

# Relatório de Auditoria Anual de Contas



Secretaria Federal de Controle Interno

Unidade Auditada: Financiadora de Estudos e Projetos - FINEP

Exercício: 2017

Município: Rio de Janeiro - RJ

Relatório nº: 201800402

UCI Executora: Controladoria Regional da União no Estado do Rio de Janeiro

## Análise Gerencial

Superintendente da CGU-RJ,

Em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço nº 201800402, apresentamos os resultados dos exames realizados sobre a prestação de contas anual disponibilizada pela Financiadora de Estudos e Projetos - Finep.

### 1. Introdução

O presente trabalho foi realizado no Rio de Janeiro - RJ, com o objetivo de avaliar a gestão da unidade. O escopo desta auditoria foi estabelecido em reunião realizada em 13/12/2017 entre a Secretaria de Controle Externo no Estado do Rio de Janeiro – Secex-RJ do Tribunal de Contas da União – TCU e a Controladoria-Regional da União no Estado do Rio de Janeiro – CGU-Regional/RJ.

A Finep é uma empresa pública federal não integrante do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social, que também opera outras Unidades Gestoras: o Programa de Ações Especiais do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação – MCTIC, o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – FNDCT e o Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações – FUNTEL. Tem como objetivo promover o desenvolvimento científico por meio do fomento à ciência, à tecnologia e à inovação em empresas e outras instituições públicas ou privadas.

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 20/04/2018 a 31/07/2018, por meio de testes, análises e consolidação de informações coletadas ao longo do exercício sob exame e a partir da apresentação do processo de contas pela unidade auditada, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal.

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.

### 2. Resultados dos trabalhos

De acordo com o escopo de auditoria firmado na ata de reunião realizada em 13/12/2017, entre a CGU-Regional/RJ e a Secex-RJ do TCU, foram efetuadas análises a respeito dos seguintes assuntos relacionados no Anexo II da Decisão Normativa TCU nº 163/2017, os quais em alguns casos receberam delimitação específica:

- a conformidade das peças;



- os resultados quantitativos e qualitativos da gestão, em especial quanto à observância das instâncias de governança nas operações de crédito reembolsáveis e à vinculação dos objetos à área de ciência e tecnologia;
- a existência de indicadores que meçam a efetividade da área finalística
- a avaliação da estrutura de recuperação de crédito;
- o atendimento das determinações e recomendações expedidas pelo TCU às quais caibam acompanhamento pela CGU, bem como as relativas aos novos normativos que regem a prestação de contas das operações de crédito não reembolsáveis e ao acompanhamento do plano de ações de retorno ao Edifício Praia do Flamengo nº 200 (Acórdão TCU nº 3.235/2017 – 2ª Câmara).

## **2.1 Avaliação da Conformidade das Peças**

Quando da avaliação da conformidade das peças do processo de contas da Financiadora de Estudos e Projetos - Finep, nos termos do art. 13 da IN TCU nº 63, de 01 de setembro de 2010, evidenciou-se que a Unidade Prestadora de Contas – UPC elaborou todas as peças a ela atribuídas pelas normas do TCU para o exercício de 2017. Dessa forma, contemplou, no sistema e-contas, o relatório de gestão, rol de responsáveis, demais relatórios, pareceres, declarações e informações suplementares para a prestação de contas referentes ao exercício de 2017, nos formatos e conteúdos obrigatórios exigidos nos termos das Decisões Normativas TCU nº 161, de 01 de novembro de 2017, e 163, de 06 de dezembro de 2017, bem como da Portaria TCU nº 65, de 28 de fevereiro de 2018.

Da análise procedida no relatório de gestão, constatou-se a adequação de seu conteúdo ao disposto na DN TCU nº 161/2017, Portaria TCU nº 65/2018 e às orientações contidas no Sistema e-contas.

O rol de responsáveis também se encontra em conformidade com o disposto nos artigos 10 e 11 da IN TCU nº 63/2010 e artigo 6º DN TCU nº 161/2017. No entanto, vale registrar que, após verificação de portarias de exoneração, houve ajuste do sistema e-contas pelo Controle Interno, em vista de divergência da data de abrangência final de dois integrantes do rol de responsáveis.

