigorosos sobre as suas respectivas prestações de contas.

26. Outra questão que merece ser ponderada é o fato de a instituição já ter sido alvo de Tomada de Contas Especial (TCE) a qualquer tempo. Normalmente, os lançamentos em cadastros negativos são temporais. A proposta de estabelecer o fato da instituição, a qualquer tempo, já ter sido alvo de processo de TCE pode ser um fator sobremaneira pesado para uma instituição que, a despeito de um extenso relacionamento com a FINEP, tenha cometido uma única irregularidade grave, já sanada.

27. Em harmonia com a ponderação da CGU, a FINEP propõe a revisão do normativo reduzindo para dois o número de aspectos que determinem a aplicação de critérios mais rigorosos.”

e) procedimentos para a análise da prestação de contas dos convênios:

Por meio da Solicitação de Auditoria n.º 201501326/02, de 08/04/2015, solicitamos à FINEP motivar a ausência de previsão dos critérios da Faixa 1 na Faixa 2. Em resposta, o MEMO ANN n.º 046/2015, de 09/04/2015, reconheceu a divergência e informou o que segue:

“Não há que se falar em ausência de critérios da Faixa 1 na Faixa 2. Nas análises que são realizadas em cada convênio, a Faixa 2 abrange todos aqueles critérios da Faixa 1, com o acréscimo de critérios complementares na confirmação de aspectos especificados na Norma. No entanto, a pergunta apresentada pela CGU é pertinente, pois o texto da Norma não explicita tal fato, que está apenas presumido na proposta de se estabelecer rigor crescente compatível com a materialidade/criticidade. A Área responsável pelos processos de análise de prestações de contas assume o compromisso de revisar a referida Norma tão logo haja manifestação conclusiva da CGU sobre eventuais oportunidades complementares de aprimoramento da mesma norma.”

Por meio da Solicitação de Auditoria n.º 201501326/06, de 13/04/2015, solicitamos à FINEP motivar a possibilidade de aceitação de gastos em rubricas não previstas no plano de trabalho do convênio e aceitação de extrapolação de valor em rubricas previstas para os convênios das Faixas 1 e 2. Em resposta, o MEMO DPC n.º 185/2015, de 16/04/2015, informou o que segue:

“A motivação para adoção de tal procedimento consiste no fato de que a prestação de contas final só pode ser concluída após a aprovação do Relatório Técnico Final do convênio. Assim, a partir da aprovação do mesmo, inferimos que todas as despesas realizadas durante a execução do convênio foram pertinentes e necessárias ao cumprimento do objeto do convênio. Dessa forma, conforme observado, este item não é objeto de análise pela N-OPE 037/14.”

f) fiscalização financeira:

A respeito da obrigatoriedade de realização de visitas de fiscalização para os convênios que atendam as características apresentadas no item 4.2.4 da norma, o gestor apresentou a seguinte manifestação, por meio da NOTA/ANN/003/2014, de 16/06/2014:

“32. Estamos de pleno acordo e proporemos a revisão do normativo.”

Por meio da Solicitação de Auditoria n.º 201501326/02, de 08/04/2015, solicitamos à FINEP informar se a composição da amostra deve abranger as três faixas de participação previstas na tabela, cumulativamente. Em caso negativo, informar a



metodologia a ser empregada para a seleção da amostra. Além disso, solicitamos apresentar motivação para a quantificação adotada, uma vez que o número de documentos a serem verificados é maior na faixa de representação menor (até 5%) quando comparada à faixa de representação intermediária (de 5% a 10%).

Em resposta, o MEMO DPC n.º 185/2015, de 16/04/2015, informou o que segue:

“A respeito do questionamento apresentado, a composição da amostra não deve abranger as três faixas de participação previstas na tabela cumulativamente. A seleção da amostra da documentação fiscal a ser verificada é realizada de forma aleatória.”

g) prorrogação de prazo para regularização de prestações de contas:

O gestor apresentou a seguinte manifestação, por meio da NOTA/ANN/003/2014, de 16/06/2014:

“34. Compreendemos a preocupação da CGU e nos propomos a limitar o prazo de 45 dias (quarenta e cinco dias), prorrogável uma única vez por um prazo de até 45 (quarenta e cinco) dias, sendo que atualmente a Área tem praticado o prazo de prorrogação igual a 15 (quinze) dias.”

Adicionalmente, os ex-dirigentes da empresa encaminharam nova manifestação por meio do Ofício FINEP n.º 011.210/2015, de 19/11/2015, conforme segue:

[..]

III. Esclarecimentos acerca dos apontamentos referentes às Prestações de Contas de Convênios

A Finep apresentou, no exercício de 2014, avanços no enfrentamento do problema do chamado “passivo de convênios”. Os fatos estão evidenciados nos relatórios internos e no relatório de auditoria anual da Controladoria Geral da União (CGU) das contas do ano 2014.

Paradoxalmente, a conclusão presente naquele documento afirma que este avanço institucional é, na realidade, um equívoco. No início do referido documento, vemos: “Destacamos que o exercício de 2014 apresentou uma relevante redução no saldo de valores a aprovar de convênios após os prazos regulares, demonstrando que os esforços empreendidos pela FINEP começaram a lograr êxito. Além de reverter a curva ascendente, aproximadamente 20% do saldo a aprovar registrado em 31/12/2013 foi encerrado no exercício de 2014” (página 5). Ou seja: a Controladoria reconhece os méritos dos resultados alcançados. No entanto, depois de antecipar o mérito final do esforço empreendido, segue-se uma extensa defesa de posição contrária.

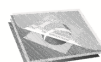
Esta manifestação tem o objetivo de refutar diversos dos elementos apontados naquele Relatório e apresentamos argumentos e fatos para fundamentar essa respeitosa oposição. Nosso pedido de reconsideração se baseia no próprio Relatório e nos dados ali registrados. Recorremos àquele Relatório para evidenciar que, ainda durante as visitas dos auditores daquela Controladoria à Finep, pouco restava a ser aprimorado ou retificado na conduta da empresa.

[...]

III.2 - Enfrentamento do Passivo de Convênios (páginas 5, 61)

A despeito do Relatório, de início, reconhecer o mérito do enfrentamento do passivo de convênios a serem aprovados pela Finep, logo inicia a sua argumentação de que há problemas neste avanço.

Como referência, utiliza os termos da Norma N-OPE-037/2014, que disciplina os trabalhos de análise de prestações de contas financeiras e de encerramento dos convênios. Uma das definições da Norma é a de que Passivo é o “conjunto de convênios com prazo de utilização de recursos (vigência) finalizado há mais de sessenta dias e não encerrados no SIAFI.” O Passivo



não configura, irregularidade, vício nem fraude. Após sessenta dias do término da execução de um convênio, nos termos da Instrução Normativa 01/2010 do Conselho Diretor do FNDCT – marco regulatório aplicável -, termina o prazo para o conveniente enviar a documentação pertinente, e começa o prazo para que a Finep se manifeste sobre a documentação. Depois disso, a Finep tem até noventa dias para se manifestar. O conveniente tem mais quarenta e cinco dias de prazo para realizar eventuais ajustes e complementos, antes da manifestação final da Finep. Nesses casos, o convênio não estará encerrado e, no entanto, não terá nenhuma irregularidade configurada. Com isso, um convênio regularmente executado, nos termos da Instrução Normativa CDFNDCT/01/2010 pode ser um “passivo” para a Finep, sem que se configure irregularidade nos procedimentos de análise da prestação de contas final.

O Relatório generaliza o termo “passivo” tomando como referência a visão histórica de um problema acumulado por anos na Finep e que finalmente está em vias de ser superado. Não pode haver o mesmo juízo de valor sobre os convênios que apresentavam contas a aprovar pendentes por anos e sobre os convênios que não são encerrados pela Finep nos primeiros sessenta dias após o término da sua execução. Além disso, a Finep já havia se manifestado favorável à revisão da definição presente na Norma em questão. Portanto, não cabe a afirmação de que a Finep está gerando novo passivo.

No entanto, assim se apresenta a questão no Relatório: “a análise das prestações de contas de convênios com vigência expirada no ano de 2014 não foi realizada de forma tempestiva, não ocorrendo em conformidade com o que preceitua a norma interna da FINEP, o que **acabou contribuindo para a formação de novo passivo de convênios**”(página 5, grifo nosso). Para fundamentar essa afirmação, apresenta como dado o fato de 234 convênios com vigência encerrada em 2014 ingressaram no passivo, visto que não foram encerrados. O Relatório não considera os prazos determinados pela Instrução Normativa CDFNDCT01/2010, nem pondera o chamado “novo passivo” e o número de convênios encerrados no mesmo ano, que é mais de cinco vezes maior. Em outras palavras: mesmo que seja consistente a afirmação de que 234 convênios não foram encerrados no ano de 2014, o Relatório não apresenta a discriminação do conjunto de convênios que, por qualquer razão, de fato teria sido analisado intempestivamente, nos termos da Instrução Normativa CDFNDCT/01/2010.

III.3 - Evolução dos normativos relacionados e Segurança Jurídica (páginas 6, 49, 50, 51, 83, 85)

Quando o Relatório trata dos normativos aprovados pela Finep pertinentes à análise das prestações de contas dos convênios, classifica o fato como “temeridade”, e afirma que “não são suficientes para atestar a regularidade da aplicação dos recursos públicos, de forma que o gestor assume um risco relevante ao aprovar as prestações de contas dos convênios” (página 6). Despreza o fato dos normativos terem avançado na estipulação de critérios e estabelecido uma racionalidade para o exercício das atividades pertinentes, também **disciplinando, inclusive, matérias que eram omissas nos normativos da Finep até então**, como por exemplo a Instrução de Trabalho IT-OPE-016/14, que disciplina a doação de bens adquiridos com recursos de convênios. Além disso, registre-se, **a norma de análise das prestações e contas aprimora mecanismos que já haviam sido empregados em normas anteriores**. A única mudança consistiu na admissão da possibilidade de amostragem de convênios, o que nunca foi utilizado.

Mais adiante, o Relatório trata das falhas encontradas no normativo aplicável à análise das prestações de contas e constata a “insuficiência dos procedimentos previstos na norma interna N-OPE-037/14 para atestar com segurança a regular aplicação dos recursos públicos repassados por meio de convênios” (página 49). A análise desconsidera qualquer marco regulatório aplicável e se atém a exercício interpretativo dos auditores.

A N-OPE-037/2014 previu a possibilidade de aplicação de critério estatístico para tratamento do passivo de convênios da Finep. Tal recurso nunca foi aplicado, pois dependia de uma autorização prévia e esta não foi concedida. A despeito de nunca ter sido utilizado, constam no Relatório esse procedimento, que nunca foi aplicado e portanto nunca gerou evidências amostrais, passíveis de auditoria. A discussão sobre os riscos e ressalvas à sua aplicação passa a ser, portanto, exercício especulativo, mas que fundamenta a certeza da insuficiência de procedimentos para atestar a regular aplicação dos recursos.



A N-OPE-037/2014 constitui, após estudos e análises, três faixas distintas de valores dos convênios, e determina que para cada um deles será aplicado um procedimento específico, sendo que os procedimentos de análise são cumulativos, ou seja: o aprofundamento da análise é progressivo.

De forma contundente, o Relatório critica a definição das faixas de valores que orientam o grau de aprofundamento dos procedimentos de análise da prestação de contas (páginas 50, 51): “Consideramos temerário o limite de R\$ 2,9 milhões (item 4.3.2.2), independente do prazo de conclusão, para realização de prestação de contas apenas declaratória. Tal fato é agravado pela possibilidade de um conveniente ter mais de um convênio firmado com a FINEP. Sugere-se a definição de um valor inferior para a faixa 1 e a definição de faixas contemplando a associação de valor com a antiguidade do convênio.” (página 52).

Sobre a prestação de contas ser “declaratória”, já houve extenso debate anterior e, na visão da Finep, a CGU não considera o fato do conveniente, por obrigação legal, encaminhar todos os documentos comprobatórios dos gastos realizados, que são alvo de análise do analista de prestação de contas da Finep para fins de verificação. Afirma que a classificação de valores é “temerária”, sem apresentar qualquer parâmetro comparativo para evidenciar se os termos são, ao fim e ao cabo, realmente temerários, amparando seus argumentos em opiniões. Despreza que os critérios que estipularam as faixas de valores se baseavam na análise matemática da própria carteira de convênios da Finep, foram apresentados à CGU e que, em nenhum momento, foi questionada a sua razoabilidade ou fundamentação técnica. **Não parece coerente entender que o estudo que fundamenta a classificação da Finep é razoável e fundamentado, mas que o produto desse estudo não o é.**

O Relatório permanece com o entendimento que o tratamento discriminatório do passivo é inadequado, sem considerar que passivo e ativo são tratados da mesma forma pela Finep. Nunca houve tratamento distinto entre o universo passivo, à exceção dos convênios enquadrados nos critérios da Resolução CDFNDCT 02/2014, que disciplina tratamento distinto para uma parcela específica do universo do passivo de convênios.

[...]

III.4 - Remanejamento entre rubricas do Orçamento do Convênio (páginas 53, 60, 63)

No Relatório, a CGU argumenta que não é razoável a aceitação de extrapolações nas rubricas dos orçamentos de convênios: “não consideramos razoável a aceitação de gastos em rubricas não previstas no plano de trabalho do convênio, ainda que limitados a 10% do valor total aprovado para o convênio.” (página 53). Além disso, o conveniente não poderia realizar gastos em rubrica que não foi originalmente prevista. Afirmam: “não consideramos adequada a possibilidade de aceitação de gastos em rubricas não previstas no plano de trabalho, destacando a possibilidade de o conveniente solicitar remanejamento dos recursos ao longo da execução do convênio.” (página 63).

A admissão de possibilidade de extrapolação das rubricas é exatamente a consagração da razoabilidade. A título de zelo com os recursos públicos recebidos, o conveniente é obrigado a aplicar os recursos recebidos em aplicação financeira específica, até a sua plena utilização. Se há rendimentos, e se há previsão legal para a aplicação dos recursos excedentes no mesmo objeto pactuado no convênio, é natural que haja extrapolação de uma ou mais rubricas do orçamento original. **Que fique claro: não há, necessariamente, vício ou irregularidade na extrapolação de recursos previstos em uma ou mais rubricas dos respectivos orçamentos dos convênios celebrados pela Finep.**

O Relatório registra a opinião de que o remanejamento é um risco, quando na verdade ele consiste no mecanismo regulamentado para viabilizar a adequada execução dos projetos. O remanejamento serve para atender a necessidades de aporte de recursos a itens que se mostram mais onerosos do que eram no momento da formulação original do projeto, ou para abranger casos no quais constatou-se a necessidade de gasto antes imprevisto, por motivo diverso. Os valores do orçamento do projeto podem ser alterados por fatores que não estão sob a governança do conveniente, por exemplo: variações cambiais, aumento nos custos de energia ou de insumos essenciais para o projeto, afastamento/óbito de membros da equipe executora, descontinuidade da produção de equipamentos previstos no orçamento do projeto, ocorrência de sinistros, alteração dos procedimentos previstos no projeto decorrente de mudança na legislação e regulamentação



aplicável, ocorrência de fatos que resultem na suspensão momentânea da execução do convênio (inclusive o eventual contingenciamento de recursos destinados ao convênio por parte do Governo Federal), entre tantos outros. O remanejamento entre rubricas é, com efeito, a alternativa viável para a adequação da estrutura de custos a uma nova realidade que se apresenta. Cumpre registrar, ainda, que há critérios e limites para o remanejamento de recursos, e que tais procedimentos não são efetivados sem que haja manifestação final do analista responsável pelo acompanhamento técnico do convênio, que tem a atribuição de evidenciar a boa execução do projeto.

III.5 - Doação de Bens (páginas 54,55)

O Relatório da CGU manifesta infundada preocupação em relação à falta de obrigatoriedade da regularização de bens adquiridos no âmbito de um convênio: “Consideramos que a regularização dos bens adquiridos deveria ser obrigatória no encerramento de todos os convênios celebrados pela FINEP, abrangendo os grupos ativo e passivo.” (páginas 54-55). Cumpre registrar, no entanto, que a CGU se omitiu de registrar que a Finep aprovou em 2014 a sua primeira Instrução de Trabalho para disciplinar a doação de bens (IT-OPE-01/14), que finalmente disciplina o assunto. Também não considerou que a Resolução CDFNDCT 02/2014, que trata de um universo delimitado de operações celebradas até 2007, determina a doação de bens como procedimento previamente exigido para o encerramento do convênio.

Embora no Relatório constem essas informações, elas não foram levadas em conta e resultaram na constatação de um problema que não mais existe, uma vez que foi solucionado mediante a adoção das medidas acima indicadas.

III.6 - Ação harmoniosa e proativa da Finep (páginas 57, 59, 60, 61)

É necessário registrar que, conforme consta do Relatório da Controladoria Geral da União, os gestores da Finep acolheram diversas recomendações feitas pela CGU durante o processo de auditoria:

Em relação à previsão de procedimento amostral para o encerramento de convênios, que muito preocupou a CGU, a Finep informou que: “Embora a N-OPE/037/14 preveja a possibilidade de aplicação de critério estatístico, e embora houvesse uma proposta desenvolvida para tal fim, a Presidência da Finep, de forma prudente, solicitou a submissão da proposta ao Conselho Diretor do FNDCT, para aprovação prévia à manifestação da Diretoria Executiva. A proposta não foi alvo de deliberação por aquele Conselho Diretor. Assim sendo, não foi aprovada e nem implementada.” (página 57);

Sobre a preocupação com a insuficiência de controles sobre a execução financeira dos convênios, o Relatório reproduz a posição da Finep: “a proposição é que haja previsão do acréscimo de controles complementares às operações classificadas em qualquer das Faixas da Norma, desde que haja motivação, para assegurar a adequada verificação de evidências da boa execução financeira dos recursos públicos.” (página 59) E ainda: “Em harmonia com a ponderação da CGU, a FINEP propõe a revisão do normativo reduzindo para dois o número de aspectos que determinem a aplicação de critérios mais rigorosos”(página 60)

Sobre o questionamento da CGU, sobre a necessidade de explicitar que os critérios para a análise das prestações de contas apresenta complexidade proporcional aos valores repassados: “a pergunta apresentada pela CGU é pertinente, pois o texto da Norma não explicita tal fato, que está apenas presumido na proposta de se estabelecer rigor crescente compatível com a materialidade/criticidade. A Área responsável pelos processos de análise de prestações de contas assume o compromisso de revisar a referida Norma tão logo haja manifestação conclusiva da CGU sobre eventuais oportunidades complementares de aprimoramento da mesma norma.” (página 60)

Sobre a necessidade de explicitar os casos de fiscalização obrigatória da Finep: “Estamos de pleno acordo e proporemos a revisão do normativo”(página 61)

Sobre a necessidade de restringir prazos complementares para a regularização de prestações de contas: “Compreendemos a preocupação da CGU e nos propomos a



limitar o prazo de 45 dias (quarenta e cinco dias), prorrogável uma única vez” (página 61)

Registre-se ainda, que os casos amostrados pela CGU nos quais foi detectada alguma falha nos procedimentos da Finep foram tratados de imediato, sendo tomadas as medidas corretivas necessárias para cada caso. É necessário ainda registrar que a Finep já iniciou o processo de revisão dos normativos que foram alvo de críticas pela CGU, de modo a aperfeiçoá-los.

*Por fim, cumpre registrar que boa parte dos itens atendidos no Plano de Providências Permanente da Finep foram de responsabilidade da equipe de análise de prestações de contas, que solucionou problemas detectados em auditorias anteriores. De fato, **mais da metade dos apontamentos do Plano de Providências Permanente pertinentes ao universo da prestação de contas de convênios foi atendida no ano de 2014.***

Creemos que as manifestações e evidências reduzem significativamente o impacto do apontamento relacionado à fragilidade dos procedimentos de análise das prestações de contas financeiras da Finep.”

Análise do Controle Interno

Reitera-se que se considera inadequada a categorização do universo passivo e ativo estabelecida pela N-OPE-037/14. A definição proposta para o passivo abrange todos os convênios com prazo de utilização de recursos finalizado há mais de sessenta dias e não encerrados no SIAFI. Destaca-se que o conveniente tem o prazo de 60 dias para apresentação da prestação de contas final, prazo esse contado a partir do fim do prazo de utilização de recursos. Assim, dificilmente, um convênio estará encerrado no SIAFI antes de 60 dias após o fim do prazo de utilização dos recursos, de forma que, como regra geral, os convênios serão enquadrados no grupo passivo.

De acordo com o disposto na Nota Técnica n.º 1153/2014/DICIT/SFC/CGU-PR, a definição do grupo de convênios denominado ‘passivo’ deveria considerar cumulativamente os critérios de antiguidade e materialidade. A aplicação do critério de antiguidade estaria justificada pela dificuldade em analisar a prestação de contas de convênios antigos, e não pela suposta relação entre antiguidade e constatação de irregularidades, mencionada pelo gestor. Por outro lado, a aplicação do critério de materialidade deveria ser na proporção inversa, ou seja, simplificar a análise de convênios de menor materialidade, em razão do menor risco.

Com relação à amostragem estatística, ainda que a mesma não esteja sendo utilizada, sua previsão na norma possibilita que seja implementada a qualquer tempo, uma vez que a norma está vigente. Discorda-se do gestor quando afirma que a aplicação do procedimento assegura a observância da criticidade. A avaliação dos fatores de criticidade previstos na norma só se aplica aos convênios pertencentes à Faixa 2, procedimento este do qual discordamos, dado o entendimento de que deve ser aplicada a todo o universo de convênios da FINEP.

Além disso, entende-se inadequada a condição de ocorrência combinada de pelo menos três fatores de criticidade para que haja análise dos aspectos adicionais estabelecidos na norma. Reafirma-se a opinião de que a ocorrência de pelo menos um deles ensejaria a análise de aspectos adicionais. Ademais, se apresentam as seguintes críticas a dois fatores de criticidade propostos:



- com relação aos convênios cujo dispêndio tenha ultrapassado ao menos 50% do total previsto até o momento do acompanhamento financeiro: o critério não é apropriado para a fase de análise de prestação de contas final do convênio (que é o objeto da norma em questão), pois, neste momento, é esperado que o valor dispendido tenha se aproximado do valor previsto. Assim, o percentual de 50% não é adequado pois alcança a quase totalidade dos convênios. Além disso, considera-se que a comparação entre valor previsto e realizado deve ser feita por rubrica e não considerar o valor total do convênio.

- com relação aos convênios em que a instituição conveniente possua mais de R\$ 100 milhões em convênios ativos celebrados com a FINEP, consideramos que o valor definido não é adequado, pois alcança um universo insignificante de convênios. De acordo com a planilha encaminhada em resposta à Solicitação de Auditoria 201501326/18, apenas 14 instituições convenientes possuem mais de R\$ 100 milhões em convênios ativos celebrados com a FINEP.

Ao argumento do gestor de que “não cabe a associação entre o risco da constatação de irregularidades e o fato de convenientes terem mais de um convênio vigente, pois constituiria o risco da punição das instituições que tem maior capacidade de desenvolver pesquisas científicas e tecnológicas avançadas”, se apresenta a posição de que não se trata de punição, mas do desempenho de obrigação constitucional de prestar contas da aplicação dos recursos públicos. O risco de má aplicação é diretamente proporcional ao volume de recursos geridos. Associada à materialidade, apresentam-se fatores de criticidade, que também devem ser considerados.

Ainda a respeito da materialidade, reiteram-se as críticas apresentadas quanto à definição das faixas de valores da norma. Considera-se os valores da Faixa 1 muito expressivos para dar ensejo a uma análise tão simplificada, uma vez que, ainda que a norma interna estabeleça a obrigatoriedade de avaliar os formulários e extratos bancários apresentados, constatou-se, com base na análise amostral de convênios, que a avaliação não é realizada adequadamente, de forma que a aprovação das prestações de contas financeiras se fundamenta nas declarações apresentadas pelo conveniente.

Além disso, conforme apresentado na Nota Técnica n.º 1153/2014/DICIT/SFC/CGU-PR, considera-se que os convênios com valores acima de R\$ 8,7 milhões (Faixa 3) deveriam ter análise completa da prestação de contas financeira. A esse respeito, o gestor manifestou concordância conforme NOTA/ANN/003/2014, de 16/06/2014.

Considerou-se, ainda, a análise estipulada para a Faixa 3 bastante simplificada, devendo ter aplicação obrigatória mínima na análise das prestações de contas de todos os convênios celebrados pela FINEP. Além disso, os convênios que preenchem fatores de criticidade e/ou de expressiva materialidade (acima de R\$ 8,7 milhões) devem ter análise completa da prestação de contas financeira.

Nesse sentido, entende-se conveniente que o normativo interno defina a metodologia para avaliação dos formulários de prestação de contas e extratos bancários, visando à uniformização de procedimentos e agregação de segurança ao gestor na tarefa de aprovar as prestações de contas.

Reitera-se que não consideramos adequada a possibilidade de aceitação de gastos em rubricas não previstas no plano de trabalho, destacando a possibilidade de o conveniente solicitar remanejamento dos recursos ao longo da execução do convênio. Além disso, a



possibilidade de extrapolação de valor em rubricas previstas deve ser limitada em todos os convênios, independentemente da faixa de valor.

Rebate-se o argumento do gestor no sentido de que “a partir da aprovação do mesmo [Relatório Técnico Final], inferimos que todas as despesas realizadas durante a execução do convênio foram pertinentes e necessárias ao cumprimento do objeto do convênio.” Considera-se que a aplicação dos recursos públicos deve ser comprovada e não inferida, propiciando ao concedente de recursos públicos aprovar sua aplicação com razoável grau de segurança. Nesse sentido, os procedimentos definidos na N-OPE-037/14 devem ser aprimorados.

Com relação à fiscalização financeira dos convênios, ratificamos que deve ser obrigatória, e não facultativa, a visita aos convênios alvo de apuração de denúncia ou investigação por parte de órgão de controle, aos convênios para os quais haja solicitação da área operacional responsável pelo seu acompanhamento, aos convênios que tenham apresentado, em sua prestação de contas, despesas não autorizadas e passíveis de glosa em montante igual ou superior a 10% do total de despesas apresentadas e aos convênios designados para fiscalização pela Diretoria Executiva da FINEP.

Muito embora o gestor tenha manifestado concordância com este entendimento, conforme NOTA/ANN/003/2014, de 16/06/2014, ressalte-se que apenas dois convênios da amostra receberam visita de fiscalização financeira no exercício de 2014, conforme relação encaminhada em resposta à Solicitação de Auditoria n.º 201401326/06. Destacamos que três convênios componentes da amostra foram objeto de inquérito junto ao Ministério Público Federal e foram encerrados no exercício de 2014 sem a realização de visita de fiscalização financeira.

No que se refere à metodologia para quantificação e seleção da amostra para fiscalização financeira dos convênios, reitera-se a necessidade de revisão do procedimento, visando à otimização dos resultados.

Por outro lado, reafirma-se a necessidade de limitação do prazo prorrogado para regularização de prestações de contas, com o que o gestor manifestou concordância, conforme NOTA/ANN/003/2014, de 16/06/2014.

Por fim, considera-se inadequada a possibilidade de encerramento dos convênios sem a obrigatoriedade de regularização da situação dos bens adquiridos com recursos do convênio. Com base na amostra realizada, constata-se que os convênios foram encerrados deixando irregular a situação dos bens. A manifestação do gestor foi no sentido de que a FINEP aguarda a aprovação e encerramento de todos os convênios de uma mesma instituição conveniente, para oportunamente encaminhar ofício formalizando a doação de bens à conveniente, de forma única, abrangendo todos os convênios aprovados e encerrados para aquela instituição (vide MEMO DPC n.º 213/15, de 05/05/2015). Ou, no caso de o conveniente não ter solicitado a doação dos bens, a FINEP alega que a solicitação de doação de bens não é pré-requisito para aprovação da prestação de contas com base na N-OPE-037/14 (vide MEMO ANN n.º 052/15, de 22/04/2015).

A esse respeito, não se consideram procedentes os argumentos apresentados pelo gestor. Ainda que a N-OPE-037/14 não contemple o assunto dos bens adquiridos com recursos do convênio, a FINEP dispõe de um normativo próprio – IT-OPE-016/14, de



06/05/2014, em vigor, que deveria ter sido considerado quando da análise da prestação de contas dos convênios analisados, ou mesmo quando da edição da N-OPE-037/14.

Não se considera adequado, ainda, o encerramento de convênios sem a regularização da situação dos bens adquiridos, de forma que cabe à FINEP adotar providências para tratamento da questão ao encerrar a prestação de contas do convênio.

Assim, diante de todo o exposto e com base na análise amostral apresentada nos próximos itens deste Relatório, consideram-se insuficientes os procedimentos aprovados pela FINEP por meio da N-OPE-037/14 para atestar a regular aplicação dos recursos públicos.

Considerando a manifestação adicional apresentada pelos ex-dirigentes, deve-se salientar, inicialmente, que, em nenhum momento esta equipe afirmou que os convênios não encerrados 60 dias após o prazo de utilização de recursos estariam em situação irregular. O que foi dito foi exatamente o que o gestor confirmou em sua manifestação, ou seja, que o prazo de prestação de contas é de 60 dias e, portanto, dificilmente qualquer convênio estaria encerrado antes deste período. Desta forma, quase a totalidade destes ajustes acaba sendo classificado no grupo denominado “passivo”, em face da classificação de passivo adotada.

Ademais, embora o gestor afirme que o relatório desta CGU generaliza o termo “passivo”, levando a um juízo de valor equivocado, por tratar da mesma forma um grupo de convênio que ficou com contas a aprovar por muitos anos e outro grupo composto por convênios encerrados há 60 dias, deve-se destacar que o termo “passivo”, conforme definição da norma N-OPE 037/2014, se refere aos dois grupos de instrumentos, havendo, inclusive, a intenção do gestor de rever este ponto da norma. Até porque, este grupo mais antigo de convênios, embora tenha a mesma nomenclatura, tem tratamento diferenciado no que se refere à análise de prestações de contas, conforme previsto na IT-018/2014.

Em relação à informação apresentada pela CGU de “(...) que o exercício de 2014 apresentou uma relevante redução no saldo de valores a aprovar de convênios após os prazos regulares (...)”, é importante deixar claro que de fato a equipe fez tal afirmação, mas logo adiante no texto apresentou-se a seguinte contemporização deste resultado:

“Constatamos que os procedimentos previstos nas normas internas da FINEP não são suficientes para atestar a regularidade da aplicação dos recursos públicos, de forma que o gestor assume um risco relevante ao aprovar as prestações de contas dos convênios.

Dessa forma, os resultados relacionados à diminuição do saldo de valores a aprovar de convênios devem ser tomados com reserva, dado que a análise da prestação de contas dos convênios demonstrou qualidade comprometida, seja por deficiências das normas internas, seja por falhas dos operadores das normas, conforme impropriedades registradas na segunda parte deste relatório.”

Quanto à evolução dos normativos da FINEP, cabe destacar que, muito embora tenha havido um avanço no sentido de ampliar os temas disciplinados e aprimorar temas já abordados em normativos anteriores, isso não significa que não haja necessidade de novos aprimoramentos, com o intuito de sanar falhas identificadas nos procedimentos estabelecidos, especialmente quando se vislumbra o risco de aprovação de prestações de contas sem respaldo em informações que proporcionem a segurança necessária para tanto.



No que se refere à possibilidade de análise amostral do grupo passivo de convênios que, conforme já mencionado, consiste na quase totalidade dos ajustes, discordamos quando o gestor afirma que sua abordagem no relatório se trata de exercício especulativo, já que nunca foi aplicada, de fato, esta metodologia. Entendemos que, embora ainda não aplicada, a norma está vigente, podendo ser implementada a qualquer tempo em momento futuro. Desta forma, o risco de utilização de tal metodologia só será dirimido quando esta previsão for suprimida do respectivo normativo.

A respeito das faixas de valores estabelecidas no item 4.2.2.2 da N-OPE 037/2014 para diferenciação, no que se refere à complexidade do procedimento de análise das prestações de contas, cabe observar que, em que pese o fato de que cada faixa representa aproximadamente um terço do valor total, já sob o aspecto quantitativo, a própria FINEP informou que a faixa 1 representa quase 80% dos instrumentos. Desta forma, considerando a excessiva simplicidade da análise de prestação de contas prevista na norma para os convênios da faixa 1, que, no entender desta equipe, não proporciona a adequada segurança à FINEP para manifestar-se sobre a regularidade da aplicação dos recursos concedidos, seria mais razoável que o valor definido como máximo para a referida faixa fosse menor de forma a abranger percentual menos expressivo de instrumentos.

Sobre o remanejamento de recursos entre rubricas já previstas, diferentemente do que foi entendido pelo gestor, o que foi dito por esta equipe é que deveria ser estipulado um limite para as faixas 1 e 2, assim como foi feito com relação à faixa 3, para que o conveniente possa fazê-lo sem a necessidade de autorização prévia da FINEP. A equipe concorda que deve haver certa flexibilidade, mas entende ser adequado o estabelecimento de limites. De qualquer forma, importa salientar que estes limites sempre poderão ser revistos e remanejados, desde que com aprovação prévia da FINEP. Apenas quanto às rubricas não previstas no projeto original é que a equipe entende que deva haver aprovação prévia em qualquer hipótese, visto que, de forma geral, o surgimento de uma nova rubrica decorre de uma alteração no objeto.

A respeito da regularização dos bens adquiridos no âmbito do convênio, o que foi relatado por esta equipe foi que, apesar de existirem normativos aplicáveis à matéria, especialmente a IT-OPE 016/2014, a N-OPE 037/2014, que trata da análise de prestações de contas, não traz no seu texto a obrigatoriedade de regularização para encerramento dos convênios. A amostra analisada, inclusive, evidencia que os convênios estão sendo encerrados sem a devida regularização dos bens. Logo, todos os normativos mencionados foram devidamente considerados nas análises realizadas.

Por fim, destacamos que a revisão dos normativos, no que se refere aos pontos questionados por esta CGU, segundo informado pelo gestor, já iniciada pela FINEP, objetiva proporcionar maior segurança jurídica para que a FINEP ateste a regular aplicação dos recursos repassados aos convenientes, assegurando, desta forma, o atingimento do objetivo principal que é a satisfação do interesse público.

Recomendações:

Recomendação 1: Revisar o normativo interno N-OPE-037/14, que trata da análise financeira de convênios e termos de cooperação, com base nos apontamentos apresentados neste relatório.



3.1.1.2 CONSTATAÇÃO

Fragilidades na análise da prestação de contas final do convênio 01.10.0616.00

Fato

O Convênio n.º 01.10.0616.00 foi celebrado com a Fundação EZUTE-SP em 29/11/2010, no valor de R\$ 6.728.317,13 (seis milhões, setecentos e vinte e oito mil, trezentos e dezessete reais e treze centavos), visando ao desenvolvimento do Sistema de Gestão de Partidas em Aeroportos. O convênio teve seu prazo de execução física e financeira finalizado em 29/05/2014 e foi encerrado em 13/08/2014, após a aprovação de sua prestação de contas, com base na N-OPE-037/14.

O Relatório Técnico Final foi aprovado pela FINEP conforme protocolo 007947, de 18/07/2014.

Verificamos as seguintes irregularidades na análise da prestação de contas financeira final do convênio, correspondente ao período de agosto de 2013 a julho de 2014:

- a) o convênio foi analisado com base na N-OPE-037/014, faixa 1. Contudo, deveria ter sido enquadrado na faixa 2, considerando sua materialidade. Em razão disso, não foi registrado o resultado da avaliação dos fatores de criticidade do convênio.
- b) foram aprovadas despesas com vencimentos, vantagens fixas, obrigações patronais, diárias e passagens destinadas a pessoas não integrantes da equipe executora, no valor de R\$ 699.613,31.
- c) foram aprovadas despesas com aquisição de material de consumo (R\$ 1.216,60), contratação de empresa fornecedora de passagens aéreas (R\$ 10.353,15), contratação de empresa de consultoria de base de dados (R\$ 503.789,90) e contratação de consultoria em operações em aeroportos (R\$ 7.760,00) sem a apresentação dos respectivos mapas de cotação de preços;
- d) foi contratada a empresa Atech Negócios em Tecnologia S.A, CNPJ 11.262.624/0001-01, cujo diretor é presidente da instituição convenente, por inexigibilidade de licitação, no valor de R\$ 503.789,90, sem cumprimento dos requisitos recomendados pelo parecer jurídico da FINEP, dentre os quais, justificativa de preço.

Além disso, na prestação de contas final do convênio, o convenente apresentou declaração de “Inexistência de contratação de pessoa jurídica que possua em seu quadro societário integrante da equipe executora ou membro de instituição partícipe do convênio, ou de parentes até segundo grau.” No entanto, verifica-se que a declaração apresentada pelo convenente é inverídica, uma vez que foi contratada a empresa Atech Negócios em Tecnologia S.A, que possui como diretor o presidente da instituição convenente.



- e) foram realizadas transferências de recursos na conta bancária do convênio sem correspondência com a relação de pagamentos, pelo menos no valor de R\$ 678.635,75, conforme quadro a seguir:

Quadro 11: Transferências bancárias sem correspondência com a relação de pagamentos do Convênio 01.10.0616.00

Data movimento	Histórico	Documento	Valor
16/10/2013	Transferência online	553.336.000.037.645	182.183,10
01/11/2013	Transferência agendada	333.600.000.037.645	64.985,25
18/12/2013	Transferência agendada	333.600.000.037.645	129.970,50
29/01/2014	Transferência agendada	333.600.000.037.645	58.207,70
27/02/2014	Transferência agendada	333.600.000.037.645	58.208,70
31/03/2014	Transferência agendada 28/03 3336 37645-0 Fundação Ezeute	333.600.000.037.645	55.294,80
30/04/2014	Transferência agendada 29/04 3336 37645-0 Fundação Ezeute	333.600.000.037.645	64.264,20
16/05/2014	Transferência online	553.336.000.037.645	65.521,50
Total			678.635,75

Fonte: Extratos bancários da conta corrente 37651-5, agência 3336-7, do Banco do Brasil

- f) não foi regularizada a situação dos bens adquiridos com recursos do convênio.

Causa

Fragilidades na N-OPE-037/14, que estabelece critérios e procedimentos para as modalidades de prestações de contas, análise da prestação de contas e encerramento de convênios.

Fragilidades nos controles internos do Departamento de Prestação de Contas de Convênios, tendo em vista que não foram verificados os requisitos necessários à aprovação da prestação de contas de convênios.

Manifestação da Unidade Examinada



Por meio das Solicitações de Auditoria n.º 201501326/07 e n.º 201501326/19, solicitamos a apresentação de justificativas para os apontamentos identificados. Seguem as justificativas apresentadas:

a) com relação ao enquadramento:

O Departamento de Prestação de Contas da FINEP apresentou as seguintes justificativas, por meio do MEMO DPC n.º 213/15, de 05/05/2015:

“Apesar do valor do convênio se enquadrar na faixa 2 da N-OPE-037/2014, ele foi analisado pelos critérios da faixa 1, pois não houve 3 fatores de criticidade para enquadrá-lo como faixa 3. A faixa 2 de análise, quando da não existência de 3 fatores de criticidade, não possui elemento adicional a ser analisado em relação aos já existentes na faixa 1 de análise. Abaixo segue situação dos convênios firmados com a EZUTE:”

<i>Convênio</i>	<i>Referência</i>	<i>Data Assinatura</i>	<i>Prazo de Execução</i>	<i>Valor</i>	<i>Situação Prestação de Contas Final</i>	<i>TCE</i>
01.05.0733	0193/05	05/12/05	05/03/08	5.335.449,00	Aprovado	Não
01.09.0434	0399/08	25/09/09	25/03/13	2.662.614,08	Aprovado	Não
01.10.0460	0069/10	13/09/10	13/09/15	1.837.400,00	Vigente	Não
01.10.0492	2748/09	26/10/10	26/10/14	6.329.898,00	Em regularização	Não
01.10.0616	2680/09	29/11/10	29/05/14	6.728.317,13	Aprovado	Não
01.13.0420	1031/13	19/12/13	19/12/15	500.000,00	Vigente	Não

b) com relação a despesas com vencimentos, vantagens fixas, obrigações patronais, diárias e passagens destinadas a pessoas não integrantes da equipe executora:

De acordo com o MEMO DPC n.º 213/15, de 05/05/2015:

“A prestação de contas do convênio em questão foi analisada segundo a N-OPE 037/2014, aprovada pela RES/DIR/0129 de 06/06/2014; ainda em vigor. De acordo com a norma vigente, as despesas com diárias, passagens e locomoção destinadas a pessoas não integrantes da equipe executora não são objeto de análise da prestação de contas financeira. Ademais, deve-se salientar que a aprovação da equipe executora do projeto é realizada pela área operacional no Relatório Técnico Final, que foi aprovado.”

c) com relação à ausência de apresentação dos mapas de cotação de preços para a aprovação das despesas com aquisição de material de consumo, contratação de empresa fornecedora de passagens aéreas e de empresas de consultoria:

Seguem as informações apresentadas no MEMO DPC n.º 213/15, de 05/05/2015:



“A prestação de contas do convênio em questão foi analisada segundo a N-OPE 037/2014, aprovada pela RES/DIR/0129 de 06/06/2014; ainda em vigor. De acordo com a norma vigente, não é mais exigido o envio de mapa de cotação, mas apenas o “Anexo II – Declaração” assinado pelo dirigente da instituição ou ordenador de despesas onde é declarado, na alínea “a”, que o conveniente realizou licitação / cotação de preços em conformidade com a legislação aplicável a aquisições e contratações, referentes a gastos de mesmo sub-elemento de despesa, cujo valor global dentro do mesmo ano fiscal ultrapassou o limite legal a partir do qual o procedimento se torna obrigatório, ou seja, R\$ 8.000,00 (oito mil reais) para compras e serviços e R\$ 15.000,00 (quinze mil reais) para obras e serviços de engenharia. Esta declaração encontra-se na folha 1655 do processo.”

- d) com relação à contratação de empresa cujo diretor é presidente da instituição conveniente, por inexigibilidade de licitação:

Por meio da Solicitação de Auditoria n.º 201501326/07, solicitamos apresentar a documentação correspondente à contratação da empresa Atech Negócios em Tecnologia S.A, por inexigibilidade de licitação. Em resposta, o MEMO DPC n.º 213/15, de 05/05/2015, informou o que segue:

“Informamos que a documentação para contratação de empresas não é solicitada na prestação de contas, mas apenas o envio do “Anexo II – Declaração”, conforme a norma vigente N-OPE 037/2014, aprovada pela RES/DIR/0129 de 06/06/2014. Essa documentação é verificada quando da ocorrência de visita de fiscalização, caso a despesa esteja na amostra realizada. Ademais, na citada declaração (fls. 1655) consta quadro indicando que a empresa ATECH Negócios em Tecnologias S.A foi contratada com base no inciso II do artigo 25 da Lei 8.666/1993, ou seja, por inexigibilidade de licitação.”

Por meio da Solicitação de Auditoria n.º 201501326/19, informamos à FINEP que verificamos que o presidente da instituição conveniente é diretor da empresa fornecedora e que ambas as instituições têm um diretor em comum, de forma que consideramos irregular a referida contratação, uma vez que corresponde a pagamento em favor de partícipe, ainda que indiretamente. Solicitamos informar o valor total pago à empresa Atech Negócio em Tecnologia SA durante a vigência do convênio; justificar a contratação da referida empresa, que apresenta dirigentes em comum com a instituição conveniente; e informar se a documentação para contratação de empresas foi verificada na visita de fiscalização ao convênio, apresentando as conclusões atinentes, se for o caso. Mediante o MEMO DPC n.º 243/15, de 14/05/2015, foram apresentadas as seguintes informações:

“O valor total pago à empresa Atech Negócio em Tecnologia SA durante a vigência do convênio foi de R\$ 679.716,03.”

“Segue em anexo o MEMO AJFC/28/2015 onde referenda o entendimento acerca da contratação da empresa em questão pelo conveniente emitido através do Parecer – AJFC/ERA/002-15 (também anexo).”

“A documentação para contratação da referida empresa foi verificada na visita de fiscalização. Segue em anexo o protocolo Finep n.º 018524/14 onde a conveniente apresenta justificativas acerca da contratação da empresa em questão. Sobre as questões levantadas, segue em anexo, parecer do jurídico através do MEMO AJFC/ERA/002-15 a respeito da questão.”

O parecer jurídico AJFC/ERA/002-15, de 05/02/2015, responde à consulta formulada pelo Departamento de Prestação de Contas, quanto à aceitabilidade das justificativas apresentadas pela Fundação Ezute-SP para a contratação, por inexigibilidade de licitação, de empresa cujo sócio é dirigente da instituição conveniente. O parecer jurídico



considera, em caráter excepcional, possível a contratação da empresa, por inexigibilidade de licitação, com base em informações prestadas pela área técnica da FINEP, parecer técnico da CISCEA – Comissão de Implantação do Sistema de Controle do Espaço Aéreo, do Comando da Aeronáutica, bem como em declaração apresentada pela Associação das Indústrias Aeroespaciais Brasileiras a respeito da notória especialização e singularidade do serviço contratado pela empresa contratada Atech Negócios em Tecnologia S/A.

Reproduzimos os seguintes trechos do parecer jurídico AJFC/ERA/002-15:

“16. Tendo em vista os esclarecimentos apresentados, tanto pela área operacional da Finep quanto pelo Ministério da Defesa, por meio do Comando da Aeronáutica, e pela Associação das Indústrias Aeroespaciais Brasileiras, está claro que a Atech Negócios em Tecnologias S/A é a única empresa capaz de desenvolver as atividades para o êxito do Projeto, o que, inclusive, justifica a sua contratação direta (inexigibilidade de licitação).

17. Assim, excepcionalmente, é possível a contratação de empresa cujos sócios e/ou administradores participam da Instituição Conveniente desde que não exista outra empresa capaz de atender ao objeto do contrato, que os preços sejam compatíveis com os do mercado e que sejam observados os princípios básicos da Administração Pública, previstos no artigo 37, da Constituição Federal. Ou seja, a não contratação da empresa impede a execução e o êxito do Projeto contratado.

18. Não obstante a singularidade dos serviços prestados pela Atech, há de ressaltar ainda o interesse público envolvido nessa contratação. Conforme ressaltado pela CISCEA ‘tais sistemas representam tecnologia proprietária da Força Aérea Brasileira, resultante de um longo e continuado processo de absorção e transferência de tecnologia empreendido pela Força há mais de três décadas e foram desenvolvidas pela empresa Atech Negócios em Tecnologias S/A.’ E completou: ‘a preservação desse conhecimento está diretamente relacionada à estratégia de manutenção da Soberania Nacional, bem como à correta gestão dos investimentos em pesquisa e desenvolvimento realizados pelo Governo Brasileiro ao longo de todos esses anos.’

19. No entanto, há de se observar se, de fato, as despesas apresentadas correspondem aos serviços exclusivos prestados pela Atech Negócios em Tecnologias S/A no Projeto e atestados pelas entidades mencionadas no item 16.

20. Por fim, importante ressaltar que a Lei de Licitações, no artigo 26, exige a publicação da contratação por inexigibilidade como condição de eficácia do ato. Assim, a Conveniente deverá comprovar o cumprimento de tal exigência ou efetivamente publicar o ato de contratação direta, sanando tal vício.”

- e) com relação às transferências de recursos na conta bancária do convênio sem correspondência com a relação de pagamentos:

De acordo com o MEMO DPC nº 213/15, de 05/05/2015:

“A prestação de contas do convênio em questão foi analisada segundo a N-OPE 037/2014, aprovada pela RES/DIR/0129 de 06/06/2014; ainda em vigor. De acordo com a norma vigente, a realização de conciliação bancária não é realizada quando da análise da prestação de contas financeira. Registra-se que os referidos pagamentos listados na SA 201501326/07 estão sujeitos à identificação do beneficiário final uma vez que é possível vincular as informações contidas nos extratos aos beneficiários constantes nas relações de pagamentos enviadas, atendendo assim ao previsto no art. 10, § 1º; do Decreto n.º 6.170/2007. Importante ressaltar também que existem casos em que não existe correspondência explícita entre uma transferência e um pagamento, pois é possível que uma movimentação financeira seja responsável por mais de um pagamento constante na relação de despesas. Assim, não é possível afirmar categoricamente que as transferências listadas são inconsistentes com as relações de pagamentos apresentadas.”