## **2.2 Avaliação dos Resultados Quantitativos e Qualitativos da Gestão**

No que tange a auditoria das instâncias de governança das operações de crédito reembolsáveis, foram examinadas a aplicação da regulamentação aplicável e a adequação do arcabouço normativo, bem como a suficiência das informações e do sistema de acompanhamento. Em 2017, os contratos reembolsáveis representaram 81% do montante transferido em financiamentos (R\$ 2.619.455.346,85).

Foram realizados testes de auditoria voltados para a avaliação (a) do regramento interno adotado pela Finep para o acompanhamento financeiro e operacional do projeto, (b) a completude dos procedimentos para a avaliação da existência, suficiência, exequibilidade e liquidez das garantias oferecidas nas operações de crédito e (c) do registro do acompanhamento do projeto em sistema corporativo.

As garantias aceitas nas operações aprovadas pela Finep estão previstas na norma N-OPE-003/09, com índices diferentes de cobertura a depender da liquidez da garantia apresentada. A garantia mais frequente apresentada pelas financiadas é a fiança bancária, presente em 46% dos 115 contratos vigentes com repasse de recursos já efetivado.

Após a análise dos normativos e manuais disponibilizados pela Finep, não foram identificadas deficiências no arcabouço normativo para o tratamento da gestão de garantias.

Quanto à adequação das operações de crédito reembolsáveis ao arcabouço normativo correspondente, foram selecionados, a partir do conhecimento prévio da entidade e da experiência da equipe, cinco Planos Estratégicos de Inovação - PEI, entre os aprovados pelo Comitê de Priorização e Enquadramento - CEP no período de 2015 a 2017.

Foram efetuados testes de auditoria voltados à avaliação das concessões de crédito reembolsáveis, no que se refere à aprovação do PEI para obtenção de financiamento da Finep. Os testes de auditoria

buscaram responder as seguintes questões:

- As concessões crédito na modalidade reembolsável têm sido realizadas em conformidade com o que dispõe os normativos internos, especialmente no que concerne à definição das condições do financiamento (prazo, taxa de juros, carência, definição das garantias, excepcionalidades etc.) e às instâncias de governança (áreas técnicas, comitês, diretoria)?
- As concessões crédito na modalidade reembolsável foram efetivamente destinadas a projetos de C&T ou se resumiram a operações de empréstimo ordinárias?

No que se refere ao primeiro questionamento, foram analisadas a qualidade das análises realizadas pelos técnicos da Finep, a fidedignidade dessas análises com os normativos que balizam as operações de crédito e a observância às instâncias de governança.

Foram observadas algumas impropriedades formais que não comprometeram a fidedignidade das análises, principalmente, por, nos casos concretos, os demais pontos de controle estarem bem fundamentados.

Especificamente em relação ao prazo de 30 dias estabelecido pela Finep para análise de mérito e enquadramento das propostas de financiamento na política operacional, destaque-se que, de cinco processos verificados, em três o prazo foi ultrapassado e nos dois demais não foi possível avaliar por falta de registro da data inicial no sistema. Esse apontamento é corroborado no Relatório de Auditoria nº 7/2015, no qual a Auditoria Interna apontou que quase 70% das propostas submetidas no sistema, de uma amostra de 763 projetos, ultrapassaram o prazo de 30 dias de análise.

Sobre o *rating* de inovação<sup>1</sup> da empresa e do projeto, não foi possível observar a aplicação da objetividade pretendida às análises operacionais. O resultado da análise dos *ratings* depende de avaliação subjetiva, principalmente do analista operacional, conforme os pontos de controle citados no item 1.1.1.2 deste relatório.

Em relação ao segundo questionamento, observou-se que os cinco projetos verificados estão aderentes às definições de inovação contidas nos normativos da Finep.

Quanto às ferramentas utilizadas para gerenciar as operações de crédito reembolsável, a Unidade conta com o sistema Finep Inovação para cadastro e acompanhamento dos contratos. Foram realizados testes de auditoria com o objetivo de verificar a rastreabilidade do processo, a confiabilidade dos registros e a disponibilidade do sistema. Foram selecionados seis contratos para rastreamento. Durante o processo, foram detectadas algumas falhas nas informações no sistema:

- Registro incorreto de datas no sistema de informação utilizado pela Finep;
- Ausência de registro fidedigno no sistema sobre o controle de garantias; e
- Tempo de resposta excessivamente longo para cada tarefa requisitada ao sistema.

Em suma, constatou-se que o Finep Inovação apresenta fragilidades no que toca ao cadastro da informação, o que atinge a credibilidade do próprio sistema, como já verificado no Relatório nº 7/2015, emitido em 15/01/2016 pela Auditoria Interna.

### **2.3 Avaliação dos Indicadores de Gestão da UJ**

No âmbito dos nove macroprocessos finalísticos da Finep relacionados no Relatório de Gestão de 2017, destaca-se o que diz respeito às operações de crédito reembolsáveis, objeto de exame no item

---

<sup>1</sup> *Rating* de inovação: Desenvolvido para a Finep pelo Ipea, é um indicador sintético similar aos utilizados pelos bancos para avaliar o risco de crédito das empresas, só que, nesse caso, o objetivo é avaliar a capacidade inovativa. O indicador é uma síntese de diversos dados sobre a trajetória tecnológica das empresas no passado recente, agrupados em cinco dimensões principais: econômica, setorial, P&D, recursos humanos e inovação. Esse conjunto de indicadores é comparado aos indicadores do setor onde ela atua e permitem, no seu conjunto, avaliar seu potencial inovador, subsidiando a concessão de crédito.

### 2.1.1.1 do presente relatório.

A avaliação dos resultados quantitativos e qualitativos alcançados pela Finep levou em consideração os dez indicadores de desempenho aferidos no exercício de 2017:

Quadro 1 - Indicadores Aferidos em 2017

	<b>Meta</b>	<b>Resultado</b>
Nível de Execução para Contratação de Crédito	79,0 %	39,6 %
Execução dos Recursos de FNDCT	99,6 %	99,7 %
IQC – Índice de Qualidade da Carteira	75,0 %	92,7 %
DRIN1 - Tempo de Ciclo do Processo de Análise de Operações de Crédito - 45 dias	68,0 %	80,0 %
DRIN2 - Tempo de Ciclo do Processo de Análise de Operações de Crédito - 45 dias	68,0 %	62,5 %
DRCT - Processamento das Propostas Não Reembolsáveis de Editais	80,0 %	100,0 %
DRFC - Desempenho Financeiro	1,2	0,98
IRPL – Índice de Rentabilidade sobre o Patrimônio Líquido Médio	13,0 %	-1,28 %
Nível de Desembolso Operacional	60,0 %	47,9 %
Produtividade <i>per capita</i>	R\$ 2 milhões	R\$ 2,62 milhões
Índice de Eficiência Administrativa	5,9 %	4,0 %

Fonte: Relatório de Gestão

Os indicadores da Finep refletiram alguns fatos econômicos do período. Em 2017, a indústria da transformação interrompeu uma sequência de três anos de resultados negativos, apresentando um crescimento de 1,5 % em relação a 2016, porém o nível de emprego e as horas trabalhadas marcaram índices de 3,2 % e 2,6 %, inferiores ao registrado no ano anterior, segundo o Informativo da Confederação Nacional da Indústria – CNI de dezembro de 2017, em 31/12/2017. Por outro lado, com a queda da inflação, a taxa de juros básica (Selic) caiu para 7 %, alcançando seu nível histórico mais reduzido e aproximando-se da TJLP, o que, a seu turno, reduziu a atratividade das linhas de financiamento da Finep. Por essas razões, a contratação de novas operações sofreu redução, sendo retratado nos indicadores Nível de Execução para Contratação de Crédito e Nível de Desembolso Operacional, já que os mesmos aferem, respectivamente, o total de valores contratados em face da disponibilidade líquida média e a soma das liberações para crédito e do aporte em fundos de investimento sobre a disponibilidade líquida para liberações.

De outro lado, como o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – FNDCT dispõe de linhas de financiamento com características operacionais e clientela diversificada, como contratos não reembolsáveis para instituições de pesquisa; o indicador Execução de Recursos do FNDCT se manteve em patamares elevados, se comparado com o resultado do indicador Nível de Execução para Contratação de Crédito da Finep. Ressalte-se que, dado que se trata de processos de financiamento diferenciados não apenas pela fonte dos recursos, mas também pelas suas finalidades e características operacionais, os dois primeiros indicadores citados no quadro não são passíveis de comparação entre si.