- f) com relação à situação dos bens adquiridos com recursos do convênio:



O MEMO DPC nº 213/15, de 05/05/2015, apresentou a seguinte informação:

“A FINEP aguarda a aprovação e encerramento de todos os convênios de uma mesma instituição conveniente, para oportunamente encaminhar ofício formalizando a doação de bens à conveniente, de forma única, abrangendo todos os convênios aprovados e encerrados para aquela instituição. Desta forma, mantendo a eficiência e evitando o desperdício de tempo e recurso.”

A versão preliminar do Relatório de Auditoria Anual de Contas foi encaminhada à FINEP por meio do Ofício n.º 21.933/2015/NAC-5/CGU-Regional/RJ/CGU-PR, de 18/09/2015.

Em 25/09/2015, a Auditoria Interna da FINEP encaminhou, por e-mail, a manifestação final da empresa a respeito das conclusões registradas no Relatório de Auditoria Anual de Contas, contudo não houve manifestação sobre este item.

Análise do Controle Interno

Com relação ao enquadramento da análise da prestação de contas financeira do convênio, consideramos que a resposta da FINEP reforça a fragilidade da N-OPE-037/14, uma vez que os critérios de análise previstos para as Faixas 1 e 2 são os mesmos. A diferença estaria em submeter os convênios com valores entre R\$ 2,9 milhões e R\$ 8,7 milhões à avaliação dos fatores de criticidade para verificar se deveriam ser aplicados itens adicionais de análise.

Não identificamos registro da avaliação dos fatores de criticidade do convênio 01.10.0616.00. Ademais, consta do Termo de Encerramento do convênio que sua análise foi amparada na N-OPE-037/14, faixa 1. Consideramos indevido o enquadramento e a omissão de registro da avaliação dos fatores de criticidade.

No que se refere à contratação de empresa cujo diretor é presidente da instituição conveniente, verificamos que o assunto foi submetido à consulta jurídica, que, considerando os argumentos técnicos apresentados, considerou a situação excepcional e possível a contratação. Contudo, estabeleceu alguns condicionantes cujo atendimento não foi atestado pelas áreas competentes da FINEP quando da análise da prestação de contas do convênio. Nesse sentido, não consta da documentação referente à aprovação da prestação de contas os seguintes documentos: (i) a verificação da compatibilidade dos preços praticados com os de mercado (item 17 do Parecer Jurídico AJFC/ERA/002-15); (ii) o atestado da área operacional da FINEP, do Ministério da Defesa e da Associação das Indústrias Aeroespaciais Brasileiras no sentido de que as despesas apresentadas de fato correspondem aos serviços exclusivos prestados pela empresa contratada (item 19 do Parecer Jurídico AJFC/ERA/002-15); nem (iii) a comprovação da publicação da contratação por inexigibilidade de licitação (item 20 do Parecer Jurídico AJFC/ERA/002-15).

Além disso, destacamos que o conveniente apresentou declaração inverídica de “Inexistência de contratação de pessoa jurídica que possua em seu quadro societário integrante da equipe executora ou membro de instituição partícipe do convênio, ou de parentes até segundo grau.”



Quanto à apresentação dos mapas de cotação de preços, é fato que a N-OPE-037/14 não exige a sua análise para a aprovação da prestação de contas, porém não dispensa sua apresentação por parte do convenente. Ressaltamos que o termo de convênio assinado entre as partes elenca os documentos que devem compor a prestação de contas do convênio e, dentre eles, consta “documentação relativa às cotações prévias de preços ou as razões que justificam a sua desnecessidade com fundamento em texto normativo, além de elementos que definiram a escolha do fornecedor ou executante e justificativa do preço” (cláusula 7.2, IX).

Ademais, destacamos que a norma interna da FINEP prevê a aplicação de critérios complementares para a análise da prestação de contas de convênios. Naturalmente, só é possível analisar os documentos apresentados, de forma que reforçamos que cabe ao convenente apresentar a documentação completa referente à execução financeira do convênio, sendo o escopo de sua análise definido pelo normativo interno da FINEP. Desta forma, não há justificativa para a apresentação da documentação incompleta por parte do convenente.

Por outro lado, destacamos que a norma interna estabelece o procedimento de análise financeira documental para o grupo não amostral e prevê que a análise será realizada de acordo com a apresentação e avaliação dos documentos relacionados, dentre os quais estão os formulários de prestação de contas e extratos bancários da conta corrente e de aplicação financeira (grifo nosso). Assim, consideramos que a FINEP deve proceder à avaliação das informações constantes dos formulários de prestação de contas, inclusive no que se refere à correspondência entre as despesas de pessoal, diárias e passagens com a equipe executora do projeto, bem como à compatibilidade das transferências de recursos na conta bancária do convênio com a relação de pagamentos constante da prestação de contas. Não fosse assim, a norma preveria apenas a apresentação de tais documentos, sem a necessidade de avaliação.

Com relação à conciliação bancária, acrescentamos que tentamos vincular as informações contidas nos extratos bancários aos beneficiários constantes na relação de pagamentos apresentada na prestação de contas final, porém sem êxito, uma vez que não identificamos os beneficiários de algumas movimentações. Por essa razão, emitimos a Solicitação de Auditoria solicitando justificativas, porém tal assunto não foi objeto de análise pela FINEP.

As transferências relacionadas não atenderam ao disposto no art. 37, § 2º, da IN CDFNDCT 01/2010:

“No caso de convênio, nos atos referentes à movimentação e ao uso dos recursos, os pagamentos deverão realizar-se, exclusivamente, mediante cheque nominativo, ordem bancária, transferência eletrônica disponível ou outra modalidade de saque autorizada pelo Banco Central do Brasil, em que fiquem identificados sua destinação e, no caso de pagamento, o credor.”

Por fim, no que se refere à regularização da situação dos bens adquiridos com recursos do convênio, não consideramos adequado o tratamento dado pela FINEP, qual seja, aguardar a aprovação e encerramento de todos os convênios de uma mesma instituição convenente, para então encaminhar ofício formalizando a doação de bens à convenente. Ainda que a N-OPE-037/14 não contemple o assunto dos bens adquiridos com recursos do convênio, a FINEP dispõe de um normativo próprio – IT-OPE-016/14, de



06/05/2014, em vigor, que deveria ter sido considerado quando da análise da prestação de contas do convênio 01.10.0616.00.

De acordo com o demonstrativo da execução financeira do convênio, foi aprovada a aplicação de R\$ 75.579,57 em equipamentos e material permanente, sendo que os bens adquiridos não foram regularizados, apesar de o convênio ter sido encerrado. A FINEP aprovou a prestação de contas do convênio sem adotar nenhuma providência para regularizar a situação dos bens.

Ao contrário do gestor, consideramos que a regularização dos bens em momento postergado não agrega eficiência à gestão, uma vez que os convênios já estariam encerrados e arquivados, demandando esforço adicional e retrabalho para proceder ao inventário dos bens a serem doados e providenciar a formalização da doação ou outra destinação aos bens, se for o caso. Cabe ainda considerar os casos de instituições convenientes com as quais a FINEP está recorrentemente celebrando convênios, já que, nestes casos, o momento de aprovação e encerramento de todos os convênios junto à unidade poderia ser muito distanciado do momento da celebração do primeiro convênio.

Recomendações:

Recomendação 1: Realizar análise completa da prestação de contas do convênio 01.10.0616.00, considerando que a análise feita com base na N-OPE-037/14 teve como base declaração inverídica prestada pelo conveniente.

Recomendação 2: Incluir na análise financeira da prestação de contas do convênio 01.10.0616.00 parecer sobre as seguintes situações: a) adequação das despesas realizadas com vencimentos, vantagens fixas, obrigações patronais, diárias e passagens, considerando a equipe executora do convênio; b) adequação das transferências de recursos na conta bancária do convênio, considerando a relação de pagamentos apresentada; c) cumprimento das condições estabelecidas no Parecer Jurídico AJFC/ERA/002-15 a respeito da contratação da empresa Atech Negócios em Tecnologia S/A.

Recomendação 3: Exigir do conveniente a apresentação de mapa de cotação de preços das despesas realizadas no âmbito do convênio 01.10.0616.00.

Recomendação 4: Regularizar a situação dos bens adquiridos com recursos do convênio 01.10.0616.00.

3.1.1.3 CONSTATAÇÃO

Fragilidades na análise da prestação de contas final do convênio 01.08.0275.00

Fato

O Convênio n.º 01.08.0275.00 foi celebrado com a Secretaria de Ciência e Tecnologia do Estado de Pernambuco em 02/07/2008, no valor de R\$ 7.982.757,65 (sete milhões, novecentos e oitenta e dois mil, setecentos e cinquenta e sete reais e sessenta e cinco centavos), visando ao Fortalecimento do Sistema Pernambucano de Inovação em



Empresas de Base Tecnológica através de Parques Tecnológicos. O convênio teve seu prazo de execução física e financeira finalizado em 02/01/2014 e foi encerrado em 13/11/2014, após a aprovação de sua prestação de contas, com base na N-OPE-037/14, faixa 2.

O Relatório Técnico Final foi aprovado pela FINEP conforme protocolo 008061, de 23/07/2014.

Verificamos as seguintes irregularidades na análise da prestação de contas financeira final do convênio, correspondente ao período de 02/07/2008 a 03/02/2014:

- a) ausência de registro do resultado da avaliação dos fatores de criticidade do convênio, prevista na N-OPE-037/014, item 4.2.3.2, b;
- b) aprovação da prestação de contas sem a comprovação da aplicação da contrapartida financeira acordada, no valor total de R\$ 9.180.350,00;

O convênio 01.08.0275.00 previu o aporte de contrapartida financeira pela Secretaria de Ciência e Tecnologia de Pernambuco no valor de R\$ 5.180.350,00 e pela Fundação de Amparo à Ciência e Tecnologia do Estado de Pernambuco (interveniente co-financiador) no valor de R\$ 4.000.000,00. Contudo, a prestação de contas final do convênio apresentou o relatório de execução financeira dos recursos de contrapartida aportados pela Secretaria de Ciência e Tecnologia de Pernambuco no valor total de R\$ 2.036.307,04, além do valor de R\$ 12.107.418,00 como contrapartida não financeira. Contudo, o convênio não estabeleceu aporte de contrapartida não financeira. Não foi apresentado relatório de execução financeira dos recursos de contrapartida aportados pela Fundação de Amparo à Ciência e Tecnologia do Estado de Pernambuco.

- c) aprovação de despesas com diárias, passagens e locomoção referentes a pessoas não integrantes da equipe executora, no valor de R\$ 23.453,60.
- d) aprovação de despesas com aquisição de equipamentos e contratação de serviços que não foram as mais econômicas, de acordo com os mapas de cotação apresentados, e sem justificativa para a escolha da proposta que não fosse a mais econômica, conforme relacionadas no quadro a seguir:

Quadro 12: Aquisições/Contratações não econômicas no âmbito do Convênio 01.08.0275.00

Equipamento/Serviço adquirido	Menor preço ofertado	Valor contratado	Diferença
Compra de vagas no curso de gestão da informação (fl. 1603)	565.000,00	656.700,00	91.700,00
Equipamentos técnicos (fl. 1605)	145.350,00	210.000,00	64.650,00
Equipamentos técnicos (fl. 1608)	61.100,00	61.300,00	200,00
Aquisição móveis para PARQTEL (fl. 1614)	263.800,00	268.029,10	4.229,10



Serviço (fl. 1629)	2.700,00	15.900,00	13.200,00
Aquisição de licença software (fl. 1632)	9.725,00	14.750,00	5.025,00
Fornecer treinamento oficial Scrum Master (fl. 1635)	59.505,00	70.200,00	10.695,00
Aquisição de refrigerador e extintores (fl. 1637)	2.499,00	5.558,00	3.059,00
Compra de vagas de inscrição (fl. 1638)	26.880,00	79.695,00	52.815,00
Compra de vagas no curso gestão de inovação (fl. 1639)	6.809,75	16.876,50	10.066,75
Aquisição de duas licenças windows server 2012 (fl. 1640)	4.196,46	4.870,00	673,54
Aquisição de equipamentos e suprimentos de informática (fl. 1641)	24.882,00	27.500,00	2.618,00
Compra de vagas no curso gestão de inovação (fl. 1644)	120.700,00	486.380,00	365.680,00
Diferença total			624.611,39

Fonte: Documentos apresentados na prestação de contas final do convênio 01.08.0275.00

- e) realização de transferências de recursos na conta bancária do convênio sem correspondência com a relação de pagamentos, conforme apresentado no quadro a seguir:

Quadro 13: Transferências bancárias sem correspondência com a relação de pagamentos do Convênio 01.08.0275.00

Data movimento	Histórico	Documento	Valor
15/10/2010	TED Transf. Eletr. Disponiv.	11.867	148.408,19
29/10/2010	TED Transf. Eletr. Disponiv.	17.586	192.541,40
22/11/2010	TED Transf. Eletr. Disponiv.	11.579	180.045,49
16/12/2010	TED Transf. Eletr. Disponiv.	23.452	326.889,07
23/05/2011	TED Transf. Eletr. Disponiv.	8.836	202.933,97
07/06/2011	TED Transf. Eletr. Disponiv.	11.299	111.600,82
11/10/2011	TED Transf. Eletr. Disponiv.	11.625	552.399,68
27/10/2011	TED Transf. Eletr. Disponiv.	13.117	184.078,85
23/12/2011	TED Transf. Eletr. Disponiv.	12.635	760.239,83
30/03/2012	TED Transf. Eletr. Disponiv.	21.084	304.663,45



29/04/2013	Transferência	101.191.100.089.037	2.478.555,90
10/05/2013	Transferência	101.301.100.175.666	454.184,12
23/12/2013	TED Transf. Eletr. Disponiv.	11.110	126.780,49
Total			6.023.321,26

Fonte: Extratos bancários da conta corrente 8849-8, agência 3234-4, do Banco do Brasil

Nota: Somente as transferências com valor acima de R\$ 100 mil foram relacionadas

- f) não foi regularizada a situação dos bens adquiridos com recursos do convênio.

Causa

Fragilidades na N-OPE-037/14, que estabelece critérios e procedimentos para as modalidades de prestações de contas, análise da prestação de contas e encerramento de convênios.

Fragilidades nos controles internos do Departamento de Prestação de Contas de Convênios, tendo em vista que não foram verificados requisitos necessários à aprovação da prestação de contas de convênios.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio da Solicitação de Auditoria n.º 201501326/03, solicitamos a apresentação de informações e justificativas para os apontamentos identificados. Segue a manifestação apresentada:

- a) com relação à avaliação dos fatores de criticidade do convênio:

O MEMO ANN n.º 052/15, de 22/04/2015, apresentou a seguinte informação:

O conveniente em questão possuía como proponente, segundo a intranet, somente dois convênios em execução à época: o próprio 01.08.0275.00, no valor de R\$ 7.982.757,65; e o convênio 01.14.0211.00, no valor de R\$ 3.800.805,00. Assim, os dois convênios ativos à época totalizavam o montante de R\$ 11.783.562,65. A instituição não possui convênio em que houve tomada de contas especial, conforme informado pela CPTCE, através de e-mail enviado ao DPC em 10/11/2014. Dessa maneira, o convênio foi enquadrado adequadamente como pertencente à faixa 2 de análise, com dois fatores de criticidade somente. Logo, com relação aos critérios de criticidade constantes na N-OPE 037/14, o convênio em questão atende aos critérios de criticidade dos itens 2º e 4º, do item 4.2.3.3, alínea b, conforme tabela abaixo:

<i>Fator de Criticidade</i>	<i>Possui o fator crítico?</i>
<i>Instituição nunca operou com a FINEP?</i>	<i>Não</i>
<i>Dispendeu recursos em obras e/ou equipamentos?</i>	<i>Sim</i>



Instituição já foi alvo de TCE?	Não
Dispêndio ultrapassou ao menos 50% do total previsto até o momento do acompanhamento financeiro?	Sim
Instituição conveniente possui mais de R\$ 100 milhões em convênios ativos celebrados com a Finep?	Não

b) com relação à comprovação da aplicação da contrapartida

Foi apresentada a seguinte manifestação pelo MEMO ANN nº 052/15, de 22/04/2015:

“Inicialmente, deve-se registrar que houve um remanejamento nos valores das contrapartidas e em sua natureza contábil, tendo o mesmo sido aprovado pela área técnica (fls. 889 e 890). Dessa forma, após a sua aprovação, a contrapartida exigida foi prevista dessa forma:

Partícipe / Rubricas Apoiadas	Previsto	Apresentado	Apresentado	SOMA	Diferença
FACEPE / Bolsas	R\$ 4.000.000,00	R\$ 4.833.997,00		R\$ 4.833.997,00	R\$ 833.997,00
SECTEC / Vencimentos	R\$ 2.203.300,00	R\$ 2.246.400,00		R\$ 2.246.400,00	R\$ 43.200,00
SECTEC / Obras	R\$ 2.617.150,00	R\$ 1.990.595,04	R\$ 5.027.021,00	R\$ 7.017.616,04	R\$ 4.400.466,04
SECTEC / Equipamentos	R\$ 360.000,00	R\$ 45.712,00		R\$ 45.712,00	R\$ (314.288,00)
SOMA	R\$ 9.180.350,00	R\$ 9.116.704,04	R\$ 5.027.021,00	R\$ 14.143.725,04	R\$ 4.963.375,04

“Informa-se que os referidos valores foram devidamente comprovados através do envio dos formulários de prestação de contas em questão (fls. 1857 a 1908).”

c) com relação a despesas com diárias, passagens e locomoção destinadas a pessoas não integrantes da equipe executora, o MEMO ANN nº 052/15 apresentou o que segue:

“A prestação de contas do convênio em questão foi analisada segundo a N-OPE 037/2014, aprovada pela RES/DIR/0129 de 06/06/2014; ainda em vigor. De acordo com a norma vigente, as despesas com diárias, passagens e locomoção destinadas a pessoas não integrantes da equipe executora não são objeto de análise da prestação de contas financeira. Ademais, deve-se salientar que a aprovação da equipe executora do projeto é realizada pela área operacional no Relatório Técnico Final, que foi aprovado.”

d) com relação às contratações e aquisições não econômicas, o MEMO ANN nº 052/15 apresentou a seguinte manifestação:

“Primeiramente, cabe ressaltar que a fiscalização deste convênio ocorreu durante o período de 20/05/13 a 24/05/13; anterior à publicação da Norma atual, N-OPE 037/14. A mesma foi aprovada pela RES/DIR/0129 de 06/06/2014; e ainda encontra-se em vigor. De acordo com a



norma vigente, o envio e análise do mapa de cotação só ocorrem na fase de fiscalização do convênio. Dessa forma, a motivação para escolha de proposta que não seja a mais econômica não é objeto de análise pela referida Norma nesta situação.”

- e) com relação às transferências de recursos na conta bancária do convênio sem correspondência com a relação de pagamentos, foi apresentada a seguinte manifestação pelo MEMO ANN n° 052/15, de 22/04/2015:

“A prestação de contas do convênio em questão foi analisada segundo a N-OPE 037/2014, aprovada pela RES/DIR/0129 de 06/06/2014; ainda em vigor. De acordo com a norma vigente, a realização de conciliação bancária não é realizada quando da análise da prestação de contas financeira. Registra-se que os referidos pagamentos listados na SA 201501326/03 estão sujeitos à identificação do beneficiário final uma vez que é possível vincular as informações contidas nos extratos aos beneficiários constantes nas relações de pagamentos enviadas, atendendo assim ao previsto no art. 10, § 1º; do Decreto n.º 6.170/2007. Importante ressaltar também que existem casos em que não existe correspondência explícita entre uma transferência e um pagamento, pois é possível que uma movimentação financeira seja responsável por mais de um pagamento constante na relação de despesas. Assim, não é possível afirmar categoricamente que as transferências listadas são inconsistentes com as relações de pagamentos apresentadas.”

- f) com relação à situação dos bens adquiridos com recursos do convênio, o MEMO ANN n° 052/15, de 22/04/2015, apresentou a seguinte informação:

“Conforme constante nos autos, não consta solicitação de doação dos bens por parte do conveniente. Diante do exposto no item 4.3.2 da IT-OPE 01/14, ‘a solicitação formal por parte do conveniente ou acordante, da doação dos bens adquiridos no projeto’ é um dos critérios para a doação dos bens pela Finep. Assim, a doação dos bens ainda não foi realizada em virtude da inexistência do pedido pelo conveniente. Registra-se que solicitação de doação de bens não é pré-requisito para aprovação da prestação de contas em questão, somente para os convênios quando analisados pelo rito simplificado previsto na RES/CDFNDCT n.º 02/14 de 31/10/2014 a mesma é necessária.”

A versão preliminar do Relatório de Auditoria Anual de Contas foi encaminhada à FINEP por meio do Ofício n.º 21.933/2015/NAC-5/CGU-Regional/RJ/CGU-PR, de 18/09/2015.

Em 25/09/2015, a Auditoria Interna da FINEP encaminhou, por e-mail, a manifestação final da empresa a respeito das conclusões registradas no Relatório de Auditoria Anual de Contas, contudo não houve manifestação sobre este item.

Análise do Controle Interno

Muito embora a FINEP tenha apresentado o resultado da avaliação dos fatores de criticidade do convênio, em resposta à Solicitação de Auditoria, tais informações não constam da pasta do convênio, prejudicando a rastreabilidade da análise.

Com relação à comprovação da aplicação da contrapartida, reiteramos nosso entendimento. De acordo com o termo de convênio, foi acordada a aplicação de contrapartida financeira no valor total de R\$ 9.180.350,00, sendo R\$ 5.180.350,00 pelo conveniente e R\$ 4.000.000,00 pela Fundação de Amparo à Ciência e Tecnologia (FACEPE), na condição de interveniente co-financiador. O remanejamento de recursos de contrapartida informado pelo gestor em sua manifestação (MEMO ANN n° 052/15)



diz respeito somente à reclassificação contábil de Pessoa Física para Vencimentos e Vantagens Fixas, motivada pela constituição de equipe de trabalho permanente para o programa de formação de recursos humanos, de acordo com as informações da área técnica, registradas às fls. 889 e 890 da pasta do convênio. Dessa forma, não houve alteração no montante de contrapartida acordada.

Diante disso, ratificamos que a prestação de contas do convênio foi aprovada sem a comprovação da aplicação da contrapartida acordada, uma vez que os formulários constantes da prestação de contas final do convênio informam o aporte de contrapartida pela instituição conveniente no valor total de R\$ 2.036.307,04, além do valor de R\$ 12.107.418,00 como contrapartida não financeira. Conclui-se, portanto, que deixou de ser aplicado o montante de R\$ 7.144.042,96 a título de contrapartida do convênio, não obstante, a prestação de contas final tenha sido aprovada.

A respeito das despesas com diárias, passagens e locomoção e da conciliação bancária, repetimos o argumento já apresentado no sentido de que a norma interna estabelece a avaliação dos formulários de prestação de contas e extratos bancários da conta corrente e de aplicação financeira. Assim, consideramos que a FINEP deve avaliar a correspondência entre as despesas com diárias, passagens e locomoção com a equipe executora do projeto, bem como a compatibilidade das transferências de recursos na conta bancária do convênio com a relação de pagamentos constante da prestação de contas.

No que se refere aos mapas de cotação, destacamos que os mesmos foram apresentados juntamente com a prestação de contas final do convênio. De forma semelhante, a FINEP deve avaliar as informações constantes dos formulários, não sendo razoável que a FINEP aprove, sem questionar, despesas referentes à aquisição e/ou contratação de proposta que não seja a mais econômica, conforme mapas de cotação apresentados pelo conveniente.

Por fim, ressaltamos que não consideramos adequado o encerramento do convênio sem a regularização da situação dos bens adquiridos. De acordo com o demonstrativo da execução financeira do convênio, foi aprovada a aplicação de R\$ 1.274.183,55 em equipamentos e material permanente, sendo que tais bens estão em situação irregular. A FINEP não tomou nenhuma providência para tratamento da questão ao encerrar a prestação de contas do convênio. Ainda que a N-OPE-037/14 não contemple o assunto dos bens adquiridos com recursos do convênio, a FINEP dispõe de um normativo próprio – IT-OPE-016/14, de 06/05/2014, em vigor, que deveria ter sido considerado quando da análise da prestação de contas do convênio 01.08.0275.00.

Recomendações:

Recomendação 1: Realizar nova análise da prestação de contas do convênio 01.08.0275.00, considerando que os formulários e extratos bancários apresentados pelo conveniente atinentes à prestação de contas final não foram adequadamente avaliados, principalmente no que se refere à aplicação da contrapartida financeira.

Recomendação 2: Incluir na análise financeira da prestação de contas do convênio 01.08.0275.00 parecer sobre as seguintes situações: a) adequação das despesas realizadas com diárias, passagens e locomoção, considerando a equipe executora do



convênio; b) adequação das despesas realizadas com aquisições de bens e contratações de serviços, considerando os mapas de cotação apresentados; c) adequação das transferências de recursos na conta bancária do convênio, considerando a relação de pagamentos apresentada.

Recomendação 3: Regularizar a situação dos bens adquiridos com recursos do convênio 01.08.0275.00.

3.1.1.4 CONSTATAÇÃO

Fragilidades na análise da prestação de contas final do convênio 01.10.0049.00

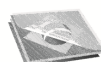
Fato

O Convênio n.º 01.10.0049.00 foi celebrado com a Fundação Centros de Referência em Tecnologias Inovadoras (CERTI) em 12/03/2010, no valor de R\$ 3.200.000,01 (três milhões, duzentos mil reais e um centavo), visando à execução do projeto Inovação Copa 2014 Bis. O convênio teve seu prazo de execução física e financeira finalizado em 12/05/2013 e foi encerrado em 21/08/2014.

De acordo com informações apresentadas pelo MEMO DPC n° 0230/2015, de 12/05/2015, a prestação de contas do convênio foi analisada com base na N-OPE-037/14, Faixa 3. Não foi apresentada motivação correspondente, tendo em vista que a materialidade do convênio indica seu enquadramento na Faixa 2.

Constatamos as seguintes irregularidades na análise da prestação de contas final do convênio:

- a) o Relatório Técnico Final do convênio, embora aprovado pela FINEP, conforme protocolo 009824, de 17/07/2013, não foi aprovado pelo executor e interveniente, contrariando obrigação prevista no item IV.1.1 do termo de convênio.
- b) a prestação de contas financeira final do convênio, correspondente ao período de 01/05/2012 a 12/05/2013, aprovou despesa na rubrica material de consumo no valor de R\$ 1.628,00, cuja documentação comprobatória não guarda correspondência com a relação de itens aprovada.
A relação de itens aprovada para o projeto prevê despesas com material de consumo, cuja finalidade é o pagamento de despesas com transporte, material de escritório e comunicação. Contudo, o mapa de cotação/licitação correspondente à referida despesa indica que o bem adquirido foi piso vinílico. Destacamos que a relação de itens não prevê a aquisição de piso e que tal despesa não atende à finalidade da rubrica material de consumo.
- c) a prestação de contas financeira final do convênio, correspondente ao período de 01/05/2012 a 12/05/2013, aprovou despesas com pagamento de tarifas bancárias, muito embora seja proibido pela norma.



Verificamos os extratos bancários referentes ao período de prestação de contas final do convênio, qual seja, de 01/05/2012 a 12/05/2013, e identificamos o lançamento de débito de tarifas bancárias, no valor de R\$ 77,44.

d) não foi regularizada a situação dos bens adquiridos com recursos do convênio.

Causa

Fragilidades na N-OPE-037/14, que estabelece critérios e procedimentos para as modalidades de prestações de contas, análise da prestação de contas e encerramento de convênios.

Fragilidades nos controles internos do Departamento de Prestação de Contas de Convênios, tendo em vista que não foram verificados requisitos necessários à aprovação da prestação de contas de convênios.

Fragilidades nos controles internos da área operacional no que se refere à aprovação do Relatório Técnico Final do Convênio.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio das Solicitações de Auditoria n.º 201501326/15 e 201501326/16, solicitamos a apresentação de informações e justificativas para os apontamentos identificados. Segue a manifestação apresentada:

a) com relação à ausência de aprovação do Relatório Técnico Final pelas instituições co-executora e interveniente:

Por meio de folha de encaminhamento s/ n.º, de 15/05/2015, o Chefe do Departamento de Metal-mecânica, Equipamentos e Transportes (DMET) apresentou a seguinte informação:

“Em relação ao não atendimento da obrigação prevista no item IV.1.1 do termo do Convênio, e objetivando sanar a pendência indicada, foi expedida correspondência com A.R. à Conveniente, nesta data, indicando a necessidade do cumprimento desta obrigação, indicando o prazo de 15 dias para seu cumprimento.”

b) com relação à despesa com aquisição de piso vinílico, classificada como material de consumo:

Por meio do MEMO DPC nº 0230/2015, de 12/05/2015, o gestor informou o que segue:

“A prestação de contas do convênio em questão foi analisada segundo a N-OPE 037/2014, aprovada pela RES/DIR/0129 de 06/06/2014. De acordo com esta norma, ainda vigente, a aquisição de material não previsto na relação de itens apoiada ao projeto, em rubrica prevista,



não é objeto de análise da prestação de contas financeira; ademais, é permitido o gasto em rubrica não prevista, desde que respeitada a tolerância máxima de 10% do valor total do recurso FNDCT liberado. Vale salientar que o Relatório Técnico Final foi aprovado, e que o material adquirido pode ter sido utilizado realmente como material de consumo, quando da execução técnica do projeto.”

c) com relação às despesas com tarifas bancárias:

Por meio do MEMO DPC nº 0230/2015, de 12/05/2015, o gestor apresentou a seguinte manifestação:

“A realização de conciliação bancária, e conseqüentemente a cobrança de tarifas bancárias, não é objeto de análise da prestação de contas financeira; segundo a N-OPE 037/2014, aprovada pela RES/DIR/0129 de 06/06/2014, onde a análise da prestação de contas do referido convênio foi baseada.”

d) com relação à regularização da situação dos bens adquiridos:

Por meio do MEMO DPC nº 0232/2015, de 12/05/2015, o gestor informou o que segue:

“Conforme constante nos autos, não consta solicitação de doação dos bens por parte de convenente. Diante do exposto no item 4.3.2 da IT-OPE 01/14, a “solicitação formal por parte do convenente ou acordante, da doação dos bens adquiridos no projeto” é um dos critérios para a doação de bens pela Finep. Assim, a doação de bens ainda não foi realizada em virtude na inexistência do pedido pelo convenente. Registra-se que a solicitação de doação de bens não é pré-requisito para aprovação da prestação de contas em questão, somente para os convênios quando analisados pelo rito simplificado previsto na RES/CFDNDCT nº 02/14 de 31/10/2014 a mesma é necessária, o que não se trata do caso.”

A versão preliminar do Relatório de Auditoria Anual de Contas foi encaminhada à FINEP por meio do Ofício n.º 21.933/2015/NAC-5/CGU-Regional/RJ/CGU-PR, de 18/09/2015.

Em 25/09/2015, a Auditoria Interna da FINEP encaminhou, por e-mail, a manifestação final da empresa a respeito das conclusões registradas no Relatório de Auditoria Anual de Contas, contudo não houve manifestação sobre este item.

Análise do Controle Interno

Com relação à aprovação do Relatório Técnico Final do convênio, a área técnica da FINEP reconheceu a falha e informou que tomou providências para fazer cumprir a cláusula contratual de aprovação do Relatório pelas instituições co-executora e interveniente. Destacamos a relevância da aprovação do Relatório Técnico Final na atual metodologia de aprovação de prestações de contas de convênios da FINEP, tornando-se imprescindível fortalecer os controles internos para assegurar o cumprimento de pré-requisitos definidos para aprovação do documento pela FINEP.

No que se refere à prestação de contas financeira do convênio, reiteramos o argumento de que a norma interna estabelece a obrigatoriedade de avaliação dos formulários de



prestação de contas e extratos bancários da conta corrente e de aplicação financeira. Assim, consideramos que a FINEP deve avaliar a correspondência entre as despesas realizadas e a previsão na relação de itens aprovada, bem como a compatibilidade dos débitos lançados na conta bancária do convênio.

A aquisição de piso não estava prevista no Plano de Trabalho e Relação de itens, quer na rubrica de material de consumo, quer na de material permanente. Desta forma, não é adequada sua aceitação na prestação de contas do convênio, pela absoluta ausência de previsão.

Por fim, ressaltamos que não consideramos adequado o encerramento do convênio sem a regularização da situação dos bens adquiridos. De acordo com o demonstrativo da execução financeira do convênio, foi aprovada a aplicação de R\$ 279.770,21 em equipamentos e material permanente, sendo que tais bens estão em situação irregular. A FINEP não tomou nenhuma providência para tratamento da questão ao encerrar a prestação de contas do convênio. Ainda que a N-OPE-037/14 não contemple o assunto dos bens adquiridos com recursos do convênio, a FINEP dispõe de um normativo próprio – IT-OPE-016/14, de 06/05/2014, em vigor, que deveria ter sido considerado quando da análise da prestação de contas do convênio 01.10.0049.00.

Recomendações:

Recomendação 1: Submeter o Relatório Técnico Final do convênio 01.10.0049.00 à apreciação da instituição co-executora e da interveniente e adotar as providências atinentes no caso de não aprovação do mesmo pelas referidas instituições.

Recomendação 2: Realizar nova análise da prestação de contas do convênio 01.10.0049.00, considerando que os formulários e extratos bancários apresentados pelo conveniente atinentes à prestação de contas final não foram adequadamente avaliados.

Recomendação 3: Levantar o montante de débito com tarifas bancárias lançado na conta corrente do convênio 01.10.0049.00 ao longo de todo o período de execução e glosar as referidas despesas na prestação de contas.

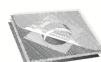
Recomendação 4: Emitir parecer sobre a adequação da despesa com aquisição de piso vinílico, no valor de R\$ 1.628,00, registrada na prestação de contas final do convênio 01.10.0049.00 e tomar as providências atinentes a sua glosa, se for o caso.

Recomendação 5: Regularizar a situação dos bens adquiridos com recursos do convênio 01.10.0049.00.

3.1.1.5 CONSTATAÇÃO

Insuficiência dos procedimentos previstos na IT-OPE 018/14 para atestar com segurança a regular aplicação dos recursos públicos repassados por meio de convênios

Fato



A Instrução de Trabalho n.º 018/14, de 05/11/2014, apresenta rito específico para aprovação das prestações de contas finais dos convênios celebrados até 31/12/2007 e cujo prazo de utilização de recursos esteja encerrado até 31/12/2013, conforme autorizado pela Resolução do Conselho Diretor do FNDCT n.º 02, de 31/10/2014.

De acordo com a referida resolução do CDFNDCT, as prestações de contas dos convênios submetidos ao rito específico serão aprovadas mediante comprovação da execução do objeto pactuado e apresentação dos seguintes documentos, quando for o caso:

- I) comprovante de recolhimento para a União dos recursos não utilizados; e
- II) relação de eventuais bens adquiridos, com o respectivo pedido de doação para continuidade das ações pactuadas no convênio.

Ainda segundo dita resolução, estão excluídos da possibilidade de aplicação do rito específico os seguintes grupos de convênios:

- i) convênios que estiverem sob apuração de denúncias feitas por órgãos de controle;
- ii) convênios que já foram objeto de instauração de processo de Tomada de Contas Especial ou medidas judiciais para a devolução de recursos concedidos; e
- iii) convênios que já tenham recebido manifestação técnica contrária à sua aprovação.

A IT-OPE 018/14 foi aprovada em 05/11/2014 e, de forma geral, reproduz os preceitos da Resolução do CDFNDCT. Além disso, apresenta os procedimentos para análise e encerramento dos convênios sob rito específico, dentre os quais destacamos os seguintes:

- o analista financeiro deve verificar se foi aprovado o Relatório Técnico Final. Em caso negativo, deve emitir carta de solicitação de regularização de prestação de contas (itens 2.4.1 e 2.4.2).
- o analista financeiro deve lançar no sistema as informações financeiras relativas ao convênio. Caso o Demonstrativo de Receita e Despesa não tenha sido encaminhado à FINEP ou encaminhado com informações incompletas, “o analista considerará como despesa realizada a diferença entre o valor liberado e o valor devolvido” (itens 2.4.3 e 2.4.4).
- “Caso o convenente tenha dispendido a integralidade dos recursos liberados pela Finep, tal fato deverá ser comprovado através do Demonstrativo de Receita e Despesa” (item 2.4.5).
- “Para os efeitos desta norma, análises anteriores à publicação desta Instrução de Trabalho serão consideradas como dispensadas de atendimento, por se tratar de rito excepcional e específico, ressalvados os casos previstos no item 2.2.2” (item 2.4.6).

Verificamos as seguintes impropriedades na IT-OPE 018/14:

- a) o normativo interno apresenta, no item 2.3.2, os convênios excluídos da possibilidade de aplicação do rito especial. Para tanto, reproduz apenas duas das



três situações apresentadas pela Resolução FNDCT n.º 02, deixando de estabelecer que estão excluídos da possibilidade de aplicação do rito especial os convênios que já tenham recebido manifestação técnica contrária à sua aprovação.

- b) o normativo não exige que o conveniente sequer apresente os documentos referentes à prestação de contas exigidos pela IN STN 01/1997, Portaria Interministerial n.º 127/2008 e IN CDFNDCT 01/2010, e pelo próprio termo de convênio, quais sejam, relatório de execução física e financeira; demonstrativo da execução da receita e da despesa; relação de pagamentos; extrato da conta bancária do convênio; cópia do termo de aceitação definitiva da obra, quando for o caso; e documentação relativa à cotação de preços ou realização de licitação.
- c) o normativo possibilita a aprovação financeira dos convênios por presunção da aplicação dos recursos. Isso porque o item 2.4.4 da IT OPE 018/14 prevê o caso de o Demonstrativo de Receita e Despesa não ter sido encaminhado à FINEP ou ter sido encaminhado com informações incompletas, estabelecendo que, nesse caso, o analista deve considerar como despesa realizada a diferença entre o valor liberado e o devolvido.

Por outro lado e de forma controversa, o item 2.4.5 da instrução de trabalho exige a comprovação do dispêndio através do Demonstrativo de Receita e Despesa no caso de o conveniente ter dispendido a integralidade dos recursos liberados pela Finep.

- d) o normativo dispensa de atendimento as solicitações de regularização de prestações de contas encaminhadas ao conveniente antes da emissão da IT OPE 018/14, o que não consideramos adequado, uma vez que se referem a impropriedades já identificadas por analistas da FINEP.
- e) o normativo não exige a regularização dos bens adquiridos com recursos do convênio, exigindo tão somente a apresentação da relação de eventuais bens adquiridos e o respectivo pedido de doação.

Analizamos por amostragem as prestações de contas final dos seguintes convênios encerrados período de 01/08/2014 a 31/12/2014, com base na IT-OPE-018/14:

- 1) Convênio 22.03.0007.00;
- 2) Convênio 01.04.1045.00;
- 3) Convênio 01.05.0721.00;
- 4) Convênio 65.99.0454.00;
- 5) Convênio 01.04.0990.00; e
- 6) Convênio 01.05.0652.00.

Constatamos falhas relevantes no encerramento dos convênios da amostra, conforme segue:

- com relação aos três primeiros convênios, não foi possível atestar a regularidade da análise empreendida pela FINEP em função da indisponibilidade dos documentos referentes, conforme relatado no item a seguir.



- com relação ao convênio 65.99.0454.00, o rito específico foi aplicado indevidamente, dada a instauração de procedimento de tomada de contas especial, conforme se verifica em item específico.

- com relação aos dois últimos convênios, todavia, muito embora tenha havido aderência da análise à IT-OPE 018/14, consideramos que a documentação constante da pasta dos convênios não é suficiente para atestar a regular aplicação dos recursos. Quanto ao convênio 01.04.0990.00, não foi apresentada documentação completa referente à prestação de contas financeira. No que se refere ao convênio 01.05.0652.00, não foi comprovado o aporte de recursos a título de contrapartida do executor, no valor de R\$ 220.000,00, bem como foi identificada a realização de despesas com diárias e locomoção para pessoas não integrantes da equipe executora, no valor de 48.783,18. Em ambos os convênios, não foi regularizada a situação dos bens adquiridos.

Diante do exposto, consideramos insuficientes os procedimentos previstos na IT OPE 018/14 para proceder à análise da prestação de contas de convênios, com base na avaliação do normativo e na análise amostral realizada.

Ressaltamos a expressiva materialidade dos valores envolvidos na análise de prestação de contas de convênios sob o rito específico. Em resposta à Solicitação de Auditoria n.º 201501326/09, a FINEP apresentou planilhas demonstrando o universo de convênios cuja análise de prestação de contas final se enquadra na IT OPE 018/14. Das informações apresentadas, verificamos o total de 3.504 instrumentos como passíveis de serem submetidos ao rito específico, somando o valor aproximado de R\$ 3,76 bilhões. Deste total, foram encerrados, sob o rito específico, 1.986 instrumentos, no valor aproximado de R\$ 1,7 bilhão.

Causa

Muito embora o CDFNDCT tenha autorizado a aplicação do rito específico, consideramos os procedimentos para aprovação de prestação de contas financeira dos convênios excessivamente simplificados, de forma que a FINEP não dispõe de segurança necessária para atestar a regularidade da aplicação dos recursos.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio da Solicitação de Auditoria n.º 201501326/09, demos conhecimento à FINEP das fragilidades identificadas na IT-OPE 018/14 e solicitamos apresentação de justificativas.

Em resposta, o MEMO DPC n.º 0193/15, de 17/04/2015, apresentou a seguinte manifestação com relação à exigência de apresentação da documentação completa da prestação de contas:



“O rito especial previsto na RES CD FNDCT 02/2014 de 31/10/2014 diz em seu art. 2º que:

Art. 2º As prestações de contas dos convênios de que trata o art. 1º desta Resolução serão aprovadas mediante comprovação da execução do objeto pactuado e apresentação dos seguintes documentos, quando for o caso: I - comprovante de recolhimento para a União dos recursos não-utilizados; e II - relação de eventuais bens adquiridos, com o respectivo pedido de doação para continuidade das ações pactuados no convênio.

Desta maneira, a referida Resolução permite explicitamente a aprovação da prestação de contas de convênios com o conteúdo mínimo previsto no item 2.3.1; da IT-OPE 018/14.”

Com relação à possibilidade de aprovação financeira dos convênios por presunção da aplicação dos recursos, o MEMO DPC nº 0193/15 informou o que segue:

“Conforme mencionado no item anterior, a RES CD FNDCT 02/2014 de 31/10/2014 prevê a aprovação da prestação de contas sem a apresentação do Demonstrativo de Receitas e Despesas.”

Com relação à dispensa de atendimento das solicitações anteriores de regularização de prestações de contas encaminhadas ao conveniente, a justificativa foi apresentada pelo MEMO DPC nº 0239/15, nos seguintes termos:

“A dispensa de atendimento das solicitações de regularização de prestações de contas encaminhadas ao conveniente antes da emissão da IT OPE 018/14 fundamenta-se no fato da RES CDFNDCT nº 02/14 prever a aprovação da prestação de contas através da apresentação dos seguintes documentos, conforme seu art. 2º: ‘I – comprovante de recolhimento para a União dos recursos não-utilizados; e II – relação de eventuais bens adquiridos, com o respectivo pedido de doação para continuidade das ações pactuadas no convênio.’ Não obstante, cabe registrar que a dispensa apontada preserva o tratamento isonômico entre os convenientes uma vez que as análises feitas antes e posterior à publicação da RES CDFNDCT nº 02/14 levam em consideração os mesmos critérios de análise desta forma.”

Após encaminhamento do Relatório Preliminar, foi realizada Reunião de Busca Conjunta de Soluções em 19/06/2015. Nesta ocasião, o gestor apresentou a seguinte manifestação atinente à ausência de exigência da apresentação dos documentos referentes à prestação de contas, conforme IN STN 01/1997, Portaria Interministerial n.º 127/2008 e IN CDFNDCT 01/2010 e termo de convênio:

“A crítica baseada nos instrumentos citados não pode ser acolhida, visto que o Decreto 6.170/2007 e a Portaria Interministerial 127/2008 não se aplicam aos convênios celebrados pelo FNDCT, conforme PARECER/676/2011/CONJUR-MCTI/CGU/AGU. Ainda assim, vamos amadurecer a discussão o procedimento, ponderando algumas cautelas para preservar as condições de apuração complementar.”

A versão preliminar do Relatório de Auditoria Anual de Contas foi encaminhada à FINEP por meio do Ofício n.º 21.933/2015/NAC-5/CGU-Regional/RJ/CGU-PR, de 18/09/2015.

Em 25/09/2015, a Auditoria Interna da FINEP encaminhou, por e-mail, a manifestação final da empresa a respeito das conclusões registradas no Relatório de Auditoria Anual de Contas, contudo não houve manifestação sobre este item.

Adicionalmente, os ex-dirigentes da empresa encaminharam nova manifestação por meio do Ofício FINEP n.º 011.210/2015, de 19/11/2015, conforme segue:

“[..]”



III.1 - Marco Regulatório aplicável à atividade de análise das Prestações de Contas dos Convênios (páginas 69, 77, 84, 86, 87)

A Finep realiza transferências voluntárias, por meio de convênios, em cumprimento ao seguinte marco regulatório:

- Lei 11.540/2007
- Decreto 6.938/2009
- Instrução Normativa CDFNDCT 01/2010
- Resolução CDFNDCT 02/2014
- Todas as demais Leis, Decretos, Portarias, Instruções Normativas, Resoluções e outros instrumentos que alterem aqueles já citados
- Subsidiariamente, toma como referências a legislação afim, inclusive o Decreto 6.170/2007 e a Portaria Interministerial 127/2008 (questão que foi pacificada por meio do PARECER/676/2011/CONJUR-MCTI/CGU/AGU, que é do pleno conhecimento da CGU)
- Internamente, aprovou a Norma N-OPE-037/2014, que disciplina as atividades de análise das prestações de contas e o encerramento dos convênios; e as Instruções de Trabalho IT-OPE-01/14, que disciplina a doação de bens, e a IT-018/14, que disciplina a aplicação da Resolução CDFNDCT/02/2014.

No Relatório de Auditoria Anual de Contas de 2014, a Controladoria Geral da União desconsidera o marco regulatório estabelecido e toma como referência aquele que, em sua convicção, deve ser aplicado. Essa inversão resulta, por exemplo, nas referências ao Decreto 6.170/2007 ou da Portaria Interministerial 127/2008, **mesmo em matéria claramente disciplinada no marco regulatório que rege os convênios firmados pela Finep com recursos do FNDCT**. A referência está evidenciada no Relatório da Auditoria Anual (páginas 69, 77, 84, 86, 87). A partir de um marco referencial distinto, é natural que sejam apontados problemas onde eles inexistem.

[...]

Em relação à IT-018/14, que disciplina a aplicação da Resolução CDFNDCT/02/2014, consta do Relatório que “o normativo interno apresenta, no item 2.3.2, os convênios excluídos da possibilidade de aplicação do rito especial. Para tanto, reproduz apenas duas das três situações apresentadas pela Resolução FNDCT n.º 02, deixando de estabelecer que estão excluídos da possibilidade de aplicação do rito especial os convênios que já tenham recebido manifestação técnica contrária à sua aprovação.” (página 83). Despreza, com isso, que o item 2.2 da mesma Instrução de Trabalho é taxativo ao afirmar que ela “observará como critério obrigatório a aprovação do RTF” (a sigla se refere ao Relatório Técnico Final). Em termos mais claros: **não há possibilidade do Relatório Técnico Final ser aprovado com uma manifestação contrária do analista responsável pelo acompanhamento técnico**.