Os indicadores Tempo de Ciclo do Processo de Análise de Operações de Crédito - 45 dias para as Diretorias de Inovação 1 e 2 possuem a mesma metodologia de cálculo, a saber: o número de projetos analisados em menos de 45 dias sobre o total de projetos analisados em 2017. Entretanto, foram contabilizados em setores diferentes para expor separadamente os resultados das Diretorias envolvidas. Em que pese a diversidade das naturezas dos setores atendidos por cada uma dessas Diretorias, os processos de trabalho são idênticos. Reservadas as peculiaridades das empresas financiadas de cada setor, que afetariam o seu cadastro e a sua classificação de risco, a análise de uma operação de crédito segue o mesmo procedimento interno na Finep, motivo por que é excessiva a fragmentação deste indicador para duas áreas administrativas. Além disso, um indicador de desempenho é um instrumento institucional e não departamental de mensuração de resultados. Cabe registrar que, no final de 2017, as duas Diretorias envolvidas foram unificadas e o indicador passará

a espelhar o resultado de forma agregada, simplificando a compreensão dos dados pelo público em geral (acessibilidade).

O indicador de produtividade *per capita* representa a razão entre a receita operacional e o quantitativo de empregados. Dado que a receita operacional da Finep é majoritariamente formada por renda de juros estipulados em leis ou contratos ao tempo da sua celebração, ela não depende da performance de cada empregado ao longo da execução de determinado contrato. Por esse motivo, o indicador não reflete a produtividade dos funcionários e prejudica a capacidade de representação da situação que pretende medir (completude). Entretanto, dado que sua utilização é determinada pela Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais – SEST, ele é utilizado pela Finep.

Quanto à aferição da efetividade da atuação da UJ, verificou-se que, dentre os apresentados no Relatório de Gestão de 2017, não foi identificado um indicador com esse escopo. Esse fato, constatado na auditoria anual de contas de 2016, será mitigado com a implementação do Sistema Integrado de Avaliação – SIA, que contemplará um conjunto de indicadores que viabilizará a realização de análises de desempenho segundo os conceitos de economicidade, eficácia, eficiência e efetividade.

## **2.4 Avaliação da Gestão Sobre as Renúncias de Receitas**

A estratégia de recuperação de créditos da Finep faz parte das competências das áreas subordinadas à Diretoria Financeira de Crédito e Captação – DRFC. O fluxo de negociação de dívidas de financiamentos determina a deliberação do Comitê de Recuperação de Crédito – CRC, após o conhecimento do relatório técnico elaborado pelo departamento responsável pela avaliação dos casos de inadimplência financeira.

A Finep possui dez normativos internos para regular o processo de renegociação de dívidas. Em 2017, nove empresas foram consideradas inadimplentes. Os valores informados nos memorandos emitidos pelo Departamento de Cobrança – DCOB em 2017 atingem a monta de R\$ 6.002.929,51 (seis milhões dois mil novecentos e vinte e nove reais e cinquenta e um centavos) sem atualização monetária. A partir da análise dos normativos internos da Finep, das planilhas elaboradas pela área técnica e das atas de reunião do CRC, foi verificada a deficiência do sistema de cobrança, o qual será substituído por um novo sistema de gestão de crédito. Foi verificado ainda que a Diretoria Executiva não participa diretamente na renegociação de dívidas, em acordo judicial, cujo valor seja inferior a R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais).

## **2.5 Avaliação do Cumprimento das Determinações/Recomendações do TCU**

A presente análise abarcou especificamente o disposto nos itens 9.3.1 e 9.3.2 do Acórdão nº 3.235/2017 – 2ª Câmara, os quais contêm determinações expressas ao controle interno para que:

- 9.3.1. avalie se a Revisão 01 da N-OPE-037/14, ou da norma que porventura a sucedeu, assegura os procedimentos para a análise de todos os documentos exigidos no art. 40 da IN-CD-FNDCT 01/2010, além de avaliar se assegura que as conclusões sobre as prestações de contas estejam baseadas em documentação comprobatória, em vez de meras declarações do próprio convenente; e
- 9.3.2. analise se os dispositivos da IT-OPE-018/14 (atualmente constantes da Revisão 01 da N-OPE-037/14), ou de norma que porventura a sucedeu, obrigam que o convenente encaminhe os documentos comprobatórios suficientes para os agentes da Finep poderem analisar, com segurança, a regular aplicação dos recursos, além de avaliar se há previsão de que essa análise seja realizada, assegurando a fidedignidade das conclusões, de forma a respeitar o princípio constitucional da prestação de contas (art. 70, parágrafo único, da CF88).