Mais adiante, consta que “**Muito embora o CDFNDCT tenha autorizado a aplicação do rito específico, consideramos os procedimentos para aprovação de prestação de contas financeira dos convênios excessivamente simplificados, de forma que a FINEP não dispõe de segurança necessária para atestar a regularidade da aplicação dos recursos.**” (página 85). Portanto, despreza o fato da proposição do rito ter sido alvo de avaliação jurídica externa que resultou na elaboração do PARECER/732/2014/CONJUR-MCTI/CGU/AGU, e de posterior submissão ao Conselho Diretor do FNDCT, que a aprovou. O Relatório registra que a CGU “opina” que o procedimento determinado na Resolução é insuficiente, sem fundamento para contrapor a um processo que passou por avaliação jurídica externa e pela discussão fundamentada no próprio Conselho Diretor do FNDCT.”

Análise do Controle Interno

Verificamos que as justificativas apresentadas pelo gestor fundamentam-se na autorização concedida pelo Conselho Diretor do FNDCT para adotar os procedimentos relacionados ao rito específico. Contudo, muito embora o Conselho Diretor do FNDCT tenha autorizado a FINEP a aplicar rito específico para aprovação das prestações de



contas dos convênios que se enquadram nos requisitos apresentados, destacamos que a FINEP é a entidade responsável por atestar a regular aplicação dos recursos públicos e, nesse sentido, consideramos que o risco de aprovação de prestação de contas sem a apresentação e avaliação da documentação comprobatória da execução financeira é extremamente alto, tendo em vista, inclusive, a materialidade envolvida, de valor aproximado de R\$ 3,76 bilhões.

Ademais, em se configurando eventuais demandas administrativas ou judiciais posteriores referentes à execução do convênio, a FINEP não teria como reanalisar os convênios, uma vez que não exigiu a apresentação da documentação minimamente obrigatória exigida pelos normativos federais (IN STN 01/1997, Decreto 6.170/2007, Portaria Interministerial 127/2008) e pelo próprio termo de convênio celebrado entre concedente e convenente.

Muito embora o gestor tenha alegado a não aplicabilidade do Decreto 6.170/2007 e da Portaria Interministerial 127/2008 aos convênios celebrados pelo FNDCT, conforme Parecer 676/2011/CONJUR-MCTI/CGU/AGU, destacamos que a Instrução Normativa do Conselho Diretor do FNDCT n.º 01/2010 exige a apresentação de uma série de documentos atinentes à prestação de contas dos convênios, tais como, relatório de execução físico-financeira, demonstrativo da execução da receita e da despesa, relação de pagamentos, relação de bens adquiridos, extrato da conta bancária, dentre outros.

Não consideramos adequada a possibilidade de aprovar por presunção a execução financeira de convênios. Avaliamos como extremamente temerária a possibilidade de a FINEP considerar como despesa realizada a diferença entre o valor liberado e o devolvido, conforme autoriza o item 2.4.4 da IT OPE 018/14.

Da mesma forma, entendemos desarrazoada a possibilidade de dispensar de atendimento as solicitações de regularização de prestações de contas encaminhadas ao convenente antes da emissão da IT OPE 018/14, considerando que, nesse caso, já foi realizada a análise das prestações de contas, já foram identificadas impropriedades e já foram solicitadas providências atinentes ao gestor. Não teria sentido desconsiderar análises anteriores já realizadas que identificaram impropriedades na execução do convênio.

Por fim, não consideramos adequado aprovar a prestação de contas de convênios sem a adoção de providências para regularizar a situação dos bens adquiridos com recursos do convênio. Ademais, não faz sentido exigir do convenente a apresentação da relação de eventuais bens adquiridos e o respectivo pedido de doação se não for para regularizar a situação dos bens.

Entendemos que a regularização dos bens em momento postergado não agrega eficiência, uma vez que os convênios já estariam encerrados e arquivados, demandando esforço adicional e retrabalho para proceder ao inventário dos bens a serem doados e providenciar a formalização da doação ou outra destinação aos bens, se for o caso.

Considerando a manifestação adicional apresentada pelos ex-dirigentes, destacamos que a não aplicabilidade do Decreto 6.170/2007 e da Portaria Interministerial 127/2008 já foi alegada pelo gestor em momento anterior e devidamente considerada por esta equipe, conforme já mencionado neste relatório.



No que se refere às hipóteses excluídas da possibilidade de aplicação do rito específico de análise de prestações de contas previsto na IT-OPE 018/2014, de fato, conforme demonstrado pelo gestor, o disposto no item 2.2 da referida norma elide a falha apontada por esta equipe. Desta forma, consideramos que, sob este aspecto, o normativo atende ao determinado na Resolução CDFNDCT/02/2014.

Quanto ao fato do FNDCT ter autorizado a aplicação do referido rito mediante resolução supracitada, cabe destacar que a resolução em tela não detalha os procedimentos a serem adotados na análise, tampouco faz qualquer menção à possibilidade de aprovar por presunção a execução financeira de convênios, conforme consta no item 2.4.4 da IT OPE 018/14.

Sobre a alegação de que o procedimento relativo ao rito especial teria sido objeto de análise jurídica consubstanciada em parecer emitido pela AGU, cabe salientar que, conforme consta no próprio parecer, *“compete à CONJUR prestar consultoria estritamente sob o prisma jurídico, não lhe cabendo adentrar em aspectos relativos à conveniência e oportunidade da prática dos atos administrativos, que estão reservados à esfera discricionária do administrador público legalmente competente, tampouco examinar questões de natureza eminentemente técnica, financeira e/ou administrativa, salvo hipóteses teratológicas”*.

O parecerista informa, ainda, entender que o cerne do problema ali discutido *“passa por examinar a possibilidade jurídica de se aplicar o novel normativo para ajustes celebrados anteriormente à sua publicação. Trata-se, pois, de uma discussão sobre a aplicabilidade temporal das normas”*.

Portanto, a metodologia adotada para avaliação das prestações de contas em si não é objeto de consultoria da CONJUR.

Em todo caso, na análise realizada, o parecerista conclui o que segue:

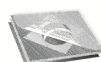
“Ex positis, abstraídas as questões técnicas, opina-se pela viabilidade jurídica da proposta de resolução constante do processo n.º 01200.004321/2014-01e concernente ao universo de convênios celebrados até 31 de dezembro de 2007 e com prazo de utilização dos recursos já encerrado, tomando como fundamento a tese da retroatividade mínima ou da aplicabilidade imediata das normas processuais. Atente-se, entretanto, que neste momento inexistente aprovação da minuta pela Conjur/MCTI em decorrência das diversas inconsistências detectadas. Outrossim, não se recomenda, sob hipótese alguma, que o Exmo Ministro assine o ato ad referendum”.

Recomendações:

Recomendação 1: Revisar a IT-OPE-018/14, que trata do rito específico para análise financeira de convênios, com base nos apontamentos apresentados neste relatório.

3.1.1.6 CONSTATAÇÃO

Ausência de documentação referente à prestação de contas financeira final dos convênios 23.03.0007.00, 01.04.1045.00 e 01.05.0721.00



Fato

De acordo com consulta ao SIAFI em 20/05/2015, os convênios 23.03.0007.00, 01.04.1045.00 e 01.05.0721.00 estão concluídos. Segundo informações encaminhadas pela FINEP, as prestações de contas finais foram aprovadas em 28/08/2014, 23/12/2014 e 11/11/2014, respectivamente. Contudo, não consta da pasta dos convênios 01.04.1045.00 e 01.05.0721.00 a prestação de contas financeira final dos mesmos. Com relação ao convênio 22.03.0007.00 não constam pareceres conclusivos da FINEP a respeito da prestação de contas. Apesar de solicitados, os documentos não foram disponibilizados. Portanto, não foi possível verificar a regularidade da análise empreendida pela FINEP a respeito da prestação de contas financeira final dos convênios.

Consideramos vulnerável a gestão dos convênios referidos, uma vez que a FINEP aprovou a prestação de contas financeira final, porém a documentação relativa à apresentação da prestação de contas ou os pareceres correspondentes não foi localizada.

Além disso, em consulta às pastas dos convênios, identificamos as seguintes impropriedades:

a) Convênio 22.03.0007.00

O Convênio n.º 22.03.0007.00 foi celebrado com o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico em 03/02/2003, no valor de R\$ 87.600.514,73 (oitenta e sete milhões, seiscentos mil, quinhentos e catorze reais e setenta e três centavos) visando o apoio à carteira de projetos dos Fundos Setoriais – 2003. O convênio teve seu prazo de execução física e financeira finalizado em 30/12/2004.

Consta da pasta do convênio apresentação da prestação de contas final por meio do Ofício n.º 0064/2005 SEP/COFIN, de 13/01/2005, que foi reapresentada por meio do Of. PR n.º 0437/12, de 20/09/2012, recebida conforme protocolo 015461, de 26/09/2012. Contudo, não identificamos parecer técnico nem financeiro sobre a prestação de contas final do convênio, tampouco termo de encerramento do mesmo.

Além disso, não consta da pasta do convênio o plano de trabalho do mesmo, o valor total dos recursos liberados, o valor total das despesas aceitas, o comprovante de recolhimento à União dos recursos não utilizados (se fosse o caso), nem a indicação do normativo interno que subsidiou a análise financeira da prestação de contas final do convênio. Solicitamos a apresentação dos referidos documentos por meio da Solicitação de Auditoria n.º 201501326/05, reiterada pela Solicitação de Auditoria n.º 201501326/17, contudo os documentos não foram apresentados.

Por fim, destacamos que consta na intranet da FINEP a informação de que o convênio tem valor a liberar no montante de R\$ 2.770.582,82, contrastando com a informação do SIAFI de que o convênio está encerrado desde 28/08/2014.

b) Convênio 01.04.1045.00



O Convênio n.º 01.04.1045.00 foi celebrado com a Fundação Casimiro Montenegro Filho em 22/12/2004, no valor de R\$ 8.942.035,38 (oito milhões, novecentos e quarenta e dois mil, trinta e cinco reais e trinta e oito centavos), visando à execução do projeto “Turbina Aeronáutica de Pequena Potência”. O convênio teve seu prazo de execução física e financeira finalizado em 22/12/2012 e foi encerrado em 19/12/2014, após a aprovação de sua prestação de contas, com base na IT-OPE-018/14.

O Relatório Técnico Final foi aprovado pela FINEP conforme protocolo 000872, de 21/01/2014. Contudo, não consta da pasta do convênio a apresentação da prestação de contas financeira final do convênio.

O Termo de Encerramento do convênio informa que foram apresentados a relação de bens adquiridos e o pedido de doação dos bens, bem como do lançamento no sistema da intranet da devolução de R\$ 123,95.

Por meio da Solicitação de Auditoria n.º 201501326/12, de 30/04/2015, solicitamos a apresentação da prestação de contas financeira final do convênio, bem como a apresentação da relação de bens adquiridos com recursos do convênio, o pedido de doação e resposta correspondente da FINEP, e, ainda, a comprovação da devolução do saldo de recursos. Reiteramos as solicitações em 08/05/2015, porém não foi disponibilizada a documentação solicitada.

Além disso e com base na documentação constante da pasta do convênio, destacamos as seguintes impropriedades verificadas em prestações de contas parciais:

b.1) ausência de manifestação da FINEP a respeito da aplicação dos recursos de contrapartida:

A FINEP analisou várias prestações de contas parciais de forma consolidada, abrangendo o período de 22/12/2004 a 31/01/2010. Tais prestações parciais foram aprovadas com ressalva, conforme prot. 000882, de 17/01/2011, em razão de a contrapartida não financeira não estar suficiente detalhada. Posteriormente, a conveniente encaminhou o relatório detalhado de contrapartida não financeira, conforme prot. 006176, de 15/04/2011. Contudo, não consta da pasta análise correspondente da FINEP, muito embora o convênio tenha sido encerrado com aprovação da prestação de contas final.

b.2) ausência de manifestação da FINEP a respeito da regularização das impropriedades apresentadas na carta protocolo 009105, de 05/07/2013:

A FINEP realizou visita financeira ao convênio no período de 24/06/2013 a 28/06/2013 e expediu a carta de solicitação de regularização de impropriedades (protocolo 009105, de 05/07/2013). O conveniente apresentou resposta à solicitação conforme protocolo 013447, de 30/07/2013. Contudo, não consta da pasta análise correspondente da FINEP, muito embora o convênio tenha sido encerrado com aprovação da prestação de contas final.

c) Convênio 01.05.0721.00



O convênio foi celebrado com a Associação Brasileira de Tecnologia de Luz Síncroton– ABTLUS, atual Centro Nacional de Pesquisa em Energia e Materiais – CNPEM, em 02/12/2005, no valor de R\$ 12.000.000,00 (doze milhões de reais), visando à execução do Projeto “Ampliação da Infraestrutura e expansão das instalações experimentais do LNLS para pesquisas em Nanociência e Nanotecnologia”. O convênio teve seu prazo de execução física e financeira finalizado em 02/08/2012 e teve sua prestação de contas final aprovada em 11/11/2014, com base na IT-OPE-018/14.

De acordo com informações constantes da pasta do convênio, o Relatório Técnico Final foi aprovado. Além disso, a prestação de contas final do convênio foi protocolada na FINEP sob o nº 016243, em 09/10/2012. Posteriormente, foi encaminhado o Ofício FINEP nº 002911, protocolado em 05/03/2013, por meio do qual o Chefe do Departamento de Prestação de Contas de Convênios solicita regularização da prestação de contas final. Em seguida, o convenente encaminhou o Ofício nº 60/2013, protocolado na FINEP sob o nº 008531, de 20/05/2013, com as providências quanto à regularização da Prestação de Contas Final. Contudo, não consta parecer definitivo da FINEP, somente carta ao convenente comunicando a aprovação da prestação de contas, conforme ofício FINEP 014121, de 04/12/2014.

Não consta da pasta do convênio a apresentação da prestação de contas financeira final do convênio.

Verificamos na pasta a apresentação, pelo convenente, da relação dos bens adquiridos e a solicitação de doação dos bens, conforme protocolo nº 018898, de 19/12/2014. Porém, não identificamos o ofício da FINEP à Convenente respondendo ao pedido de doação dos bens.

Causa

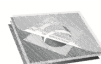
Falha nos controles internos relacionados à gestão documental e instrução processual.

Com relação aos convênios 01.04.1045.00 e 01.05.0721.00, a prestação de contas final foi recebida e analisada pela FINEP, porém não localizada.

Com relação ao convênio 23.03.0007.00, a prestação de contas final foi recebida pela FINEP em janeiro de 2005, porém posteriormente cobrada e reapresentada em setembro de 2012, contudo ainda não foi analisada, muito embora o convênio conste na relação de encerrados.

Manifestação da Unidade Examinada

A respeito da prestação de contas final dos convênios 23.03.0007.00, 01.04.1045.00 e 01.05.0721.00, o gestor apresentou a seguinte informação, por meio do MEMO DPC nº 0252/15, de 20/05/2015:



“Conforme posicionamento deste DPC acerca das solicitações de documentação não localizada referente aos convênios 23.03.0007.00, 01.04.1045.00 e 01.05.0721.00, reitera-se que a gestão documental não é de alçada deste Departamento.

Entretanto, com o objetivo de mitigar os riscos decorrentes da não localização de documentos necessários à aprovação da prestação de contas, entendemos que a medida mais prudente é a reabertura dos convênios em questão e que a documentação deve ser novamente solicitada aos convenentes.

Assim, quando de posse da documentação necessária para análise da prestação de contas, será emitido parecer quanto à regularidade das prestações de contas dos referidos convênios.”

Por meio da Solicitação de Auditoria n.º 201501326/12, solicitamos a apresentação de informações e justificativas para os apontamentos identificados no convênio 01.04.1045.00. Segue a manifestação apresentada por meio do MEMO DPC n.º 0222/15, de 07/05/2015:

- quanto à ausência de manifestação da FINEP a respeito da aplicação dos recursos de contrapartida:

“Com relação ao item em questão informamos que os formulários de contrapartida não financeira foram enviados e preenchidos de forma adequada, comprovando a sua regular aplicação. Os formulários encontram-se nas fls. 1322 a 1335.”

- quanto à ausência de manifestação da FINEP a respeito da regularização das impropriedades apresentadas na carta protocolo 009105, de 05/07/2013:

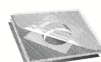
“As impropriedades apontadas no protocolo 009105, de 05/07/2013, foram devidamente sanadas uma vez que os documentos solicitados foram enviados conforme fls. 1606 a 1614.”

Análise do Controle Interno

Com relação ao convênio 22.03.0007.00, ressaltamos que consta da pasta do convênio a apresentação da prestação de contas final em janeiro de 2005, tendo a mesma sido reapresentada em setembro de 2012, por demanda da FINEP, demonstrando fragilidade desta na gestão documental. Embora o gestor tenha afirmado a não localização da prestação de contas final do convênio, destacamos que a mesma encontra-se na pasta do convênio. Contudo, não identificamos parecer técnico nem financeiro sobre a prestação de contas final do convênio, tampouco termo de encerramento do mesmo.

Além disso, não consta da pasta do convênio o plano de trabalho do mesmo, o valor total dos recursos liberados, o valor total das despesas aceitas, o comprovante de recolhimento à União dos recursos não utilizados (se for o caso), nem a indicação do normativo interno que subsidiou a análise financeira da prestação de contas final do convênio.

Com relação aos convênios 01.04.1045.00 e 01.05.0721.00, ratificamos que a verificação da regularidade da análise empreendida pela FINEP a respeito da prestação de contas financeira final dos convênios restou prejudicada em razão da indisponibilidade da documentação referente.



No que se refere à manifestação da FINEP a respeito das impropriedades verificadas na prestação de contas parcial do convênio 01.04.1045.00, não consideramos suficientes as informações prestadas pelo gestor, mediante MEMO DPC nº 0222/15, de 07/05/2015, tendo em vista que não foi registrado na pasta do convênio o parecer da FINEP a respeito das impropriedades. O fato de os documentos mencionados terem sido apresentados não significa que as impropriedades foram sanadas, sendo necessária a emissão de parecer correspondente da FINEP.

Recomendações:

Recomendação 1: Instruir adequadamente a pasta do convênio 22.03.0007.00 com toda a documentação comprobatória pertinente e atualizar as informações atinentes no sistema da intranet.

Recomendação 2: Emitir parecer técnico e financeiro a respeito da prestação de contas do convênio 22.03.0007.00 e adotar as medidas necessárias ao seu encerramento.

Recomendação 3: Proceder à análise da prestação de contas financeira do convênio 01.04.1045.00 considerando os apontamentos apresentados neste relatório, inclusive no que se refere à regularização da situação dos bens adquiridos com recursos do convênio.

Recomendação 4: Proceder à análise da prestação de contas financeira do convênio 01.05.0721.00 considerando os apontamentos apresentados neste relatório, inclusive no que se refere à regularização da situação dos bens adquiridos com recursos do convênio.

3.1.1.7 CONSTATAÇÃO

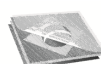
Fragilidades na análise da prestação de contas final do convênio 65.99.0454.00 e na condução do processo de Tomada de Contas Especial

Fato

O Convênio n.º 65.99.0454.00 foi celebrado com a Fundação Padre Leonel Franca em 27/12/1999, no valor de R\$ 6.271.624,00 (seis milhões, duzentos e setenta e um mil, seiscentos e vinte e quatro reais), visando à execução do Programa CTPETRO. O convênio teve seu prazo de execução física e financeira finalizado em 30/06/2003 e foi encerrado em 10/12/2014, após a aprovação de sua prestação de contas, com base na IT-OPE-018/14.

O Relatório Técnico Final foi aprovado pela FINEP conforme protocolo 013271, de 28/11/2008.

Ocorre que foi instaurado procedimento de Tomada de Contas Especial para o convênio em questão, conforme encaminhamento à CGU por meio do Ofício PRES/FINEP n.º 000.442/10, de 12/01/2010, de forma que a prestação de contas do convênio não poderia ter sido analisada sob o rito específico da IT-OPE 018/14.



Ademais, o referido processo de TCE não foi finalizado. De acordo com a documentação apresentada, o processo foi restituído à FINEP, pela DPPCE/DP/SFC/CGU-PR, conforme despacho n.º 241302/2011, para a adoção de providências relacionadas à revisão da análise das prestações de contas, emissão de parecer técnico-financeiro circunstanciado e de relatório de Tomada de Contas Especial complementar, se fosse o caso. Após referido despacho, foi emitido parecer do analista da área operacional sobre a conclusão do objeto do convênio, porém, não consta a anuência da chefia nem manifestação da FINEP a respeito das demais providências solicitadas, encontrando-se o mesmo inconcluso.

Destacamos, ainda, que o convênio foi objeto de fiscalização pela CGU, que apontou diversas irregularidades na sua execução. Tais irregularidades foram reconhecidas pela FINEP, conforme Nota Técnica DAFP n.º 010/2008, de 29/10/2008, que concluiu pela impugnação de despesas descritas no valor total de R\$ 12.295.651,43. Contudo, não consta da pasta do convênio comprovante de recolhimento para a União dos recursos glosados e/ou não utilizados do convênio.

Por fim, não consta da pasta do convênio a formalização da doação dos bens adquiridos com recursos do convênio.

Causa

Impropriedades na análise da prestação de contas financeira e na condução do processo de TCE do convênio 65.99.0454.00.

Aplicação equivocada da IT-OPE-018/14 no convênio 65.99.0454.00.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio da Solicitação de Auditoria n.º 201501326/14, solicitamos a apresentação de informações e justificativas para os apontamentos identificados. Segue a manifestação apresentada por meio do MEMO DPC n.º 0231/15, de 12/05/2015:

A respeito da aplicação indevida do rito específico:

“Verificamos que o apontamento da CGU procede. Reabrimos o convênio no SIAFI para que possamos analisar a prestação de contas levando em consideração os critérios de análise constantes na N-OPE 037/14 e as impropriedades já apontadas nas cartas de regularização anteriores.”

Com relação aos questionamentos apresentados sobre valores devolvidos à União, comprovados e aprovados, bem como sobre regularização da situação dos bens adquiridos com recursos do convênio:

“Tais itens irão ser verificados uma vez que o convênio está sob reanálise diante da aprovação anterior ocorrida de maneira equivocada.”



Ainda por meio da Solicitação de Auditoria n.º 201501326/14, solicitamos informar sobre o saneamento do processo de TCE. Em resposta, a Auditoria Interna da FINEP encaminhou, por e-mail de 22/05/2015, a seguinte manifestação da Comissão Permanente de TCE:

“Conforme já informado anteriormente, o processo de TCE do convênio em questão, que foi devolvido pela CGU, não deu entrada nesta CPTCE até a presente data. Porém, assim que a área de prestação de contas fizer o encaminhamento do mesmo, com o cálculo do real dano ao erário, iremos proceder às medidas cabíveis para seguimento da TCE já instaurada e, caso seja necessário, remessa de nova notificação aos responsáveis pelo dano. Tão logo a CPTCE tenha concluído seus trabalhos, encaminhará todo o processo às instâncias superiores com o objetivo de devolução do mesmo à CGU.”

A versão preliminar do Relatório de Auditoria Anual de Contas foi encaminhada à FINEP por meio do Ofício n.º 21.933/2015/NAC-5/CGU-Regional/RJ/CGU-PR, de 18/09/2015.

Em 25/09/2015, a Auditoria Interna da FINEP encaminhou, por e-mail, a manifestação final da empresa a respeito das conclusões registradas no Relatório de Auditoria Anual de Contas, contudo não houve manifestação sobre este item.

Análise do Controle Interno

O gestor reconheceu a impropriedade na condução da análise da prestação de contas financeira do convênio em referência e informou a reabertura de sua análise.

Destacamos que o Relatório de Fiscalização da CGU n.º 192655, de 10/07/2008, apontou diversos pagamentos à PUC (executora do convênio) e a empresas de coordenadores dos subprojetos a título de serviços de terceiros.

Ademais, a Nota Técnica DAFP n.º 010/2008, de 29/10/2008, sugeriu a abertura de processo de Tomada de Contas Especial pelas despesas impugnadas descritas nos anexos, no total de R\$ 12.295.651,43.

O processo de TCE foi aberto e encaminhado à CGU, porém não foi adequadamente conduzido, instruído e finalizado.

Destacamos que outros convênios celebrados com a Fundação Padre Leonel Franca foram objeto de fiscalização pela CGU, que constatou impropriedades na sua execução.

Recomendações:

Recomendação 1: Realizar análise completa da prestação de contas financeira do convênio 65.99.0454.00, considerando os aspectos de criticidade na execução do convênio e fragilidade da análise empreendida pela FINEP.

Recomendação 2: Sanear o processo de TCE relativo ao convênio 65.99.0454.00 e submetê-lo à nova apreciação do DPPCE/DP/SFC/CGU-PR.



Recomendação 3: Identificar os convênios celebrados com a Fundação Padre Leonel Franca que foram objeto de apontamentos pela CGU em ações de fiscalização anteriores e tiveram sua prestação de contas final analisada com base na IT-OPE 018/14. Para esses casos, realizar análise completa da prestação de contas financeira dos convênios, considerando os aspectos de criticidade identificados pela CGU.

3.2 CONTRATOS DE OBRAS, COMPRAS E SERVIÇOS

3.2.1 CONTRATOS SEM LICITAÇÃO

3.2.1.1 CONSTATAÇÃO

Contrato de locação de imóveis antieconômico

Fato

O contrato de locação do Edifício *Ventura Corporate Towers* foi objeto de representação da Associação dos Empregados da FINEP (AFIN) ao Ministério Público (Procedimento Preparatório n.º 1.30.001.001686/2014-65) Federal, nos seguintes termos:

“A FINEP (...) está localizada em área nobre da cidade do Rio de Janeiro, em imóvel de sua propriedade (07 andares). Além disso, ocupa 05 andares no mesmo prédio da Praia do Flamengo n.º 200, ao preço atual de R\$ 633.338,00/mês.

Pois bem, sem qualquer justificativa minimamente razoável, a diretoria da FINEP faz chegar ao conhecimento dos empregados e da Associação a notícia de que está ultimando os preparativos necessários para futura mudança da empresa para o Edifício Ventura Corporate Towers, localizado no Centro da cidade, com obrigação do pagamento do aluguel mensal (...) da ordem de R\$ 1.585.966,40, reajustado anualmente pelo índice acumulado do IGP-M publicado pela Fundação Getúlio Vargas.

Além disso:

a) O valor total da locação está estimado em R\$ 190.315.968,00 (cento e noventa milhões, trezentos e quinze mil, novecentos e sessenta e oito reais) pelo prazo contratual de 10 (dez) anos;

b) A FINEP ofereceu em garantia da locação a importância R\$ 4.757.899,20 (quatro milhões, setecentos e cinquenta e sete mil, oitocentos e noventa e nove reais e vinte centavos), depositada em nome da LOCADORA, em caderneta de poupança da LOCADORA;

c) A FINEP se obrigou a pagar o condomínio, (em) cujo valor (estão incluídos) os custos do seguro contratado pela LOCADORA, que cobre, entre outras perdas, o aluguel e despesas operacionais de condomínio e IPTU com o período indenizatório de 12 meses;

d) Não foi submetida à aprovação do Ministro de Ciência, Tecnologia e Inovação a celebração do malsinado contrato de locação, muito embora a FINEP tenha assumido uma obrigação da ordem total e superior a 200.000.000,00 (duzentos milhões de reais), que deverá ser repassada para a conta do Fundo Nacional de Desenvolvimento, Ciência e Tecnologia (FNDCT) – art. 2º do Decreto 7689/2012;

e) A FINEP não consultou a Secretaria de Patrimônio da União quanto à disponibilidade de imóvel da União na cidade do Rio de Janeiro para ocupação pela Empresa;

f) A escolha do imóvel para locação em valor tão elevado não foi submetido ao processo de licitação;



g) O imóvel alugado pela bagatela de R\$ 200.000.000,00 (duzentos milhões), por óbvio não é o único localizado na cidade do Rio de Janeiro a atender a finalidade precípua da FINEP;

h) Por óbvio também que NÃO HÁ NECESSIDADE, assim compreendida como indispensável, obrigatória, imperiosa – ao desenvolvimento das atividades da FINEP, que a empresa venha a se estabelecer no luxuoso Ed. Ventura Towers, localizado no Centro da cidade, de modo a dispensar a licitação;

i) O valor da locação é absolutamente incompatível com o valor praticado no mercado, basta saber que com a importância de R\$ 200.000.000,00 (duzentos milhões de reais) a FINEP poderá adquirir, em 10 (dez) anos, quase todos os andares do prédio da Praia do Flamengo n.º 200 (no qual encontra-se confortavelmente estabelecida em andares próprios e alugados), avaliada pela própria FINEP em R\$ 16.000.000,00 (dezesseis milhões de reais) o andar;

j) É possível afirmar, sem receio também, que ao custo de R\$ 200.000.000,00 (duzentos milhões de reais) a FINEP certamente poderia adquirir, com financiamento de 10 (dez) anos, os próprios andares que alugou do famoso e luxuoso Ed. Ventura Corporate Towers”.

Por meio do Ofício n.º 10.358/GABPR/GRFP/PR-RJ, de 14/08/2014, o Ministério Público Federal manifestou à Controladoria Regional da União no Estado do Rio de Janeiro (CGU/RJ) o que segue:

“O procedimento preparatório n.º 1.30.001.001686/2014-65 foi instaurado, nesta Procuradoria da República, em decorrência de representação da Associação dos Empregados da FINEP (AFIN), na qual são apontadas supostas irregularidades no procedimento de dispensa de licitação e no respectivo contrato de locação celebrado entre a FINEP (FINACIADORA DE ESTUDOS E PROJETOS) e VENTURA II-A FUNDO DE INVESTIMENTO IMOBILIÁRIO S/A DTVM de seis andares do edifício situado na Av. Chile, 330, Centro-RJ (Edifício Ventura Corporate Towers).

Em suma, a representante apresenta as seguintes alegações (...):

a) Ausência de economicidade do contrato, visto que o valor total de locação será no valor de R\$ 190.315.968,00 pelo prazo contratual de 10 (dez) anos;

b) Que atualmente a empresa está em 12 andares no Edifício situado na Praia do Flamengo, 200 (7 andares próprios e 5 alugados) e que suas instalações não oferecem risco à segurança do trabalho, necessitando apenas de obras pontuais a curto prazo, conforme parecer técnico do Engenheiro Sr. Antônio Rodrigues Pereira (...);

c) Que seria possível a instalação, nos 7 (sete) andares próprios da FINEP do Ed. Praia do Flamengo, do mobiliário e layout apresentado para o Edifício Ventura - v. quesito VI do parecer (...);

d) Apontaram restrições quanto à avaliação da compatibilidade do preço da locação dos andares do Edifício Ventura com o preço de mercado (...);

e) Apontaram a fragilidade da análise financeira para a alteração de sede feita pela FINEP, pois baseadas em premissas que se modificaram: (a) dois andares próprios serão mantidos e não trarão mais receitas; (b) não foi computado o valor da reforma de R\$ 8 milhões no prédio novo (...).

Por sua vez, a empresa representada sustenta que a mudança do escritório da FINEP para a Ventura Corporate Tower – Torre Oeste – é peça central na estratégia de reposicionamento desta empresa pública no cenário do financiamento à ciência, tecnologia e inovação do país e que o procedimento de dispensa de licitação e contratação seguiu os trâmites legais (...).



Frente a tais argumentos e à necessidade de apuração técnica destes, solicito seja analisado o procedimento de dispensa de licitação para a realização do contrato de locação entre a FINEP e VENTURA II-A FUNDO DE INVESTIMENTO IMOBILIÁRIO S/A DTVM dos seis andares do edifício situado na Av. Chile, 330, Centro-RJ, em especial a compatibilidade do valor da locação com os preços do mercado e a necessidade/singularidade do imóvel locado para as atividades da empresa como requisitos da dispensa da licitação”.

Cabe registrar que o Tribunal de Contas da União já se posicionou sobre a matéria, considerando improcedente a representação do Ministério Público Federal (Acórdão n.º 6250/2014 – TCU – 2ª Câmara, de 28/10/2014). Em acréscimo, o próprio MPF concluiu que:

“Não há elementos mínimos que demonstrem que os administradores da empresa FINEP, de forma dolosa, dispensaram indevidamente a licitação para a celebração do contrato de locação com VENTURA II-A FUNDO DE INVESTIMENTO IMOBILIÁRIO S/A DTVM, para o aluguel de seis andares do(...) Edifício Ventura Corporate Towers.

Por outro lado, não há elementos mínimos que indiquem que, em decorrência de tal contratação, houve a obtenção de vantagem indevida para as partes contratantes ou terceiros” (relatório do IC. N. 1.30.001.0011686/2014-65, datado de 06/11/2014).

Diante do exposto, segue a análise dos quesitos da OS n.º 201412508, relativos ao Contrato n.º 20.614.0019.00 (dispensa de licitação) – locação de 06 (seis) andares do Edifício Ventura Corporate Towers.

Análise da motivação da FINEP para mudança da sua sede.

Análise das instalações do edifício Praia do Flamengo n.º 200 (doravante chamado de PF 200).

Na análise do processo referente ao Contrato n.º 20.14.0019.00, de 01/04/2014, verificou-se a existência da Nota Técnica ALOG/n.º 01/2013, de 10/12/2013 (fls. 06 a 11 do processo em exame), da área de logística da FINEP, onde consta que a Entidade enfrenta...

*... “desafios que já deveriam estar superados, tais como: mobiliário inadequado, instalações sem padronização, infraestrutura física inadequada e defasada. Somam-se a este quadro as autorizações recentemente obtidas pela Diretoria-Executiva desta Empresa para contratar 40 (quarenta) novos empregados nos últimos dois anos, agravando o problema da falta de espaço físico mínimo adequado para comportar a força de trabalho crescente da FINEP.
(...)*

Isto posto, a Diretoria de Gestão da FINEP formalizou a contratação do escritório de arquitetura Andrade Azevedo, vencedor (...) da Tomada de Preços n.º 01/2013, com a finalidade de elaborar o Projeto Arquitetônico da nova sede em São Paulo, assim como estabelecer o desenho de 02 (dois) andares na sede carioca, a saber, o andar da Presidência da Empresa e o andar modelo para os demais andares operacionais.

*No curso da execução deste contrato, verificou-se que no presente momento as instalações da empresa no Rio de Janeiro são insuficientes e inadequadas, do ponto de vista de sua estrutura, para acomodar a força de trabalho desta Empresa.
(...)*

Tendo em vista que a FINEP ocupa 12 (doze) andares do edifício PF 200, dos quais é proprietária de 7 (sete) andares, verificou-se inicialmente os custos e medidas



indispensáveis à adequação da atual estrutura às presentes necessidades da Empresa. Assim, constatou-se que, na hipótese de permanecermos no atual endereço serão necessárias obras complexas que envolvem estrutura básica (elétrica, hidráulica, cabeamento, refrigeração, etc.), bem como a adaptação do espaço físico ao novo layout planejado pelo Andrade Azevedo (...).

A partir de uma análise inicial fornecida pelo escritório contratado, estimaram-se os custos das reformas a serem realizadas no edifício PF 200 em, no mínimo, R\$ 2.500.000,00 (dois milhões e quinhentos mil reais) por cada um dos 12 (doze) andares atualmente ocupados, sem contar adaptações de design e o próprio mobiliário. Ademais, em relação a prazos, devemos levar em conta que, para realizarmos as obras de apenas um andar, serão necessários cerca de seis meses”.

O parecer elaborado pela empresa Andrade Azevedo Arquitetura Corporativa Ltda. (CNPJ n.º 08.181.573/0001-70), doravante denominada apenas Andrade Azevedo, sem data, consta às fls. 19 a 41. Trata-se de um estudo comparativo entre as instalações do edifício ocupado pela FINEP na Praia do Flamengo n.º 200 e as do Edifício Ventura, cuja conclusão é a seguinte:

“- A redução da quantidade de andares resulta em uma melhor sinergia entre as equipes de diversos setores;

- A redução na área ocupada tem impacto direto na redução de custos condominiais e operacionais (limpeza, manutenção, etc.);

- Novo edifício possui melhores condições de segurança contra incêndio e pânico e nos sanitários (devido aos mesmos estarem agrupados em dois grandes conjuntos)”.

Além do citado parecer, consta no processo em tela o seguinte laudo técnico, não datado, elaborado pela empresa Penco Projetos e Consultoria Ltda. - CNPJ n.º 11.225.043/0001-91 (fls. 42 a 63, e fls. 125 a 130), doravante denominada Penco, empresa subcontratada pela Andrade Azevedo a quem coube o projeto das instalações de ar-condicionado:

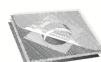
*“O Edifício Praia do Flamengo está em operação há mais de 15 anos, e possui concepção e projeto ultrapassado. O sistema de ar condicionado existente está inadequado perante as normas técnicas em vários quesitos, como renovação de ar, limpeza de dutos, filtragem, manutenção, segurança sanitária e física dos seus usuários e operadores.
(...)*

O Edifício Praia do Flamengo não atende às normas NR-10 e NBR-5410(...). Há um grande custo na substituição dos quadros elétricos existentes para atendimento às normas citadas, além dos disjuntores fixados em pranchas de madeira sem proteção de quadro elétrico.

*No mesmo edifício, apenas alguns andares possuem cabeamento estruturado categoria 5e para dados e telefonia (no entanto, o referido laudo registra que as instalações do sistema de dados/voz estão em boas condições, atendendo de forma satisfatória os usuários – fls. 47).
(...)*

O Edifício Praia do Flamengo não atende às normas vigentes de Prevenção e Combate à Incêndio no quesito rotas de fuga e iluminação de emergência”.

Vale ressaltar que não consta no processo em exame a Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) da Penco alusiva ao laudo elaborado pela mesma.



Diante do exposto, foi realizada pela equipe da CGU uma inspeção *in loco* no prédio em 10/11/2014 (vide fotos adiante). Tal inspeção corrobora a análise da Penco, exceto no que diz respeito ao quesito rotas de fuga e iluminação de emergência. Com relação a este último, foi emitido pelo Corpo de Bombeiros o *Certificado de Aprovação 1º GBM – Humaitá – n.º CA – 04327/13*, datado de 12/06/2013, atestando o cumprimento de todas as medidas de segurança contra incêndio e pânico.

	
<p>24º Pavimento – Isolamento térmico comprometido</p>	<p>13º Pavimento – Isolamento térmico comprometido</p>
	
<p>9º Pavimento - Dreno não conectado ao ralo (imagem obtida em recinto de baixa luminosidade)</p>	<p>9º Pavimento – Contatos vivos dos disjuntores sem proteção (imagem obtida em recinto de baixa luminosidade)</p>



9º Pavimento – Umidade no teto



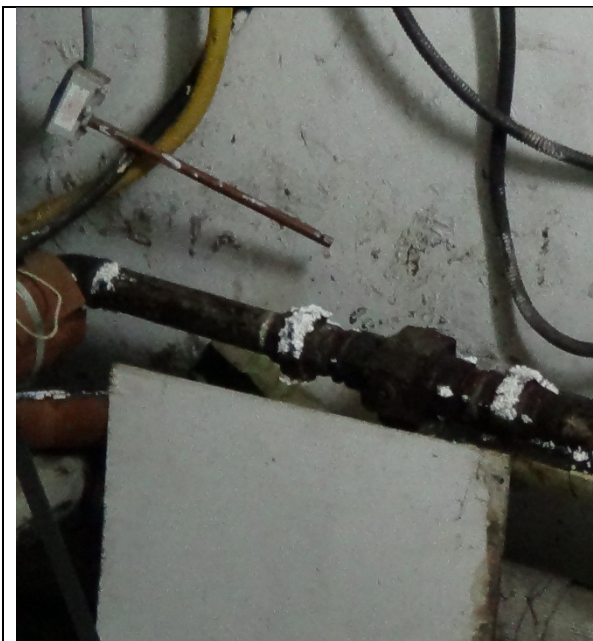
8º Pavimento – Necessidade de substituição do isolamento térmico



7º Pavimento – Contatos vivos dos disjuntores sem proteção



7º Pavimento - Isolamento térmico comprometido



6º Pavimento - Necessidade de substituição do isolamento térmico



6º Pavimento - Necessidade de substituição da lã de vidro


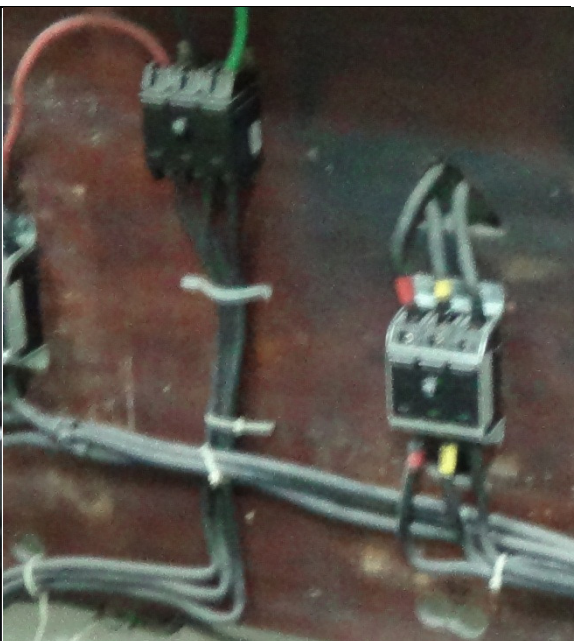

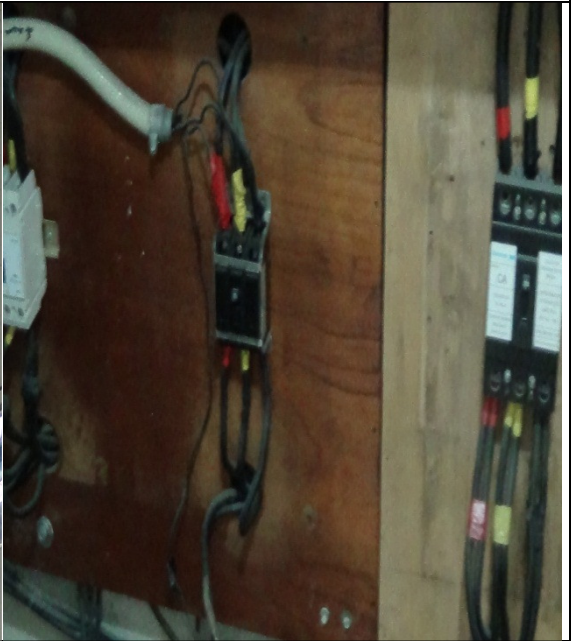


3º Pavimento - Contatos vivos dos disjuntores sem proteção



3º Pavimento - Isolamento térmico comprometido



	
<p>3º Pavimento - Necessidade de substituição do isolamento térmico</p>	<p>2º Pavimento - Contatos vivos dos disjuntores sem proteção</p>
	
<p>2º Pavimento - Umidade no teto</p>	<p>1º Pavimento - Contatos vivos dos disjuntores sem proteção</p>

Há ainda dois outros laudos relativos ao imóvel da Praia do Flamengo 200 que constavam da representação feita pela AFIN junto ao Ministério Público, ambos acompanhados das respectivas ART's:

a) Laudo elaborado pela Zapla Empreendimentos Ltda. (CNPJ n.º 02.284.433/0001-41) em 07/04/2014, cujo objeto é a verificação das condições de conservação, estabilidade e segurança **do edifício** n.º 200 da Praia do Flamengo/RJ, em cumprimento ao disposto na Lei Complementar Municipal n.º 126/2013:

“Art. 1º Fica instituída a obrigatoriedade de realização de vistorias técnicas periódicas, com intervalo máximo de cinco anos, nas edificações existentes no Município do Rio de Janeiro, para verificar as suas condições de conservação,

estabilidade e segurança e garantir, quando necessário, a execução das medidas reparadoras.

(...)

Art. 3º O laudo técnico conterà a identificação do imóvel e a descrição das suas características e informará se o imóvel encontra-se em condições adequadas ou inadequadas de uso, no que diz respeito à sua estrutura, segurança e conservação, conforme definido no art. 1º desta Lei Complementar”.

“3 – Vistoria

Cumprir sinalizar que o vistor não é habitué na área de instalações (elétricas, hidráulicas, mecânicas) da edificação; portanto, os apontamentos aqui apresentados de forma geral, tem por objetivo alertar aos responsáveis da edificação do estado em que se encontram as mesmas no período de vistoria, e sugerir medidas visando sempre a melhor técnica e desempenho.

(...)

3.5 – Barramento elétrico principal – energia

Os quadros elétricos dos pavimentos da edificação e o barramento principal foram objeto de análise técnica pela empresa INFRATERM”.

A conclusão registrada neste laudo é a seguinte:

“(…) a edificação encontra-se em condições adequadas de utilização, haja vista estar em constante manutenção preventiva e corretiva de suas áreas e instalações, adotando sempre que necessário as medidas reparadoras (...)”.

b) Laudo elaborado pelo Engenheiro de CREA/RJ nº 22.656-D em 22/06/2014, cujo objetivo é a análise da documentação enviada pela Administração da FINEP à AFIN, concluindo, dentre outras coisas, o que segue:

“Quando das vistorias às instalações da FINEP, situadas no Edifício Praia do Flamengo 200, foi constatado que os funcionários encontram-se distribuídos nos andares atualmente ocupados, realizando normalmente suas atividades laborais, não tendo sido observada qualquer impossibilidade para o exercício de suas funções.

(...)

Atendendo ao arguido, este profissional conclui que está evidenciado que o mencionado Laudo (da Penco Projetos e Consultoria Ltda.) não condena as instalações físicas da FINEP, nem definitivamente, nem pelo mínimo de 10 (dez) anos.

(...) de acordo com a análise inferida, os problemas apontados no Laudo (da Penco) são pontuais e de fácil correção a curto prazo”.

De acordo com o laudo do Engenheiro, a construção do Edifício Praia do Flamengo n.º 200 data de 1973, “*tendo sofrido ao longo dos anos melhorias que o classificam hoje com idade aparente de 25 (vinte e cinco) anos e em bom estado de conservação*”. Não obstante, o laudo da Penco e as imagens registradas na vistoria *in loco* fundamentam a necessidade de reforma das instalações elétricas, hidráulicas e de ar-condicionado.

Acerca do custo das reformas estruturais necessárias nos doze andares ocupados pela FINEP no Edifício Praia de Flamengo 200, foram apresentadas no processo, duas estimativas:

A primeira, na forma de um orçamento resumido, faz parte do *relatório para identificação dos problemas e ações para melhorias nas instalações da FINEP/RJ em*

2014, elaborado pela Equipe de Manutenção Predial – DSAD/ALOG – e datado de 12/12/2013 (fls. 281 a 284). Observe-se, no entanto, que o valor orçado de R\$ 34.558.349,45 não está detalhado de modo a evidenciar os quantitativos e a composição dos custos unitários (art. 7, § 2º, II, da Lei 8.666/93). Deste valor, R\$ 17.100.000,00 são estimativas referentes à definição de novo layout e mobiliário, que, portanto, seriam afetadas a qualquer uma das opções entre mudar ou não de sede. Restam, portanto, R\$ 17.458.349,45 referentes à reforma propriamente dita.

A segunda, elaborada pela Andrade Azevedo, no valor mínimo de R\$ 2.500.000,00 por andar, totaliza R\$ 30.000.000,00. O correspondente orçamento não foi localizado no processo em tela, todavia, compulsando os autos do processo referente à Tomada de Preços n.º 01/2013 (elaboração do projeto arquitetônico da reforma dos escritórios da FINEP), foi constatado que o montante estimado de R\$ 2.500.000,00 tem como parâmetro a reforma da nova sede da Superintendência Regional de São Paulo (item 2 do Anexo I do MEMO ESB n.º 800.054/2013, de 10/05/2013). Consta ainda do item 9 da Nota Técnica ALOG /n.º 01/2013, de 10/12/2013, a informação de que este valor não conta com adaptações de design e nem mobiliário.

Segundo o gestor (MEMO/ALOG/013/2015, de 09/02/2015):

“A elaboração de estimativa detalhada de custos para as obras necessárias no edifício PF 200 não foi realizada, pois, à época, esta informação não era necessária para a tomada de decisão quanto à mudança de endereço da sede da FINEP no Rio de Janeiro. Naquele momento, não estava sendo elaborado processo licitatório para a execução de obras e para a prestação de serviços, mas sim buscando-se e examinando-se informações para elaboração de avaliações técnica e financeira relativas à troca de sede que subsidiassem a Diretoria Executiva em sua decisão. Tampouco seria econômico para a FINEP contratar um serviço de elaboração de orçamento detalhado de custos de uma reforma que talvez não ocorresse.

Mas, para embasar sua tomada de decisão relativa à mudança de sede, certamente a FINEP necessitava estimar o valor referente às reformas estruturais no edifício PF 200. Para tanto, solicitou esta informação ao escritório de arquitetura vencedor da Tomada de Preços 01/2013, cujo objeto era a ‘Contratação de serviços técnicos especializados para elaboração de projeto arquitetônico corporativo completo, fiscalização e gerenciamento de obra, destinados às reformas dos escritórios da FINEP’, que previa a adequação do escritório da nova sede de São Paulo e o projeto para o escritório do Rio de Janeiro.

Em resposta, o escritório de arquitetura informou que ‘o investimento necessário no edifício atual (PF 200) para colocá-lo em condições adequadas de uso, comparável às instalações em São Paulo e ao que será no Edifício Ventura, demandará um custo estimado de R\$ 2.500,00/m² a mais que o previsto em São Paulo’. Em outras palavras, para que o edifício PF 200 estivesse nas mesmas condições de infraestrutura que o Edifício Ventura ou a nova sede de São Paulo, seria necessário desembolsar R\$ 2.500,00/m² a mais do que estava sendo gasto para executar as adequações no escritório de São Paulo. Como a área bruta do andar do PF 200 é de 1.000m², tem-se um custo de obra estrutural de R\$ 2.500.000,00 por andar. Ressalto que este valor é referente apenas à reforma estrutural, sem inclusão da adequação do espaço ao novo layout”.

Assim, existem no processo duas estimativas bem diversas acerca do custo para adequação dos 12 andares utilizados pela FINEP no PF 200, uma elaborada pela Equipe de Manutenção Predial – DSAD/ALOG e datada de 12/12/2013, no valor de R\$ 17,5 milhões e outra, elaborada pela empresa Andrade Azevedo e incluída no Memo ESB n.º 800.054/2013, de 10/05/2013, no valor de R\$ 30 milhões.



Apenas como referência para melhor avaliação da adequabilidade dos valores apresentados, foi realizada consulta ao Guia de Construção PINI (www.guiadaconstrucao.pini.com.br), em que se verificou o índice CUPE (Custos Unitários PINI de Edificações) para o Rio de Janeiro relativo à construção de prédio comercial com elevador. Em maio de 2013, data do supracitado Memo ESB, este índice foi de R\$ 1.380,7/m². Incluído neste valor um BDI médio de 25%, o custo chega a R\$ 1.725,98/m², que representa 69% do valor utilizado como estimativa para a chamada “reforma estrutural” dos andares pela FINEP no PF 200, de R\$ 2.500,00/m². Cabe ressaltar aqui que o PF 200 não demandava reforma estrutural, pois não há laudos que comprovem comprometimento de sua estrutura, mas sim de reformas em sua infraestrutura.

No entender desta CGU, uma estimativa detalhada de custos para as obras necessárias no Edifício PF 200 seria uma informação imprescindível para a correta tomada de decisão acerca da economicidade de permanecer na antiga sede ou mudar para uma sede nova. Ao decidir não “contratar um orçamento detalhado de custos para uma reforma que talvez não ocorresse”, a FINEP enfraquece a qualidade do adequado processo decisório e assume o risco de uma decisão que pode estar equivocada.

Apesar disto, a FINEP elaborou uma avaliação objetivando demonstrar a viabilidade financeira da troca de sede, baseando-se na maior estimativa, de R\$ 30 milhões, e em outras premissas não amparadas em suficiente documentação comprobatória e/ou memórias de cálculo, conforme se verá a seguir.

Avaliação financeira para a troca de sede:

Consta na Nota Técnica AFC, de 12/12/2013 (fls. 12 a 17), da Área Financeira de Captação da FINEP, que o valor mensal do aluguel dos cinco andares utilizados pela FINEP no Edifício Praia do Flamengo n.º 200 é de R\$ 633.238,00. Adicionalmente, a Entidade informou que o 15º andar do citado edifício seria desocupado à época, e que o proprietário iria colocá-lo à venda pelo valor de R\$ 16 milhões. Segundo a FINEP, tal informação foi obtida verbalmente numa reunião com a empresa CB Richard Ellis Rio S/C LTDA (CBRE), CNPJ n.º 01.764.437/0001-64 (MEMO/ALOG/0135/2014, de 21/11/2014).

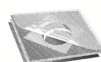
A partir destes dados, a FINEP elaborou a planilha abaixo, para analisar a opção de venda ou aluguel dos andares próprios:

Tabela I – estimativa de receitas obtidas com venda ou aluguel de 7 andares

	Venda de andar	Aluguel de andar
	R\$ 16.000.000,00	R\$ 126.647,60
Comissão	5%	5%
Valor de venda/aluguel	15.200.000,00	120.315,22
Total de andares para venda/aluguel	7	7
Total de venda/aluguel	106.400.000,00	842.206,54

Fonte: Nota Técnica AFC, de 12/12/2013

No caso de venda, a Empresa deixaria de incorrer no custo mensal de R\$ 633.238,00, acrescido do *floating* mensal de R\$ 747.437,87, dado pelo rendimento da aplicação do valor da venda na conta única do Tesouro Nacional (8,7632% a.a., ou fator diário de 1,0003334), totalizando R\$ 1.380.675,87.



Memória de cálculo do *floating mensal*:

1 mês = 21 dias úteis

1 ano = 252 dias úteis

$$\text{Fator diário} = \sqrt[252]{1 + \left(\frac{8,7632}{100}\right)} = 1,0003334$$

$$\text{floating mensal} = (1,0003334^{(21)} - 1) \times 106.400.000,00 = 747.437,87$$

No caso do aluguel dos andares próprios, a FINEP teria uma economia de R\$ 633.238,00, acrescida de R\$ 842.206,54 (valor obtido com o aluguel dos andares próprios), totalizando R\$ 1.475.444,54.

Em que pesem os argumentos acima, o valor de venda de andar (R\$ 16.000.000,00) foi obtido por meio de informação verbal. Segundo o gestor (MEMO/ALOG/013/2015, de 09/02/2015):

“(...) no segundo semestre de 2013, a empresa (CNPJ n.º 01.764.437/0001-64) solicitou a realização de uma reunião com o Chefe do Departamento de Serviços Administrativos. Em tal ocasião, a citada empresa informou à FINEP que estava negociando a venda do 15º andar do edifício Praia do Flamengo pelo valor de R\$ 16.000.000,00. Tendo em vista que a FINEP não tinha intenção de adquirir novo imóvel, esta não prosseguiu com a negociação e não solicitou à empresa que formalizasse as informações prestadas. Diante do supramencionado, não seria econômico para a FINEP contratar um serviço dessa natureza.

Ressalto que a empresa (CNPJ n.º 01.764.437/0001-64) é reconhecida no mercado pelos serviços em avaliação de ativos imobiliários”.

A despeito dos argumentos do gestor e tendo em conta as vultosas quantias envolvidas na análise financeira levada a efeito pela FINEP, entendemos que o valor informado pela empresa CBRE não dispensa o laudo de avaliação, servindo apenas como dado de comparação.

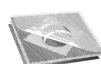
A esse respeito, inclusive, deve-se considerar as disposições contidas em normas técnicas de avaliação imobiliária:

A norma ABNT – NBR 14653-2/2011, em seu item 8.2.1.3.5, dispõe o seguinte:

“8.2.1.3.5: Os dados de oferta são indicações importantes do valor de mercado. Entretanto, devem-se considerar superestimativas que em geral acompanham esses preços e, sempre que possível, quantificá-las pelo confronto com dados de transações.”

Além disso, conforme o MEMO/ALOG/0135/2014, de 21/11/2014, a premissa de venda ou aluguel de sete andares foi modificada, já que a FINEP continuou a ocupar dois de seus andares próprios no edifício Praia do Flamengo n.º 200, um deles com estruturas já existentes que não migraram para o edifício *Ventura* (Projeto Modernize, Coordenação de Eventos, sala de CPD e Arquivo) e o outro com estrutura criada posteriormente, qual seja, a Universidade Corporativa, de forma que a estimativa de receitas apresentada na Tabela I deve ser revisada.

À estimativa inicial de receitas obtidas com venda ou aluguel dos andares próprios (Tabela I), a FINEP acrescentou o custo das reformas que deixariam de ser realizadas



(mínimo de R\$ 2.500.000,00 por andar - sem incluir mobiliário), conforme Tabelas II e III:

“O valor gasto com reformas de andares próprios não seria a ‘função perdido’; considerou-se que este valor seria incorporado, em algum momento, no valor do imóvel como benfeitoria. De qualquer maneira, por conta do dispêndio imediato de R\$ 17.500.000,00 (referente às reformas dos 7 andares próprios), a FINEP perderia o floating mensal de R\$ 114.748,54”:

Tabela II – floating mensal referente à “não realização” de reformas dos 7 andares próprios

Custo reforma por andar (Flamengo 200)	R\$ 2.500.000,00
Total andares próprios	7
Custo total reforma (Valor supostamente incorporado ao valor do imóvel próprio)	R\$ 17.500.000,00
(-) Custo de Rescisão dos contratos de aluguel	R\$ 1.165.204,20
Perda financeira - Floating	R\$ 114.748,54

Fonte: Nota Técnica AFC, de 12/12/2013

Memória de cálculo do *floating*:

$$\text{floating} = (1,0003334^{(21)} - 1) \times (17.500.000,00 - 1.165.204,00) = 114.748,54$$

Prossegue a Entidade em sua análise:

“Para os imóveis alugados, dado o tempo de contrato médio de 5 anos e, considerando a prática do mercado imobiliário, definiu-se que o custo da reforma seria compartilhado entre a FINEP e o locador (ainda que não se tenha certeza da aceitação dessa proposta), a ser diluído nas prestações mensais”:

Tabela III – floating mensal referente aos imóveis alugados

Tempo Aluguel (meses)	60
‘Custo Mensal’ reforma por andar alugado	R\$ 41.666,67
‘Custo mensal’ TOTAL 5 andares alugados	R\$ 208.333,33
Custo FINEP por andar alugado	R\$ 104.166,67
Perda Financeira – Floating	R\$ 43.904,95

Fonte: Nota Técnica AFC, de 12/12/2013

Memória de cálculo do *floating*:

$$\text{floating} = [(1,0003334^{(21)} - 1) \times 2.500.000,00 \times 5] / 2 = 43.904,95$$

Ainda, segundo a Entidade:

“Supondo-se que, em 5 anos de contrato de locação, o proprietário aceite abater METADE dos custos com reforma no valor do aluguel”:

‘Custo Mensal’ FINEP 5 andares alugados	R\$ 148.071,62
---	----------------

(...)



Ou seja, ao decidir migrar para outra sede que não necessite de qualquer reforma estrutural, a FINEP economizaria, mensalmente, R\$ 262.820,16 (R\$ 114.748,54 + R\$ 148.071,62), por deixar de dispende o montante supracitado em obras”.

Com relação ao custo de rescisão dos contratos de aluguel, conforme MEMO/ALOG/0135/2014, de 21/11/2014, foram consideradas pela FINEP para este cálculo as rescisões dos contratos de aluguel dos cinco andares locados, a partir de 31/12/2013. Assim, tomou-se como base o pagamento de três meses de aluguel *pro-rata*, pelo tempo que faltava para finalizar o contrato. Seguem os dados:

Tabela IV – Custo de rescisão dos imóveis alugados pela FINEP no Ed. Praia do Flamengo 200.

Andar	Valor de rescisão (R\$)
4°	246.000,00
5°	179.602,57
6°	214.966,13
7°	282.581,10
22°	242.054,40
TOTAL	1.165.204,20

Fonte: MEMO/ALOG/0135/2014, de 21/11/2014

No entanto, verificou-se que as premissas adotadas pela FINEP não se confirmam, pois:

(1) A estimativa de valor de reforma estrutural dos andares do PF 200, de R\$ 2.500,00/m², baseia-se no custo da reforma da nova sede da Superintendência Regional de São Paulo e não em orçamento detalhado, sendo bem superior à estimativa feita pela própria área de logística, que foi de R\$1.454,86/m² (sem layout e mobiliário).

(2) Houve reforma e serviços de engenharia nos cinco andares do edifício *Ventura Corporate Towers* (Pregão Eletrônico n.º 34/2014), no valor estimado de R\$ 7.627.378,35, e, ainda, o Pregão Eletrônico n.º 22/2014, que teve por objeto a contratação de empresa especializada para a execução de reformas e serviços de engenharia no 17º andar do edifício *Ventura Corporate Towers*, com valor estimado de R\$ 2.099.470,29. Além disso, de acordo com o MEMO/ALOG/0138/2014, de 27/11/2014, já foram realizados gastos de R\$ 509.252,46 em reforma no Edifício Praia do Flamengo 200 que contemplou, no 22º andar, a instalação de cabeamento estruturado e distribuição elétrica e no 13º andar, a recuperação de parte do forro.

Segundo a FINEP (MEMO/ALOG/013/2015, DE 09/02/2015):

“(…) o valor referente ao custo estimado de adequação dos andares (do Edifício Ventura) não foi considerado na análise da economicidade da mudança de sede, pois a FINEP incorreria neste tanto na opção de mudar para o Edifício Ventura quanto na de permanecer na Praia do Flamengo 200.

O cálculo elaborado pela área financeira leva em consideração apenas os custos que incorrem em uma das opções e não na outra”.

Em que pesem os esclarecimentos do gestor, entendemos que o custo estimado de adequação dos andares do Edifício Ventura deve entrar no cálculo, pois se tratam de despesas que não seriam necessárias caso se houvesse optado pela reforma dos andares



do Edifício PF 200, uma vez que o custo da reforma incluiria o serviço de adequação ou instalação dos andares, que foi o objeto dos Pregões Eletrônicos n.º 22/2014 e 34/2014.

(3) O gestor não considerou o tempo de duração da reforma no Edifício Praia do Flamengo 200, estimado em seis anos, para compor o cálculo da perda financeira associada ao floating mensal decorrente da não realização da obra (Tabelas II e III), tendo em vista que o desembolso da despesa com a reforma não ocorreria de imediato, não repercutindo na perda financeira apontada.

(4) Houve mudança no cenário utilizado para a decisão pela mudança de sede, tendo a FINEP mantido a ocupação de dois andares próprios no edifício PF 200, comprometendo a economia estimada nos cálculos apresentados.

Desta forma, entendemos que a economia calculada pela FINEP, no valor de R\$ 262.820,16 deve ser suprimida da análise financeira.

A Entidade conclui o raciocínio aduzindo que:

“Ao se optar pela venda dos imóveis próprios (...), a FINEP, para alugar os 6 andares no Edifício Ventura Corporate Towers, que totalizam 9.912,29 m2, poderia pagar até R\$ 165,80/m2 (...) dada a receita auferida de R\$ 1.643.496,03 (R\$ 1.380.675,87 + R\$ 262.820,16).

Ou, optando-se pela locação dos imóveis próprios (...), tem-se que a FINEP, para alugar os mesmos 6 andares no edifício Ventura Corporate Towers (...), poderia pagar até R\$ 175,36/m2, dada a receita mensal auferida de R\$ 1.738.264,70 (R\$ 1.475.444,54 + R\$ 262.820,16).

Os valores propostos para o aluguel são: R\$ 140,00/m2 para o primeiro ano, R\$ 150/m2 para o segundo ano e R\$ 160/m2 para o terceiro ano de contrato. Após esse período o valor do contrato poderá/deverá ser renegociado.

Nestas condições (...), somos favoráveis à troca de sede, dado que (...) esta decisão deverá gerar uma economia à FINEP de, pelo menos, R\$ 156.652,53 mensais, dado pela economia da não realização de obras e ganho de escala na utilização por metro quadrado”.

A economia de R\$ 156.652,53 mensais, citada pela FINEP, havia sido calculada da seguinte forma (MEMO/ALOG/0135/2014, de 21/11/2014):

Tabela V – economia estimada pela FINEP em razão da mudança de sede

Economia/ganho de mudar para o Ed. Ventura (obtida com o aluguel de 7 andares próprios)	R\$ 1.738.264,70
Custo de mudar para o edifício Ventura (aluguel, condomínio e IPTU):	(R\$ 1.581.612,17)
Ganho/perda mensal pela mudança	R\$ 156.652,53

Fonte: Nota Técnica AFC, de 12/12/2013

Destaque-se que a análise financeira apresentada pela FINEP não considerou premissa fundamental relativa ao interstício de tempo no qual seria necessário o pagamento concomitante das despesas com aluguel, condomínio e IPTU dos edifícios Ventura e PF 200. Além disso, a FINEP estimou receitas imediatas de locação dos andares próprios, o que não é adequado.

De acordo com o MEMO/ALOG/015/2015, de 04/03/2015:



(1) até esta data, dos cinco andares locados pela FINEP no PF 200, apenas um andar foi devolvido (em 28/02/2015) e a expectativa era a de que os demais quatro andares seriam devolvidos em maio 2015 (3 andares) e junho de 2015 (1 andar);

(2) nenhum dos cinco andares próprios que serão colocados para locação iriam gerar receitas antes do final de março de 2015, que era o prazo estimado para finalização de procedimento licitatório para locação dos andares próprios.

Desta forma, com base no atual custo médio de locação pago pela FINEP no Edifício Praia do Flamengo 200, deve-se considerar um custo adicional de R\$ 25.823.999,00 conforme as tabelas VI e VII a seguir:

Tabela VI – Custo de manutenção dos imóveis locados no Edifício PF 200 e da não realização de receita com imóveis próprios, desde a assinatura do contrato em 01/04/2014 até a mudança completa de sede (janeiro/2015).

Andar	Aluguel (a)	Condomínio (b)	IPTU (c)	Custo Mensal Total (d = a+b+c)	Meses desde 01/04/2014 a 01/01/2015 (e)	Custo total (f = d*e)
Andares locados	683.873	154.139	22.196	860.208	8	6.881.664
4°	132.072	30.828	4.439	167.339	8	1.338.713
5°	140.493	30.828	4.439	175.760	8	1.406.078
6°	129.754	30.828	4.439	165.021	8	1.320.171
7°	119.226	30.828	4.439	154.493	8	1.235.945
22°	162.328	30.828	4.439	197.595	8	1.580.758
7 Andares próprios	957.422	215.795	31.074	1.204.291	8	9.634.330
TOTAL	1.641.295	369.934	53.270	2.064.499	8	16.515.994

Fonte: Análise CGU baseada em dados fornecidos no MEMO/ALOG/015/2015, de 04/03/2015.

Tabela VII – Custo de manutenção dos imóveis locados no Edifício PF 200 e da não realização de receita com imóveis próprios, após a mudança completa de sede (janeiro/2015).

Andar	Aluguel (a)	Condomínio (b)	IPTU (c)	Custo Mensal Total (d = a+b+c)	Data prevista de liberação	Meses desde 01/04/2014 a 01/01/2015 (e)	Custo total (f = d*e)
Andares locados	683.873	154.139	22.196	860.208			4.146.757
4°	132.072	30.828	4.439	167.339	05/05/2015	5	836.696
5°	140.493	30.828	4.439	175.760	07/06/2015	6	1.054.558
6°	129.754	30.828	4.439	165.021	devolvido	3	495.064
7°	119.226	30.828	4.439	154.493	16/05/2015	5	772.466
22°	162.328	30.828	4.439	197.595	16/05/2015	5	987.974
5 Andares próprios (*)	683.873	154.139	22.196	860.208	licitação	6	5.161.248
TOTAL	1.367.746	308.278	44.392	1.720.416			9.308.005

(*) Excluindo-se do cálculo os dois andares que a FINEP continuará utilizando.

Fonte: Análise CGU baseada em dados fornecidos no MEMO/ALOG/015/2015, de 04/03/2015.

Ressalte-se, ainda, que esta análise considera a data de corte em maio de 2015, sendo que a partir desta data, deve-se somar o custo adicional mensal de R\$ 172.041,60 por cada andar que permanecer sem ser locado, considerando-se além do não recebimento da receita esperada, o pagamento do condomínio e do IPTU.

Em síntese:

a) Muito embora estivesse caracterizada a necessidade de reformas nas instalações dos andares ocupados pela FINEP no edifício Praia do Flamengo n.º 200, não foi possível



avaliar a pertinência das estimativas. Ao adotar o valor de R\$ 2.500,00/m², sem apresentar o detalhamento das despesas consideradas neste orçamento, a FINEP acabou por fragilizar a análise financeira.

b) Esta análise fica também fragilizada por considerar que o valor de venda por andar é de R\$ 16.000.000,00, sem amparo em documentação comprobatória ou laudo de avaliação. A própria FINEP apresentou em sua manifestação ao relatório preliminar uma avaliação realizada pelo Departamento de Avaliação e Acompanhamento de Garantias – DAAG em 02/04/2014 onde consta que o valor de um andar no Edifício PF 200 em um andar médio (12º andar) seria de R\$ 14.535.000,25.

c) A análise da FINEP deixa de considerar as despesas realizadas no edifício *Ventura Corporate Towers*, assim como os gastos incorridos na reforma dos 13º e 22º andares do edifício Praia do Flamengo. Também não considera outros custos referentes à mudança para a nova sede, como os estimados no Pregão 06/2015 (Contratação de Serviço de planejamento e execução do “Moving” dos equipamentos do Data Center da Finep para a nova Sede da empresa, incluindo a desinstalação dos equipamentos, desmontagem de mobiliário técnico, transporte seguro, remontagem, reinstalação e fornecimento de materiais e mão-de-obra, com garantia), no valor estimado de R\$74.883,55 e Pregão 09/2015 (Contratação de serviços não continuados de manutenção e conservação de bens imóveis locados no endereço Praia do Flamengo nº 200, incluindo material e mão de obra), no valor estimado de R\$ 69.820,00;

d) Os cálculos apresentados pela FINEP que levaram à estimativa de economicidade deixaram de prever as despesas de aluguel e condomínio do Edifício PF 200 enquanto os andares próprios não fossem locados e os andares locados não fossem devolvidos, sendo que esta análise considera que os andares próprios estariam alugados até maio/2015. A partir de junho/2015, passa a haver ainda um custo adicional de R\$ 172.041,60 por mês para cada andar não alugado.

Em acréscimo aos esclarecimentos anteriores, o gestor aduziu que:

“A mudança de sede da FINEP é um dos projetos estratégicos estabelecidos no Mapa Estratégico Institucional 2014-2016, aprovado pela Diretoria executiva da FINEP através da Resolução de Diretoria RES/DIR/93/2014, datada de 06/05/2014, que formalizou os objetivos estratégicos da empresa. O Mapa estratégico, com seus objetivos, índices e indicadores, é uma das ferramentas de gestão da FINEP, e permite transmitir aos gestores o direcionamento quanto às ações a serem executadas e sua relação com a orientação estratégica da empresa (...).

Conduzido pela Área de Modelagem Corporativa, em novembro de 2013 iniciou-se o projeto Gestão por Resultados, realizando um processo de alinhamento estratégico que resultou na construção do Mapa Estratégico Institucional, composto por 15 objetivos estratégicos distribuídos em 3 perspectivas, que expressam o reposicionamento da empresa para o alcance de seus principais resultados. Cada objetivo estratégico deu origem a um conjunto de indicadores distribuídos em 6 índices corporativos que consolidam os resultados sob a perspectiva estratégica.

Um dos objetivos estratégicos definidos no mapa, na perspectiva Reposicionamento Interno, é ‘garantir a infraestrutura física e o ambiente tecnológico adequado á atividades’. Como projeto estratégico derivado deste objetivo encontra-se o projeto de ‘modernização de layout e ambiente de trabalho’.

Logo, resta comprovado que a mudança de sede é peça central na estratégia de reposicionamento da FINEP.



Por fim, é importante ressaltar ainda que, em 27/01/2014, a mudança de sede foi relatada ao Conselho de Administração da FINEP, bem como as ações que viriam a integrar o Mapa Estratégico Institucional 2014-2016, dentre as quais encontra-se a melhoria das instalações físicas e condições de trabalho” (MEMO/ALOG/013/2015, de 09/02/2015).

Ainda, segundo o gestor (documento sem data, assinado pela Diretora de Gestão Corporativa e pelo Diretor Financeiro e de Controladoria):

“Preliminarmente, cabe registrar que a mudança do escritório da FINEP no Rio de Janeiro, que se transferiu, em 2014, da Praia do Flamengo 200 para o Edifício Ventura Corporate Towers, localizado na Avenida Chile, deu-se por critérios de gestão estratégica desta Empresa Pública.

Tal decisão teve como objetivo oferecer aos empregados e clientes instalações mais seguras, confortáveis, funcionais, modernas e condizentes com o trabalho e missão da FINEP.

Nas novas instalações, os espaços de trabalho abertos, customizados, modernos e com identidade corporativa fortalecem o relacionamento entre as pessoas, a integração das equipes, o senso de pertencimento e identidade corporativa dos funcionários, favorecendo a elevação da produtividade.

Além disso, a melhoria do atendimento aos clientes empresariais é outro alvo atingido por essa mudança. Nas novas instalações, os clientes são atendidos de forma adequada e segregada do ambiente de trabalho dos empregados, permitindo uma maior eficiência no controle e segurança da informação.

Em linha com o acima exposto, transcrevemos o item 40 do Acórdão n.º 6.250/2014 – TCU – 2ª Câmara:

‘É importante deixar registrado a complexidade envolvida, pois a mudança em tela, apesar de não ser incomum, abrange não só um elevado quantitativo de recursos financeiros, como também uma considerável reestruturação da empresa no que diz respeito ao novo ambiente de trabalho e, como não se pode deixar de lado, envolve também a imagem da empresa, seu relacionamento com seus empregados e com a sociedade. Além dessas questões deve-se considerar também a conciliação de todo o processo de mudança de sede com a legislação, nesse caso o estabelecido no inciso X do art. 24 da Lei n.º 8.666/1993. Diante dos esclarecimentos apresentados juntamente com as informações constantes dos documentos acostados aos autos, **não se observou a prática de ato irregular, erros de cálculos ou supressões pertinentes ao detalhamento das despesas envolvidas** (grifo nosso), sejam as relacionadas com a sede do bairro do Flamengo, sejam as relacionadas com o novo endereço. As justificativas apresentadas, assim como os detalhamentos das vantagens esperadas com a contratação estão bem definidas, expostas e justificadas, apesar de toda a complexidade envolvida’.

Apresentamos a seguir um quadro comparativo das duas situações (que) deixa mais claros os benefícios conquistados com a transferência.

Situação na Praia do Flamengo 200	Situação no Edifício Ventura - Centro
5 andares alugados: 5.000m ² área bruta	6 andares alugados: 9.900m ² área bruta
Área por andar: Bruta 1.000m ² / Útil: 837m ² / Carpete: 753m ²	Área por andar: Bruta 1.650m ² / Útil: 1.489m ² / Carpete: 1.359m ²
Em 2014: valor médio do m ² de R\$ 133 (variação de R\$ 115 a 162)	Em 2014: valor médio do m ² de R\$ 140 (Para 2015 e 2016, negociados valores de R\$ 150,00 e R\$ 160,00)
Condomínio de R\$ 345.930,12/mês – IPTU R\$ 465.360,84/ano	Condomínio de R\$ 342.089,07/mês – IPTU R\$ 391.732,00/ano



<i>Andares e elevadores descontínuos</i>	<i>Andares e elevadores numa única ala – elevador único</i>
<i>Diretoria instalada em mais de um andar: baixa sinergia entre áreas e equipes (ex.: Diretoria de Gestão espalhada por 5 andares)</i>	<i>Uma Diretoria por andar: melhor sinergia entre áreas e equipes; elevação da produtividade</i>
<i>Média de até 75 empregados por andar</i>	<i>Média de até 160 empregados por andar com melhor distribuição espacial</i>
<i>Elevado custo de manutenção em relação (sic) da obsolescência/deterioração das instalações</i>	<i>Baixo custo de manutenção (banheiros, ar condicionado são de responsabilidade do condomínio)</i>
<i>Necessidade de reforma estrutural e de adequação nos andares próprios e alugados</i>	<i>Necessidade apenas de adequação: prédio certificado AAA e com selos Green Building e LEED Gold e já dispendo de teto rebaixado, piso elevado, persianas e carpetes de última geração</i>
<i>1 ano para reformar e adequar cada pavimento (incluindo reformas estruturais), considerando a complexidade dos processos licitatórios: de 10 a 12 anos, com mais 1 andar locado para área de escape</i>	<i>1 ano para adequar todos os 6 pavimentos</i>

Considerando este cenário, o ato de gestão da Diretoria Executiva da FINEP que decidiu pela mudança focou não exclusivamente em custos, mas em uma análise mais ampla, que igualmente considere o princípio constitucional da eficiência.

Assim, os benefícios materiais e imateriais, os aspectos de reposicionamento de mercado e o viés estratégico da decisão não podem ser olvidados em uma análise de auditoria.

A análise dos atos de gestão administrativa, segundo a doutrina moderna capitaneada por Alexandre Aragão, deve se focar não em mera aferição por meio de qual a medida menos onerosa poderia ser adotada, mas na aferição da forma mais eficiente de solucionar um problema ou melhorar a condução de uma atividade administrativa.

Cabe, portanto, perquirir se os atos de gestão – conhecidos em geral como ‘discricionários’ – (i) foram realizados com observância ao princípio da legalidade; e (ii) possuem custos justificados, na forma da legislação, e razoáveis, compatíveis com os benefícios delas advindos.

Não há dúvida de que este é o caso da mudança de sede da FINEP, sendo certo que a sua legalidade, vantajosidade e eficiência foram avaliadas pelo Ministério Público Federal e pelo Tribunal de Contas da União e espera-se que sejam em breve confirmadas por esta dought Controladoria”.

Tendo em vista os argumentos do gestor, depreende-se que a mudança de sede da FINEP decorre da visão da Diretoria da Entidade no sentido da “*melhoria das instalações físicas e condições de trabalho*” e “*da melhoria do atendimento aos clientes empresariais*”, conforme aduzido acima. Todavia, entendemos que ficou caracterizada a necessidade de reformas das instalações do Edifício PF 200, que estavam inadequadas, e não a imprescindibilidade de mudar para uma nova sede.

No que diz respeito ao quadro comparativo apresentado pelo gestor, vale notar que a mudança para o Edifício Ventura não suscitou apenas adequação, mas reforma do mesmo, compreendendo projeto e execução de instalações elétricas, hidráulicas, de ar condicionado, de cabeamento estruturado e de combate a incêndio, no valor estimado de R\$ 9,7 milhões.



Em que pese a análise mais ampla, não focada exclusivamente em custos, conforme sugere o gestor em sua argumentação, deve-se ressaltar que cabe a todas as organizações da Administração Pública Federal ter cautela com o aspecto *custo* quando de suas tomadas de decisão. Neste sentido, somos da opinião de que o custo efetivo nos 10 anos de contrato é bastante superior ao calculado pela FINEP. Assim, para uma tomada de decisão “economicamente responsável” deveria ter havido maior preocupação com as premissas estabelecidas e com as estimativas utilizadas.

Quanto à necessidade de customização e modernização dos espaços e criação de uma identidade corporativa, que levam, dentre outras vantagens apontadas, à possibilidade de atendimento dos clientes em ambiente segregado do de trabalho e ao maior conforto, segurança dos funcionários, não vislumbramos óbice à realização destas ações nas dependências da antiga sede, com os mesmos ganhos, motivo pelos quais entendemos que esta não poderia ser a razão principal alegada, mas sim a economicidade.

Por fim, é importante frisar que a ausência de economicidade na mudança de sede da FINEP chegou a ser apontada pela Auditoria Interna da FINEP no Relatório de Auditoria n.º 2014/027, de 26/06/2014.

Análise da dispensa de licitação, da caracterização de aluguel de imóvel como despesa operacional, e de aspectos específicos do contrato.

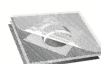
Laudo de avaliação dos seis andares do edifício *Ventura Corporate Towers*.

Consta no processo em exame, fls. 64 a 95, o *Laudo de Avaliação de Mercado de Locação* dos 10º, 11º, 12º, 15º, 16º e 17º andares, mais as correspondentes vagas de garagem, do Edifício *Ventura Corporate Towers* – Torre Oeste, realizado em 20/12/2013 pela empresa Imovip Assessoria Imobiliária Ltda, CNPJ n.º 13.652.756/0001-67. De acordo com o referido laudo, o real valor de mercado de locação para este imóvel é de R\$ 150/m², sendo admitido o intervalo de R\$ 135,00/m² a R\$ 165,00/m². A área total dos andares do mesmo é de 9.912,29 m².

Para fins de comparação, o já mencionado Laudo contratado pela AFIN e elaborado pelo Engenheiro de CREA/RJ n.º 22.656-D apontou o valor de R\$ 120,00/m² para locação mensal do edifício *Ventura*. O mesmo Laudo informa que a área ocupada pelos 5 (cinco) andares alugados pela FINEP no edifício Praia do Flamengo n.º 200 é de 4.173m² (item 5), resultando no valor de R\$ 151,75/m².

O valor mensal do aluguel do edifício *Ventura Corporate Towers* é de R\$ 1.585.966,40 (item 1.4 do contrato celebrado em 28/02/2014 – fls. 195 a 220), o que equivale a R\$ 160,00/m². No entanto, para o primeiro ano de locação (01/04/2014 a 31/03/2015), o valor é de R\$ 1.387.720,60 (R\$ 140,00/m²); e para o segundo ano de locação (01/04/2015 a 31/03/2016), o valor é de R\$ 1.486.843,50 (R\$ 150,00/m²) – item 5.1, parágrafos primeiro e segundo.

Vale mencionar que o preço médio de locação (classe A+) no Centro do Rio de Janeiro no 1º trimestre de 2014, de acordo com a COLLIERS International (http://www.colliers.com/-/media/Files/LATAM/Brazil/Market%20Report%20-%20Rio%20de%20Janeiro/Market%20Report_Escritorios_Rio%20de%20Janeiro_1%20Q1Trimestre_2014_PT.pdf) foi de R\$ 142,54/m².



Isto posto, e tendo em vista as características dos edifícios em tela e dos citados laudos, pode-se inferir que o valor mensal do contrato de locação dos seis andares do edifício *Ventura Corporate Towers* está dentro da realidade de mercado.

Resta, então, considerar a escolha do *Ventura Corporate Towers* sob o ponto de vista da economicidade. Para tanto, cabe citar o portfólio elaborado pela empresa CBRE, no qual constam 22 possíveis locais disponíveis na cidade do Rio de Janeiro (Nota Técnica ALOG/n.º 01/2013, de 10/12/2013). Segundo a FINEP, tal portfólio, arquivado na Superintendência de Logística da Entidade, deve ser mantido em sigilo em virtude de termo de confidencialidade assinado pela FINEP (MEMO/ALOG/0135/2014, de 21/11/2014), cabendo registrar em razão da análise desta CGU que:

- a) O *Ventura Corporate Towers* consta no portfólio;
- b) O valor do aluguel/m² apresentado para o *Ventura* é maior do que o efetivamente contratado pela FINEP;
- c) Foram identificados outros prédios com a mesma classificação do *Ventura* (AAA), porém com um valor de aluguel/m² significativamente menor.

Ou seja, muito embora não esteja caracterizado o pagamento acima do valor de mercado, a escolha do *Ventura Corporate Towers* se mostra antieconômica.

Seguem os esclarecimentos do gestor (MEMO/ALOG/013/2015, de 09/02/2015):

“Como será demonstrado a seguir, a opção pelo Edifício Ventura Corporate Towers quando comparado às demais opções consideradas é a que melhor atendia à FINEP, tanto do ponto de vista de instalações e infraestrutura, localização e disposição de planta, quanto do ponto de vista econômico.

O portfólio elaborado pela empresa CBRE contava com mais de 20 opções de possíveis edifícios empresariais que poderiam abrigar a nova sede. De modo a identificar o edifício mais adequado para a FINEP, a Diretoria definiu as seguintes premissas a serem atendidas: (1) área de no mínimo 9.000 m²; (2) mínimo de 100 vagas de garagem; (3) localização na Zona Sul e/ou Centro a um raio máximo de 10Km do aeroporto Santos Dumont.

Com a aplicação destas premissas, do conjunto inicial foram visitados os seguintes empreendimentos: Novo anexo da Fundação Getúlio Vargas, C.A. Cidade Nova, Presidente Business Center, Ventura Corporate Towers, Rio Office Tower e Port Corporate. A seguir, segue (sic) relato de cada um dos prédios visitados.

O edifício anexo à Fundação Getúlio Vargas, localizado na Praia de Botafogo, possuía área de 1.000m² por andar. Logo, seriam necessários aproximadamente 10 andares para comportar a FINEP, não sendo assim possível acomodar as Diretorias no mesmo andar que suas equipes. Além disto, os andares seriam entregues nas especificações Core & Shell, ou seja, sem instalações de infraestrutura (forro, piso elevado, cabeamento, ar condicionado e rede elétrica) nas unidades autônomas, e o valor pedido pelo m² foi de R\$ 250,00.

O empreendimento C.A. Cidade Nova está localizado na Rua Dom Marcos Barbosa, ao lado do centro de convenções Sul América. Os andares seriam entregues com piso elevado e forro modular instalado, mas apenas com o fancoil de ar condicionado, sendo o valor pedido de R\$ 90,00 por m². Em relação ao edifício Presidente Business Center, localizado na Avenida Presidente Vargas, os andares seriam entregues apenas com preparação para forro e piso elevado, além do fancoil de ar condicionado, e o valor pedido foi de R\$ 100,00/m².

Já o Prédio Rio Office Tower, localizado na Av. Presidente Vargas, não possuía a quantidade mínima de vagas de garagem, porém foi visitado, pois a CBRE informara que este se encontrava em excelentes condições. No entanto, na visita verificou-se que



as condições não eram tão satisfatórias: apesar de ser entregue com ar condicionado, piso elevado e forro modular, a infraestrutura poderia demandar mais intervenções que facilidades. A disponibilidade era de aproximadamente 9.800 m2 em 7 andares não contíguos, ocasionando a distribuição da FINEP em 3 conjuntos de andares. O valor pedido foi de R\$ 125,00 o m2.

O Edifício Port Corporate, localizado na região portuária da cidade do Rio de Janeiro, também seria entregue nas especificações Core & Shell, ou seja, sem instalações de infraestrutura (forro, piso elevado, cabeamento, ar condicionado e rede elétrica) nas unidades autônomas, sendo o valor pedido da ordem de R\$ 120,00/m2.

Quanto ao Edifício Ventura Corporate Towers, localizado na Av. República do Chile, havia disponibilidade de aproximadamente 9.900 m2, distribuídos em dois conjuntos de 3 andares. Estes seriam entregues com todo o sistema de ar condicionado, piso elevado e forro modular instalados, além do sistema de iluminação, prevenção e combate a incêndio (detector de fumaça e sprinkler) e cabeamento estruturado. Os andares também já possuíam carpete e persianas de 1ª linha. Neste empreendimento não seria necessária intervenção na infraestrutura existente, apenas adequações para o novo layout. O valor pedido foi de R\$ 220,00/m2.

Em um primeiro momento, com base nas visitas realizadas e nas informações recolhidas, foram descartados os seguintes empreendimentos:

- Edifício anexo à Fundação Getúlio Vargas, devido a seu alto valor de aluguel, ao gasto adicional necessário para implantar as instalações de infraestrutura e à impossibilidade de acomodar a Diretoria junto a suas áreas e departamentos. Além disto, a concentração dos empregados da FINEP em número elevado de andares prejudicaria o trânsito e a comunicação interna.

- Edifício Port Corporate, devido a sua localização, que não se encontra madura o suficiente para receber a FINEP, ao gasto adicional para implantar as instalações de infraestrutura e à falta de transporte público (área não atendida por metrô), restaurante e serviços.

- Prédio Rio Office Tower, devido à falta do número de vagas de garagem, aos andares não serem contíguos, ocasionando a distribuição da FINEP em 3 conjuntos de andares, ao gasto adicional necessário para intervir na infraestrutura e à impossibilidade de acomodar a Diretoria junto a suas áreas e departamentos.

Assim, a análise prosseguiu com os seguintes edifícios: C.A. Cidade Nova, Presidente Business Center e Edifício Ventura Corporate Towers. Este último mostrou-se claramente a melhor escolha, pois: (1) o valor do aluguel foi negociado para o valor de R\$ 160,00/m2, havendo desconto para o 1º e 2º anos, que seriam respectivamente de R\$ 140,00 e R\$ 150,00 o m2; (2) suas instalações eram tecnicamente superiores às das duas opções, não exigindo gasto adicional para implantar infraestrutura; (3) sua localização apresentava fácil acesso de automóvel ou transporte público e nas redondezas do prédio havia uma ampla oferta de opções de alimentação e serviços em geral para comodidade dos funcionários; (4) estruturalmente tratava-se de um dos principais prédios corporativos do RJ, com alto grau de segurança e classificado com Triple AAA e com certificação Green Building – LED Gold, que são certificações indicativas de alto grau de sustentabilidade ambiental do prédio”.

Tendo em vista os esclarecimentos prestados pelo gestor, não se vislumbram óbices à escolha do empreendimento C.A. Cidade Nova, bem localizado e mais econômico – R\$ 90,00/m2 (sem considerar possíveis reduções na negociação, como ocorreu com o Ventura, que passou de R\$ 220,00 m2 no portfólio para R\$ 160,00m2 após negociação). O fato de existir somente o fancoil de ar condicionado instalado nesse edifício, implicaria no projeto e execução de instalações de ar condicionado nos andares que seriam eventualmente ocupados. Mas foi justamente isto que foi feito no Edifício Ventura. Para este último, também foram demandados projetos e execução de sistema



de iluminação, prevenção e combate a incêndio e cabeamento estruturado (Pregão n.º 34/2013). Assim, ao contrário do que argumenta o gestor, o Edifício *Ventura* exigiu gastos adicionais para implantar infraestrutura, de modo que consideramos a escolha do mesmo antieconômica.

Autorização ministerial para a celebração do contrato e caracterização do pagamento de aluguel de imóvel como despesa operacional.

Consta no processo em exame a Nota Técnica AJUR, datada de 27/12/2013, que trata da análise do teor e aplicabilidade do art. 2º do Decreto n.º 7.689/12 (fls. 97 a 100). Eis o que dispõe o aludido diploma legal:

“Art. 1º Os dispositivos deste Decreto aplicam-se aos órgãos, entidades e fundos do Poder Executivo federal integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social.

Art. 2º A celebração de novos contratos administrativos ou a prorrogação dos contratos em vigor relativos a atividades de custeio devem ser autorizadas expressamente pelo respectivo ministro de Estado.

§ 1º Para os contratos com valor igual ou superior a R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais) é vedada a delegação de competência”.

Os valores globais da avença em comento são os seguintes:

- a) primeiro ano de locação (01/04/2014 a 31/03/2015): R\$ 16.652.647,20;
- b) segundo ano de locação (01/04/2015 a 31/03/2016): R\$ 17.842.122,00;
- c) demais anos: R\$ 19.031.596,80.

De acordo com a citada Nota Técnica, “*não é necessária prévia autorização do Ministro da Ciência, Tecnologia e Inovação para que a FINEP celebre em seu nome e com recursos próprios a locação da nova sede, ainda que posteriormente venha a requerer ressarcimento de parte das despesas operacionais com a locação da nova sede ao FNDCT, na forma do Decreto n.º 6.938/12*”.

O referido Decreto estabelece que:

“Art. 17. As despesas operacionais, de planejamento, prospecção, acompanhamento, avaliação e divulgação de resultados, relativas ao financiamento de atividades de pesquisa científica e desenvolvimento tecnológico das programações específicas do FNDCT não poderão ultrapassar o montante correspondente a cinco por cento dos recursos arrecadados anualmente nas respectivas fontes de receitas, observado o limite fixado anualmente em ato do Conselho Diretor.

*§ 1º As despesas operacionais a que este artigo se refere incluem:
(...)*

*g) aluguel de imóveis e mobiliário, bem como as despesas de manutenção e conservação;
(...)*

§ 3º A FINEP poderá efetuar o pagamento das despesas de que trata o § 1o tanto na unidade gestora do FNDCT como solicitar o ressarcimento quando executadas com recursos próprios”.

Diante do exposto, consta na LDO de 2014 (Anexo I, Inciso V, Quadro 5), que o FNDCT faz parte do orçamento fiscal e da seguridade social (vide



<http://www.orcamentofederal.gov.br/orcamentos-anuais/orcamento-2014/loa/Volume%20I%20-%20Consolidado.pdf>). Porém, até a data de fechamento deste Relatório de Fiscalização, as despesas em tela haviam sido empenhadas na fonte 0209365008 (RESSARCIMENTOS/RECURSOS PRÓPRIOS/FINEP), totalizando R\$ 13.738.433,94 (NE's 2014NE000127 e 2014NE000156). Conforme se constata por meio da transação CONFONTE (SIAFI), a esfera orçamentária é a de n.º 4 – orçamento próprio das empresas não dependentes.

Está correto, portanto, o entendimento da AJUR para as despesas constantes das citadas Notas de Empenho. Contudo, em caso de solicitação de ressarcimento ao FNDCT, deverá ser demonstrado o atendimento ao limite de 5% dos recursos arrecadados anualmente pelo Fundo, observado o limite fixado anualmente em ato do Conselho Diretor, se for o caso.

Por fim, fica caracterizado o pagamento de aluguel de imóvel como despesa operacional.

Necessidade de Consulta a Secretaria de Patrimônio da União (SPU).

Considerando-se o que dispõe o art. 4º, § 5º, do Decreto-Lei n.º 1.184/71, e o fato de que a FINEP é uma empresa pública, entendemos que a mesma não está obrigada a consultar a SPU quanto à disponibilidade de imóvel da União na cidade do Rio de Janeiro.

Caução no valor de R\$ 4.575.899,20.

Consta no item 11 do contrato em exame (fls. 195 a 220) que “*em garantia da locação e do cumprimento das obrigações decorrentes do presente contrato, a LOCATÁRIA, em caução, depositará, em conta corrente a ser informada pela LOCADORA, no prazo de até 03 (três) dias, a contar da assinatura deste Contrato, na forma prevista no inciso I do artigo 37 da Lei 8245/91, a quantia de R\$ 4.757.899,20 (quatro milhões, setecentos e cinquenta e sete mil, oitocentos e noventa e nove reais e vinte centavos), importância esta que será depositada em nome da LOCADORA, em caderneta de poupança aberta pela LOCADORA (...)*”.

Uma vez que o valor do aluguel é de R\$ 1.585.966,40 (item 1.4), a caução em tela corresponde a três meses de aluguel.

De acordo com a Lei de Licitações, os contratos de locação firmados pela Administração Pública são regidos predominantemente por normas do direito privado (art. 62, § 3º, I). Assim, a regência de tais contratos é fundada na legislação sobre locação, não se vislumbrando impropriedade ou irregularidade na caução em comento.

Nesse sentido, eis o que estabelece a Lei n.º 8.245/91 (dispõe sobre as locações dos imóveis urbanos e os procedimentos a elas pertinentes):

“Art. 37. No contrato de locação, pode o locador exigir do locatário as seguintes modalidades de garantia:

*I – caução;
(...)*

*Art. 38 (...)
(...)*



§ 2º A caução em dinheiro, que não poderá exceder o equivalente a três meses de aluguel, será depositada em caderneta de poupança, autorizada, pelo Poder Público e por ele regulamentada, revertendo em benefício do locatário todas as vantagens dela decorrentes por ocasião do levantamento da soma respectiva”.