Em 07/07/2017, a CGU enviou ao Tribunal de Contas da União a Nota Técnica nº 1.195/2017/NAC1/RJ/Regional/RJ, em cumprimento às determinações. O Relatório de Auditoria Anual de Contas de 2016 (RA 201701441 - <https://auditoria.cgu.gov.br/download/10881.pdf>) repisou o tema em seu item 3.2.1.1, reiterando que a revogação da IT-OPE-018/14 atende à determinação

9.3.2 do Acórdão nº 3.235/2017 – 2ª Câmara, conforme explicado na Nota Técnica.

Em relação ao item 9.3.1 do Acórdão nº 3.235/2017 – 2ª Câmara, ressaltou-se que, na versão revisada da norma N-OPE-037/14, os “*convênios enquadrados no rito especial*” passaram a ser analisados como Faixa 1, independentemente do valor. No entanto, a partir de setembro de 2017, a Finep estava analisando todas as prestações de contas com base na Faixa 4 (a mais rigorosa entre as disciplinadas na versão atual da norma N-OPE-037/14), o que mitigava a ressalva constante na assertiva anterior e alinhava-se, na prática, ao determinado pela Corte de Contas.

Em maio de 2018, a Finep informou que o prazo interno para alteração da norma N-OPE-037/14, de forma a atender a demanda do Acórdão nº 3.235/2017-TCU-2ª Câmara, é setembro de 2018, considerando que a inserção da Finep no Sistema Siconv está planejada para até dezembro de 2018, a fim de atender à Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 424/2016, e que todos os processos e normas da Finep impactados pela alteração dos sistemas serão revisados.

Vale mencionar, adicionalmente, que, no item 3.1.1.2 deste relatório, foram verificadas as ações tomadas pela Finep para cumprir a determinação consignada no item 9.4.2. do Acórdão nº 3.235/2017 – 2ª Câmara. No bojo dessa verificação, de forma incidental, identificou-se a necessidade de a Finep normatizar o processo seletivo para o cargo de Consultor Técnico, estabelecendo limites de sua utilização, procedimentos e requisitos para a contratação (motivação, economicidade, forma de contratação, requisitos de transparência e publicidade, objeto, prazos, planos de trabalho, prestação de contas), atribuições do cargo, vedações à utilização, penalidades, entre outros, como forma de mitigar o risco de utilização inadequada do citado cargo (item 3.1.1.2 deste relatório).

Posteriormente, em agosto de 2018, foi publicado o Acórdão nº 7.206/2018 – 2ª Câmara, que em seu item 9.1 trouxe:

*“9.1. considerar cumpridas as determinações proferidas pelos itens 9.3.1, 9.3.2, 9.4.1 e 9.4.2 do Acórdão 3.235/2017-TCU-2ª Câmara em consonância com os ajustes efetuados pelo Acórdão 7.217/2017-TCU-2ª Câmara”.*

## 2.6 Avaliação do Cumprimento das Recomendações da CGU

Durante os meses de junho e julho de 2018, foi realizada atividade de monitoramento que envolveu o tratamento de 64 recomendações exaradas para a Finep, visando a correção de impropriedades identificadas em trabalhos anteriores. Após as avaliações pertinentes, 13 recomendações foram atendidas, permanecendo 49 em monitoramento (77%), conforme detalhamento a seguir:

Tabela 1 – Distribuição das recomendações

Classificação	Quantidade	%
Atendidas	13	20
Prorrogadas	25	39
Reiteradas	24	38
Não monitoradas (*)	2	3
<b>Total</b>	<b>64</b>	<b>100</b>

(\*) Monitoramento finalizado pela CGU, por razão de as recomendações se tratarem de mero cumprimento de normas.

As recomendações pendentes de atendimento indicam a insuficiência das medidas corretivas adotadas pela instituição sobre os seguintes temas:

- (i) acompanhamento de contratos de subvenção;
- (ii) avaliação, mensuração e acompanhamento de indicadores de desempenho;
- (iii) constituição de garantias; e
- (iv) adequação de normativo interno no que se refere à pagamento de parcela de lucros e resultados para funcionários cedidos.

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

- (i) retificação do rateio de despesas entre Finep e FNDCT de contrato compartilhado;
- (ii) normatização de garantia evolutiva;
- (iii) elaboração de plano de ação para mecanismos de integridade; e
- (iv) disponibilização de cronograma de implementação do Sistema de Gestão de Convênios e contratos de Repasse – Siconv.

Em vista das atualizações das manifestações do gestor verificadas no Sistema Monitor, concluiu-se que a Finep mantém uma rotina de acompanhamento e de atendimento das recomendações realizadas pela CGU.

### **2.7 Ocorrências com dano ou prejuízo**

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

### **3. Conclusão**

Foram verificadas deficiências relevantes nos sistemas de acompanhamento dos contratos reembolsáveis e de controle de cobranças, que não permitem o acesso facilitado a informações seja por meio de consultas ou de relatórios gerenciais. Além disso, foi identificada a contratação inadequada de consultor para exercer atividade comum de supervisão da mudança da sede para o edifício da Praia do Flamengo, 200.

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

Rio de Janeiro/RJ.



## Achados da Auditoria - nº 201800402

### 1 GESTÃO OPERACIONAL

#### 1.1 Gerenciamento de Processos Operacionais

##### 1.1.1 EFICÁCIA DOS PROCESSOS GERENCIAIS

###### 1.1.1.1 INFORMAÇÃO

###### Regulamentação aplicável aos financiamentos reembolsáveis

###### Fato

Foram efetuados testes de auditoria com o objetivo de avaliar se os normativos internos aplicáveis às concessões crédito na modalidade reembolsável regulamentam suficientemente os fluxos, as alçadas, a troca de informações entre a Finep e os beneficiários, a definição das condições do financiamento, o acompanhamento financeiro e operacional do projeto e a existência, a suficiência, a exequibilidade e a liquidez das garantias. Adicionalmente, foi avaliado se o Sistema Finep 30 dias Inovação, utilizado para cadastro, avaliação e acompanhamento de Planos Estratégicos de Inovação - PEI, operacionaliza suficientemente as disposições normativas da Finep.

Após a análise dos normativos, resoluções e manuais disponibilizados pela Finep, não foram identificadas deficiências no arcabouço normativo para concessão de crédito reembolsável e tratamento da gestão de garantias.

Ressalva-se, contudo, que, ao analisar amostra de PEI (discriminada no item 1.1.1.2), foi verificado que o Sistema Finep 30 dias Inovação não atende à demanda da empresa, visto não fornecer os elementos de informação e de controle necessários para a deliberação sobre as concessões de crédito estabelecidas. Exemplos disso são a falta de atualização da renovação de garantias no sistema e a necessidade de comunicação paralela ao sistema entre proponente e analistas da Finep.

###### 1.1.1.2 INFORMAÇÃO

###### Adequação das operações de crédito reembolsáveis ao arcabouço normativo correspondente

###### Fato

Foram selecionados, a partir do conhecimento prévio da entidade e da experiência da equipe, cinco Planos Estratégicos de Inovação - PEI, entre os aprovados pelo Comitê de Priorização e Enquadramento - CEP no período de 2015 a 2017, conforme quadro a seguir.

Quadro 2 – Amostra de Planos Estratégicos de Inovação aprovados de 2015 a 2017

Ident.	Contrato	Projeto	Proponente	Valor Proposto	Valor Aprovado	Fase Atual
0625/16	09.17.0011.00	Desenvolvimento do Ecossistema Digital	B2W Companhia Digital	96.533.060,00	64.686.074,60	Em Desembolso
0106/17	-*	Inovação em Componentes e Sistemas para Eficiência Energética	Mahle Metal Leve S.A.	226.800.000,00	226.800.000,00	Em Contratação
0081/17	-*	Produção Pioneira de Componentes Semicondutores e Eletrônicos	Multilaser Industrial S.A.	66.602.960,00	74.928.330,00	Em Contratação
0203/15	09.16.0009.00	Projeto Piloto para Uso de Energias Renováveis em	Carta Indústria Comércio e de Papel S.A.	50.711.911,50	59.513.900,65	Em Desembolso