Pagamento de despesas de condomínio e IPTU pela FINEP.

Consta na avença em apreço (itens 6.1 e 6.2) que a FINEP se responsabiliza pelo pagamento de:

- i) energia elétrica, água, telefone, gás e esgoto do imóvel;
- ii) taxa/encargo/despesa condominial ordinária, se houver;
- iii) serviços de manutenção, segurança limpeza, portaria, jardinagem, seguros, entre outros, considerados necessários à segurança e manutenção da área comum;
- iv) IPTU e demais taxas, contribuições e/ou tributos.

O pagamento, por parte do locatário, dos itens i, ii e iii acima encontra amparo no art. 23, I e XII, da Lei n.º 8.245/91. Quanto ao item iv, o citado diploma legal estabelece que:

“Art. 22. O locador é obrigado a:

VIII - pagar os impostos e taxas, e ainda o prêmio de seguro complementar contra fogo, que incidam ou venham a incidir sobre o imóvel, salvo disposição expressa em contrário no contrato (grifo nosso)”.

Diante do exposto, não se vislumbra impropriedade ou irregularidade no pagamento de tais despesas por parte da FINEP.

Dispensa de licitação.

O contrato em exame tem por objeto a locação dos 10º, 11º, 12º, 15º, 16º e 17º andares, com direito ao uso de 120 vagas indeterminadas de estacionamento.

De acordo com a Nota Técnica ALOG/n.º 01/2013, de 10/12/2013:

- a) a locação de imóvel destina-se ao atendimento das finalidades precípua da administração;
- b) as necessidades de instalação e localização condicionam a sua escolha (itens 13 a 16);
- c) existe laudo de avaliação indicando que o preço contratado é compatível com o valor de mercado (item 2.1 acima);

No entanto, conforme já apontado, esta equipe de auditoria discorda do argumento de que as necessidades de instalação e localização condicionavam a escolha do Edifício Ventura, sendo certo que havia outras opções que atendiam as premissas estabelecidas pela Diretoria, conforme consta do MEMO/ALOG/013/2015, de 09/02/2015:

“[...] O portfólio elaborado pela empresa CB Richard Ellis (CBRE) contava com mais de 20 opções de possíveis edifícios empresariais que poderiam abrigar a nova sede. De modo a identificar o edifício mais adequado para a FINEP, a Diretoria definiu as seguintes premissas a serem atendidas: (1) área de no mínimo 9.000 m2, (2) mínimo



de 100 vagas de garagem; (3) localização na Zona Sul e/ou Centro a um raio máximo de 10 km do aeroporto Santos Dumont.

Com a aplicação das premissas, do conjunto inicial foram visitados os seguintes empreendimentos: Novo anexo de Fundação Getúlio Vargas, C.A. Cidade Nova, Presidente Business Center, Ventura Corporate Towers, Rio Office Tower e Port Corporate. [...].

Em um primeiro momento, com base nas visitas realizadas e nas informações recolhidas, foram descartados os seguintes empreendimentos:

- Edifício anexo à Fundação Getúlio Vargas, [...]
- Edifício Port Corporate, [...]
- Prédio Rio Office Tower, [...].

Assim, a análise prosseguiu com os seguintes edifícios: C.A. Cidade Nova, Presidente Business Center e Edifício Ventura Corporate Towers. Este último mostrou-se, claramente, a melhor escolha, pois: (1) o valor do aluguel foi negociado para o valor de R\$ 160,00 m², havendo desconto para o 1º e 2º anos, que seriam respectivamente de R\$ 140,00 e R\$ 150,00 o m²; (2) suas instalações eram tecnicamente superiores às das outras duas opções, não exigindo gasto adicional para implantar a infraestrutura; (3) sua localização apresentava fácil acesso de automóvel ou transporte público e nas redondezas do prédio havia uma ampla oferta de opções de alimentação e serviços em geral para comodidade dos funcionários; (4) estruturalmente tratava-se de um dos principais prédios corporativos do RJ, com alto grau de segurança e classificado como Triple AAA e com certificação Green Building – LED Gold, que são certificações indicativas de alto grau de sustentabilidade ambiental do prédio.”

Constam, ainda, da análise, as seguintes informações sobre estes empreendimentos preteridos:

- C.A Cidade Nova está localizado na Rua Dom Marcos Barbosa, ao lado do centro de convenções Sul América. Os andares seriam entregues com piso elevado e forro modular instalados, mas apenas com o fancoil de ar condicionado, sendo o valor pedido de R\$ 90,00 por m²;
- Edifício Presidente Business Center, localizado na Av. Presidente Vargas, os andares seriam entregues apenas com preparação para forro e piso elevado, além do fancoil de ar condicionado, e o valor pedido foi de R\$ 100,00 m².

Assim, sobre as condições que levaram à escolha do Edifício Ventura Corporate Towers, temos a considerar o que segue:

“(1) o valor do aluguel foi negociado para o valor de R\$ 160,00 m², havendo desconto para o 1º e 2º anos, que seriam respectivamente de R\$ 140,00 e R\$ 150,00 o m²”.

Ainda que o valor tenha sido negociado, ainda ficou muito acima dos valores informados para o C.A Cidade Nova, de R\$ 90,00/m² e do Edifício Presidente Business Center, de R\$ 100,00/m². Além disso, de acordo com o portfólio apresentado, esses valores correspondem ao valor pedido, não tendo sido objeto de negociação. Cabe ressaltar que no site da empresa Buildings (<http://www.buildings.com.br/edificio/871-presidente-business-center>), em fevereiro de 2015, consta que o valor do m² do Edifício Presidente Business Center é de R\$ 86,00/m².

“(2) suas instalações eram tecnicamente superiores às das outras duas opções, não exigindo gasto adicional para implantar a infraestrutura;”

Conforme análise já apresentada, o fato de existir somente o fancoil de ar condicionado instalado nesses edifícios, implicaria no projeto e execução de instalações de ar condicionado nos andares que seriam eventualmente ocupados. Mas isto também foi

feito no Edifício *Ventura*. Para este último, também foram demandados projetos e execução de sistema de iluminação, prevenção e combate a incêndio e cabeamento estruturado (Pregão n.º 34/2013). Assim, ao contrário do que argumenta o gestor, o edifício *Ventura* exigiu gastos adicionais para implantar infraestrutura.

“(3) sua localização apresentava fácil acesso de automóvel ou transporte público e nas redondezas do prédio havia uma ampla oferta de opções de alimentação e serviços em geral para comodidade dos funcionários;”

Verifica-se que tanto o Edifício C.A Cidade Nova quanto o Edifício Presidente Business Center se encontram a 200 metros de estações do metrô (Estácio e Praça Onze, respectivamente), sendo que nenhum deles pode ser considerado de difícil acesso de automóvel, nem distantes de opções de alimentação e serviços em geral.

“(4) estruturalmente tratava-se de um dos principais prédios corporativos do RJ, com alto grau de segurança e classificado como Triple AAA e com certificação Green Building – LED Gold, que são certificações indicativas de alto grau de sustentabilidade ambiental do prédio.”

Tendo em vista que estas características não faziam parte das premissas inicialmente indicadas pela Diretoria, nosso entendimento é de que as mesmas só deveriam ter sido consideradas como critério de desempate, caso o valor do m2 fosse o mesmo.

Assim, a avaliação individualizada de cada uma das argumentações apresentadas leva à existência de, no mínimo, três empreendimentos que atenderiam a todos os requisitos definidos pela Diretoria e ainda outros que foram sendo definidos a posteriori, sendo que a opção pelo *Ventura* era a mais antieconômica. Assim, somos da opinião de que não ficou adequadamente caracterizada a dispensa de licitação e que a escolha do imóvel foi antieconômica.

Causa

A Diretoria Executiva da FINEP aprovou a alteração da sede institucional da FINEP, mediante a Resolução da Diretoria n.º 159/2014, de 10/07/2014.

Conforme determinação da Diretoria Executiva, a Diretora de Gestão Corporativa assinou contrato de locação de imóvel que se mostrou antieconômico, fundamentado em dispensa de licitação indevidamente caracterizada.

A decisão foi amparada em análise financeira que concluiu indevidamente pela economicidade da decisão.

A celebração do contrato de locação por dispensa de licitação foi autorizada pela Diretoria de Gestão Corporativa em 09/01/2014.

Manifestação da Unidade Examinada

A versão preliminar do Relatório de Demandas Externas n.º 00218.001464/2014-00 foi encaminhada à FINEP por meio do Ofício n.º 15.776 /2015/NAC-5/CGU-Regional/RJ/CGU-PR, de 07/07/2015.



Em 16/07/2015 foi realizada reunião com representantes da FINEP e CGU para discussão das propostas de recomendações a respeito das impropriedades verificadas. Nesta ocasião, foi apresentada à CGU, em mãos, manifestação a respeito das conclusões registradas, que passamos a reproduzir, sendo que foram suprimidas do Relatório ou alteradas as manifestações que foram acatadas.

Manifestação do Gestor:

“1. Contrato de locação de imóveis antieconômico

Conclusão do relatório:

‘Assim, ao contrário do que argumenta o Gestor, o Edifício Ventura exigiu gastos adicionais para implantar infraestrutura, de modo que consideramos a escolha do mesmo antieconômica.’

Premissas do relatório:

A) A decisão de mudar de sede se deu com base na avaliação de que seria mais econômico mudar do que reformar os andares (próprios e alugados) da empresa no edifício Praia do Flamengo 200;

B) Os cálculos feitos pelo DSAD em 12/12/2013 (R\$ 34.558.349,45) não seriam equivalentes aos elaborados pela Andrade Azevedo (R\$ 30.000.000,00), uma vez que os primeiros incluíam mobiliário e definição do layout. O cálculo considerado correto pela CGU seria de R\$ 17.100.000,00;

C) O valor estimado de aquisição de um andar no Edifício Praia do Flamengo 200 não foi obtido por laudo de avaliação;

D) A decisão inicial considerava uma economia decorrente do recebimento de aluguel dos 7 andares próprios da Finep. Posteriormente, decidiu-se manter 2 andares na posse da empresa, de modo que apenas 5 andares seriam locados para terceiros;

E) Houve necessidade de reforma e serviços de engenharia nos 5 andares do edifício Ventura. As premissas dos cálculos da Finep exigiam que a eventual nova sede não necessitasse de “reforma estrutural”;

F) Os andares locados pela Finep deveriam, segundo os cálculos, ser devolvidos até 31/12/2014 (o relatório, equivocadamente, fala em 31/12/2013), o que não ocorreu.

Esclarecimentos da Finep:

*Primeiramente, entendemos essencial reenquadrar o foco colocado na questão. A mudança do escritório da Finep no Rio de Janeiro é ação de estratégia empresarial. **A Finep é uma instituição financeira em renovação cujas atividades econômicas se voltam ao mercado de crédito em regime de livre concorrência.** O financiamento da inovação, ciência e tecnologia não é atribuição exclusiva da Finep, mas compartilhada com instituições financeiras públicas (instituições financeiras internacionais, BNDES, bancos de desenvolvimento regionais e estaduais e agências de fomento) ou privadas (bancos e instrumentos de financiamento utilizados pelo mercado de capitais).*

Em sua atividade empresarial a Finep deve ser vista como uma instituição financeira moderna, eficiente, confiável e segura. Para tanto a Finep está reestruturando suas atividades, com a mudança de escritório do Rio de Janeiro ocupando posição central em sua estratégia empresarial.

A estratégia adotada pela direção da empresa mostra seus resultados nas suas demonstrações financeiras, parâmetros adequados e objetivos para acompanhar a vida de uma companhia com finalidade lucrativa.

Entendemos que o investimento realizado para a provisão de melhores condições de trabalho aos funcionários da Finep e seus clientes é adequado em comparação aos demais indicadores, o que mostra sua sustentabilidade financeira. Peguemos em comparação as despesas de folha de pagamento (R\$ 208,10 milhões) ou com o lucro líquido da empresa (R\$ 162,47 milhões) do exercício de 2013 e veremos como o custo do aluguel do imóvel no Edifício Ventura Corporate Towers (R\$ 16,65 milhões no primeiro ano) é marginal na atividade da empresa.

Reafirmando: a decisão de mudança da sede da Finep para a região central do Rio de Janeiro, vocacionada para atividades empresariais, e para um edifício moderno, eficiente, confiável e seguro, com ganhos de imagem e produtividade, não fora motivada pelo critério redução de custos. Desta forma, entende-se que a conclusão do relatório - “custo esperado de



[valor posteriormente revisado] nos 10 anos de contrato para viabilizar a mudança de sede não pode ser considerado razoável, posto que incompatível com os benefícios do mesmo” – está equivocada por não partir da mesma premissa da Finep.

Antes de mais nada, cumpre destacar que uma decisão somente deve ser avaliada a partir do cenário e premissas que a subsidiam, motivo pelo qual resta integralmente prejudicado o cálculo disposto na Tabela VII do referido relatório. A manutenção de dois andares no edifício Praia do Flamengo, 200 se deu por decisões de gestão posteriores à decisão de mudar.

Note-se que, se a mudança não tivesse sido decidida, ainda haveria necessidade de se buscar um local para instalação da Universidade Corporativa da Finep (UniFINEP), cujo início dos estudos se deu em 18/02/2014, conforme formalizado pela RES/DIR/0035/14 e criação em 01/08/2014, através da RES/DIR/035/14. O mesmo se aplica quanto à decisão de manutenção temporária do Arquivo Central, RES/DIR/159/14, de 10/07/2014, e do Projeto Modernize no prédio da antiga sede. Essas medidas tiveram como objetivo viabilizar o atendimento de demandas históricas dos funcionários da Finep pela inclusão de novas estruturas que não existiam no Praia do Flamengo 200, tais como: vestiários, sala de apoio à amamentação (lactário), refeitório, auditório e posto médico que atende rigorosamente às normas que fixam metragem mínima para este tipo de instalação.

Isto posto, seguem esclarecimentos que entendemos relevantes:

1) Sobre a observação “há ainda dois outros laudos relativos ao imóvel da Praia do Flamengo, 200 que não constavam do processo em exame”:

[Redação do Relatório alterada.]

2) Sobre as estimativas de preços das reformas estruturais no Praia do Flamengo 200:

A elaboração de estimativa detalhada de custos para as obras necessárias no edifício PF 200 não foi realizada pois, à época, esta informação não era necessária para a tomada de decisão quanto à mudança de endereço da sede da Finep no Rio de Janeiro. Naquele momento, não estava sendo elaborado processo licitatório para a execução de obras e para a prestação de serviços, mas sim buscando-se e examinando-se informações para elaboração de avaliações técnica e financeira relativas à troca de sede que subsidiassem a Diretoria Executiva em sua decisão. Tampouco seria econômico para a Finep contratar um serviço de elaboração de orçamento detalhado de custos de uma reforma que talvez não ocorresse.

Mas, para embasar sua tomada de decisão relativa à mudança de sede, certamente a Finep necessitava estimar o valor referente às reformas estruturais no edifício PF 200. Para tanto, solicitou esta informação ao escritório de arquitetura vencedor da Tomada de Preços 01/2013, cujo objeto era a “Contratação de serviços técnicos especializados para elaboração de projeto arquitetônico corporativo completo, fiscalização e gerenciamento de obra, destinados às reformas dos escritórios da Finep”, que previa a adequação do escritório da nova sede de São Paulo e o projeto para o escritório do Rio de Janeiro.

Em resposta, o escritório de arquitetura informou que “o investimento necessário no edifício atual (PF 200) para colocá-lo em condições adequadas de uso, comparável às instalações em São Paulo e ao que será no Edifício Ventura, demandará um custo adicional estimado de R\$ 2.500/m² a mais do que o previsto em São Paulo.” Em outras palavras, para que o edifício PF 200 estivesse nas mesmas condições de infraestrutura que o Edifício Ventura ou a nova sede de São Paulo, seria necessário desembolsar R\$ 2.500/m² a mais do que estava sendo gasto para executar as adequações no escritório de São Paulo. Como a área bruta do andar do PF 200 é de 1.000 m², tem-se um custo de obra estrutural de R\$ 2.500.000,00 por andar. Ressalte-se que este valor é referente apenas à reforma estrutural, ou seja, sem a contabilização da adequação do espaço ao novo layout.

O prazo para reforma estrutural de cada andar do PF 200 foi estimado em 06 (seis) meses pela equipe do Departamento de Serviços Administrativos – DSAD, com base em sua experiência de intervenções análogas anteriores. Hoje, após a implantação da mudança de sede na qual foram realizadas apenas adequação de andares que já possuíam toda infraestrutura pronta, entendemos que o prazo foi subestimado.

Neste ponto o relatório preliminar da CGU novamente se equivoca ao inferir que o montante estimado se referia à reforma da sede da Superintendência Regional de São Paulo e utilizar como comparativo o índice CUPE (Custos Unitários Pini de Edificações) de maio de 2013. Tal índice, além de não incluir o BDI, o que já significaria um incremento estimado em pelo menos 25% de seu valor, é utilizado para construção de casas populares, residências térreas, edifícios residenciais, edifício comercial com até três pavimentos, galpão industrial,



sobrado popular, prédio com elevador padrão médio alto e clínica veterinária, sendo claramente incompatível para reformas estruturais em edifícios corporativos do padrão seja do Praia do Flamengo 200, seja do Ventura.

A título de exemplificação, em consulta ao site do BNDES, verificou-se que o valor de reformas para instalação em Edifício remontou a R\$3.420,00/m², ou seja, valor muito superior às estimativas da Finep, cabendo, ainda, ressaltar que, no caso específico desta empresa pública, a realização de obras estruturais no Edifício Praia do Flamengo 200 seria muito mais complexa, o que supera nossas estimativas.

- 3) **Sobre a afirmação de que a adequação de andares que já possuíam toda a infraestrutura pronta (no Edifício Ventura) “trata-se, na realidade de obra de engenharia, envolvendo projeto e execução de instalações elétricas, hidráulicas, de ar condicionado e de preservação e combate à incêndio.”**

[Redação do Relatório alterada.]

- 4) **Sobre as estimativas de valores da venda dos andares do Edifício Praia do Flamengo 200:**

Para embasar sua tomada de decisão relativa à mudança de sede, certamente a Finep necessitava estimar o valor venda de seus andares próprios no edifício PF 200. Conforme anteriormente explicitado, no 2º semestre de 2013 a empresa CB Richard Elis – CBRE solicitou a realização de uma reunião com o Chefe do Departamento de Serviços Administrativos. Em tal ocasião, a citada empresa informou à Finep que estava negociando a venda do 15º andar do edifício Praia do Flamengo pelo valor de R\$ 16.000.000,00. Tendo em vista que a Finep não tinha intenção em adquirir novo imóvel, esta não prosseguiu com a negociação e não solicitou à empresa que formalizasse as informações prestadas. Diante do supramencionado, não seria econômico para a Finep contratar um serviço desta natureza. A empresa CB Richard Elis – CBRE é reconhecida no mercado pelos serviços em avaliação de ativos imobiliários.

- 5) **Sobre a afirmação de que “a premissa de venda ou aluguel de sete andares já foi modificada”:**

[Redação do Relatório alterada.]

- 6) **Sobre a observação: “Considerando-se que a FINEP não informou os valores dos contratos de aluguel e das correspondentes garantias, nem o tempo restante para o encerramento de cada contrato, não foi possível checar os dados informados acima”.**

[Redação do Relatório alterada.]

- 7) **Sobre a afirmação: “A premissa de que todos os andares locados estariam devolvidos até 31/12/2013, ao custo de rescisão de R\$ 1.165.204,20, não ocorreu...”.**

[Redação do Relatório alterada.]

- 8) **Sobre a afirmação: “... até 04/03/2015 apenas um andar havia tido seu contrato rescindido”.**

Durante o processo de mudança, a Associação de Funcionários da Finep – AFIN – se posicionou de modo contrário à decisão da gestão. Nesse sentido, foram realizadas algumas mobilizações que sinalizaram que a AFIN tomaria providências para dificultar a mudança da sede no Rio de Janeiro, o que inclusive ensejou em representação ao Ministério Público Federal (Inquérito Civil nº 1.30.001.001686/2014-65, arquivado em 06 de novembro de 2014) .

Com base no contexto apresentado, optou-se por aguardar a efetiva mudança da empresa para dar início ao processo de devolução dos imóveis locados.

- 9) **Sobre a afirmação: “Somos da opinião de que o custo esperado de R\$ 99,6 milhões nos 10 anos de contrato para viabilizar a mudança de Sede não pode ser considerado razoável, posto que incompatível com os benefícios advindos do mesmo.”**



[Redação do Relatório alterada.]

- 10) **Sobre a afirmação: “... não vislumbramos óbice à realização destas ações nas dependências da antiga Sede, com os mesmos ganhos, motivo pelos quais entendemos que esta não poderia ser a razão principal alegada, mas sim a economicidade.”**

Convém esclarecer os benefícios auferidos com a transferência da Sede da Finep no Rio de Janeiro.

A ocupação de andares com metragem quadrada superior do Edifício Ventura propiciou a instalação de uma diretoria por andar, gerando maior sinergia entre as áreas e equipes, com impacto na produtividade.

Também não se pode desconsiderar que a localização do edifício Ventura no Centro da cidade do Rio de Janeiro, além de facilitar o acesso da Finep para seus visitantes, impacta na qualidade de vida da maioria de seus funcionários, que levam menos tempo no trajeto de suas residências até o trabalho. Pesquisa respondida por 207 funcionários da Finep que visitaram o edifício Ventura antes das adaptações aponta que 87% responderam que “a mudança trará melhores condições de trabalho”.

No mais, conforme o próprio relatório preliminar da CGU aponta, as condições em que se encontravam os imóveis da Finep no edifício Praia do Flamengo 200 demandariam reformas estruturais, que não foram necessárias para a ocupação do edifício Ventura pela Finep. Também é importante citar que a estimativa do Departamento de Serviços Administrativos da Finep para finalizar as reformas estruturais dos 12 andares do PF200 era de, pelo menos, 6 anos. Ademais, as contratações, gestão de contratos, acompanhamento da execução das obras demandariam um custo/esforço administrativo e operacional para a Finep, que também deve ser visto como variável relevante em comparativo de custos detalhado entre reformar os andares do PF 200 e mudar para outro endereço sem a realização de reformas estruturais.

Dispensa de Licitação

Conclusão do relatório:

“Assim, a avaliação individualizada de cada uma das argumentações apresentadas leva a existência de, no mínimo, três empreendimentos que atenderiam a todos os requisitos definidos pela Diretoria e ainda outros que foram sendo definidos a posteriori, sendo que a opção pelo Ventura era a mais antieconômica. [A redação do relatório foi posteriormente alterada.]”

Premissas do relatório:

- A) Foram elaborados 03 (três) requisitos para a escolha de imóvel;
- B) Existência de outros empreendimentos que atenderiam a todos os requisitos definidos pela Finep.

Esclarecimentos da Finep:

Uma vez que a decisão de mudança da sede da Finep no Rio de Janeiro teve como um dos principais motivos evitar obras estruturais ou de instalações/acabamento em razão não só do seu custo financeiro, mas também do esforço operacional e do tempo que eventual projeto dessa natureza demandaria, é forçoso concluir que o imóvel, para ser considerado adequado às necessidades desta empresa pública, não poderia demandar essas intervenções.

É claro que, em qualquer mudança, algumas intervenções sempre se fazem necessárias, como, por exemplo, a adequação das instalações já existentes ao layout de uma empresa, a fim de que os empregados tenham condições de trabalho razoáveis, com adequada iluminação e climatização.

Nesse contexto, a Finep iniciou um processo de pesquisa para verificar se havia algum imóvel disponível no mercado que atendesse as suas necessidades, ou seja, que não demandassem obras estruturais ou reformas, mas apenas meras adequações.

Inicialmente, apenas para fins de filtragem dos imóveis, foram estabelecidos 03 critérios, cuja incidência resultou na seleção de alguns empreendimentos a serem visitados por uma comissão de empregados da Finep para análise das instalações.

Cumpra destacar que esses critérios foram criados exclusivamente como um primeiro filtro, ou seja, para definir quais imóveis teriam suas instalações analisadas por um grupo de empregados durante uma visita ao local.



Durante as visitas a estes imóveis, verificou-se que, com exceção do Edifício Ventura, os demais empreendimentos demandariam reformas, como a colocação de piso, a construção de sistema de refrigeração, entre outros.

Nesse sentido, constatou-se que apenas o Edifício Ventura não necessitava de obras estruturais ou reformas, razão pela qual este era o único empreendimento que efetivamente atendia às necessidades de instalação da Finep.

Feitos estes primeiros esclarecimentos, passo à demonstração de que a Finep cumpriu todos os requisitos legais da dispensa. Vejamos.

Segundo o inciso X do art. 24, o legislador dispensa a licitação para compra ou locação de imóvel destinado ao atendimento das finalidades precípua da administração, cujas necessidades de instalação e localização condicionam a sua escolha, desde que o preço seja compatível com o valor de mercado, segundo avaliação prévia.

Conforme o dispositivo legal, portanto, podemos dizer que a legislação estabelece 03 (três) requisitos para a compra ou locação de imóvel com dispensa de licitação: (i) o imóvel deve destinar-se ao atendimento das finalidades precípua da Administração; (ii) a escolha deve ser condicionada às necessidades de instalação e localização; (iii) o preço deve ser compatível com o de mercado, conforme avaliação prévia.

No caso em tela, o primeiro requisito fora preenchido, tendo em vista que o imóvel destina-se ao funcionamento da sede da Finep no Rio de Janeiro.

Em relação à localização, o empreendimento atendeu à premissa fixada pela Finep, além de colocar a empresa pública na região central do Rio de Janeiro, ao lado de renomadas instituições financeiras, de modo a dar suporte ao seu objetivo institucional de se tornar instituição financeira.

No que tange às necessidades de instalação, este também parece ter sido observado, especialmente porque a escolha do imóvel locado se deu considerando que o Edifício Ventura era o único que não demandava reforma estruturais.

Nesse contexto, é importante esclarecer que, conforme demonstra o laudo de vistoria para a entrega dos imóveis, os andares do Edifício Ventura já possuíam sistema de ar condicionado, de modo que as únicas adequações necessárias foram o deslocamento das “bocas” de saída de ar a fim de que estas se ajustassem ao layout da empresa (ou seja, para que nenhuma estação de trabalho se localizasse diretamente abaixo de uma saída do ar condicionado).

Em suma, não foi necessário realizar projeto de sistema de ar condicionado, uma vez que os imóveis foram locados com essa facilidade, sendo necessário apenas adaptar as saídas do ar à disposição de estações de trabalho estabelecidas no projeto arquitetônico.

No mais, também não foi necessária a execução de projetos de sistema de iluminação, de prevenção e combate a incêndio, mas tão somente adaptações de sistemas que já existiam no imóvel.

Por fim, conforme avaliação realizada, ficou comprovado que o preço cobrado pelo aluguel é compatível com o preço de mercado, sendo forçoso concluir que o terceiro requisito também se encontra presente.

Assim, tendo em vista que todos os requisitos legais foram devidamente verificados no caso em tela, parece não haver irregularidades na contratação direta em análise.

Por oportuno, convém informar que o ato administrativo que autoriza a contratação por dispensa de licitação já foi objeto de análise pelo Ministério Público Federal e pelo Tribunal de Contas da União, sendo certo que ambas as instituições concluíram pela legalidade do procedimento.”

As conclusões do Relatório de Demandas Externas n.º 00218.001464/2014-00 foram incorporadas ao Relatório Anual de Contas da FINEP, cuja versão preliminar foi encaminhada à FINEP por meio do Ofício n.º 21.933/2015/NAC-5/CGU-Regional/RJ/CGU-PR, de 18/09/2015. Em 25/09/2015, a Auditoria Interna da FINEP encaminhou, por e-mail, a manifestação final da empresa, que passamos a reproduzir:

“Reportamo-nos ao Relatório de Demandas Externas N.º 00218.001464/2014-00, originado de apontamentos do Ministério Público Federal à Controladoria-Geral da União – CGU - por meio do Ofício n.º 10.358/GABPR/GRFP/PR-RJ, de 14/08/2014:

‘(...) Frente a tais argumentos e à necessidade de apuração técnica destes, solicito seja analisado o procedimento de dispensa de licitação para a realização do contrato de locação entre a FINEP e VENTURA II-A FUNDO DE INVESTIMENTO IMOBILIÁRIO S/A DTVM dos



seis andares do edifício situado na Av. Chile, 330, Centro-RJ, em especial a compatibilidade do valor da locação com os preços do mercado e a necessidade/singularidade do imóvel locado para as atividades da empresa como requisitos da dispensa da licitação.’

Preliminarmente, gostaríamos de registrar que a Finep, através do ofício 009.488/14, de 28/08/2014, solicitou ao Secretário Federal de Controle Interno da CGU que avaliasse a possibilidade de inclusão, no escopo do trabalho de auditoria, ação de controle incidente sobre o contrato de locação dos imóveis que serão ocupados pela Finep no Edifício Ventura.

Ressaltamos ainda que o próprio Ministério Público Federal – MPF já se manifestou a respeito dos fatos ora analisados, como destaca o relatório da CGU, apresentando a seguinte conclusão:

‘Não há elementos mínimos que demonstrem que os administradores da empresa FINEP, de forma dolosa, dispensaram indevidamente a licitação para a celebração do contrato de locação com VENTURA II-A FUNDO DE INVESTIMENTO IMOBILIÁRIO S/A DTVM, para o aluguel de seis andares do(...) Edifício Ventura Corporate Towers.

Por outro lado, não há elementos mínimos que indiquem que, em decorrência de tal contratação, houve a obtenção de vantagem indevida para as partes contratantes ou terceiros.’ (Relatório do IC. N. 1.30.001.0011686/2014-65, datado de 06/11/2014).

Assim também conclui o Tribunal de Contas da União – TCU, através do Acórdão nº 6250/2014 – TCU – 2ª Câmara:

‘20. Assim, entendo, em conformidade com a unidade técnica, ante a apresentação de esclarecimentos e documentos pela Finep que afastaram a suspeita de presença de procedimentos irregulares no âmbito do processo de locação de imóvel para abrigar a nova sede da entidade, que a representação deve ser considerada improcedente.’

Na Introdução de seu relatório [Relatório de Demandas Externas n.º 00218.001464/2014-00] a CGU estabelece 4 objetivos para a fiscalização. Passamos então a nos manifestar sobre cada um dos objetivos elencados pela CGU para fiscalização:

Objetivo 1: Avaliar o processo de dispensa de licitação que culminou na celebração do contrato de locação do Edifício Ventura Tower;

Objetivo 2: Avaliar os demais processos licitatórios que são decorrentes desse contrato de locação: Tomada de Preços nº 01/2013, Pregão nº 34/2014, Pregão nº 30/2014, Pregão nº 22/2014 e Pregão nº 42/2014;

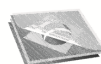
Objetivo 3: Avaliar a motivação da FINEP para mudança da sua sede, posto a evidenciação de confronto entre as informações no laudo técnico da empresa Zappla e a afirmação da FINEP de que as atuais instalações da Entidade se encontravam inadequadas;

Objetivo 4: Avaliar a caracterização da FINEP de que a despesa de locação de nova sede é uma despesa operacional, com vistas a origem de recursos a serem empregados pela FINEP, provenientes do FNDCT;

Objetivo 1: Avaliar o processo de dispensa de licitação que culminou na celebração do contrato de locação do Edifício Ventura Tower.

A CGU entende não estar caracterizada a singularidade do edifício Ventura para o atendimento das necessidades da Finep e recomenda a apuração de responsabilidade e do montante de dano ao erário em razão da homologação da dispensa de licitação para locação do imóvel.

Sobre o processo de dispensa de licitação, a CGU menciona, na página 27 de seu relatório, o laudo elaborado pela empresa Imovip Assessoria Imobiliária Ltda, utilizado pela Finep para comprovação de que os valores de locação contratados no edifício Ventura, R\$ 160,00/m² com valores negociados de R\$ 140,00/m² no primeiro ano e R\$ 150,00/m² no segundo, são compatíveis com os de mercado. Menciona também laudo emitido por engenheiro contratado pela Associação dos Funcionários da Finep – AFIN e pesquisa realizada pelo d. auditor no site COLLIERS International, concluindo que “pode-se inferir que o valor mensal do contrato de locação dos seis andares do edifício Ventura Corporate Towers está dentro da realidade de mercado”.



Entretanto, o d. auditor, a partir do entendimento equivocado de que “foram identificados prédios que obtiveram a mesma classificação do Ventura, porém com um valor de aluguel/m² significativamente menor” afirma que “muito embora não esteja caracterizado o pagamento acima do valor de mercado, a escolha do Ventura Corporate Towers é antieconômica”.

Esclarecemos que a Nota Técnica nº 01/2013 da ALOG traz o entendimento de que o que se estava decidindo era a melhor alternativa entre duas hipóteses: (a) permanecer no atual endereço, efetuando as reformas estruturais necessárias; e (b) mudar a Sede da Empresa na cidade do Rio de Janeiro. Importante ressaltar que a citada Nota Técnica evidencia os impactos operacionais e riscos envolvidos na realização de reforma estrutural. Embora esta não tenha sido formalizada como premissa para seleção de imóveis a serem visitados, este tema norteia todo o processo de decisão sobre a mudança de sede. A própria Nota Técnica, em seus itens 8, 9, 10 e 11, descreve o esforço operacional e administrativo necessário para uma reforma deste porte – estrutural -, independente de ser na sede própria ou alugada. Resta, então, comprovado que o processo traz elementos que atestam que a não realização de reforma estrutural era uma das condicionantes para escolha da nova sede.

Portanto, discordamos da posição da CGU, manifestada na página 48 de seu relatório, em desconsiderar a necessidade de realização de reformas estruturais nos imóveis como um dos fatores de seleção da nova sede da Finep, quando tal proposição foi um dos norteadores na decisão de mudar.

Ainda na página 48 de seu relatório, a CGU questiona os argumentos apresentados pelo gestor referentes às melhores condições de instalação do Edifício Ventura, destacando que “o mesmo demandou gastos adicionais para implantar a infraestrutura da empresa (Pregão Eletrônico n.º 22/2014 e Pregão Eletrônico n.º 34/2014), estimados em R\$ 9,7 milhões. Assim, verifica-se que este valor poderia ser aplicado em qualquer dos imóveis que atenderam aos critérios de eleição, mostrando-se injustificada a escolha do Edifício Ventura em razão de necessidade de instalação”.

Note-se que a busca pela oferta de excelentes condições de trabalho sem a realização de reformas estruturais – com todo o esforço administrativo e o tempo longo para sua efetivação – foi o motivo determinante para o início das buscas de imóveis para avaliação da possibilidade de mudança. Assim por óbvio, a mudança só se justificaria se o imóvel não demandasse reforma alguma.

No ponto, mais uma vez se frisa que, a despeito de o edital para adaptações para ocupação do edifício Ventura contar em sua descrição de objeto a realização de reformas, conforme apontado pelo d. auditor da CGU na página 46 do relatório, este não foi o serviço contratado e pago, o que é cabalmente demonstrado: (i) pelas plantas que foram anexadas ao processo licitatório, as quais indicam claramente o estado em que o Ventura foi locado e que já demonstram que o que precisava ser feito no imóvel locado era mera adaptação para densidade de ocupação da Finep; (ii) Pelo tempo previsto para a realização das intervenções, 10 semanas, conforme Cronograma Físico-Financeiro anexo ao edital; (iii) E, por fim, pelo custo das intervenções contratadas. As adaptações contratadas pela Finep custaram cerca de R\$ 880,00/m².

A Finep reitera seu posicionamento quanto à caracterização dos serviços de engenharia realizados no edifício Ventura, demonstrando se tratar de Instalações, assim definida pelo Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas: “atividade de colocar ou dispor convenientemente peças, equipamentos, acessórios ou sistemas, em determinada obra ou serviço”. Assim, os valores envolvidos nos Pregões citados seriam aplicados em qualquer imóvel que a Finep viesse a ocupar, considerando que se referem unicamente às necessidades de instalação da empresa em sua nova identidade visual.

O grande esforço empreendido durante o processo de adequação dos andares do Ventura foi o reposicionamento de luminárias, de saídas de ar condicionado, de detectores de fumaça e de pontos de sprinkler. E, ainda, a inserção de divisórias duplas – principalmente no 17º andar – e o incremento dos cabos da rede lógica.

Importante destacar que, no termo de vistoria, anexado ao contrato de locação firmado entre FINEP e Fundo Ventura, são apresentadas fotos com as condições de entrega dos andares. Nelas pode-se verificar o grau de conservação do imóvel, estando prontas instalações importantes como piso, parede, teto, esquadrias e forro. Também foram entregues já montadas: salas de reunião do corredor central, sala dos diretores, sala de reunião 5 – localizada na ala Chile – copa, depósito de material de limpeza, área da recepção – inclusive com balcão - salas técnicas.

Discordamos do equívoco da equiparação das condições de infraestrutura existentes no Edifício Ventura com as verificadas nos edifícios CA Cidade Nova e Presidente Business Center



quando da realização das visitas pela equipe da Finep. Reiteramos os elementos trazidos no MEMO/ALOG/013/2015, de 09/02/2015, para tal diferenciação:

(...)

O empreendimento C.A. Cidade Nova está localizado na Rua Dom Marcos Barbosa, ao lado do centro de convenções Sul América. Os andares seriam entregues com piso elevado e forro modular instalado, mas apenas com o fancoil de ar condicionado, sendo o valor pedido de R\$ 90,00 por m².

Em relação ao edifício Presidente Business Center, localizado na Avenida Presidente Vargas, os andares seriam entregues apenas com preparação para forro e piso elevado, além do fancoil de ar condicionado, e o valor pedido foi de R\$ 100,00/m².

(...)

Quanto ao Edifício Ventura Corporate Towers, localizado na Av. República do Chile, havia disponibilidade de aproximadamente 9.900 m², distribuídos em dois conjuntos de 3 andares. Estes seriam entregues com todo o sistema de ar condicionado, piso elevado e forro modular instalados, além do sistema de iluminação, prevenção e combate a incêndio (detector de fumaça e sprinkler) e cabeamento estruturado. Os andares também já possuíam carpete e persianas de 1ª linha. Neste empreendimento não seria necessária intervenção na infraestrutura existente, apenas adequações para o novo layout. O valor pedido foi de R\$ 220,00/m².

(...)

Nem o C.A. Cidade Nova nem o Presidente Business Center possuía sistema de ar condicionado, sistema de iluminação, prevenção e combate a incêndio (detector de fumaça e sprinkler) e cabeamento estruturado, sendo que o edifício Presidente Business Center sequer possuía forro e piso elevado instalados. Todos estes itens estavam presentes no Edifício Ventura, que, adicionalmente, possuía carpetes, persianas de 1ª linha, atualmente em uso pela Finep, salas técnicas, salas de reunião, área de serviço, cozinha e copa montadas.

A título ilustrativo, apresentamos as imagens das condições de instalação disponíveis em um dos andares do Edifício Ventura e do Edifício Presidente Business Center à época da escolha da sede. Ressalto que esta segunda imagem foi obtida em 15/09/2015, refletindo a condição do auditório daquele endereço, que era a mesma dos andares disponíveis para locação em 2013.



Edifício Ventura



Edifício Presidente Business Center



Por óbvio que além dos valores contratados através dos certames anteriormente mencionados, a Finep incorreria em custos financeiros e operacionais adicionais decorrentes da necessidade de realização de reformas estruturais tanto no edifício C.A. Cidade Nova como no Presidente Business Center, o que não ocorreu com a escolha do Ventura.

Em suma, ao contrário do que afirma o d. auditor na página 34 do relatório da CGU, os projetos e serviços executados para ocupação da Finep no edifício Ventura não seriam os mesmos requeridos para ocupação do edifício C.A. Cidade Nova ou Presidente Business Center. Nem assim seriam o tempo e o esforço operacional para tal.

Vale trazer à atenção que a Advocacia Geral da União no Parecer nº 01/2013/CLPC/DEPCONSU/PGF/AGU da Câmara permanente de Licitação e Contratos foi estabelecida a possibilidade de contratação direta com base no art. 24, X da Lei 8.666/93 ainda que exista mais de um imóvel à disposição do gestor. Veja-se trecho deste parecer que versa sobre hipótese, por tudo e em tudo, análoga a tratada neste relatório:

*'25. No caso de utilização do art. 24, X, da Lei 8.666/93 não pode o gestor afastar-se, por exemplo, do **cumprimento do art. 26, parágrafo único, que exige expressamente "a razão da escolha do fornecedor ou executante"** (inciso II). **O atendimento a este requisito legal garante que, havendo mais de um imóvel, ainda que se faça a contratação direta, estará devidamente motivada a dispensa do certame.***

*26. A casuística pode oferecer motivos vários. Cite-se o exemplo de imóveis vizinhos, com a mesma planta, sendo uma edificação com mais de 20 anos de uso e outra entregue há pouco tempo, com instalações e localização. Numa licitação do tipo menos preço, muito provavelmente o imóvel mais velho sairia vencedor, contudo, **quando avaliados os custos com adaptação, manutenção ordinária, adequação etc., a escolha militar em favor do mais recente, desde, obviamente, que o preço fosse compatível com o de mercado, como imóvel de condições semelhantes.**'*

Portanto, estando demonstrado que os outros dois endereços mencionados pela CGU não atendiam às necessidades da Finep, não há mais dúvida de que os três requisitos estabelecidos pela legislação para a locação de imóveis estão atendidos, quais sejam: (i) o imóvel deve destinar-se ao atendimento das finalidades precípua da Administração; (ii) a escolha deve ser condicionada às necessidades de instalação e localização; (iii) o preço deve ser compatível com o de mercado, conforme avaliação prévia. Ressaltamos que este também foi o entendimento do Ministério Público Federal quando de sua avaliação do mesmo processo.

Por fim, registramos nossa profunda discordância com a afirmação constante na página 48 do relatório da CGU segundo a qual "o gestor já havia feito a opção pelo Edifício Ventura na época da decisão da mudança de sede". A utilização do edifício Ventura como parâmetro para comparação de qualidade de infraestrutura física, e não dos edifícios C.A. Cidade Nova ou Presidente Business Center, é apenas mais um elemento a comprovar que a equiparação das condições das instalações dos três edifícios é um equívoco. A decisão pela mudança de sede somente foi tomada após verificadas as variáveis operacionais, jurídicas, estratégicas e da responsabilidade financeira envolvidas na operação.

Concluimos, portanto, que **resta integralmente prejudicada a recomendação 2 do item 2.1** do relatório da CGU, notadamente porque:

- (i) Uma vez que o processo de busca de imóveis para locação foi efetivado para identificar alternativa que permitisse a adequação das instalações da Finep em horizonte de tempo razoável, com reduzido custo operacional e sem a realização de reformas, resta claro que apenas o Ed. Ventura atendia às necessidades de localização e instalação da Finep. Assim, a **desnecessidade de reformas ou de intervenções substanciais para a ocupação no imóvel a ser locado – na medida em que consubstanciavam motivo determinante do processo – deve ser considerada como premissa originária da escolha.**
- (ii) Restou inequivocamente demonstrado que os três imóveis que atendiam os critérios secundários (localização, metragem e número de vagas de garagem disponíveis) **não estavam nas mesmas condições de instalação**, estando apenas o Ed. Ventura em condições que permitiriam ocupação mediante a realização de meras adaptações.

(...)

Objetivo 3: Avaliar a motivação da FINEP para mudança da sua sede, posto a evidenciação de confronto entre as informações no laudo técnico da empresa Zappla e a afirmação da FINEP de que as atuais instalações da Entidade se encontravam inadequadas.



A CGU passa a avaliar a motivação da Finep para mudança de sua sede a partir da suposta evidenciação de confronto entre o laudo da empresa Zappla e a afirmação da Finep de que as atuais instalações da Entidade se encontravam inadequadas, concluindo que com a decisão de mudança de sede haveria um custo esperado de [texto alterado], num cenário conservador, nos 10 anos de contrato e recomendando: a) Apurar a responsabilidade e o montante do dano ao erário em razão da tomada de decisão antieconômica baseada em estudo que se utilizou de premissas irrealistas ou sem adequada fundamentação; b) Desenvolver estudo de viabilidade técnico-econômica a fim de balizar a adequada decisão administrativa, respeitados os princípios que regem o interesse público, que simulem todos os possíveis cenários envolvendo as questões de locação, aquisição e/ou manutenção da sede própria da FINEP. Ressalte-se que este estudo deverá considerar todas as premissas de custo envolvidas, tais como: custo de rescisão do contrato junto ao Ventura II; custos detalhados das obras necessárias no Praia do Flamengo 200; prazos mínimos envolvidos na readequação do Ed. Praia do Flamengo 200; prazos médios esperados para locação ou venda dos andares próprios da FINEP no Ed. Praia do Flamengo 200, dentre outros.

- Laudos Técnicos das Instalações da Finep no Praia do Flamengo, 200

Preliminarmente cumpre destacar que a CGU parte de premissa equivocada para justificar a avaliação da motivação da Finep para mudança de sede. Não há confronto entre as informações contidas no laudo técnico da empresa Zappla e a afirmação da Finep de que suas atuais instalações se encontravam inadequadas.

Conforme informado na página 12 do relatório da CGU, o objeto do laudo elaborado pela ZAPLA EMPREENDIMENTOS LTDA é a “verificação das condições de conservação, estabilidade e segurança do edifício n.º 200 da Praia do Flamengo/RJ, em cumprimento ao disposto na Lei Complementar Municipal n.º 126/2013”. Tal laudo foi contratado pelo Condomínio do Edifício Praia do Flamengo, 200, para vistoria das condições das áreas comuns do prédio. Portanto, o laudo da Zappla não traz qualquer confronto à afirmação da Finep de que as atuais instalações da entidade se encontravam inadequadas, embasada na realidade de suas instalações e no laudo da empresa PENCO PROJETOS E CONSULTORIA LTDA.

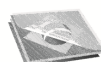
Cabe registrar que a própria equipe da CGU realizou inspeção in loco no prédio em Praia do Flamengo 200 que ‘veio a corroborar a análise da PENCO, exceto no que diz respeito ao quesito rotas de fuga e iluminação de emergência’, conforme relatado na página 7 do relatório. Na página 13 do mesmo documento, a CGU atesta que ‘o laudo da PENCO e as imagens registradas na vistoria in loco fundamentam a necessidade de reforma das instalações elétricas, hidráulicas e de ar-condicionado’.

Sobre o laudo encomendado pela Associação dos Funcionários da Finep – AFIN, assinado pelo engenheiro Dr. [...], embora o mesmo seja imprestável sob ponto de vista técnico e processual, reiteramos que não foi solicitada ou autorizada pela Finep sua elaboração. As visitas ao escritório da Finep feitas pelo engenheiro se deram à revelia da empresa. A elaboração de laudo para utilização como prova em procedimento extrajudicial ou judicial deve ser feita com comunicação e autorização do ocupante/proprietário do imóvel e seu acompanhamento por assistente técnico. É essa a regra do Código de Processo Civil e do Código de Ética do Instituto de Engenharia Legal, do qual o engenheiro é associado.

Esclarecido que não há confronto entre as informações constantes no laudo técnico da Zappla e a afirmação da Finep de que suas atuais instalações se encontravam inadequadas, passamos a demonstrar nossas discordâncias com o relatório da CGU, cuja conclusão aponta que com a decisão de mudança de sede haveria um custo esperado de [texto alterado], num cenário conservador, nos 10 anos de contrato, e culmina com as recomendações de “apurar a responsabilidade e o montante do dano ao erário em razão da tomada de decisão antieconômica baseada em estudo que se utilizou de premissas irrealistas ou sem adequada fundamentação” e “desenvolver estudo de viabilidade técnico-econômica a fim de balizar a adequada decisão administrativa”.

- Dano ao erário

Destacamos que ainda que a mudança ocasione custos, o que se admite a despeito da discordância do montante de despesa apurado pelo d. auditor da CGU, não há que se falar em dano ao erário na hipótese em análise.



Note-se que segundo conceito de doutrina produzida por especialistas em controle: ‘dano ao erário é o prejuízo da Fazenda Pública. Em outras palavras, é dar sem receber nada em troca, ou receber alguém daquilo por que se pagou’. (Vide o artigo ‘Do Conceito de Dano ao Erário para Prestação de Contas’ - Revista Controle – Doutrina e Artigos de lavra do procurador Sérgio Oliva Martins).

Ora, o próprio relatório da CGU atesta que os valores contratados estão dentro da realidade de mercado. Ademais, todos os contratos correlatos à mudança foram auditados e não foi sequer sugerido pela CGU a ocorrência de pagamento por serviço não prestado ou superfaturamento. Assim, **a hipótese tratada na mudança versa sobre investimentos ou despesas, atuais ou mesmo potenciais (no caso das projeções ainda não efetivadas) que podem (e devem) ser avaliadas sob o prisma da razoabilidade, mas jamais podem se confundir com dano ao erário.**

No ponto, o princípio constitucional da razoabilidade é que deve nortear a análise do investimento e não a economicidade entendida como mera redução de custos. Da mesma forma que o gestor opta por dispender em ações de qualidade de vida para os empregados, em benefícios para colaboradores ou na criação de uma nova marca para a Finep, também está autorizado a investir em sua nova sede, mormente porque esta resta inserida em contexto maior das escolhas de gestão para obter o melhor rendimento dos empregados, maior produtividade e adequado posicionamento no mercado.

A decisão de investir recursos em uma nova sede moderna, adequada e segura para seus colaboradores e compatível com o novo patamar de operações alcançado pela Finep se encontra, portanto, dentro da esfera legítima de gestão da coisa pública desde que (i) os preços dos serviços envolvidos sejam de mercado; (ii) restem demonstrados os benefícios do novo espaço; e (iii) o custo da operação seja compatível com a situação financeira da empresa. Todos esses três pontos já foram cabalmente demonstrados e até mesmo reconhecidos pela CGU. **Ante o exposto, a Finep requer a supressão da expressão dano ao erário ou sua substituição por despesa, atual ou potencial, no relatório em geral e em suas recomendações.**

- Motivação para mudança de sede

Reafirmamos que a decisão de mudança da sede da Finep para a região central do Rio de Janeiro, vocacionada para atividades empresariais, e para um edifício moderno, eficiente, confiável e seguro, com ganhos de imagem e produtividade, é ação de estratégia empresarial e não fora motivada pelo critério redução de custos.

Nos causa surpresa que o d. auditor da CGU questione a inexistência da motivação estratégica para mudança de sede em documento produzido pela ALOG durante a fase de instrução processual, exposta na página 42 do relatório: “essa motivação não é a que constava da Nota Técnica ALOG n.º 01/2013, de 10/12/2013, segundo a qual o que havia era uma necessidade melhoria na estrutura existente da Sede no PF 200”. Na Finep, assim como em qualquer empresa, pública ou privada, **existem instâncias definidas para ação e decisão em cada esfera de atuação, não cabendo por certo à Área de Logística tratar de questões de estratégia empresarial, mas sim das condições de infraestrutura, conforme abordado na mencionada Nota Técnica.**

A questão estratégica do processo de mudança de sede foi adequadamente documentada no Mapa Estratégico Institucional 2014 – 2016, que formalizou os objetivos estratégicos da empresa. O Mapa Estratégico, com seus objetivos, índices e indicadores, é uma das ferramentas de gestão da Finep, e permite transmitir aos gestores o direcionamento quanto às ações a serem executadas e sua relação com a orientação estratégica da empresa.

Um dos objetivos estratégicos definidos no Mapa, na perspectiva Reposicionamento Interno, é “Garantir a infraestrutura física e o ambiente tecnológico adequados às atividades”. Como projeto estratégico derivado deste objetivo encontra-se o “Projeto de Modernização de layout e ambiente de trabalho”. Logo, resta comprovado que a mudança de sede é peça central na estratégia de reposicionamento da Finep.

É importante destacar que, em **27 de janeiro de 2014, a mudança de sede foi relatada ao Conselho de Administração da Finep, bem como as ações que viriam a integrar o Mapa Estratégico Institucional 2014 – 2016, dentre as quais encontra-se a melhoria das instalações físicas e condições de trabalho. Isto demonstra de forma cabal o caráter estratégico da mudança**



desde sua concepção, uma vez que a apresentação das ações no Conselho de Administração só ocorreu após debates e amadurecimento interno sobre o tema no âmbito da Alta Gestão.

Ressaltamos ainda que da Nota Técnica ALOG n.º 01/2013 não é possível depreender que ‘existia a possibilidade estratégica de não mudar de Sede caso a análise dos custos envolvidos demonstrasse que era mais vantajoso economicamente realizar as reformas estruturais necessárias à adequação do PF 200 às necessidades da empresa acima descritas’, conforme consta na página 42 do relatório da CGU. Através da mencionada Nota Técnica, a ALOG se posiciona ‘pela conveniência e pertinência da mudança de sede para o Edifício Ventura, consideradas as vantagens estruturais e administrativas, assim como os custos econômicos envolvidos’.

Por óbvio que nenhum gestor público deixaria de considerar a sustentabilidade financeira como um dos componentes de qualquer decisão, razão pela qual foi solicitado à Área Financeira e de Captação – AFC ‘a realização de parecer quanto à sustentabilidade financeira da alternativa de mudança e modernização proposta, comparativamente a situação atual’. Mais uma vez destacamos que não cabe a ALOG tomar a decisão estratégica de mudar de sede e tampouco condicioná-la à necessidade de vantagem econômica, reduzindo o escopo de um ato estratégico e discricionário do gestor da Finep a uma análise de lucro ou prejuízo com a operação.

Portanto, o d. auditor se equivoca ao reduzir, ainda que não seja sua intenção, a decisão pela mudança de sede a uma operação que somente seria razoável caso se mostrasse financeiramente vantajosa. Reiteramos que sob tal prisma, dificilmente qualquer empresa conseguiria colocar em prática qualquer projeto de que vise ganhos de imagem, reposicionamento estratégico e o fornecimento de maior conforto e segurança a seus colaboradores.

O d. auditor afirma ainda que ‘entende-se que a decisão estratégica de reposicionamento da FINEP poderia ocorrer com ou sem a necessidade de mudança física de Sede’, página 46 do relatório da CGU. Informamos que jamais foi colocado o contrário. Entretanto, justamente a partir de análise dos impactos operacionais, jurídicos e estratégicos das alternativas existentes, e sob prisma da sustentabilidade financeira, a Diretoria da Finep praticou o ato de gestão da mudança de sede, ora questionado.

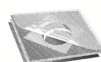
Não podemos deixar de registrar nossa objeção à afirmação de que ‘nenhuma providência foi adotada, chegando-se à situação de impossibilidade de manutenção das atividades na referida sede e, conseqüentemente, à necessidade de solução de curto prazo para a questão, ao custo medido neste relatório’, quando, na página 42, o d. auditor faz remissão ao relatório n.º 201306101 da CGU, referente à avaliação do relatório da gestão da Finep de 2012. Além de discordarmos do custo medido no relatório da CGU, a versão preliminar do relatório n.º 201306101 foi recebida apenas em 17/10/2013. De fato, desde a mudança de gestão da ALOG, ocorrida em março de 2013, a Finep já vinha trabalhando para solução definitiva das questões envolvendo a infraestrutura física da empresa, necessidade corroborada pelo relatório n.º 201306101 da CGU, e que culminou com a decisão da mudança de sede.

Reiterado posicionamento de que a decisão da mudança de sede da Finep é uma decisão estratégica da empresa e que não pode ser avaliada como mera operação somente justificada caso financeiramente superavitária, passamos a demonstrar que os elementos trazidos na análise da CGU, ao contrário de evidenciar um ‘custo’ ou ‘dano’ de [valor alterado], de fato, corroboram a decisão tomada pela Finep sob o prisma da responsabilidade financeira.

- Valor estimado para as reformas estruturais no Praia do Flamengo, 200

O d. auditor da CGU questiona o valor estimado para as reformas estruturais necessárias nos andares próprios e alugados da Finep no edifício Praia do Flamengo, 200, utilizado na avaliação da sustentabilidade financeira da decisão de mudar de sede, apontando a ausência de projeto básico detalhado como um risco assumido pelo gestor em sua tomada de decisão, restando ‘prejudicada a análise de custos de reforma apresentada pela Finep’.

Já manifestamos anteriormente nosso entendimento de que a elaboração de estimativa detalhada de custos para as obras necessárias no edifício Praia do Flamengo 200 não foi realizada pois, naquele momento, se buscava e examinava informações para elaboração de avaliações técnica e financeira relativas à troca de sede que subsidiassem a Diretoria Executiva em sua decisão. Tampouco seria econômico para a Finep contratar um serviço de elaboração de orçamento detalhado de custos de uma reforma que talvez não ocorresse.



Para embasar sua tomada de decisão, a estimativa de valor das reformas estruturais necessárias no edifício Praia do Flamengo, 200 foi solicitada ao escritório de arquitetura vencedor da Tomada de Preços 01/2013, que previa a adequação do escritório da nova sede de São Paulo e o projeto para o escritório do Rio de Janeiro. Em resposta, o escritório de arquitetura informou que 'o investimento necessário no edifício atual (PF 200) para colocá-lo em condições adequadas de uso, comparável às instalações em São Paulo e ao que será no Edifício Ventura, demandará um custo adicional estimado de R\$ 2.500/m² a mais do que o previsto em São Paulo'. Em outras palavras, para que o edifício Praia do Flamengo, 200 estivesse nas mesmas condições de infraestrutura que o Edifício Ventura ou a nova sede de São Paulo, seria necessário desembolsar R\$ 2.500/m² a mais do que estava sendo gasto para executar as adequações no escritório de São Paulo.

De forma a demonstrar a suposta inadequação do valor da reforma estrutural estimado pela Finep, o d. auditor mencionou, na versão preliminar de seu relatório, o orçamento resumido elaborado pela equipe do Departamento de Serviços Administrativos - DSAD, com valor total orçado de R\$ 34.558.349,45, desconsiderando R\$ 17.100.000,00 referentes à layout e mobiliário, restando R\$ 17.458.349,45.

O mencionado orçamento compõe um trabalho de identificação de problemas e ações para melhorias nas instalações da Finep, realizado pela equipe do DSAD. Conforme disposto no próprio documento em questão, o resultado preliminar do estudo gerou uma planilha que identifica problemas, apresenta sugestões de resolução, indica quais normas de segurança e qualidade não estão sendo atendidas e estima noções dos custos de cada ação.

Trata-se de orçamentos de serviços coletados de forma individualizada, através de pesquisa junto a fornecedores especializados ou mera atualização de valores de procedimentos licitatórios realizados pela Finep em anos anteriores. Tal trabalho jamais teve como objetivo a elaboração de um orçamento executivo para reforma dos pavimentos da Finep no edifício Praia do Flamengo, 200. Nele não estão considerados sequer custos de mão-de-obra para a execução dos serviços, as despesas operacionais e administrativas das reformas ou o BDI.

Isto posto, apenas a título de exercício, se negligenciarmos os demais custos não mensurados e considerarmos apenas um percentual de BDI médio de 25%, o valor médio para uma reforma estrutural apurado passaria a R\$ 21.822.936,21.

Além disso, o relatório da CGU também traz como elemento "consulta ao Guia de Construção PINI, em que se verificou o índice CUPE (Custos Unitários PINI de Edificações) para o Rio de Janeiro relativo à construção de prédio comercial com elevador". É utilizada a tabela de maio de 2013, R\$ 1.380,70/m², e acrescido ao valor um BDI médio de 25%, chegando-se a um custo de R\$ 1.725,98/m².

A definição, constante ao Guia indicado pelo relatório da CGU, do tipo de prédio escolhido pelo d. auditor para "referência para melhor avaliação da adequabilidade valores apresentados", é a abaixo transcrita:

'Edifício comercial de 13 pavimentos (5.800 m²), executado com alvenaria de tijolos cerâmicos, vidros temperados em caixilhos de alumínio, fachada com pintura látex acrílico sobre massa corrida e silicone sobre concreto aparente e cobertura com laje impermeabilizada e proteção térmica'.

Ora, tal descrição não condiz em absoluto com o edifício Praia do Flamengo, 200.

Em consulta ao site do BNDES, verificou-se que o valor da reforma do 5º andar do Edifício Empresarial JK Financial Center, com área de 1.000 m², localizado em São Paulo, e contratada através da Concorrência AA nº 03/2012 – BNDES, foi de R\$ 3.420.000,00, perfazendo o valor de R\$ 3.420,00/m².

A reforma contratada pelo BNDES não se restringiu apenas às intervenções estruturais, mas também abrangeu instalações. Entendemos razoável, para exercício de estimativa, 'descontar' do valor contratado pelo BNDES, o custo de instalação incorrido pela Finep na ocupação do Ventura, cerca de R\$ 880,00/m². Temos então, para uma reforma estrutural contratada no ano de 2012, o custo de R\$ 2.540,00/m².

Portanto, considerando os valores contratados pelo BNDES em 2012, a discrepância entre o padrão de edificação utilizado pelo d. auditor da CGU em sua consulta ao Guia de Construção Pini e o verificado no Edifício Praia do Flamengo, 200, e as lacunas identificadas na planilha do DSAD, concluímos pela razoabilidade do valor estimado de R\$ 2.500/m² para realização de reformas estruturais, utilizado pela Finep em sua análise de sustentabilidade financeira.



Refutamos a afirmação do d. auditor de que ‘mesmo para locar seus imóveis próprios no PF 200 a FINEP precisará realizar as obras estruturais necessárias, sendo este outro motivo relevante para que houvesse realizado o levantamento adequado destes custos’. Tal conclusão, constante na página 43 do relatório da CGU, não guarda respaldo em qualquer manifestação da Finep e contraria uma das principais motivações para a decisão de mudança de sede da Finep, a não realização de reformas estruturais dado os custos financeiros e operacionais envolvidos.

- Valor estimado de venda dos andares próprios

Sobre o valor estimado de venda dos andares próprios, ratificamos o entendimento de que a informação prestada pela empresa CB Richard Elis – CBRE, reconhecida no mercado pelos serviços em avaliação de ativos imobiliários, era suficiente para a tomada de decisão.

Os elementos trazidos na página 43 do relatório da CGU apenas corroboram a decisão tomada pela Finep ao optar pela locação de seus andares próprios em detrimento da venda dos mesmos. A aplicação do deságio de 10% sobre o valor ofertado, previsto na NBR 14.653-2/2011, torna a decisão pela locação ainda mais vantajosa se comparada com a opção de venda.

Por esta razão, não se considera razoável a manutenção da determinação de apuração de responsabilidade fulcrada em tomada de decisão ‘baseada em valores informalmente obtidos’ quando isto se deu exclusivamente na análise de uma hipótese que foi descartada. E mais: os valores formalmente obtidos a posteriori apenas confirmam e reforçam a decisão de não vender os andares próprios. **Assim, diante da total ausência de prejuízo ou de influência prejudicial na decisão de locar o Ed. Ventura e efetivar a mudança de sede, a Finep não considera adequada a manutenção da recomendação 1 na forma como formulada.**

- Decisão de manutenção provisória do Arquivo Central da Finep no edifício Praia do Flamengo, 200

O d. auditor da CGU mantém o entendimento, do qual discordamos, de que a manutenção provisória de um dos andares próprios da Finep no edifício Praia do Flamengo, 200, para acomodação de seu Arquivo Central, caracteriza a alteração de uma das premissas utilizadas quando da decisão de mudança de sede da empresa. Ademais, na página 45 de seu relatório, o mesmo não reconhece elementos que estipulem o período de manutenção de tal estrutura no antigo endereço da empresa.

Ratificamos o registro que tal decisão se encontra documentada no item 2 da RES/DIR/0159/2014, de 10/07/2014. Trata-se, portanto, de nova decisão de gestão tomada posteriormente à decisão de mudança de sede da Finep, formalizada em 19/12/2013, através da RES/DIR/0655/13.

Outrossim, a respeito da temporalidade da permanência do Arquivo Central nas dependências do edifício Praia do Flamengo, 200, discordamos que a determinação de criação de um novo CNPJ vinculado ao da Finep para funcionamento das estruturas que permanecerão no endereço Praia do Flamengo, 200, constante no item 3.3 da RES/DIR/0159/2014, de 10/07/2014, ratifique a ‘presunção de manutenção do endereço por tempo indeterminado’, conforme infere o d. auditor da CGU na página 45 de seu relatório. A pertinência de tal determinação independe da temporalidade de permanência das estruturas, ademais, já restou esclarecida a permanência tanto da UniFinep como da Biblioteca da Finep em tal endereço.

Ademais, informamos que se encontra no escopo de contrato 20.14.0025.00, integrante do Projeto Modernize, a implantação do sistema ECM para gestão eletrônica de documentos e que a Finep pretende realizar processo licitatório para terceirizar custódia de seu acervo documental no ano de 2016. Tal intenção é materializada nos autos do processo de renovação do contrato nº 20.12.0090.00, formalizada em 19/08/2015, cujo objeto é a ‘Prestação de serviços de gestão integrada de documentos do protocolo e do arquivo central, incluindo os serviços de custódia, microfilmagem e custódia dos documentos da Finep’, onde o Departamento de Contratações e Compras Administrativas – DCAD informa que a mesma ‘se dará por mais 12 meses ou até que se conclua uma nova licitação’.

- Devolução dos andares alugados no edifício Praia do Flamengo, 200



O d. auditor da CGU mantém o equivocado entendimento de que a Finep estipulou a premissa de devolução de seus andares alugados em 31/12/2013, justificando assim, a inclusão em sua 'análise de economicidade do custo da manutenção dos contratos de locação já existentes e da ausência de locação dos andares próprios, pelo menos até maio de 2015', conforme página 46 do relatório.

A Finep já manifestou sua discordância sobre tal entendimento, apontando que a autorização para locação de imóvel com vistas a mudança de sede ocorreu em 19/12/2013, através da RES/DIR/0655/13. Ademais, a autorização para celebração de contrato de locação ocorreu em 09/01/2014.

Com o intuito de dirimir definitivamente a questão, transcrevemos abaixo o parágrafo 21 da Nota Técnica ALOG n.º 01/2013, de 10/12/2013, que subsidiou o processo de tomada de decisão sobre a mudança de sede da Finep:

“21. O prazo estimado para esta mudança seria de 6 (seis) meses, devido à necessidade de adaptação, da mudança ter que ocorrer em ondas e das dificuldades impostas pela legislação aplicada à compras públicas;”

Considerando que o contrato de locação dos 6 andares do edifício Ventura tem sua vigência iniciada em 01/04/2014, que foram negociados dois meses de carência com a locadora da nova sede, que em 03/11/2014 já havia mais de 100 funcionários da Finep trabalhando nas dependências da nova sede e que as ondas seguintes ocorreram nas semanas subsequentes, estando o processo de migração concluído em 16/12/2014, entendemos que o prazo de 6 meses para mudança de sede da Finep, embora bastante desafiador para qualquer empresa, pública ou privada, foi estimado com razoabilidade.

Durante o processo de mudança de sede, dois fatos impactaram o cronograma previsto, postergando o prazo para ocupação do Edifício Ventura e, conseqüentemente, de liberação dos andares próprios e alugados no PF 200. Primeiramente, houve atraso na execução dos serviços de adequação dos andares alugados no Edifício Ventura, decorrente do recorrente descumprimento de prazos pela empresa contratada, provocando inclusive sua rescisão contratual.

O outro fator, que reiteramos ser imprescindível registrar, foram os efeitos decorrentes das atitudes descabidas, desprovidas de qualquer compromisso com a verdade e irresponsáveis da Associação de Funcionários da Finep – AFIN, promovidas durante o período de mudança de sede da Finep. Em 14/08/2014 a Finep recebeu ofício do Ministério Público Federal solicitando informações a respeito do processo de mudança de sede, decorrente de denúncias levianas e infundadas impetradas pela AFIN. O Inquérito Civil nº 1.30.001.001686/2014-65 foi arquivado pelo MPF em 06 de novembro de 2014. Com base no contexto apresentado, optou-se por aguardar a efetiva mudança da empresa para dar início ao processo de devolução dos imóveis locados.

O d. auditor da CGU manifesta serem 'compreensíveis as razões da FINEP para a manutenção dos contratos dos andares locados' mas também que 'independentemente da ação da AFIN, deveria ter sido considerado na análise prazo realista de devolução dos andares, uma vez que seria necessária a desocupação e também intervenções para viabilizar a devolução dos mesmos', conforme página 46 do relatório.

Conforme já demonstrado, o prazo estimado de 6 meses para a mudança de sede se mostrou razoável. Entendemos desarrazoado exigir em tal estimativa a previsão de ações descabidas perpetradas por terceiros.

Por fim, reiteramos a desnecessidade de realização de intervenções, que não a remoção de mobiliário e pintura, para a devolução dos andares de terceiros.

- Estimativa de custo da mudança

Reafirmado o entendimento de que a mudança de sede é decisão de estratégia empresarial, no campo da discricionariedade da gestão, que não deve ser avaliada como uma operação que vise meramente o lucro ou prejuízo financeiro; esclarecida a inexistência de confronto entre o laudo emitido pela empresa Zappla e as alegações da Finep sobre as inadequações de suas instalações físicas; demonstrada a adequação dos valores estimados para as reformas estruturais e de venda dos andares próprios da Finep no Edifício Praia do Flamengo, 200; evidenciada a ausência de alteração de premissas quanto ao número de andares remanescentes no antigo



endereço e a razoabilidade do prazo estimado para devolução dos andares alugados; e comprovada a natureza dos serviços de engenharia realizados quando da ocupação do edifício Ventura como sendo instalação e não as reformas estruturais requeridas nos demais endereços; entendemos que a estimativa do custo para a mudança de sede elaborada pelo d. auditor da CGU resta integralmente prejudicada.

Ainda assim, não podemos deixar de registrar nossa discordância com a afirmação, constante na página 47 do relatório da CGU, de que o “custo foi calculado em base conservadora”.

Neste sentido cumpre ressaltar que o d. auditor da CGU: a) Utiliza em seus cálculos os valores estimados para as licitações e não os efetivamente contratados; b) Não contabiliza despesas como o custo de pessoal (h/h) da Finep dispendido para contratação e acompanhamento das reformas no edifício Praia do Flamengo, 200 no pelo período de 6 anos; c) Não contabiliza a despesa com locação de andar-extra pelo período que durarem as reformas no edifício Praia do Flamengo, 200; d) Não contabiliza a redução de custos com contratos de terceirização de mão de obra e demais contratos, decorrente da opção pelo Ventura; e) Não contabiliza a economia com a desnecessidade de aquisição de carpete de primeira linha e cortinas padrão Hunter Douglas, decorrente da opção pelo Ventura; f) Não contabiliza os possíveis benefícios tributários decorrentes da opção pela locação em detrimento da aquisição; dentre outros.

Ressaltamos que os valores contratados estão disponíveis nos processos administrativos analisados pelo d. auditor da CGU, que as premissas trazidas nos itens b, c e d estão presentes na Nota Técnica ALOG/Nº01/2013, que a informação constante no item e) está disposta em diversas manifestações da Finep, dentre elas o MEMO/ALOG/013/2015, e que os benefícios tributários constam na análise do processo realizada pela auditoria interna da Finep mencionado no relatório da CGU.

Apenas a título de exercício, tomemos como exemplo o contrato nº 20.11.0154.00, cujo objeto é a prestação de ‘Serviços de segurança e vigilância nas dependências da Finep’. Em sua última renovação, ocorrida em 14/08/2015 foi evidenciado o quantitativo de 22 profissionais para a prestação do serviço nas dependências da Finep no edifício Ventura. Considerando que havia 33 profissionais dedicados à prestação de tal serviço quando a Finep ocupava 12 andares no edifício Praia do Flamengo, 200, é possível estimar uma redução de custos mensal de R\$ 57.089,99, anual de R\$ 685.079,88 e de **R\$ 6.850.798,80 no período de 10 anos** decorrente da mudança de sede. Situação análoga é verificada nos demais contratos de terceirização de mão de obra, como limpeza, recepcionistas e contínuos, etc, conforme indicado tanto na Nota Técnica ALOG/Nº01/2013 como em análise comparativa dos edifícios realizada pelo escritório de arquitetura corporativa Andrade Azevedo.

Concluimos, portanto, que o entendimento do d. auditor da CGU de que não houve o adequado detalhamento de todas as premissas financeiras envolvidas no processo de mudança de sede, também se aplicaria à estimativa de custos apresentada no relatório.

Ratificamos nosso entendimento de que as informações constantes no processo foram suficientes para balizar adequadamente a decisão estratégica de mudança de sede, sendo consideradas as variáveis operacionais, jurídicas, estratégicas e da responsabilidade financeira. Assim, por todos os argumentos acima expostos concluimos que as recomendações 1 e 3 do item 2.1.1 do relatório da CGU se encontram integralmente prejudicadas.

Por eventualidade, caso todos os argumentos acima elencados não sejam acolhidos, o que se admite apenas para argumentar, cabe destacar que as premissas que embasaram a decisão de mudar, materializadas nas notas produzidas pela ALOG e pela AFC, de caráter eminentemente técnico, não podem jamais ser consideradas equivocadas ou irreais.

Como exemplo, tome-se que a ALOG estimou expressamente o prazo de seis meses para efetivação da mudança – não incorrendo em erro ou irreabilidade ao estimar que a mudança e disponibilização dos andares se daria em seis meses (tanto que o pagamento do aluguel do Ventura se inicia em jun/2014 e a mudança física resta concluída em dez/2014 mesmo com as denúncias e fiscalizações enfrentadas e superadas). Assim, não há como se classificar a estimativa da ALOG de IRREAL.

No que se refere à Nota Técnica da AFC, esta não considera o período de seis meses para efetivação da mudança no cálculo porque o objetivo deste estudo era tão-somente calcular o valor máximo de aluguel que a Finep poderia pagar para que a decisão de mudar pudesse ser considerada economicamente viável. Da mesma forma, também não constam na Nota Técnica da AFC a locação de um andar adicional durante o período de execução das reformas no



Edifício Praia do Flamengo, 200, e a economia com contratos administrativos provenientes da mudança para o Ventura.

Cabe frisar ainda que a recomendação de apuração de dano ao erário contida nos itens 1 e 2 do item 2.1.1 não pode prosperar não só porque inexistente dano ao erário na hipótese destes autos, como também porque incompatível com o próprio Relatório ora analisado.

Vejamos. Em diversos trechos o relatório da CGU aduz ‘reafirmamos a imprescindibilidade da elaboração de estimativa detalhada do custo das obras necessárias para a reforma de sede na Praia do Flamengo, de forma a subsidiar a correta tomada de decisão acerca da economicidade de permanecer na antiga sede ou mudar para uma sede nova’.

Se a estimativa detalhada dos custos da reforma no edifício Praia do Flamengo, 200 é essencial para atestar a economicidade (entendida como lucro advindo da decisão de mudar, segundo a análise da CGU, em conceito do qual respeitosa discordamos), também o é para aferir eventual ‘dano ao erário’ (em conceito do qual também respeitosa discordamos). Ora, ainda que se admita uma despesa advinda da mudança, como julgar se isso ocasiona ‘dano’ sem aferir quanto custaria a única outra opção disponível, qual seja, realizar as reformas estruturais no edifício Praia do Flamengo, 200 para lá permanecer?

Em mero exercício de especulação argumentativa, aventemos que o estudo solicitado indique que a permanência na antiga sede, considerados todos os fatores envolvidos, custará cerca de R\$ 100 milhões. Neste contexto, a decisão de mudar pode desde já ser taxada de anti-econômica?

Desta forma, **caso a CGU não acolha os argumentos de que a escolha do Ventura foi razoável e responsável porquanto era a única possível no contexto do estudo sobre as opções para a mudança ou que não há que se falar em dano ao erário porque a locação está em curso e não se cogita de superfaturamento na hipótese, cabe postergar eventual análise de ocorrência de dano ao erário para momento posterior à conclusão do estudo recomendado pela CGU.**

Ainda por eventualidade, a Finep requer a alteração do título da Recomendação 1 para que expresse efetivamente o que está sendo considerado irregular pela D. CGU, substituindo-se o título “1. Contrato de locação de imóveis antieconômico.” pelo título “1. Decisão de mudança potencialmente antieconômica.” Isto porque

- (i) **os questionamentos se dirigem a decisão de mudar e sua economicidade, não ao contrato de locação em si (este foi reiteradamente aderente ao valor de mercado). Tanto é assim que a crítica da CGU se dirige a não inclusão de custos relativos a adequações, reformas, etc e não a valores relativos ao contrato de locação em si; e**
- (ii) **não há como se falar em ato antieconômico antes da conclusão do estudo detalhado sobre os custos da reforma**

Objetivo 4: Avaliar a caracterização da FINEP de que a despesa de locação de nova sede é uma despesa operacional, com vistas a origem de recursos a serem empregados pela FINEP, provenientes do FNDCT.

Sobre a caracterização de que a despesa de locação de nova sede é uma despesa operacional, com vistas a origem de recursos a serem empregados pela FINEP, provenientes do FNDCT, o relatório da CGU ratifica o posicionamento da Finep.”

Adicionalmente, os ex-dirigentes da empresa encaminharam nova manifestação por meio do Ofício FINEP n.º 011.210/2015, de 19/11/2015, conforme segue:

“Notificados pela Financiadora de Estudos e Projetos – FINEP do teor do Relatório nº 201503445, o qual apresenta conclusões e recomendações referentes ao exercício administrativo de 2014, vimos apresentar os dados e esclarecimentos que consideramos pertinentes.

I – A decisão de mudança como um ato de gestão da Diretoria Executiva da Finep e as consequências deste enquadramento.

De forma a melhor encadear os argumentos ora trazidos pelos Gestores da Finep no exercício de 2014, esclarecemos que estes serão divididos em quatro blocos, a saber: (i) contextualização do Projeto Mudança de Sede no âmbito do conjunto decisões estratégicas que



tiveram por finalidade última reposicionar radicalmente a Finep no cenário econômico brasileiro; (ii) apresentação de síntese dos argumentos técnicos, notadamente da regularidade da locação dos imóveis situados no Ed. Ventura mediante dispensa de licitação; (iii) delimitação da esfera de atuação do controle administrativo e impactos do reconhecimento – pela CGU – da decisão de mudança como um ato de gestão da Diretoria Executiva da Finep; e (iv) análise do descompasso das conclusões finais do trabalho conduzido pela CGU no Rio de Janeiro e as recomendações propostas.

Após as razões trazidas no presente documento os signatários confiam na reavaliação do relatório pela Corregedoria (sic) Geral da União, de forma que suas conclusões e recomendações efetivamente reflitam o produto das exaustivas análises conduzidas pelo d. Órgão Fiscalizador.

I.1 – A mudança como uma decisão estratégica inserida no contexto de reposicionamento da FINEP.

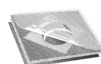
PRELIMINARMENTE, é importante compreender o conjunto de desafios colocados para a FINEP no período compreendido entre os exercícios de 2011 e 2014, visando atender as necessidades (sic) do Brasil na área de Ciência, Tecnologia e Inovação – CT&I e sintonizar o País com as novas tendências mundiais de investimento em Inovação.

Breve Diagnóstico das necessidades do País: Ampliação do investimento em CT&I, Estruturação de novos programas de CT&I, Aumento do P&D nas empresas por meio de financiamentos e Foco em Áreas estratégicas: Saúde, Energia, Petróleo e Gás, Agronegócio e Alimento.

Para responder às demandas do país a FINEP precisava reorientar os seus processos e políticas, ou para dizer em uma palavra, se reinventar, pois, dentre outros, atravessava problemas de disponibilidade de recursos. No mês de fevereiro de 2011 os atrasos para reembolsos eram da ordem de R\$ 750 milhões, e de mais de 6 meses. Assim, consciente destes desafios, a Diretoria da Empresa pôs em prática um elenco de medidas visando promover a eficiência operacional, a elevação da produtividade, a governança e a compliance.

Com esse objetivo, um conjunto de ações estratégicas passou a ser trabalhado a partir de 2011, tendo-se conseguido efetivar avanços, muitos concluídos em 2014, nas mais variadas áreas na Finep, tais como: **na operação da empresa, nos processos internos, na Infraestrutura física e tecnológica e nas políticas e práticas de gestão de pessoas**, dos quais citamos alguns:

- a. CRIAÇÃO DO PROGRAMA INOVA EMPRESA**
 - Simplificação do Processo com redução dos custos: resposta à demanda das empresas (o tempo de análise e concessão de crédito caiu de 367 para 34 dias).
 - Maior rigor nas análises com padronização dos critérios de análise e instâncias
 - Estímulo a projetos de maior risco tecnológico: criação de Rating Tecnológico
- b. GOVERNANÇA E COMPLIANCE**
 - Segregação das funções de Análise de Projetos, Análise de Crédito e Análise de Garantia.
 - Criação da Área de Risco e Área de Controladoria
 - Implantação de novo padrão Contábil – COSIF
 - Adequação Contábil às normas do BACEN
 - Segregação FINEP/FNDCT na Contabilidade, na Tesouraria e no Orçamento
 - Implantação de Controle de Custos e Orçamentário, de Fluxo de Caixa de Curto, Médio e Longo Prazo, e de Gestão de Ativos e Passivos informatizada.
 - Porta única de entrada de projetos e blindagem do processo decisório mediante deliberação técnica do Comitê de Enquadramento de Projetos – CEP.
- c. PROCESSO OPERACIONAL - FINEP 30 DIAS**
 - 4.087 empresas acessaram o sistema
 - 1.163 completaram cadastro
 - 603 projetos enviados sendo 49% indeferidos
 - 93% dos projetos têm rating A e B
- d. POLÍTICAS E PRÁTICAS DE GESTÃO DE PESSOAS**
 - Novo Plano de Cargos
 - Plano de Desligamento Assistido com redução de vagas (3 desligamentos=extinção 1 vaga)
 - Dimensionamento do Quadro de Pessoal medido por modelos matemáticos
 - Programa de Gestão por Resultados e Avaliação de Desempenho
 - Registro de Ponto Eletrônico e medidas de Correição – Gestão de consequências
 - Melhoria do índice de produtividade: índice medido pelo MPOG/DEST sobre despesa de pessoal x receita operacional, mostrou o avanço de 24,31 para 19,95



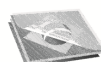
- *Qualificação da defesa da FINEP na Justiça: a FINEP não perdeu nenhuma ação trabalhista neste período*
- *Conciliação do Passivo Trabalhista com redução de aprovisionamentos*
- e. **PROCESSOS INTERNOS E INFRAESTRUTURA**
 - *Infraestrutura Física e Tecnológica mais adequadas às atividades da empresa e dos trabalhadores*
 - *Elaboração do Plano Diretor de TI – PDTI e contratação do Sistema Integrado de Gestão Administrativa e Financeira – ERP (Enterprise Resource Planning)*
 - *Implantação de Ouvidoria e Serviço de Informação ao Cidadão*
 - *Recuperação de Crédito: 270 milhões, mais do que nos 10 anos anteriores*
 - *Passivo de Prestação de Contas – 3.712 Convênios encerrados no período de 2011-2014*
 - *Em 2014 a Finep apresentou evolução no indicador de TI medido pelo TCU, atingindo o índice IgovTI de 0,55 em 24 meses (a Finep saiu de 0,44 para 0,55 e o máximo é 1).*
A FINEP avançou 167 posições no ranking das estatais neste indicador (saiu da posição 354 para a 187)
- f. **RESULTADOS DA FINEP NO BALANÇO DE 2014**
 - *Patrimônio Líquido de R\$ 1,8 bilhões*
 - *Ativo Total de R\$ 14,5 bilhões*
 - *Lucro de 2014 de R\$ 261 bilhões (o maior que a Finep já teve)*
 - *Retorno sobre o PL de 16%*
 - *Carteira de Crédito com 61% de sua composição de baixo risco: rating A e B*
 - *Eficiência Operacional medida pelo MPOG/DEST de 0,47*
 - *Redução de gastos com horas extras, diárias e adequação dos gastos com reembolso de plano de saúde*
 - *FINEP - 5ª maior instituição financeira federal em ativos*
 - *Volume de contratação de operações de crédito quatro vezes maior*
 - *Inadimplência abaixo dos níveis de mercado*
 - *Finep em condições de discutir com o BACEN as bases para se tornar Agência de Fomento*

*Destas medidas, algumas se concretizaram no exercício de 2014, por isso, estas informações são indispensáveis para se compreender que **a mudança de sede da FINEP foi parte de um contexto maior de muitas transformações necessárias e compatíveis com a identidade institucional de uma Empresa de Inovação** que precisa ser coerente com a função pública que executa, que atende clientes e que necessita apresentar respostas ao país na área de Ciência, Tecnologia e Inovação.*

Ademais, a transparência com que as decisões e ações foram conduzidas em relação à mudança de sede foi equivalente à luz do sol do meio dia, uma vez que, no curso do processo as seguintes apurações caminharam de forma concomitante:

- *O Ministério Público Federal - MPU investigou esse processo de Mudança de Sede durante 3 meses (de agosto a novembro de 2014), tendo em vista um conjunto de acusações que constaram de uma DENÚNCIA que lhe foi encaminhada. Após a investigação, concluiu que “Não há elementos mínimos que demonstrem que os administradores da empresa FINEP, de forma dolosa, dispensaram indevidamente a licitação para a celebração do contrato de locação com VENTURA II-A FUNDO DE INVESTIMENTO IMOBILIÁRIO S/A DTVM, para o aluguel de seis andares do(...) Edifício Ventura Corporate Towers. Por outro lado, não há elementos mínimos que indiquem que, em decorrência de tal contratação, houve a obtenção de vantagem indevida para as partes contratantes ou terceiros” (Relatório do IC. N. 1.30.001.0011686/2014-65, datado de 06/11/2014).*
- *O Tribunal de Contas da União – TCU analisou este processo de setembro a outubro de 2014 em razão também destas denúncias e, após a análise dos mesmos fatos e conjunto documental encaminhado, concluiu pela regularidade do processo de dispensa de licitação para locação do Ed. Ventura. A análise do TCU, conforme expressamente indicado no acórdão, teve como foco especial a compatibilidade do valor de locação com os preços de mercado e a necessidade/singularidade do imóvel locado para as atividades da empresa como requisitos da dispensa de licitação, conforme consta no Acórdão Nº 6250/2014–TCU–2ª Câmara.*

E ainda, em meio ao denunciismo que se instalou e visando dar total transparência ao processo, em 28.08.2014, através do Ofício 009.488/14 a FINEP solicitou a CGU que auditasse o conjunto de decisões relacionadas a esta Mudança. E mais: os dirigentes da Finep



realizaram reunião com o então Secretário Federal de Controle, Sr. Valdir Agapito, em 04.09.2014, buscando com isto, obviamente, dar mais transparência e demonstrar o grau de responsabilidade pública, administrativa, econômica e financeira com que a questão estava sendo decidida e conduzida. Esta solicitação não pôde ser atendida pela CGU à época.

Por fim, achamos oportuno ressaltar que no Relatório Anual de 2014 o processo de mudança de sede ocupa 40% do conteúdo total da análise (58 páginas), demonstrando um enfoque desproporcional e descontextualizado de uma operação que – integrada às demais acima indicada – teve por escopo, exclusivamente, viabilizar o reposicionamento da Finep no cenário nacional.

Esclarecidos tais pontos, passamos ao detalhamento da decisão de mudança, fazendo uma breve retomada dos argumentos técnicos já trazidos e acrescentando viés de mérito, próprio dos chamados atos de gestão.

I.2 – Síntese dos argumentos técnicos – a regularidade da locação dos imóveis situados no Ed. Ventura mediante dispensa de licitação:

Conforme já explicitado no âmbito do processo e no presente documento, as decisões tomadas pela Diretoria foram baseadas na necessidade de melhorar as condições de trabalhos dos empregados e o atendimento aos clientes, levando em consideração um conjunto de medidas importantes sob o aspecto da governança e de uma ambiência favorável à produtividade, e para tanto, foram buscados subsídios em vários Pareceres e Notas Técnicas que instruíram a decisão.

Desde 2011, a FINEP decidiu pela melhoria das suas instalações na Praia do Flamengo 200, porém, os elementos e fatos surgidos em meio às providências de reforma do 13º andar do referido Edifício Praia do Flamengo (constatação da necessidade de reformas estruturais, por exemplo) exigiram um olhar mais ampliado sobre a maneira como deveriam ser feitas essas reformas/melhoria de instalações.

No ponto, cumpre rechaçar o entendimento de que a Finep teria quedado inerte e deixado de efetivar manutenção nos andares próprios e alugados que ocupava. Em verdade, foram adotadas ao longo dos anos medidas de conservação, tais como reformas de manutenção do 4º, 8º, 13º (parcial) e 22º andares e a instalação de quadro elétrico novo no 24º andar. Além disso, a Área de Logística elaborou diagnóstico da situação de infraestrutura dos andares, recomendando a sua integral reforma e, de certa forma, originando o processo que culminou com a opção pela mudança de sede.

Neste contexto, resta claro que nenhuma decisão foi tomada de forma apressada, tendo a decisão de ocupar o Ventura sido precedida de **fatos, análises técnicas, pesquisas de mercado com empresa especializada, parecer do Escritório de Arquitetura contratado para fazer o Projeto da reforma no edifício Praia do Flamengo e cálculos financeiros que deram perspectiva e tranquilidade à Diretoria para decidir.**

Toda esta vasta documentação foi apresentada pela FINEP aos auditores da CGU para demonstrar os ritos cuidadosos que foram seguidos e a forma criteriosa como a decisão foi tomada: **Memorandos, Notas Técnicas, Laudos Periciais, Relatórios, Fotos**. Porém, nos apontamentos e reuniões realizadas ficou evidente que para a equipe da CGU prevaleceu o entendimento de que “seria necessária a contratação de um estudo específico para avaliar qual seria a melhor opção: reformar o prédio da Praia do Flamengo ou mudar para o Ventura”.

Nesse sentido, é sobremodo importante compreender que há necessidade de se buscar um distanciamento e cuidado para que o entendimento de que “seria necessário um estudo mais amplo”, opinião de mérito com a qual não compactuamos, não pode impedir o **reconhecimento sobre a qualidade, o valor e a legitimidade dos documentos que foram produzidos para embasar a decisão da Diretoria da Finep, contendo os argumentos estratégicos, técnicos, logísticos, legais e financeiros pertinentes**. Em síntese: abordou e superou adequadamente todas as dimensões que gestores responsáveis e probos devem avaliar ao tomar uma decisão de gestão

Infelizmente, porém, a equipe técnica da CGU insiste em deslegitimar esta decisão em argumento centrado exclusivamente em uma análise acerca dos custos financeiros da mudança. E isto mesmo quando o próprio órgão de controle avalia como imprescindível à avaliação dos



custos efetivos da mudança o detalhamento minucioso dos valores que seriam despendidos em reforma da sede anterior.

É necessário um cuidado com o entendimento que algumas vezes enviesa o olhar e deslegitima decisões de mérito de uma gestão que já foram escrutinadas tanto pelo **Ministério Público da União - MPU** quanto pelo **Tribunal de Contas da União – TCU**.

Considerando a necessidade de objetividade deste documento, é importante trazer à reapreciação a questão da locação dos imóveis do Ventura por dispensa de licitação, sendo este o único ponto da mudança de sede efetivamente técnico a respeito do qual subsiste questionamento (os demais se cingem à opiniões de mérito de atos de gestão praticados regularmente, como se verá a seguir).

Como sabido no processo, a FINEP adotou o procedimento baseado no inciso X, art. 24 da Lei 8.666/93, o qual classifica como dispensável a licitação na forma abaixo:

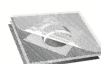
X - para a compra ou locação de imóvel destinado ao atendimento das finalidades precípua da administração, cujas necessidades de instalação e localização condicionem a sua escolha, desde que o preço seja compatível com o valor de mercado, segundo avaliação prévia

Tal enquadramento se deu com base nos seguintes fatos:

- O atendimento das finalidades precípua da Finep e a avaliação da Área de Logística de que o imóvel situado no Ed. Ventura era o único que atendia às necessidades da Finep porque, simultaneamente: (i) atendia a premissa fundamental da mudança, qual seja, não necessitar de reformas estruturais para a instalação da Finep, mas apenas de adequações para ocupação do espaço; e (ii) atendia aos demais critérios de proximidade do aeroporto Santos Dumont, número mínimo de vagas de garagem e metragem mínima. Assim, o condicionamento da escolha pelas necessidades de instalação e localização também foi adequadamente demonstrado.
- As informações sobre as necessidades de instalação e localização estão fartamente demonstradas nos documentos internos e nas fotos do imóvel locado, demonstrando que este era o único que já contava com piso elevado e teto rebaixado, instalação de ar condicionado, carpete de primeira linha que não permite a propagação de fogo, várias salas de reunião montadas em cada andar e persianas de primeira linha em todas as janelas.
- Por fim, laudo independente produzido previamente por empresa terceirizada e posteriormente **validado por informações prestadas pela Caixa Econômica Federal ao Ministério Público Federal** estabeleceu que o valor do aluguel era plenamente compatível com a prática de mercado.

Pois bem. A totalidade dos documentos apresentados à CGU no âmbito da presente análise foi apresentada, ainda no segundo semestre de 2014, ao Tribunal de Contas da União. O TCU – destinatário do Relatório de Contas que ora se contesta – analisou todo o processo e concluiu através do Acórdão nº 6.250/2014 – TCU – 2ª Câmara o que segue:

“É importante deixar registrado a complexidade envolvida, pois a mudança em tela, apesar de não ser incomum, abrange não só um elevado quantitativo de recursos financeiros, como também uma considerável reestruturação da empresa no que diz respeito ao novo ambiente de trabalho e, como não se pode deixar de lado, envolve também a imagem da empresa, seu relacionamento com seus empregados e com a sociedade. Além dessas questões deve-se considerar também a conciliação de todo o processo de mudança de sede com a legislação, nesse caso o estabelecido no inciso X do art. 24 da Lei 8.666/1993. Diante dos esclarecimentos apresentados juntamente com as informações constantes dos documentos acostados aos autos, não se observou a prática de ato irregular, erros de cálculos ou supressões pertinentes ao detalhamento das despesas envolvidas, sejam as relacionadas com a sede do bairro do Flamengo, sejam as relacionadas com o novo endereço. As justificativas apresentadas assim como



os detalhamentos das vantagens esperadas com a contratação estão bem definidas, expostas e justificadas, apesar de toda a complexidade envolvida. (...) grifo nosso

Assim, entendo, em conformidade com a unidade técnica, ante a apresentação de esclarecimentos e documentos pela Finep que afastaram a suspeita de presença de procedimentos irregulares no âmbito do processo de locação de imóvel para abrigar a nova sede da entidade, que a representação deve ser considerada improcedente.”

*A regularidade do enquadramento da locação do Ventura na hipótese descrita no inciso X, art. 24 da Lei 8.666/93 também foi corroborada pelo MPF que concluiu pela **“ausência de elementos mínimos que demonstrem que os administradores da empresa Finep, de forma dolosa, dispensaram indevidamente licitação para celebração do contrato de locação com VENTURA-II”***

Deve-se registrar também que perito do Ministério Público da União reconheceu a necessidade de reformas nos andares ocupados pela Finep. Com base neste diagnóstico isento e na conclusão de que as reformas não seriam possíveis na presença dos empregados, a d. Procuradoria da República concluiu pela regularidade da locação do Ventura mediante dispensa de licitação. Veja-se trechos da manifestação do MPF que aludem à perícia realizada e avalizam a regularidade da decisão de mudança:

“O Sr. Perito, então, fez vistoria nos dois prédios, ressaltando-se que a vistoria no Edifício Ventura foi realizada para fins de verificação dos parâmetros utilizados para a formação de locação (v. Laudo Técnico 061/2014/5ª CCR em fls. 324/348). (...)

Pelo laudo apresentado pelo Sr. Perito, portanto, realmente são necessárias reformas nos andares do Prédio da Praia do Flamengo. Por óbvio, tal reforma não poderia ser realizada na presença dos servidores, sob pena de prejudicar o andamento de suas atividades. Assim sendo, a alegação da FINEP acerca de que eventual reforma na atual sede apenas ocorreria de forma escalonada e demandaria um novo espaço provisório para alocar os servidores torna-se plausível.

Em relação às características do Prédio Ventura, entendeu o Sr. Perito que os andares deste edifício preencheram os quesitos elencados pelo administrador como necessários para o desenvolvimento de suas atividades precípua, in verbis:

“Dessa forma, entende-se que um dos requisitos presentes na Lei nº 8.666/1993 para o cumprimento da locação, por meio de dispensa de licitação, que é a finalidade precípua que condicione a escolha foi atendida, pela documentação apresentada, em especial, a relação de imóveis vistoriados pela FINEP.

De fato, cabe ao administrador buscar no mercado locatício, o imóvel que atenda suas necessidades gerenciais e não, exclusivamente, aquele que ofereça o menor custo de contratação.

Ora. O imóvel tem natureza infungível, logo, é praticamente impossível haver comparação absoluta de preços, motivo pelo qual o elenco dos quesitos apresentados pela FINEP como justificadores de sua opção (entre estes a localização e necessidades de instalação), mostrou-se razoável e condizente com a nova proposta estratégica da empresa no mercado de financiamento de pesquisa. (...)

ASSIM SENDO, RESTOU DEVIDAMENTE JUSTIFICADA A RAZÃO PELA QUAL O PRÉDIO DO IMÓVEL VENTURA FOI CONSIDERADO NECESSÁRIO E ADEQUADO PARA O DESENVOLVIMENTO DAS ATIVIDADES PRECÍPUAS DA FINEP, EM CONSONÂNCIA AO ARTIGO 24, X DA LEI N. 8666/93.” (grifos do original)

A manutenção do apontamento de uma suposta irregularidade no procedimento de dispensa de licitação – já amplamente analisado por mais de uma instituição fiscalizadora – com base em uma suposta ausência de economicidade de escolha, explicita um viés que nos parece ter sido influenciado pela atmosfera que cercou a mudança de sede da Finep e que merece uma reavaliação ponderada da própria CGU.



Cumpra registrar, ainda, que todo o destaque conferido ao processo que culminou na mudança de sede da Finep se deu em um contexto de resistências à modernização da empresa e a defesa de um corporativismo avesso ao interesse público que lançou incessantemente denúncias vazias com o objetivo de confundir e obstar a modernização da Finep, que estava sendo materializado a partir de uma agenda pública transparente e objetiva. A mudança de sede, nessa agenda, era apenas um pequeno ponto, nem de longe o mais importante.

I.3 - A decisão de mudança como um ato de gestão da Diretoria Executiva da Finep e as consequências deste enquadramento.

Ponto a se destacar é o fato de que a decisão da Diretoria Executiva da Finep que autorizou a mudança de sede da empresa consubstanciou ato de gestão, conforme já reconhecido ao longo do Relatório de Contas que ora se questiona.

O ato de gestão, em seu próprio conceito, traz em si a ideia de discricionariedade do administrador para eleger, segundo critérios de razoabilidade, a opção que melhor se adequa ao caso concreto. Assim, um ato de gestão tem insito em si a discricionariedade no que se refere ao **mérito do ato praticado.**

O mérito do ato administrativo, segundo Celso Antônio Bandeira de Mello, é o campo de liberdade suposto na lei e que efetivamente venha remanescer no caso concreto, para que o administrador, segundo critérios de conveniência e oportunidade, decida-se entre duas ou mais soluções admissíveis perante a situação vertente, tendo em vista o exato atendimento da finalidade legal, ante a impossibilidade de ser objetivamente identificada qual delas seria a única adequada. (MELLO, Celso Antônio Bandeira de – Curso de Direito Administrativo, 29ª ed., p. 981)

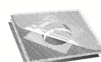
Ora, tem-se assim que o reconhecimento pela própria CGU que a decisão de mudar consubstancia ato de gestão impõe a conclusão de que os gestores da Finep, exercendo juízo de conveniência e oportunidade teriam liberdade para escolher dentre dois caminhos: reforma integral de 12 andares do PF 200, sendo 7 andares próprios e 5 alugados em um período estimado de dez anos ou mudança em período inferior a um ano para local que pudesse, de pronto, albergar a nova Finep e propiciar condições de trabalho e de atendimento adequadas e condizentes com a missão institucional da empresa.

Esta escolha deverá obedecer a critérios de razoabilidade¹. Em síntese, a decisão precisaria estar embebida de necessidade, adequação e proporcionalidade em senso estrito. Ora, a opção por mudar atende integralmente a estes filtros de razoabilidade. Vale dizer: (i) as condições das instalações eram comprovada e reconhecidamente inadequadas, justificando a necessidade de mudança; (ii) as novas instalações eram fisicamente adequadas, conforme atestado pelo laudo do perito do Ministério Público Federal, e permitiam o reposicionamento estratégico da Finep e de sua nova marca de forma eficiente; e (iii) os benefícios advindos da mudança compensam os custos (financeiro, logísticos, jurídicos, etc) decorrentes da opção de mudar.

Ocorre, porém, que a d. CGU pretendeu ir além. Condenou a opção dos gestores por discordar de suas conclusões de mérito. E isto está explicitado no próprio texto do relatório. Vejamos:

“Tendo em vista os argumentos do gestor, depreende-se que a mudança da sede da Finep decorre da visão da Diretoria da Entidade no sentido da ‘melhoria das instalações físicas e condições de trabalho’ e da ‘melhoria do atendimento aos clientes empresariais’, conforme aduzido acima. Todavia, entendemos que ficou caracterizada a necessidade de reformas das instalações do Edifício PF 200, que estavam

¹ Ainda sobre o princípio da razoabilidade, Celso Antonio Bandeira de Mello o classifica de forma singular identificando-o com a obediência de critérios racionalmente aceitáveis segundo o senso comum, ou seja, conforme a razão do chamado homem médio. Esse critério buscaria invalidar condutas "desarrazoadas, bizarras, incoerentes ou praticadas com desconsideração às situações e circunstâncias que seriam atendidas por quem tivesse atributos normais de prudência" e sensatez, bem como disposição de acatar as finalidades da lei que ampara o ato praticado (MELLO, 1999, p. 66).



inadequadas, e não a imprescindibilidade de mudar para nova sede.” (fls. 113 do Relatório de Contas)

*Ora, os gestores da Finep **não** precisam – para não ter sua responsabilidade apurada – convencer o órgão de controle interno de que seu ato era o único a ser tomado na situação (imprescindível). Isto porque, não é condição para regularidade do ato que o auditor posteriormente entenda que, naquela posição, teria adotado o mesmo caminho. Em nosso entendimento, tal atitude do órgão de controle externo demonstra uma extrapolação de atribuição da CGU ao entrar no mérito da decisão gerencial, o que é absolutamente vedado.*

Veja, ao final do Relatório de Contas resta reconhecido que as instalações estavam inadequadas, mas ainda assim conclui-se que o gestor não poderia agir da forma que considerasse a mais adequada para atender à sua finalidade – conceder instalações dignas a colaboradores e clientes. Para tanto, precisaria convencer o auditor não de que o ato era necessário, adequado e proporcional para atender a finalidade que visava, mas sim que era o único possível (imprescindível) na hipótese.

Em suma: a despeito de reconhecer a decisão de mudar como uma decisão de gestão, a CGU infelizmente negou-lhe sua característica distintiva, a discricionariedade.

Cumpra salientar, como ponderação final, que no que se refere à análise das contas das gestões de empresas estatais a CGU emite relatório e o encaminha para apreciação e julgamento pelo Tribunal de Contas da União a quem compete, no exercício de sua função judicante, a apreciação das contas dos administradores públicos.

Pois bem. O TCU já analisou a totalidade da documentação referente ao procedimento de dispensa de licitação do contrato de locação e considerou o procedimento absolutamente regular, como já explicitado. Além disso, o tribunal tem consolidada jurisprudência no sentido de que em respeito à discricionariedade administrativa, somente são possíveis deliberações de caráter coercitivo em relação a atos discricionários quando há algum tipo de ilicitude quanto aos elementos vinculados de tais atos, que são a competência, a forma e a finalidade, ou em caso de inexistência do motivo para a sua prática.

O que se coloca é:

- (i) o próprio destinatário do relatório (TCU) considera que em atos discricionários – como reconhecidamente a decisão de mudança de sede é – o que deve ser avaliado é a licitude da competência, a forma e a finalidade, além da existência de motivo para prática do ato;*
- (ii) no âmbito de análise deste relatório não há qualquer indicação de que os atos praticados pelos gestores da Finep tiveram vício de competência, forma, finalidade ou ainda que o motivo para a prática dos atos de mudança inexistiu.*

Assim os gestores se questionam o motivo de recomendações coercitivas e de apuração de responsabilidade quando o destinatário do relatório já tem entendimento consolidado que este tipo de deliberação não é sequer possível quando se analisa atos discricionários. Os signatários não compreendem, portanto, a finalidade de recomendações graves que se sabe de antemão que não podem ser acolhidas pelo TCU, por serem consideradas inadequadas na hipótese.

I.4 - Análise do descompasso entre as conclusões finais do trabalho conduzido pela CGU no Rio de Janeiro em relação à mudança e as recomendações propostas.

Neste ponto, cumpre destacar de forma preliminar que a CGU ouviu e considerou os dados trazidos pela Finep ao longo de todo o processo de controle. No âmbito desta dialética, acabou por acolher integralmente ou parcialmente inúmeros argumentos suscitados, alterando substancialmente suas conclusões.

Neste elogiável processo de troca e de acolhimento de ponderações, porém, verificou-se que embora inúmeras conclusões tenham sido alteradas, as recomendações sobre os pontos que permaneceram restaram praticamente inalteradas.



A CGU reconheceu explicitamente (i) que havia necessidade de adequação das instalações de PF 200; (ii) que **não** há indício de superfaturamento, favorecimento de terceiros ou qualquer ilegalidade deste tipo no processo de dispensa de licitação para locação do Ed. Ventura ou nos processos administrativos relacionados à mudança de sede; (iii) que não há qualquer vício de forma, competência ou finalidade nos processos relacionados à mudança de sede; (iv) que os valores da locação do Ventura e dos produtos/serviços contratados em razão da mudança estão dentro dos valores de mercado.

E mais: a análise do controle externo que prevaleceu após o longo do processo de fiscalização (p. 138 e ss. do Relatório de Contas), não indicou eventual dano ao erário ou mesmo a caracterização de ato potencialmente antieconômico, demonstrando que este tipo de concepção sobre a mudança de sede foi desconstruída ao longo do estudo do caso. Porém, a recomendação de apuração de responsabilidade tanto pela decisão da mudança de sede quanto pela autorização de dispensa de licitação da locação equivocadamente remanesceu.

Análise do Controle Interno

Cabe esclarecer que a versão preliminar do Relatório foi alterada em razão dos argumentos e documentos apresentados pelo gestor. De toda forma, ratificamos nosso entendimento da fragilidade da análise que embasou a decisão pela mudança de sede, bem como da inadequação da contratação direta da locação, conforme argumentos a seguir apresentados.

Análise das instalações do edifício Praia do Flamengo n.º 200.

Inicialmente, cabe ressaltar que a Diretoria Executiva da FINEP, por unanimidade, autorizou a alteração da sede institucional da FINEP, mediante a Resolução da Diretoria n.º 185/2014, de 14/08/2014, “considerando a importância de melhorar as atividades da FINEP na cidade do Rio de Janeiro, bem como as condições de trabalho dos seus empregados”. Desta forma, muito embora a FINEP tenha alegado que “está reestruturando suas atividades, com a mudança de escritório do Rio de Janeiro ocupando posição central em sua estratégia empresarial”, essa motivação não é a que consta da referida Resolução da Diretoria.

No mesmo sentido, destaca-se a Nota Técnica ALOG n.º 01/2013, de 10/12/2013, segundo a qual o que havia era uma necessidade melhoria na estrutura existente da Sede no PF 200, superando alguns desafios como “mobiliário inadequado, instalações sem padronização e infraestrutura física inadequada e defasada”, além da necessidade de comportar mais 40 funcionários. Naquele momento, de acordo com a citada Nota Técnica, o que se estava decidindo era a melhor alternativa entre duas hipóteses: “(a) permanecer no atual endereço, efetuando as reformas estruturais necessárias; e (b) mudar a sede da Empresa na cidade do Rio de Janeiro, a partir da análise dos custos envolvidos”. Na conclusão da nota técnica, a Superintendência da Área de Logística (ALOG) solicita parecer da Área Financeira e de Captação quanto à sustentabilidade financeira da alternativa de mudança e modernização proposta. Ressalta-se, portanto, a possibilidade estratégica de não mudar de Sede caso a análise dos custos envolvidos demonstrasse que era mais vantajoso economicamente realizar as reformas estruturais necessárias à adequação do PF 200 às necessidades da empresa acima descritas.

Atendendo à solicitação da ALOG, a Superintendência da Área Financeira e de Captação da FINEP (AFC) elabora a avaliação financeira para a troca de sede, consubstanciada na Nota Técnica AFC s/nº, de 12/12/2013, que conclui que a decisão pela mudança de sede “deverá gerar economia à FINEP de, pelo menos, R\$ 156.652,53



mensais, dado pela economia da não realização de obras e ganho de escala na utilização por metro quadrado.”

Como demonstrado, a análise financeira que amparou a decisão pela mudança de sede provou-se bastante frágil, uma vez que deixou de considerar diversas premissas fundamentais para a devida valoração do impacto financeiro, e adotou outras premissas provenientes de avaliações informais ou genéricas, que se mostraram infundadas. Assim, demonstrou-se não só que a alegada economicidade é insubsistente, como também que a decisão pela mudança de sede foi bastante onerosa à FINEP.

Neste sentido, há que se considerar, ainda, que os desafios relacionados a “mobiliário inadequado”, “instalações sem padronização” e “necessidade de aumento da área disponível para a alocação dos novos funcionários” poderiam ser superados sem a necessidade premente de mudança de Sede, desde que houvesse disponibilidade de área para locação ou venda no próprio PF 200. Apenas para superar o desafio da inadequação e defasagem da infraestrutura física é que havia a necessidade de avaliação do ponto de vista econômico, visando embasar a opção de uma eventual mudança de sede caso os custos envolvidos na permanência na sede anterior se mostrassem antieconômicos. Assim, o objetivo estratégico destacado pelo gestor de “garantir a infraestrutura física e o ambiente tecnológico adequado às atividades”, definido em seu mapa estratégico, poderia ser atingido sem a mudança de sede. Dessa forma, a peça central na estratégia de reposicionamento da Finep é a adequação da infraestrutura física e não a mudança de sede.

Cabe ressaltar, ainda, que embora a aludida Nota Técnica da ALOG informe que foi no curso da execução do contrato formalizado com o escritório de arquitetura Andrade Azevedo que “verificou-se que no presente momento as instalações da empresa no Rio de Janeiro são insuficientes e inadequadas, do ponto de vista de sua estrutura, para acomodar a força de trabalho desta Empresa,...” já era conhecido da empresa o precário estado de conservação em que se encontravam os andares ocupados pela FINEP no Ed. Praia do Flamengo, n.º 200, sem realização de adequada manutenção nos últimos anos, conforme registrado no laudo técnico, não datado, elaborado pela Penco Projetos e Consultoria Ltda. A CGU inclusive já havia se manifestado sobre a fragilidade dos controles internos administrativos da gestão patrimonial de bens imóveis, conforme Relatório n.º 201306101, referente à avaliação da gestão de 2012, uma vez que se evidenciou ausência de planejamento relativo às necessidades de manutenção dos imóveis próprios e locados de terceiros, bem como de avaliação dos riscos inerentes à gestão patrimonial, dada a inexistência de procedimentos, rotinas e formalização de responsabilidades afetas à gestão patrimonial dos imóveis. Contudo, não foi consta do processo nenhum laudo técnico identificando a necessidade imediata de desocupação do imóvel, que determinasse uma solução de curto prazo, conforme a solução adotada.

2) Sobre as estimativas de preços das reformas estruturais no Praia do Flamengo 200:

Tendo em vista a alegação da própria FINEP no sentido de que “uma decisão somente deve ser avaliada a partir do cenário e premissas que a subsidiam”, mantém-se a posição de que a empresa naquele momento buscava analisar os custos envolvidos na mudança de sede com o intuito de decidir sobre a permanência ou não da sede no PF 200.

Neste sentido, mantém-se imprescindível, a nosso ver, o conhecimento do correto custo das obras necessárias no PF 200 para a decisão a ser tomada. De acordo com os



documentos disponibilizados, mais especificamente MEMO ESB n.º 800.054/2013, de 10/05/2013, o plano de ação para a reforma do 13º andar do edifício Praia do Flamengo 200, registra o seguinte:

“Estudos iniciais informam que a implementação de um novo projeto arquitetônico poderia envolver aproximadamente 3,5 milhões de reais(...)”

Em nota (nota 2 do referido memorando), registrou-se a seguinte ressalva:

“Em decorrência das instalações do prédio serem muito antigas, a margem de erro da estimativa apresentada é relevante. Os valores exatos serão conhecidos após a elaboração de projeto básico, cujo desenvolvimento será atribuído a uma empresa especializada em arquitetura corporativa. Ressaltamos que o valor total da reforma dependerá fundamentalmente do programa de necessidades definido pela FINEP.”

Preliminarmente, destacamos que, não obstante os estudos iniciais tenham apontado para o valor de R\$ 3,5 milhões, referente à reforma do 13º andar do edifício Praia do Flamengo, 200, foi adotada a estimativa de R\$ 2,5 milhões por andar, sem a apresentação de justificativa atinente. Por outro lado, ressaltamos que não foi elaborado projeto básico da reforma e nem definido o programa de necessidades da FINEP, de forma que o gestor optou por correr o risco de tomar sua decisão pela mudança de sede com base em estimativa de valores sujeita a margem de erro relevante. Ademais, é importante ressaltar que mesmo para locar seus imóveis próprios no PF 200 a FINEP precisará arcar, ao menos em parte, com o custo das obras necessárias, sendo este outro motivo relevante para que houvesse realizado o levantamento adequado destes custos.

Cabe ainda salientar que não foi a CGU quem inferiu que o montante estimado de R\$ 2,5 milhões por andar se referia à reforma da Sede da Superintendência Regional de São Paulo, mas sim obteve essa informação da própria FINEP, em resposta encaminhada por meio do MEMO/ALOG/013/2015, de 09/02/2015:

“Em outras palavras, para que o edifício PF 200 estivesse nas mesmas condições de infraestrutura que o Edifício Ventura ou a nova sede de São Paulo, seria necessário desembolsar R\$ 2.500,00/m2 a mais do que estava sendo gasto para executar as adequações no escritório de São Paulo”.(grifo nosso)

Sobre a comparação deste custo estimado com o índice CUPE (Custos Unitários Pini de Edificações) de maio de 2013, concordou-se com a necessidade de inclusão de percentual de BDI (adotou-se o valor sugerido de 25%). Cabe esclarecer, no entanto, que o custo utilizado como comparação no relatório refere-se, especificamente, ao custo de construção de edificação de uso comercial com elevador fino, conforme se verifica na tabela a seguir:

Tabela: CUPE - Custos Unitários Pini de Edificações (R\$/m2). Mês de referência: maio/13. Rio de Janeiro - RJ

Uso de Edificação	Custo Total
Habitacional	
Residencial fino (1)	1.685,87
Residencial médio (2)	1.259,27
Residencial popular (3)	1.004,15
Sobrado popular (11)	1.138,52
Prédio com elevador fino (4)	1.313,63
Prédio com elevador padrão médio alto (12)	1.252,75



site	Prédio com elevador médio (10)	1.211,81
	Prédio sem elevador médio (5)	1.330,15
	Prédio sem elevador popular (6)	992,76
	Comercial	
	Prédio com elevador fino (7)	1.380,79
	Prédio sem elevador médio (8)	1.437,10
	Clinica Veterinária (14)	1.339,48
	Industrial	
	Galpão de uso geral médio (9)	1.178,34

Fonte:

<http://guiadaconstrucao.pini.com.br/>

Quanto ao valor informado como custo desembolsado pelo BNDES em reforma para instalação em Edifício, verifica-se que a documentação encaminhada não traz a descrição do objeto, qual seja, “obras de reforma e prestação de serviços de engenharia no Departamento Regional Sul – DESUL” é possível garantir que se tratam de obras/serviços mais ou menos complexos que aqueles a serem realizados no Edifício Praia do Flamengo 200. Para tal afirmativa seria necessária a comparação entre as especificações técnicas das duas obras, o que não ocorreu.

Nesse sentido, reafirmamos a imprescindibilidade da elaboração de estimativa detalhada do custo das obras necessárias para a reforma da sede na Praia do Flamengo, de forma a subsidiar a correta tomada de decisão acerca da economicidade de permanecer na antiga sede ou mudar para uma sede nova. Como consequência, consideramos que restou prejudicada a análise de custos da reforma apresentada pela FINEP.

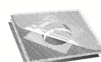
4) Sobre as estimativas de valores da venda dos andares do Edifício Praia do Flamengo 200:

Manteve-se o entendimento de que tendo em conta as vultosas quantias envolvidas na análise financeira levada a efeito pela FINEP, entendemos que o valor informado pela empresa CBRE não dispensa o laudo de avaliação, servindo apenas como dado de comparação. A esse respeito inclusive, cabe ressaltar o Memorando n.º 0087/2014, de 02/04/2014, que trata de avaliação feita pelo Departamento de Avaliação e Acompanhamento de Garantias – DAAG em dois andares do PF 200 de propriedade da FINEP e que conclui que “o valor unitário final do avaliando é igual a R\$ 14.535,25”. Multiplicado pelos 999,0 m², temos como valor médio unitário do andar no PF 200: R\$ 14.520.714,75.

Ressalte-se que o próprio documento da DAAG cita que “como os valores dos elementos amostrais, em sua totalidade, se tratam de ofertas de mercado e não de negócios concretizados, é necessária a aplicação de um deságio relativo à elasticidade da oferta, que é prevista na NBR 14.653-2/2011 e de valor igual a 10%”.

8) Sobre a afirmação: “... até 04/03/2015 apenas um andar havia tido seu contrato rescindido”.

Embora sejam compreensíveis as razões da FINEP para a manutenção dos contratos dos andares locados, entendeu-se que, independentemente da ação da AFIN, deveria ter sido considerado na análise prazo realista de devolução dos andares, uma vez que seria necessária a desocupação e também intervenções para viabilizar a devolução dos mesmos.



10) Sobre a afirmação: “... não vislumbramos óbice à realização destas ações nas dependências da antiga Sede, com os mesmos ganhos, motivo pelos quais entendemos que esta não poderia ser a razão principal alegada, mas sim a economicidade.”

Importa esclarecer que não se discorda da existência de benefícios com a mudança para a nova Sede, tais como os advindos da ocupação de andares com metragem quadrada superior em termos de sinergia da equipe, bem como de economia financeira nos contratos de prestação de serviços de segurança e vigilância, a título exemplificativo. No entanto, questiona-se aqui a análise realizada à época da decisão para avaliar a mudança sob o prisma da responsabilidade financeira do investimento, que concluiu que haveria ganho mensal pela FINEP, em razão da mudança para o Ventura, de R\$ 156.652,53, baseada em premissas insuficientes e em estimativas de custos não embasadas em orçamentos detalhados, levando a que, de fato, a empresa tenha deixado de contabilizar custos relevantes no momento da análise financeira, comprometendo a qualidade da tomada de decisão do gestor. A questão é, portanto, que não houve uma adequada análise se este custo efetivo poderia ser considerado responsável frente aos potenciais benefícios vislumbrados.

Ademais, verifica-se que este mesmo benefício de ocupação de andares com metragem quadrada superior poderia ser obtido com a mudança para outros edifícios de localização no Centro, assim como o Ventura, a um custo de locação significativamente inferior ao daquele prédio, conforme avaliação apresentada pela própria FINEP.

Análise da dispensa de licitação

Reiteramos que os valores mensais do contrato de locação dos seis andares do edifício Ventura Corporate Towers estão dentro da realidade de mercado. Contudo, ratificamos que as razões de dispensa de licitação não estão configuradas, haja vista a existência de outros imóveis que atendiam aos critérios definidos pela Diretoria da FINEP, quais sejam: (1) área de no mínimo 9.000 m²; (2) mínimo de 100 vagas de garagem; (3) localização na Zona Sul e/ou Centro a um raio máximo de 10Km do aeroporto Santos Dumont.

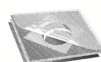
Ainda que o gestor tenha se manifestado no sentido de que esses critérios serviriam apenas para avaliação inicial dos imóveis, destacamos que não foram formalizados outros critérios posteriormente, de forma que, em prol da transparência e objetividade, a análise deve se basear nos três critérios reproduzidos acima.

O gestor admite a existência de outros imóveis que atendiam às necessidades da FINEP, conforme MEMO/ALOG/013/2015, de 09/02/2015:

“Como será demonstrado a seguir, a opção pelo Edifício Ventura Corporate Towers quando comparado às demais opções consideradas é a que melhor atendia à FINEP, tanto do ponto de vista de instalações e infraestrutura, localização e disposição de planta, quanto do ponto de vista econômico.”

Se o Edifício Ventura é o que melhor atendia às necessidades da FINEP, certamente havia outros imóveis que também atendiam, afastando, portanto, a aplicabilidade do inciso X do art. 24, Lei 8.666/93, uma vez que as necessidades de instalação e localização não condicionaram a escolha do imóvel.

Havia, pelo menos, três imóveis que atendiam aos critérios estipulados, quais sejam: CA Cidade Nova, Presidente Business Center e Ventura Corporate Tower. Dentre os três, o



valor mais caro de locação era do último. Dessa forma, a escolha do imóvel contrariou o princípio da economicidade.

Com relação aos argumentos apresentados pelo gestor referentes às melhores condições de instalação do Edifício Ventura, destacamos que o mesmo demandou gastos adicionais para implantar a infraestrutura da empresa (Pregão Eletrônico n.º 22/2014 e Pregão Eletrônico n.º 34/2014), estimados em R\$ 9,7 milhões. Assim, verifica-se que este valor poderia ser aplicado em qualquer dos imóveis que atenderam aos critérios de eleição, mostrando-se injustificada a escolha do Edifício Ventura em razão de necessidade de instalação.

De acordo com o informado, no Ed. C.A Cidade Nova os andares seriam entregues com piso elevado e forro modular instalados. Ou seja, os custos de infraestrutura neste empreendimento seriam certamente diferentes dos envolvidos no Ed. Ventura e no Ed. Presidente Business, cujos andares seriam entregues apenas com preparação para forro e piso elevado. Da mesma forma, o tempo de reforma para implantar a infraestrutura em cada uma dessas opções seria igualmente diverso, devendo ter sido objeto de análise pela FINEP.

Também se entende que deveria ter sido objeto de análise o custo de locação durante a vigência do contrato. Apenas como exemplo, entre o valor pedido (não negociado) do Ed. CA Cidade Nova, de R\$ 90,00 por m², e o valor contratado no Ed. Ventura, de R\$ 160,00 por m², há uma diferença de custo de R\$ 70,00 por m². Em 10 anos de contrato, já considerando os descontos no valor do aluguel do Ventura nos dois primeiros anos, e adotando a metragem de 9.000 m² estipulada como premissa pela Diretoria Executiva, essa diferença representa cerca de R\$ 71,5 milhões, que não foi considerada no processo decisório da FINEP.

Ademais, cabe acrescentar que a opção pelo Edifício Ventura já havia sido manifestada pelo o gestor na época da decisão da mudança de sede, conforme se verifica no texto reproduzido no campo Manifestação do Gestor, item 2 (Sobre as estimativas de preços das reformas estruturais no Praia do Flamengo 200):

“Mas, para embasar sua tomada de decisão relativa à mudança de sede, certamente a Finep necessitava estimar o valor referente às reformas estruturais no edifício PF 200. Para tanto, solicitou esta informação ao escritório de arquitetura vencedor da Tomada de Preços 01/2013, cujo objeto era a “Contratação de serviços técnicos especializados para elaboração de projeto arquitetônico corporativo completo, fiscalização e gerenciamento de obra, destinados às reformas dos escritórios da Finep”, que previa a adequação do escritório da nova sede de São Paulo e o projeto para o escritório do Rio de Janeiro.

Em resposta, o escritório de arquitetura informou que “o investimento necessário no edifício atual (PF 200) para colocá-lo em condições adequadas de uso, comparável às instalações em São Paulo e ao que será no Edifício Ventura, demandará um custo adicional estimado de R\$ 2.500/m² a mais do que o previsto em São Paulo.” Em outras palavras, para que o edifício PF 200 estivesse nas mesmas condições de infraestrutura que o Edifício Ventura ou a nova sede de São Paulo, seria necessário desembolsar R\$ 2.500/m² a mais do que estava sendo gasto para executar as adequações no escritório de São Paulo. Como a área bruta do andar do PF 200 é de 1.000 m², tem-se um custo de obra estrutural de R\$ 2.500.000,00 por andar. Ressalte-se que este valor é referente apenas à reforma estrutural, ou seja, sem a contabilização da adequação do espaço ao novo layout.”

(grifo nosso).

Em sua manifestação de 25/09/2015, o gestor acrescenta que os impactos operacionais e os riscos envolvidos na realização de reforma estrutural, embora não tenham sido formalizados como premissas para seleção de imóveis a serem visitados, foram



norteadores de todo o processo de decisão sobre a mudança de sede. Acrescenta, ainda, o “esforço operacional e administrativo necessário para uma reforma deste porte – estrutural”. Inicialmente, discorda-se da necessidade de realização de obras “estruturais”, seja no Ed. Praia do Flamengo 200, seja em quaisquer das demais três opções aventadas para a mudança de sede (Ventura, Presidente Business e CA Cidade Nova). Isso porque não foram apresentados quaisquer laudos que condenassem a estrutura destes edifícios, mas somente comprovaram a necessidade de reforma na infraestrutura dos mesmos. Por outro lado, todo o processo de escolha dos imóveis faz remissão às premissas previamente definidas pela Diretoria Executiva, quais sejam, localização, quantidade de vagas e metragem, inclusive com portfólio apresentado pela empresa CBRE adequado a estas mesmas premissas. Portanto, não foram apresentados como opção, e nem escolhidos para visita, apenas imóveis que não demandassem reformas (de infraestrutura), motivo pelo qual não se acata tal manifestação.

Se se admitissem os argumentos finais do gestor no sentido de que os outros endereços (Presidente Business e CA Cidade Nova, dentre outros) não atendiam às necessidades da FINEP, mister se faria reconhecer falhas nas premissas estabelecidas pela Diretoria Executiva e se considerar prejudicado todo o esforço operacional e gerencial empregado pela FINEP no processo de levantamento e visita das opções de imóveis, bem como o trabalho de análise realizado pela empresa CBRE de levantamento de portfólio, inclusive o pagamento pelo serviço prestado, porque equivocadamente definido, uma vez que não foi considerada a característica de imóveis que não demandassem reformas.

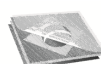
Quanto ao posicionamento de que os serviços de engenharia executados no Ed. Ventura não foram de “reforma”, mas tão somente de “instalações”, ratificamos nosso entendimento de que a mudança para o Edifício Ventura suscitou a reforma do mesmo, compreendendo projeto e execução de instalações elétricas, hidráulicas, de ar condicionado, de cabeamento estruturado e de combate a incêndio, ao custo estimado de R\$ 9,7 milhões.

Quanto à alegação de que “os projetos e serviços executados para ocupação da Finep no edifício Ventura não seriam os mesmos requeridos para ocupação do edifício C.A. Cidade Nova ou Presidente Business Center, nem assim seriam o tempo e o esforço operacional para tal”, conforme já exposto, entende-se que caberia à FINEP, para adequada motivação da escolha, demonstrar a relação custo x benefício de cada opção, considerando que as três possuíam diferentes custos de locação, diferentes necessidades de reforma e, conseqüentemente, distintos prazos para conclusão e mudança.

Sobre a discordância quanto à afirmativa feita de que a FINEP já havia manifestado a opção pelo Ed. Ventura na época da decisão sobre permanecer ou mudar de sede, ratificamos nosso entendimento, tendo em vista a manifestação do escritório de arquitetura, à época, de que “*o investimento necessário no edifício atual (PF 200) para colocá-lo em condições adequadas de uso, comparável às instalações em São Paulo e ao que será no Edifício Ventura, demandará [...]*” não dá margem à dúvida.

Acerca da nova manifestação encaminhada em 19/11/2015, temos a esclarecer o que segue:

Novamente, cabe refutar o argumento de que o “reposicionamento da empresa” e a necessidade de “reorientação de seus processos e políticas”, indicariam, de forma direta, a necessidade de mudança da empresa para uma nova Sede. Apenas para superar o



desafio da inadequação e defasagem da infraestrutura física é que haveria esta necessidade, conforme já exaustivamente fundamentado.

Com efeito, a questão da mudança de Sede, conforme esclarece o próprio processo, tem início em uma necessidade urgente de realização de reformas para adequação da infraestrutura das instalações da FINEP, que se encontravam comprometidas. A partir desta necessidade é que passa a ser discutida a melhor opção para a empresa, entre se manter no atual endereço, realizando as obras de infraestrutura necessárias, ou se mudar para uma nova Sede.

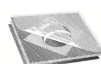
Assim, como consequência lógica, para decidir entre a manutenção da Sede no atual endereço ou a mudança para um novo endereço, foi solicitado estudo financeiro do impacto de cada um dos cenários, visando, de acordo com a própria FINEP, que a decisão a ser tomada fosse responsável do ponto de vista econômico.

Sobre esse aspecto, inclusive, é imperioso destacar que o ato de gestão de decisão pela mudança de Sede da FINEP, ainda que discricionário, precisava estar revestido de razoabilidade, como a própria manifestação do gestor faz lembrar. Cabe nestes casos, conforme farta doutrina, a análise do caso concreto e, mediante a razoabilidade da decisão, a verificação se a mesma é correta ou não. Assim, na análise do caso concreto, esta CGU entendeu pela falta de razoabilidade da decisão tendo em vista a mesma estar fundamentada em parecer financeiro que se apresenta flagrantemente frágil, desconsiderando premissas básicas que, sozinhas, seriam capazes de gerar um ônus estimado em R\$ 25,8 milhões aos cofres públicos no período de 15 meses (de abril de 2014 e junho de 2015), em oposição ao benefício de R\$ 2,3 milhões no mesmo período (R\$ 156.652,53 por mês) conforme conclusão do estudo.

Muito embora o gestor aponte em sua manifestação, para justificar a necessária razoabilidade de seu ato, que “(...) os benefícios advindos da mudança compensam os custos (financeiro, logísticos, jurídicos, etc) decorrentes da opção de mudar”, a verdade é que não há qualquer comprovação desta compensação na manifestação encaminhada. Aliás, sequer há como mensurar objetiva e isoladamente os benefícios advindos da mudança para que seja possível avançar por essa conclusão. Por outro lado, os custos (financeiro, logísticos, jurídicos, etc) da mudança de sede podem ser comparados aos mesmos custos de opção de reforma para adequação da atual Sede às necessidades de infraestrutura e de reposicionamento levantadas pela FINEP, motivo pelo qual esta CGU entendeu pertinente recomendar à empresa a realização de novo estudo considerando todas as premissas necessárias.

Não se trata aqui de “convencer o controle interno de que seu ato era o único a ser tomado na decisão (imprescindível)” como aponta o gestor, mas de demonstrar, inequivocamente, a razoabilidade do mesmo.

Outro ponto importante a ser esclarecido é que as opiniões dos demais órgãos de controle citados, TCU e Ministério Público, não vinculam a opinião da CGU, que possui independência para, enquanto órgão de controle interno do poder executivo federal, realizar suas próprias análises e obter suas convicções próprias, que podem até ser distintas das dos demais órgãos de controle. Aliás, as decisões dos citados órgãos não vinculam sequer os próprios, que poderão, em outras oportunidades, se assim entenderem adequado, rever seu posicionamento anterior.



Em relação à opinião do MPU, cabe discordar do gestor quando admite que esta CGU tem opinião divergente à daquele órgão quando o mesmo constata que “*não há elementos mínimos que demonstrem que os administradores da empresa FINEP, de forma dolosa, dispensaram indevidamente a licitação para a celebração do contrato de locação com VENTURA II-A FUNDO DE INVESTIMENTO IMOBILIÁRIO S/A DTVM, para o aluguel de seis andares do(...) Edifício Ventura Corporate Towers. Por outro lado, não há elementos mínimos que indiquem que, em decorrência de tal contratação, houve a obtenção de vantagem indevida para as partes contratantes ou terceiro” (grifo nosso). No presente relatório não foram apontadas a existência de dolo na dispensa indevida de licitação, tampouco a existência de elementos processuais que caracterizassem a obtenção de vantagem indevida para as partes contratantes ou terceiros.*

Acerca da dispensa indevida de licitação, não há como acatar a justificativa do gestor de que o Ed. Ventura era o único que atendia às necessidades da FINEP, em razão de atender à premissa fundamental da mudança, qual seja, “não necessitar de reformas estruturais para a instalação da FINEP, mas apenas de adequações para ocupação do espaço”. A “premissa fundamental” alegada pelo gestor não existe de forma explícita nos documentos que compõem o processo, sendo por este motivo, inclusive, que a FINEP contratou os serviços da empresa CBRE para buscar locais que atendessem somente as três demais premissas (proximidade do aeroporto, número mínimo de vagas e metragem mínima). Se só houvesse o Ed. Ventura como opção, qual seria o intuito de onerar a instituição com um contrato junto à CBRE para apresentação de opções de espaços atendendo apenas às demais premissas?

Além disso, não há que se falar de o novo local “não necessitar de reformas estruturais para a instalação da FINEP” dado que, conforme já apontado, o Ed. PF 200 não tinha problemas estruturais a serem superados, mas somente necessidades relacionadas à infraestrutura, o que é bem diferente. E conforme também já foi amplamente apontado, nosso entendimento é o de que as intervenções feitas no Ed. Ventura para adequá-lo às necessidades da FINEP caracterizam-se como de infraestrutura, motivo pelo qual o Ed. Ventura também não atenderia a aludida “premissa fundamental”, caso a mesma fosse aceita.

Assim, convicta de que havia no processo outras opções que igualmente atendiam a FINEP nas premissas formalizadas, a questão passou a ser a escolha daquela que, atendendo as necessidades da instituição, atendessem também ao princípio da economicidade, ao qual a instituição está sujeita. Isto posto, esta CCGU rechaça qualquer suposição de que estaria “sendo influenciada pela atmosfera que cercou a mudança de Sede da FINEP”, sendo certo que apresentou elementos técnicos e objetivos para as conclusões tomadas em sede institucional.

Recomendações:

Recomendação 1: Apurar a responsabilidade pela decisão que levou à mudança de sede institucional da FINEP, tendo em vista que se baseou em estudo insuficiente, que deixou de considerar diversas premissas fundamentais para a devida valoração do impacto financeiro, e adotando outras premissas provenientes de avaliações informais ou genéricas.



Recomendação 2: Apurar a responsabilidade pela autorização da contratação de locação de imóvel para abrigar a sede institucional por dispensa de licitação, baseada na singularidade do Ed. Ventura para o atendimento das necessidades da FINEP, considerando que havia outras opções de prédios que atendiam às premissas definidas pela Diretoria.

Recomendação 3: Desenvolver estudo de viabilidade técnico-econômica, a fim de balizar a adequada decisão administrativa atual acerca da sede institucional da FINEP no Rio de Janeiro, que simule todos os possíveis cenários envolvendo as questões de locação, aquisição e/ou manutenção do imóvel próprio da FINEP. Ressalte-se que este estudo deverá considerar todas as premissas de custo envolvidas, tais como: custo de rescisão do contrato junto ao Ventura; custos detalhados das obras necessárias no Praia do Flamengo 200; prazos mínimos envolvidos na readequação do Ed. Praia do Flamengo 200; prazos médios esperados para locação ou venda dos andares próprios da FINEP no Ed. Praia do Flamengo 200, dentre outros.

3.3 PROCESSOS LICITATÓRIOS

3.3.1 FORMALIZAÇÃO LEGAL

3.3.1.1 CONSTATAÇÃO

Decisão pela locação de mobiliário sem realização de adequada análise financeira.

Fato

Consta do processo relativo ao Pregão Eletrônico n.º 30/2014 um estudo comparativo para subsidiar a decisão de compra ou aluguel de novo mobiliário (fls. 391 a 392), cuja conclusão segue transcrita adiante. Tal estudo foi elaborado pelo Departamento de Planejamento Financeiro, Orçamentário e de Custos da FINEP em julho/2014.

“(...) a aquisição do mobiliário é mais vantajosa, do ponto de vista da operação (grifo nosso). A vantagem financeira (a valor presente) é da ordem de R\$ 2,8 milhões, para um período de 10 anos (vida útil do mobiliário).

Contudo, se considerarmos que, como Secretaria Executiva do FNDCT, a FINEP pode pedir ressarcimento das despesas administrativas em que ela incorre para operar as atividades do FNDCT, tal condição lhe permitiria solicitar, conforme critério vigente atualmente, ressarcimento de 85% do valor da locação do mobiliário. Neste caso, o custo alocado em despesa operacional do FNDCT seria de R\$ 7,2 milhões, cabendo à FINEP, na verdade, apenas o pagamento do valor residual de R\$ 1,3 milhão, ao invés do valor total de R\$ 8,5 milhões. E, com isso, a locação passaria a ser mais vantajosa financeiramente na ordem de R\$ 4,3 milhões.

Note que o ressarcimento de dispêndios por parte do FNDCT, por outro lado, não é aplicável no caso de aquisição de mobiliário”.

Segue a manifestação do Gestor (MEMO/ALOG/0139/2014, de 10/12/2014):

“A opção da FINEP pelo aluguel e não pela aquisição dos móveis da nova sede se fundamentou não apenas na questão da possibilidade do ressarcimento através do FNDCT, mas na vantajosidade operacional dessa escolha.

A aquisição do mobiliário implicaria, futuramente, em maiores dificuldades em relação à sua manutenção e eventual substituição. No caso de aluguel, quando os móveis apresentarem defeito e precisarem ser substituídos, a operação será realizada de forma mais rápida e econômica, não sendo necessário manter bens defeituosos e arcar com a despesa de aquisição de novos produtos em substituição, o que poderia ser difícil em razão da especificidade dos produtos, que foram desenhados especificamente para o projeto arquitetônico da Empresa. Assim, o custo de produção dos bens seria mais caro do que de um produto comum, padronizado no mercado.



Com a locação, a empresa locadora é responsável pela produção e disponibilização do bem à FINEP, o qual terá somente o custo do aluguel.

Além da questão da manutenção, em eventual mudança de layout futuramente, não haverá custos relativos à necessidade de manutenção (guarda) dos bens até que possam ser alienados. Como é de conhecimento dessa Corregedoria (sic), para a alienação de bens de empresas públicas, é preciso observar a legislação, em especial o Decreto n.º 99.658/90, tornando o processo mais difícil e podendo gerar dispêndios até o momento em que se encontre uma instituição interessada nos bens.

Diante desses fatos, a locação nos pareceu mais adequada e, ao final, econômica, do que a aquisição.

A decisão acerca da compra ou da locação se insere na esfera discricionária da Administração. Analisadas as vantagens e desvantagens entre uma e outra opção, decidiu-se pela locação do mobiliário como mais vantajosa, tanto do ponto de vista financeiro quanto administrativo.

Quanto ao ressarcimento junto ao FNDCT, trata-se de hipótese legalmente prevista tanto na Lei n.º 11.540/07 (art. 13, § 3º), quanto no Decreto n.º 6.938/09 (art. 17, § 3º). Tais diplomas trazem a possibilidade das despesas operacionais serem ressarcidas quando executadas com recursos próprios. A avaliação da aderência deste tipo de despesa aos objetivos dos fundos setoriais foi, portanto, efetivada pelo legislador, conferindo legitimidade e amparo legal à decisão da FINEP.”

Em que pesem os argumentos do Gestor quanto à manutenção e eventual substituição do mobiliário, no caso de aquisição, constata-se que grandes fornecedores oferecem garantia de cinco anos (prazo máximo do contrato de locação – art. 57, II), ou até mais:

- <http://www.todeschinisa.com.br/perguntas-frequentes>;
- <http://www.celmarmoveis.com.br/Qualidade.aspx>
- <http://www.novoambiente.com/escritorio>

A própria RICCO, vencedora do Pregão Eletrônico n.º 30/2014, oferece 10 (dez) anos de garantia para alguns de seus produtos:

<http://www.ricco.com.br/produtos-HNI/cadeiras-para-escritorio>

A garantia de cinco anos também consta nas propostas das licitantes do Pregão n.º 44/2014, realizado pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (UASG n.º 925153), cujo objeto é a aquisição e montagem de mobiliário (cadeiras, longarinas, mesas, armários, gaveteiros e banquetas) destinados ao aparelhamento das unidades do *Parquet* em todo o Estado.

Quanto ao argumento de eventual mudança de layout no futuro, não parece razoável que a mesma ocorra nos próximos cinco anos (prazo máximo do contrato de locação – art. 57, II), tendo em conta o significativo dispêndio de R\$ 6.140.000,00 na reforma de cinco andares ocupados pela FINEP no Edifício *Ventura* (Pregão n.º 34/2014).

A decisão acerca da compra ou da locação de fato se insere na esfera discricionária da Administração, cabendo observar que a 2014NE000197 registra o empenho de R\$ 188.746,26 com recursos próprios da FINEP. Todavia, o contrato de locação de mobiliário foi considerado desvantajoso pelo próprio Departamento de Planejamento Financeiro, Orçamentário e de Custos da FINEP; e os esclarecimentos constantes do MEMO/ALOG/0139/2014, acima transcrito, não fundamentam o entendimento em contrário.

Por fim, a possibilidade de ressarcimento das despesas operacionais da FINEP, por parte do FNDCT (art. 17, § 3º, do Decreto n.º 6.938/09), não tem o condão de tornar a locação vantajosa para a Administração Pública Federal, pois a mesma terá de suportar tal custo como um todo: quer via FINEP ou via FNDCT. Entendemos, assim, não haver justificativa para o comprometimento de recursos do orçamento da União (FNDCT)



numa despesa que, no todo, não se traduz em vantagem para a Administração Pública Federal, da qual a FINEP faz parte.

Causa

A Diretora de Gestão Corporativa, por delegação de competência do Presidente da FINEP, assinou contrato de locação de mobiliário sem adequada avaliação do custo comparativo entre as opções de locação e de aquisição do mobiliário, de acordo com estudo elaborado pelo Departamento de Planejamento Financeiro, Orçamentário e de Custos da FINEP, incorrendo em risco de uma decisão economicamente desvantajosa aos cofres públicos.

Manifestação da Unidade Examinada

A versão preliminar do Relatório de Demandas Especiais foi encaminhada à FINEP por meio do Ofício n.º 15.776 /2015/NAC-5/CGU-Regional/RJ/CGU-PR, de 07/07/2015.

Em 16/07/2015 foi realizada reunião com representantes da FINEP e CGU para discussão das propostas de recomendações a respeito das impropriedades verificadas. Nesta ocasião, foi apresentada à CGU, em mãos, manifestação a respeito das conclusões registradas, que passamos a reproduzir:

“Conclusão do relatório:

“Diante de todo o exposto, conclui-se que o contrato de locação de mobiliário é desvantajoso do ponto de vista financeiro.”

Premissas do relatório:

- A) Desconsiderou-se a possibilidade de exigir garantia de 05 (cinco) anos, correspondente ao prazo do contrato de locação, a viabilizar a manutenção e eventual substituição;*
- B) Falta de razoabilidade em eventual mudança de layout da Finep nos próximos 05 (cinco) anos, especialmente tendo em conta os valores dispendidos para adequação dos imóveis ocupados no Edifício Ventura;*
- C) O ressarcimento de despesas operacionais por parte do FNDCT torna a opção desvantajosa para a Administração Pública Federal, que acaba suportando esse custo.*

Esclarecimentos da Finep:

Data máxima vênua, convém, inicialmente, recordar que a opção pela locação em prol de eventual aquisição se insere na esfera discricionária da Administração.

Ou seja, cabe ao gestor ponderar as vantagens e desvantagens a fim de decidir a opção mais adequada ao interesse público, sempre observando os limites da razoabilidade e com adequada motivação, como ocorreu no caso em análise.

Não há como olvidar que Finep é uma empresa pública cuja finalidade é incentivar a inovação e a pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo, com vistas à capacitação e ao alcance da autonomia tecnológica e ao desenvolvimento industrial do País².

Nesse sentido, é razoável que esta empresa pública reflita seu escopo também em sua imagem, sendo certo que seu layout deve ser compatível com uma empresa moderna e inovadora. Assim, parece razoável concluir que a modernização da Finep deva ser um dos objetivos da gestão de uma empresa que fomenta a inovação.

Diante do contexto exposto, e com base nos fundamentos que se seguem, se entendeu razoável a opção de locação do mobiliário. Vejamos.

² Art. 218, Constituição Federal. O Estado promoverá e incentivará o desenvolvimento científico, a pesquisa e a capacitação tecnológicas.



De fato, seria possível exigir garantia de 05 (cinco) anos em eventual aquisição de móveis. No entanto, a decisão administrativa questionada não se fundamentou exclusivamente no ponto de vista econômico, mas também na questão de logística gerada por eventual desmobilização.

Isso porque, expirado eventual prazo de garantia, os móveis continuariam nas dependências da Finep, de modo que caberia a esta empresa, em um momento de reformulação de layout, providenciar destinação a esses bens (processo de desmobilização).

Em um processo de desmobilização, é preciso providenciar estrutura para armazenamento dos móveis. Também devem ser considerados os gastos para leiloar ou até mesmo para doar os bens, uma vez que muitos entes públicos, embora aceitem doação, muitas vezes se negam a providenciar o transporte.

Como se percebe, portanto, a desmobilização não pode ser vista como um processo simples e sem ônus, razão pela qual esse processo também deve ser considerado no momento da decisão estratégica de escolha entre locação ou aquisição de móveis.

Cumpra esclarecer que essa questão foi enfrentada no momento de desmobilização dos móveis antigos, de propriedade da Finep, que por estarem obsoletos e em desconformidade com o novo layout da empresa não mais era considerados como adequados.

A título de exemplificação, segue em anexo documento que demonstra o resultado de licitação para contratação de transporte de mobiliário que se pretendia doar ao Exército. Conforme o documento mencionado, para custeio do transporte foi cobrado o valor de R\$ 250.000,00 (duzentos e cinquenta mil reais).

Assim, é importante esclarecer que a decisão questionada não pode se basear tão somente na análise financeira, sendo certo que o gestor público deve se preocupar com outras questões estratégicas, como uma futura necessidade de desmobilização.

Ocorre que, também sob o ponto de vista financeiro, para a Finep, é interessante a opção pela locação ao invés da aquisição dos móveis, uma vez que essas despesas são classificadas como operacionais e, portanto, reembolsadas por parte do FNDCT.

Registre-se que, se a União legislou no sentido de que parte do FNDCT fosse utilizado para reembolso de despesas operacionais, não há motivos que impeçam esta empresa pública de se planejar para a utilização de tal benefício.

Na verdade, o que se entende quando a legislação estabelece um benefício para determinadas situações, é que o Poder Público busca, com essa medida, incentivar determinadas práticas.

Diante do exposto, não há como sustentar irregularidades na utilização pela Finep de benefício concedido através de legislação federal.

As conclusões do Relatório de Demandas Externas n.º 00218.001464/2014-00 foram incorporadas ao Relatório Anual de Contas da FINEP, cuja versão preliminar foi encaminhada à FINEP por meio do Ofício n.º 21.933/2015/NAC-5/CGU-Regional/RJ/CGU-PR, de 18/09/2015.

Em 25/09/2015, a Auditoria Interna da FINEP encaminhou, por e-mail, a manifestação final da empresa a respeito das conclusões registradas no Relatório de Auditoria Anual de Contas. Reproduzimos, a seguir, a parte que trata do assunto em tela:

“ A CGU aponta a assinatura de contrato desvantajoso para a União, não em função de qualquer fato ocorrido durante o certame do Pregão Eletrônico nº 30/2014, cujo objeto é a “Locação de Mobiliário de Escritório com Serviços de Montagem”, mas pela decisão de locação dos móveis em detrimento da aquisição dos mesmos, e recomenda: a) Buscar junto à empresa vencedora do contrato de locação a possibilidade de aquisição dos bens ao custo estimado, visando cessar o ônus do contrato à União; b) Apurar a responsabilidade pelo prejuízo estimado de [revisado] à União em 10 anos. Sobre os demais processos licitatórios analisados não consta qualquer apontamento; e c) Providenciar o ressarcimento dos valores já pagos que não forem absorvidos em possível renegociação junto à fornecedora.

Entendemos que o princípio da economicidade deve nortear o gestor durante a sua tomada de decisão. Conforme esse princípio, a decisão de um gestor deve ser aquela que permita, com um menor custo, os melhores e mais adequados benefícios.

Em relação à decisão de locação de mobiliário, ainda que se entenda que a compra dos bens ensejaria valor inferior ao pago como contraprestação pela locação, ainda assim o princípio da economicidade restou atendido na decisão ora questionada. Isso porque, em uma decisão de gestor público, não há como ignorar que o planejamento para evitar custos também é essencial.



Já na folha 01 do processo de contratação de empresa para locação de mobiliário, a Finep aponta as vantagens operacionais decorrentes da opção pela locação de mobiliário em detrimento da aquisição.

Ademais, como já enfrentado pela Finep, toda vez em que ela deseja se desfazer de um bem, é necessário passar por um processo longo e oneroso. Isto porque o processo de desmobilização gera custos, como providenciar uma estrutura para armazenamento dos móveis, transporte, serviço de vigilância, processos de leilão ou doação dos bens.

Foi realizado levantamento dos custos administrativos envolvidos em uma operação típica de desfazimento de bens.

Os desfazimentos de bens ocorridos através dos leilões nº 03/2010 e 02/2011 levaram 22 e 21 meses, respectivamente, para finalização. Já os processos de desfazimento em andamento de parte do mobiliário utilizado no edifício Praia do Flamengo, 200, de um piano e de uma mesa de reunião consomem esforço operacional da Finep faz 11, 28 e 12 meses, respectivamente, ainda sem a conclusão. Portanto, temos processos de desfazimento finalizados com tempo médio de 22 meses e outros, ainda em andamento, com tempo médio de 17 meses de duração.

A pesquisa de preços realizada para levantamento do custo médio de armazém na cidade do Rio de Janeiro, com área em torno de 1.000 m², metragem compatível com os bens a serem armazenados, trouxe um valor mensal estimado de R\$ 30.333,33.

A utilização de armazém para guarda dos bens da Finep demanda a contratação de serviço de vigilância. Considerando que serão necessários 4 vigilantes, em escala 12 x 36 horas, e os valores atualmente contratados pela Finep, estimamos o custo mensal de R\$ 19.542,04 para tal serviço.

O custo do transporte é estimado com base em processo recente realizado pela Finep no momento de desfazimento de seu mobiliário antigo. Após longo processo administrativo, busca por interessados no recebimento do material e identificação do Exército Brasileiro como donatário, foi licitada, através do Pregão eletrônico nº 05/2015, a contratação de transporte de mobiliário, sendo adjudicado o objeto no valor de R\$ 250.000,00.

No entanto, após a adjudicação do transporte dos bens, o Exército desistiu de receber o mobiliário, o que ensejou na frustração da doação. Assim, mesmo após todo o esforço administrativo para a doação dos bens, a Finep ainda busca destinatário para o mobiliário obsoleto, tendo que arcar com os custos de seu armazenamento.

Portanto, somente considerando armazenagem, vigilância e transporte, chega-se a um custo administrativo de R\$ 1.347.258,21, conforme tabela abaixo:

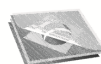
	Valor	Quantidade de meses	Valor Total
Armazém	30.333,33	22	667.333,33
Vigilância	19.542,04	22	429.924,88
Transporte	250.000,00	1	250.000,00
Somatório do Total			1.347.258,21

Ressaltamos que em tal valor não constam ainda as despesas com h/h da Finep para execução de todos os procedimentos requeridos nos processos de manutenção de bens e de desfazimento.

Ademais, a premissa da d. auditor da CGU no sentido de que não é razoável eventual mudança de layout nos próximos anos não se concretiza dentro da realidade de uma empresa pública. Novamente a título de exemplo, já em 2015, a nova Diretoria Executiva da Finep determinou diversas alterações da estrutura organizacional da Finep, com a criação e extinção de cargos e departamentos. Assim, é necessário ajustar tanto a disposição quanto o quantitativo de mobiliário da Finep à sua nova realidade, o que exige a flexibilidade fornecida através do contrato de locação, que permite a devolução ou solicitação de novas mesas de gestores e/ou analistas a um baixo custo operacional.

De fato, o organograma de uma empresa por diversas vezes é alterado (com a respectiva criação e extinção de cargos, áreas e departamentos), considerando as estratégias adotadas pela gestão. Nesse sentido, são necessários instrumentos flexíveis, que viabilizem concretizar essas estratégias de gestão com o menor custo possível.

Cumprindo, ainda, esclarecer que o oferecimento de garantia por parte de fabricantes de mobiliário, não supre os benefícios de manutenção advindos da opção pela locação. Isto porque a garantia do fabricante supre os defeitos de fabricação, enquanto no processo de locação, existe a cobertura pelo desgaste de material decorrente de sua utilização.



Assim, como demonstrado, outros fatores são relevantes para a opção pela locação, sendo certo que o gestor público deve se preocupar com questões estratégicas e de planejamento no momento de analisar a economicidade de uma decisão. Como visto, a decisão questionada não pode se basear apenas na comparação entre o preço de aluguel e de compra dos móveis.

No mais, também não há como afastar o fato de que a opção pela locação ao invés da aquisição dos móveis enseja o reembolso de despesas operacionais por parte do FNDCT, razão pela qual a decisão do gestor da Finep favorece, do ponto de vista financeiro, esta empresa pública. Registre-se que, se a União legislou no sentido de que parte do FNDCT fosse utilizada para reembolso de despesas operacionais, não há razão que impeça esta empresa pública de se planejar para a utilização de tal benefício.

Diante do exposto, não há como sustentar a existência de prejuízos aos cofres públicos, especialmente considerando que a decisão questionada tem como benefício conferir flexibilidade para a disposição e o quantitativo de mobiliário conforme as estratégias da gestão da empresa e, também, evitar custos provenientes do engessamento que a opção de compra ensejaria.

Por fim, é importante registrar que o gestor desta empresa pública agiu conforme o princípio da legalidade, de modo que a opção pela locação não pode ser considerada como ilegal ou ensejadora de prejuízos aos cofres públicos.

Outrossim, ainda que assim não fosse, o que só se admite como simples argumentação, admitindo que fosse válida a conclusão da CGU, o valor estimado como prejuízo não está correto, pois foram considerados valores e quantidades estimadas para a licitação e não os efetivamente contratados. Observados os valores e quantidades efetivamente contratados pela Finep, a opção pela locação do mobiliário passa a ser mais vantajosa também do ponto de vista estritamente financeiro.

Para melhor comparação de custos, aplica-se ao valor estimado de aquisição a mesma redução verificada no Pregão Eletrônico nº 30/2014. A vantagem financeira da opção pela locação do mobiliário em detrimento da aquisição ainda se mantém, consideradas as despesas com armazenagem, segurança e transporte, anteriormente estimadas.

<i>Locação</i>	R\$ 4.441.088,40
<i>Valor presente da locação</i>	R\$ 6.470.138,74
<i>Valor presente do benefício fiscal</i>	R\$ 2.588.055,50
<i>Valor presente total</i>	R\$ 3.882.083,24
<i>Aquisição</i>	R\$ 3.359.025,96
<i>Valor da compra</i>	R\$ 3.359.025,96
<i>Valor presente do benefício fiscal da depreciação</i>	R\$ 812.831,38
<i>Valor presente total</i>	R\$ 2.546.194,58
<i>Diferença entre locação e aquisição</i>	-R\$ 1.335.888,66
<i>Despesas administrativas</i>	R\$ 1.347.258,21
<i>Diferença entre locação e aquisição, após despesas administrativas</i>	R\$ 11.369,55

Ressaltamos, mais uma vez, que não foram considerados os custos do h/h dedicado da Finep na operacionalização dos processos de desfazimento, com prazo estimado em 22 meses. A título informativo, o custo anual médio de um analista da Finep, sem somar benefícios como vale transporte, vale alimentação e auxílio educacional, dentre outros, atualmente monta R\$ 303.281,66, o de um gerente R\$ 378.961,55 e de um superintendente R\$ 475.186,78.

Concluimos, portanto, que restam integralmente prejudicadas as recomendações 1, 2 e 3 do item 2.3 do relatório [preliminar] da CGU.

Adicionalmente, os ex-dirigentes da empresa encaminharam nova manifestação por meio do Ofício FINEP n.º 011.210/2015, de 19/11/2015, conforme segue:

“[...]”



Este descompasso entre as conclusões finais e as recomendações do relatório são também evidentes em relação ao mobiliário.

A FINEP realizou estudo comparativo entre custo de aquisição, manutenção, armazenamento e o custo de locação. Apresentou esse estudo a CGU e os respectivos cálculos demonstrando a vantagem econômica da opção pela locação, porém tais cálculos não foram considerados no Relatório em comento. Esses cálculos estão anexados aos relatórios anteriores, demonstrando que a diferença financeira entre uma opção e outra (comprar ou locar) é de apenas R\$ 11.369,55, sendo que, a opção pela locação traz outros benefícios agregados, sobretudo em termos de gestão operacional do mobiliário e armazenamento, que, destaque-se, custa muito caro.

A CGU aponta a assinatura de contrato desvantajoso para a União, não em função de qualquer fato ocorrido durante o certame do Pregão Eletrônico nº 30/2014, cujo objeto é a “Locação de Mobiliário de Escritório com Serviços de Montagem”, mas pela decisão de locação dos móveis em detrimento da aquisição dos mesmos. Entendemos que o princípio da economicidade deve nortear o gestor durante a sua tomada de decisão, e conforme esse princípio, a decisão de um gestor deve ser aquela que permita, com um menor custo, os melhores e mais adequados benefícios. Deste modo, ainda que se entenda que a compra dos bens ensejaria valor inferior ao pago como contraprestação pela locação, ainda assim, o princípio da economicidade restou atendido na decisão ora questionada. Isso porque, em uma decisão de gestor público, não há como ignorar que o planejamento para evitar custos também é essencial.

Destaque-se que já na folha 01 do processo de contratação de empresa para locação de mobiliário, a Finep aponta as vantagens operacionais decorrentes da opção pela locação de mobiliário em detrimento da aquisição. Estas vantagens demonstraram-se na prática, conforme cálculo apresentado em manifestação anterior da Finep e que sequer foram criticados pela CGU/RJ.

A r. análise limitou-se a afirmar que “é possível que a decisão do gestor pela locação não tenha gerado ônus efetivo aos cofres públicos quando comparada com a decisão de aquisição de mobiliário”, mas determinou a apuração de responsabilidade pela assunção de um risco de ônus aos cofres públicos que já se sabe que sequer se concretizou! A desproporcionalidade da recomendação é evidente, uma vez que se demonstrou que a locação do mobiliário foi efetivamente vantajosa à Finep.

*Ante todo o exposto, reafirmamos que a decisão relacionada à mudança de sede da FINEP não possui nenhum aspecto, característica ou dado de antieconomicidade, quer seja em relação ao Contrato de Locação, quer seja em relação ao mobiliário, porque, ademais do que já foi acima descrito e demonstrado, a análise que produziu essa conclusão focalizou variáveis e elementos isoladamente, sem considerar nuances de valor relacionadas ao olhar e a sensibilidade estratégicas que motivaram a decisão da Diretoria da FINEP, e, igualmente, **os avanços decorrentes desta mudança, de importância vital para a gestão pública, porém, de complexa aferição financeira, tais como:***

- *Melhoria da Qualidade de Vida no Trabalho, Ganho de Sinergia das Equipes e consequente melhoria da produtividade das pessoas*
- *Linguagem de Pertencimento das pessoas e de Identidade Institucional que o novo ambiente transmite, além dos*
- *Ganhos de imagem de uma Instituição que faz Inovação no país, dentre outros.*

Evidências destes avanços:

1. *Em AGO/15, a FINEP recebeu premiação do Ministério da Saúde pelas práticas de qualidade de vida adotadas no novo ambiente de trabalho, a exemplo do lactário*
2. *Em OUT/15, a FINEP é finalista do Prêmio Nacional de Qualidade de Vida - PNQV outorgado pela ABQV-Associação Brasileira de Qualidade de Vida; este prêmio reconhece programas de promoção de saúde e qualidade de vida no ambiente corporativo e avalia critérios como: Responsabilidade Social, Processos e Informação, Valorização das*



peças, Geração do valor, Aprendizado Organizacional e Cultura da Inovação. Esta Premiação é inédita na história da FINEP.

*Não é razoável, nem justo que, diante de todos os elementos que demonstraram a sustentabilidade econômico-financeira da decisão tomada, a transparência com a responsabilidade pública dos decisores e as vantagens institucionais e organizacionais obtidas, prevaleça um entendimento e não a realidade dos fatos, como efetivamente ela se deu, ou seja, sob um clima de **lisura, transparência, cuidado com a coisa pública e responsabilidade administrativa, econômica e financeira.**”*

Análise do Controle Interno

Inicialmente, cabe explicitar que acatamos a justificativa de que os custos que serão evitados também devem ser considerados na análise de economicidade do gestor para sustentar sua decisão administrativa. No entanto, não se verifica a inclusão dos mesmos na análise realizada pelo Departamento de Planejamento Financeiro, Orçamentário e de Custos da FINEP.

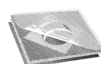
Assim, ainda que o gestor sustente sua manifestação no fato de que a decisão administrativa questionada não se fundamentou exclusivamente no ponto de vista econômico, mas levou em conta também aspectos estratégicos, o mesmo não pode se furtar a responder pela falta de economicidade de suas decisões.

No caso em tela, de acordo com o Departamento de Planejamento Financeiro, Orçamentário e de Custos da FINEP - DPF/DCOT, a desvantagem financeira da opção do gestor à época da tomada de decisão, foi calculada sem levar em conta os custos afetos ao desfazimento dos bens, e outros de cunho administrativo posteriormente apresentados.

Assim, ainda que se compreenda que havia outros custos envolvidos a serem considerados, verifica-se que o gestor baseia sua decisão no estudo supracitado, levando em conta somente o benefício do reembolso pelo FNDCT, que se traduzia em opção mais onerosa aos cofres públicos em valor relevante, estimado em R\$ 2,8 milhões (ainda que não tenha se concretizado integralmente a posteriori).

Desta forma, entende-se, após os cálculos apresentados, que é possível que a decisão do gestor pela locação não tenha gerado ônus efetivo aos cofres públicos quando comparada com a de aquisição do mobiliário, mas essa informação não era conhecida à época e, portanto, não foi a que embasou a decisão.

Considerando a manifestação adicional apresentada pelos ex-dirigentes, reafirmamos que, o que restou evidenciado no presente trabalho, com base nos documentos presentes no processo analisado, foi que, embora um levantamento de valores indicasse como mais econômica a opção de compra do mobiliário, o gestor optou pela locação, tendo em vista a possibilidade de ressarcimento de despesas operacionais pelo FNDCT. Logo, a decisão em favor da opção mais dispendiosa para os cofres públicos se deu em função de uma vantagem econômica que se apresentava para a FINEP, isoladamente. É certo que o ressarcimento de despesas operacionais encontra-se devidamente previsto em lei, não havendo qualquer impedimento para que a FINEP se beneficie de tal prerrogativa. Entretanto, não é razoável que a decisão por uma opção menos econômica para os



cofres públicos se respalde neste tipo de benefício, visto que a FINEP é parte integrante da Administração Pública e, desta forma, deve zelar pelo seu patrimônio como um todo.

Ademais, embora tenham sido apresentadas outras despesas que, segundo gestor, também devem ser consideradas para avaliação da opção mais vantajosa entre locar e adquirir o mobiliário (custos relacionados ao desfazimento dos bens, no caso dos mesmos serem adquiridos), tais valores só foram mencionados na ocasião desta auditoria, não tendo sido considerados no bojo do processo que respaldou a decisão tomada pelo gestor, à época. Estes custos, apresentados posteriormente à equipe desta CGU, não foram, de fato, objeto de análise detalhada e, por isso, não houve posicionamento conclusivo quanto à efetiva ocorrência do prejuízo.

No caso em tela, embora não se possa afirmar que houve efetivo dano ao Erário, sem que haja uma apuração pormenorizada dos custos envolvidos em cada uma das opções, cabe a apuração de responsabilidade, conforme preceitua a Lei n.º 8.429/1992, em seu artigo 21, inciso I, por que a decisão tomada pelo gestor se mostrou contrária ao princípio da economicidade, consideradas as informações que a respaldaram, constantes dos documentos apensados ao processo, que indicavam a vantagem econômica de opção diversa.

Recomendações:

Recomendação 1: Apurar a responsabilidade pela decisão de locação de mobiliário sem adequada avaliação do custo comparativo entre as opções de locação e de aquisição, incorrendo em risco de uma decisão economicamente desvantajosa aos cofres públicos.

Recomendação 2: Instruir os processos decisórios que envolvam avaliação de economicidade com todas as variáveis que tenham sido consideradas relevantes.



1 CONTROLES DA GESTÃO

1.1 Composição do Relatório de Auditoria

1.1.1 Avaliação da Conformidade das Peças

1.1.1.1 INFORMAÇÃO

Avaliação da Conformidade das Peças

Fato

Verificamos que a FINEP, na qualidade de Secretaria-Executiva do FNDCT, elaborou todas as peças atribuídas ao Fundo pelas normas do Tribunal de Contas da União para o exercício de 2014. Além disso, o Relatório de Gestão do FNDCT e as demais peças contemplam os formatos e conteúdos obrigatórios pelos normativos correspondentes

O conteúdo referente aos resultados da atuação da UO 24901 do FNDCT foi apresentado na forma de relatório individual, de acordo com os conteúdos especificados no Quadro A1- Anexo II da Decisão Normativa do Tribunal de Contas da União (TCU) nº 134/2013 de 04 de dezembro de 2013 - Natureza Jurídica – Outros Fundos.

A Unidade ressaltou que os itens 5.2.1 (Informações sobre Programas Temáticos de Responsabilidade da Unidade Jurisdicionada), 5.2.2 (Informações sobre Objetivos Vinculados a Programa Temáticos de Responsabilidade da UJ), 7.1 (Informações sobre a estrutura de pessoal da UJ) e 12.8 (Parecer da Auditoria Independente), embora previstos na Portaria TCU nº 90 de 16/04/2014, não constam no Relatório de Gestão por não serem aplicáveis à natureza jurídica do FNDCT, apresentando as justificativas adequadas.

Em relação às informações exigidas na Parte B do Anexo II da Decisão Normativa TCU Nº 134/13 não foi identificado nenhum conteúdo específico aplicável ao FNDCT.

Por fim, impende registrar que o rol de responsáveis do FNDCT constante do Processo de Contas do exercício 2014, corresponde ao rol de responsáveis da FINEP enquanto Secretaria Executiva do Fundo.

Neste ponto, cabe recordar que a Lei n.º 11.540, de 12 de novembro de 2007, e o Decreto n.º 6.938, de 13 de agosto de 2009, regulamentaram o FNDCT e promoveram mudanças no processo de definição e aplicação dos recursos dos Fundos Setoriais. Entre as alterações mais significativas, destaca-se a criação do Conselho Diretor, órgão central do sistema, presidido pelo Ministro de Estado da Ciência e Tecnologia e composto por membros de governo, representantes da comunidade científica e do setor empresarial.

Assim, considerando o Conselho Diretor é o órgão que possui o poder decisório na estrutura do FNDCT, deliberando por maioria de votos na forma do regimento interno, entende-se que seus membros devem ser arrolados como responsáveis nos relatórios de gestão do Fundo, em detrimento dos representantes da Secretaria Executiva (FINEP). Contudo, a apresentação do rol nestes termos escapa à atuação da FINEP.



1.1.2 Avaliação dos Resultados Quantitativos e Qualitativos da Gestão

1.1.2.1 INFORMAÇÃO

Análise dos Resultados Quantitativos e Qualitativos

Fato

De acordo com o Relatório de Gestão, o FNDCT foi responsável pela operacionalização de 28 Ações de Governo no exercício de 2014, todas inseridas no Programa 2021 – Ciência, Tecnologia e Inovação. Em consulta ao SIAFI, verificamos que o valor total empenhado e liquidado no exercício foi de R\$ 1.226.353.596,60.

Nesse sentido, registramos que o valor liquidado no exercício de 2014 foi o menor valor liquidado no último triênio, representando apenas 33% do valor liquidado em 2013.

Quadro 1: Valor total liquidado pelo FNDCT nos exercícios de 2012, 2013 e 2014:

Exercício	Valor liquidado (R\$)
2012	1.663.382.261,56
2013	3.715.215.223,61
2014	1.226.353.596,60

Fonte: SIAFI

A fim de avaliar os resultados quantitativos e qualitativos da gestão do FNDCT no exercício de 2014, selecionamos, pelo critério da materialidade, as Ações 2014 e 2095. O valor total de despesas liquidadas da amostra no exercício corresponde a R\$ 593.185.050,47, o que representa 48,36% do valor total, conforme se verifica no quadro a seguir.

Quadro 2: Valor liquidado pelo FNDCT no exercício 2014, por Ação:

Ação	Nome da Ação	Valor liquidado (R\$)	Representatividade
2014	Fomento à pesquisa e desenvolvimento em áreas básicas e estratégicas	315.847.042,29	25,75%
2095	Fomento a projetos de implantação e recuperação da infraestrutura	277.338.008,18	22,61%
0741	Equalização da taxa de juros em financiamento à inovação tecnológica	208.994.670,00	17,04%
0A29	Subvenção econômica a projetos de desenvolvimento tecnológico	162.714.552,93	13,27%
Outras Ações		261.459.323,22	21,33%
Total		1.226.353.596,62	100,00%

Fonte: SIAFI 2014

Nota: Os valores referem-se às liquidações de recursos pelo FNDCT, não considerando os recursos descentralizados.

O Relatório de Gestão do FNDCT de 2014 esclarece que as metas foram estabelecidas tendo como estimativa o número de operações que teriam orçamento empenhado ou descentralizado, independente da liquidação dos valores, não sendo consideradas as transferências para o CNPq, que inclui apoio a outras operações sob sua responsabilidade e concessão de bolsas de projetos apoiados pela FINEP e pelo próprio CNPq. Contudo, o resultado das metas foi apurado com base em metodologia diversa



daquela utilizada para sua definição e acompanhamento ao longo do exercício, prejudicando os resultados. Para a contabilização dos resultados, considerou-se como produto obtido aquele advindo da liquidação de despesas consignadas na LOA 2014, conforme conceito previsto na Portaria TCU 90, de 16/04/2014.

Além da diferença da metodologia, o Relatório de Gestão apresenta outros fatores que impactaram nos resultados obtidos, dentre os quais destacamos os seguintes: as metas físicas não foram revistas em função de acréscimo ou redução na dotação orçamentária inicial; a metodologia aplicada não considerou como meta atingida a liquidação de despesas com projetos referentes a orçamento registrado em restos a pagar; o limite orçamentário e financeiro representou cerca de 76,5% e 80,4% do orçamento final, respectivamente; ao lado do contingenciamento de recursos, verificou-se a redução da capacidade de execução do FNDCT em função da incorporação no orçamento de recursos para ações não administráveis (apoio a Organizações Sociais e Programa Ciência sem Fronteiras, dentre outras), direcionando o limite orçamentário e financeiro para essas ações e para a execução do orçamento do Fundo com foco nas ações deliberadas em exercícios anteriores.

Os quadros a seguir apresentam os resultados verificados quanto às metas físicas e financeiras estabelecidas para as Ações 2014 e 2095.

Quadro 3: Execução da Ação 2014

Programa 2021 – Ciência, Tecnologia e Inovação			
Ação 2014 – Fomento à Pesquisa e Desenvolvimento em Áreas Básicas e Estratégicas			
Meta	Previsão	Execução	Execução/Previsão
Física	175	85	48,6%
Financeira	R\$ 641,9 milhões	R\$ 548,7 milhões	85,5%

Fonte: Relatório de Gestão FNDCT 2014 e SIAFI

Nota: A dotação inicial da Ação 2014 é R\$ 673,9 milhões. A redução de R\$ 32 milhões ocorreu em função da transferência do recurso para a Ação 2095.

A Ação 2014 - Fomento à Pesquisa e Desenvolvimento em Áreas Básicas e Estratégicas, também conhecida como Ação Transversal do FNDCT, é implementada por meio de financiamento direto, através de editais, cartas convite e outros, a projetos que contribuam para a expansão e consolidação do sistema nacional de C,T&I, para a promoção da inovação tecnológica nas empresas, para a pesquisa, desenvolvimento e inovação em áreas estratégicas e para o desenvolvimento social.

De acordo com o Relatório de Gestão do FNDCT, os recursos desta Ação foram distribuídos em dois planos orçamentários (POs). O PO 0001 "Programa Nacional de Inovação em Tecnologia Assistiva - Viver sem Limites" teve autorizado R\$ 25 milhões para apoio a ações voltadas para a promoção, desenvolvimento e apropriação de tecnologias para inclusão social, autonomia, independência e qualidade de vida. No decorrer do exercício, foram empenhados e descentralizados recursos para seis projetos oriundos da Chamada Pública Tecnologia Assistiva 01/2013, dos quais quatro projetos tiveram seus empenhos liquidados.



O outro plano orçamentário, PO 0002 "Fomento à Pesquisa e Desenvolvimento em Áreas Básicas e Estratégicas", apoiou 81 projetos (recursos liquidados e pagos), sendo que, destes, sete referem-se a transferências para o CNPq para apoio a bolsas de projetos apoiados pela FINEP e bolsas e ações sob a responsabilidade do CNPq.

Em relação aos recursos executados, R\$ 206,2 milhões foram descentralizados para o CNPq, R\$ 313 milhões foram empenhados e transferidos para 133 projetos e R\$ 29,5 milhões foram empenhados para despesas operacionais e taxa de administração da FINEP.

Desta forma, a execução financeira alcançou 85,5% da meta, ao passo que a execução física atingiu 48,6% da meta, que corresponde a 85 projetos com recursos liquidados. No entanto e de acordo com o Relatório de Gestão, se fosse considerada a metodologia utilizada para definição das metas, o resultado seria 139 projetos apoiados, que tiveram recursos empenhados e descentralizados no exercício, alcançando-se 79,4% da meta física.

Quadro 4: Execução da Ação 2095

Programa 2021 – Ciência, Tecnologia e Inovação			
Ação 2095 - Fomento a Projetos de Implantação e Recuperação da Infraestrutura de Pesquisa das Instituições Públicas (CT-Infra)			
Meta	Previsão	Execução	Execução/Previsão
Física	274	149	54,4%
Financeira	R\$ 346,80 milhões	R\$ 317,0 milhões	91,4%

Fonte: Relatório de Gestão FNDCT 2014 e SIAFI

Nota: A previsão financeira corresponde à dotação final da LOA (dotação inicial + crédito suplementar)

A Ação 2095 - Fomento a projetos de implantação e recuperação da infraestrutura (CT-Infra) se destina a financiar projetos de implantação, recuperação e modernização da infraestrutura de pesquisa nas instituições públicas de ensino superior e de pesquisa, balizada pela identificação de focos estratégicos em C&T, visando promover a melhoria da infraestrutura de pesquisa nas instituições públicas de ensino superior e de pesquisa.

O Relatório de Gestão informa que as atividades executadas com o orçamento da referida ação em 2014 referem-se a ações autorizadas em exercícios anteriores. Com relação a novas ações, foram lançados dois editais de chamamento público em 2014, porém os projetos ainda estavam em fase de seleção e contratação.

De acordo com as informações do Relatório de Gestão, o valor executado refere-se a transferências para o CNPq (R\$ 1,6 milhão), apoio a projetos executados diretamente pela FINEP (R\$ 293,4 milhões) e despesas operacionais e taxa de administração para a FINEP (R\$ 22 milhões).

Verifica-se, portanto, que a execução financeira da Ação 2095 alcançou 91,4% da meta, enquanto a execução física atingiu 54,4% da meta, representada por 149 projetos com recursos liquidados. Contudo, o Relatório de Gestão destaca que 189 projetos tiveram recursos empenhados e descentralizados, além das seis transferências para o CNPq, alcançando o total de 195 projetos, o que corresponderia a 71,2% da meta física, no caso de se considerar a metodologia utilizada para definição das metas.



A partir dos exames realizados na amostra selecionada, consideramos que, com base na metodologia de apuração vigente, as metas físicas planejadas para o exercício não foram atingidas, muito embora a execução financeira tenha atingido percentuais satisfatórios. Destacamos, contudo, que o gestor apresentou as devidas justificativas para os resultados alcançados, as quais avaliamos adequadas e meritórias, devendo ser consideradas na análise da gestão da Unidade.

1.1.3 Avaliação do Cumprimento das Determinações/Recomendações do TCU

1.1.3.1 INFORMAÇÃO

Avaliação do cumprimento das determinações do TCU

Fato

Em consulta realizada ao sítio eletrônico do TCU em 28/04/2015, não foi identificada determinação específica à CGU para ser acompanhada junto ao FNDCT.

1.1.4 Avaliação do Cumprimento das Recomendações da CGU

1.1.4.1 INFORMAÇÃO

Avaliação do cumprimento das recomendações da CGU

Fato

Foi realizada a revisão do Plano de Providências Permanente (PPP) do FNDCT juntamente com a revisão do plano da FINEP, no período de 05/01/2015 a 04/02/2015. O resultado da análise foi comunicado ao gestor por meio do Ofício n.º 6939/2015/NAC-5/CGU-Regional/RJ/CGU-PR, de 26/03/2015.

A revisão abrangeu todas as recomendações constantes no PPP, no total de 14 recomendações destinadas ao FNDCT, uma das quais foi revisada. Quanto às demais, consideramos quatro atendidas e nove pendentes de atendimento. Desta forma, aproximadamente 31% das recomendações foram implementadas.

As recomendações reiteradas objetivam o aprimoramento da gestão dos instrumentos de financiamento reembolsável e não reembolsável, que representam áreas de extrema criticidade e materialidade, objeto de monitoramento constante pela CGU.

Consideramos positivo o resultado apresentado, tendo em vista que o Relatório CGU/Regional-RJ n.º 201407809, referente à Auditoria de Avaliação da Gestão 2013, registrou baixo percentual de atendimento das recomendações no exercício de 2013, em torno de 22,5%. Além disso, a metodologia então utilizada para atendimento das recomendações da CGU foi considerada inadequada, recomendando-se ao gestor a elaboração de 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.



Tal recomendação foi atendida, tendo em vista que, em 14/10/2014, a Diretoria Executiva da FINEP aprovou plano de ação para atendimento das recomendações da CGU, por meio da Resolução de Diretoria 252/14. O plano de ação foi atualizado em 02/02/2015, apresentando cronograma e áreas responsáveis pela implementação das recomendações, conforme Resolução de Diretoria 019/15.

Registramos, ainda, que, na revisão do PPP empreendida no período de janeiro e fevereiro de 2015, percebemos maior implicação dos gestores com as recomendações da CGU, apresentando informações mais completas e fundamentadas a respeito das providências adotadas, bem como maior eficácia no atendimento das recomendações.



Certificado de Auditoria

Anual de Contas



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

Certificado: 201503445

Unidade Auditada: FINANCIADORA DE ESTUDOS E PROJETOS

Ministério Supervisor: MINISTERIO DA CIENCIA, TECNOLOGIA E INOVACAO

Município (UF): Rio de Janeiro (RJ)

Exercício: 2014

1. Foram examinados os atos de gestão praticados entre 01/01/2014 e 31/12/2014 pelos responsáveis das 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, 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 unidade auditada.

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

FINANCIADORA DE ESTUDOS E PROJETOS - 201503445

– Insuficiência dos procedimentos previstos na norma interna N-OPE-037/14 para atestar com segurança a regular aplicação dos recursos públicos repassados por meio de convênios (item 3.1.1.1)

– Insuficiência dos procedimentos previstos na IT-OPE 018/14 para atestar com segurança a regular aplicação dos recursos públicos repassados por meio de convênios (item 3.1.1.5)

– Contrato de locação de imóveis antieconômico (item 3.2.1.1)

– Decisão pela locação de mobiliário sem realização de adequada análise financeira. (item 3.3.1.1)

6. 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 seja conforme indicado a seguir:

CPF do agente público	Cargo ou função	Avaliação do órgão de Controle Interno	Fundamentação da avaliação do Controle Interno
***.948.647-**	Diretor Financeiro e de Controle	Irregular	Itens 3.1.1.1, 3.1.1.5 e 3.2.1.1 do Relatório de Auditoria nº 201503445
***.652.118-**	Presidente da FINEP	Ressalva	Itens 3.1.1.1, 3.2.1.1 e 3.3.1.1 do Relatório de Auditoria nº 201503445
***.793.304-**	Diretora de Gestão Corporativa	Ressalva	Itens 3.1.1.1, 3.2.1.1 e 3.3.1.1 do Relatório de Auditoria nº 201503445
***.437.597-**	Diretor de Inovação	Ressalva	Itens 3.1.1.1 e 3.2.1.1 do Relatório de Auditoria nº 201503445
***.001.591-**	Diretor de Desenvolvimento Científico e Tecnológico	Ressalva	Itens 3.1.1.1 e 3.2.1.1 do Relatório de Auditoria nº 201503445
Demais integrantes do Rol de Responsáveis		Regularidade	Considerando o escopo do Relatório de auditoria, não foram identificadas irregularidades com participação determinante destes agentes.

7. Foi proposta a certificação pela irregularidade para o Diretor Financeiro e de Controle em função desta unidade ter produzido os documentos que subsidiaram a decisão dos demais diretores e do presidente, que compõem a diretoria executiva da empresa.

Brasília (DF), 17 de dezembro de 2015.

Parecer de Dirigente do Controle Interno



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

Parecer: 201503445

Unidade Auditada: FINANCIADORA DE ESTUDOS E PROJETOS

Ministério: MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INFORMAÇÃO – MCTI

Município/UF: Rio de Janeiro (RJ)

Exercício: 2014

Autoridade Supervisora: CELSO PANSERA

Em conclusão aos trabalhos sob a responsabilidade da CGU relativos à prestação de contas do exercício de 2014 da Financiadora de Estudos e Projetos – FINEP expresso a seguinte opinião acerca dos atos de gestão com base nos principais registros e recomendações formulados pela equipe de auditoria.

A FINEP é uma empresa pública federal não integrante do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social. Portanto, apenas os seus investimentos constam do Orçamento Geral da União e a empresa não é responsável institucionalmente pela execução de nenhuma Ação de Governo prevista no orçamento fiscal da União. Os trabalhos de auditoria tiveram como foco a avaliação dos resultados alcançados pelo Plano Inova Empresa, em especial quanto à sustentabilidade das linhas de financiamento da empresa para a execução do plano. Destaca-se que o plano, operado pela FINEP e pelo Banco Nacional Desenvolvimento Econômico e Social, prevê a disponibilização de apoio financeiro no valor de R\$ 32,9 bilhões para as empresas brasileiras investirem em inovação e tecnologia, entre 2013 e 2014. Além disso, o escopo da auditoria englobou a avaliação dos indicadores de desempenho institucionais; a avaliação da implantação do Projeto Modernize (gestão de Tecnologia da Informação); a avaliação da gestão das transferências voluntárias; e a avaliação da gestão do patrimônio imobiliário de responsabilidade da UJ, no que se refere à mudança de sede do escritório da FINEP do Rio de Janeiro.

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. Conforme está consignado no relatório de auditoria, a FINEP assumiu compromisso de aporte de recursos em exercícios seguintes sem a garantia da disponibilidade dos mesmos, razão pela qual a equipe acostou opinião de que o gestor assumiu o risco de não dispor de recursos para fazer frente aos contratos assumidos. No entanto, também segundo registros da

equipe de auditoria, a FINEP vem acompanhando o descompasso entre as contratações e disponibilidades, com base em projeções de fluxo de caixa, baseadas nas negociações realizadas com agentes externos à gestão da UJ. Ainda a esse respeito, a equipe de auditoria destacou que a previsão de aplicação de recursos nos exercícios de 2013 e 2014 pelo Plano Inova Empresa não foi cumprida.

Em relação à avaliação dos indicadores de desempenho institucionais, a equipe de auditoria registrou que o conjunto de indicadores definidos para o ano de 2014 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. Porém, registrou-se o progresso da Unidade nesta seara, em função, principalmente, do aumento do número de indicadores (de sete em 2013 para vinte e oito em 2014); do aprimoramento do processo de elaboração desses indicadores, que passou a definir metas internas específicas, possibilitando o monitoramento dos resultados parciais e finais; e do desenvolvimento de um ambiente de informação (Business Intelligence) que possibilitou o monitoramento de parte dos indicadores corporativos por todos os gestores.

A avaliação da gestão de Tecnologia da Informação da Unidade teve por foco a implantação do Projeto Modernize, que é considerado como um empreendimento de evolução organizacional da empresa, envolvendo processos e sistemas de informação para prover instrumentos de controle e de gestão mais avançados. Em relação ao projeto a equipe registrou cinco constatações, com destaque para as seguintes: (i) reuniões do comitê gerencial do projeto não possuem periodicidade sistemática; (ii) ausência de monitoramento dos indicadores de desempenho do projeto; (iii) impropriedades na utilização dos resultados dos indicadores de qualidade do Projeto; e (iv) falta de clareza dos critérios de seleção dos requisitos a serem testados na prova de conceito do processo licitatório. A implementação das recomendações registradas pela equipe de auditoria, que será objeto de acompanhamento da CGU, é suficiente para sanar as causas das impropriedades detectadas.

Em relação à gestão das transferências voluntárias, registra-se que desde 2008 a CGU vem apontando um volumoso e crescente estoque de convênios com saldo a aprovar após o prazo regular. Ao final de 2013 o total de recursos de convênios com saldo a aprovar ultrapassou a cifra de R\$2,6 bilhões. Em 2014, após a edição de dois normativos internos que simplificaram o procedimento de análise financeira das prestações de contas de convênios, observou-se uma redução de 20% do saldo de valores a aprovar desses instrumentos após os prazos regulares. Porém, a equipe de auditoria constatou que os procedimentos previstos nessas normas internas não são suficientes para atestar a regularidade da aplicação dos recursos públicos, de forma que o gestor está assumindo um risco relevante ao aprovar as prestações de contas dos convênios com a utilização da sistemática aprovada em 2014. Assim, os resultados relacionados à diminuição do saldo de valores a aprovar de convênios devem ser tomados com reserva, dado que a análise da prestação de contas dos convênios demonstrou qualidade comprometida, seja por deficiências das normas internas, seja por falhas dos operadores das normas. A equipe de auditoria registrou sete constatações relacionadas a este tema. Uma delas trata da insuficiência dos procedimentos previstos na norma interna N-

OPE-037/14 para atestar com segurança a regular aplicação dos recursos públicos repassados por meio de convênios. As demais decorrem das fragilidades encontradas na análise da prestação de contas de alguns convênios que foram selecionados por amostragem para avaliação da qualidade da análise das respectivas prestações de contas com a utilização da referida norma operacional. As principais causas associadas a essas constatações são: (i) excessiva simplificação dos procedimentos para aprovação de prestação de contas financeira de convênios; (ii) falta de clareza na definição dos procedimentos para análise da prestação de contas dos convênios, bem como para quantificação e seleção da amostra da fiscalização financeira; e (iii) fragilidades nos controles internos do Departamento de Prestação de Contas de Convênios. Além das recomendações pontuais para saneamento das impropriedades detectadas na análise das prestações de contas dos convênios avaliados, foi recomendada a revisão da norma operacional N-OPE-037/14 com base nos apontamentos apresentados pela auditoria.

A equipe de auditoria evidenciou, quanto à avaliação da gestão do patrimônio imobiliário sob responsabilidade da FINEP, que o contrato de locação da nova sede da empresa foi antieconômico e que a decisão pela locação do mobiliário para a nova sede foi tomada sem a realização de adequada análise financeira. Como causas para estas irregularidades destacam-se: (i) fragilidade na análise financeira que embasou a decisão pela mudança de sede e a escolha do Edifício Ventura; (ii) fundamentação de dispensa de licitação para locação da nova sede indevidamente caracterizada; e (iii) inadequada avaliação do custo comparativo entre as opções de locação e de aquisição do mobiliário, de acordo com estudo elaborado pelo Departamento de Planejamento Financeiro, Orçamentário e de Custos da FINEP, incorrendo em risco de uma decisão economicamente desvantajosa aos cofres públicos. Para sanear essas constatações, que se configuram como atos de gestão antieconômicos, foi recomendado ao gestor: (i) apurar a responsabilidade pela decisão que levou à mudança de sede institucional da FINEP, baseado em estudo insuficiente, que deixou de considerar diversas premissas fundamentais para a devida valoração do impacto financeiro, e adotando outras premissas provenientes de avaliações informais ou genéricas; (ii) apurar a responsabilidade pela autorização da contratação de locação de imóvel para abrigar a sede institucional por dispensa de licitação, baseada na singularidade do Ed. Ventura para o atendimento das necessidades da FINEP, considerando que havia outras opções de prédios que atendiam às premissas definidas pela Diretoria; (iii) desenvolver estudo de viabilidade técnico-econômica, a fim de balizar a adequada decisão administrativa atual acerca da sede institucional da FINEP no Rio de Janeiro, que simule todos os possíveis cenários envolvendo as questões de locação, aquisição e/ou manutenção do imóvel próprio da FINEP; (iv) apurar a responsabilidade pela decisão de locação de mobiliário sem adequada avaliação do custo comparativo entre as opções de locação e de aquisição, incorrendo em risco de uma decisão economicamente desvantajosa aos cofres públicos; e (v) instruir os processos decisórios que envolvam avaliação de economicidade com todas as variáveis que sejam consideradas relevantes.

Quanto ao atendimento das recomendações da CGU, acompanhadas por meio do respectivo Plano de Providências Permanente (PPP), a equipe de auditoria destacou os seguintes avanços da UJ: em

termos quantitativos, constatou-se uma melhora no índice de atendimento das recomendações, que passou de 22,5% no exercício anterior para 46% em 2014; em termos qualitativos verificou-se a melhoria das informações prestadas pelo gestor (completude e fundamentação) a respeito das providências adotadas.

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, dos registros contidos no relatório de auditoria, é possível concluir que a empresa ainda permanece deficiente quanto ao ambiente de controle em quesitos como rotinas e normativos internos, instrução processual, gestão de transferências voluntárias, gestão patrimonial e avaliação de riscos.

Em contraponto às impropriedades acima relacionadas, refuto importante registrar avanços obtidos pela gestão da Unidade que foram iniciados em exercícios anteriores, mas cujo resultado agora puderam ser observados, como por exemplo: implantação de melhorias na área de governança da empresa; operacionalização do programa FINEP 30 dias; e implantação de novas práticas relacionadas a gestão de pessoas.

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

Brasília/DF, 17 de dezembro de 2015.