Ident.	Contrato	Projeto	Proponente	Valor Proposto	Valor Aprovado	Fase Atual
		Grandes Maquinas de Papel				
0067/15	-	Substituir a técnica de pré-purificação utilizada atualmente no insumo farmacêutico ativo Tacrolimo, pela técnica de cromatografia de fluido supercrítico	Libbs Farmacêutica LTDA	4.080.000,00	4.080.000,00	Cancelado

Fonte: Elaborado pela equipe com base na resposta da SA 201702662/01.

\* Projeto ainda em fase de contratação, por isso não há número do contrato.

Foram aplicados testes de auditoria voltados à avaliação das concessões de crédito reembolsáveis, no que se refere à aprovação de PEI para obtenção de financiamento da Finep. O processo foi avaliado, passando pelas análises operacional e de crédito, aprovações do Comitê de Enquadramento e Priorização - CEP e Diretoria Executiva e verificação de garantias para os cinco PEI selecionados na amostra.

Os testes de auditoria buscaram responder as seguintes questões:

- As concessões crédito na modalidade reembolsável têm sido realizadas em conformidade com o que dispõe os normativos internos, especialmente no que concerne à definição das condições do financiamento (prazo, taxa de juros, carência, definição das garantias, excepcionalidades etc.) e às instâncias de governança (áreas técnicas, comitês, diretoria)?
- As concessões crédito na modalidade reembolsável foram efetivamente destinadas a projetos de C&T ou se resumiram a operações de empréstimo ordinárias?

No que se refere ao primeiro questionamento, foi analisada a qualidade das análises realizadas pelos técnicos da Finep e a fidedignidade dessas análises com os normativos que balizam as operações de crédito. Foram verificados os seguintes pontos de controle do processo:

- Análise Operacional: prazo de 30 dias para aprovação do PEI, informações do proponente, rating da empresa e rating do projeto, executor e coexecutor, descrição da proposta de inovação, direcionadores, dispêndios do projeto, marcos de acompanhamento, enquadramento (linha de ação, taxas de juros, prazos, carência), finalidade, recomendação do gerente do Departamento Operacional e recomendação do superintendente operacional;
- Análise de Crédito: limite de exposição, limite de crédito, percentual do financiamento em relação ao ativo realizável a longo prazo da Finep, percentual do financiamento em relação ao patrimônio líquido da empresa, classificação de risco, recomendação do gerente do Departamento de Crédito, recomendação do superintendente de crédito;
- Recomendação do CEP;
- Recomendação da Diretoria Executiva; e
- Garantias: composição e renovação.

Foram observadas algumas impropriedades formais que não comprometeram a fidedignidade das análises, principalmente por, nos casos concretos, os demais pontos de controle estarem bem fundamentados. As ocorrências observadas constam no quadro a seguir:

Quadro 3 – Ocorrências encontradas pela CGU na análise dos PEIs

PEI	Ocorrências
0203/15	Renovação de garantia não atualizada tempestivamente no sistema, evidência de comunicação paralela ao sistema entre proponente e analistas da Finep.

PEI	Ocorrências
0067/15	Falta de análise dos direcionadores <sup>2</sup> .
0081/17	Prazo de 30 dias para aprovação do PEI excedido.
0106/17	Prazo de 30 dias para aprovação do PEI excedido, marcos de acompanhamento definidos sem clareza, a descrição da inovação não contempla as etapas – conforme previsto na IT-OPE-21/16, e limite de crédito (DFIN) extrapolado sem justificativa.
0625/16	Prazo de 30 dias para aprovação do PEI excedido e evidência de comunicação paralela ao sistema entre proponente e analistas da Finep.

Fonte: Elaborado pela equipe na análise da amostra de PEIs.

Especificamente em relação ao prazo de 30 dias estabelecido pela Finep para análise de mérito e enquadramento das propostas de financiamento na política operacional, destaca-se que, de cinco processos verificados, em três o prazo foi ultrapassado e nos dois demais não foi possível avaliar por falta de registro da data inicial no sistema.

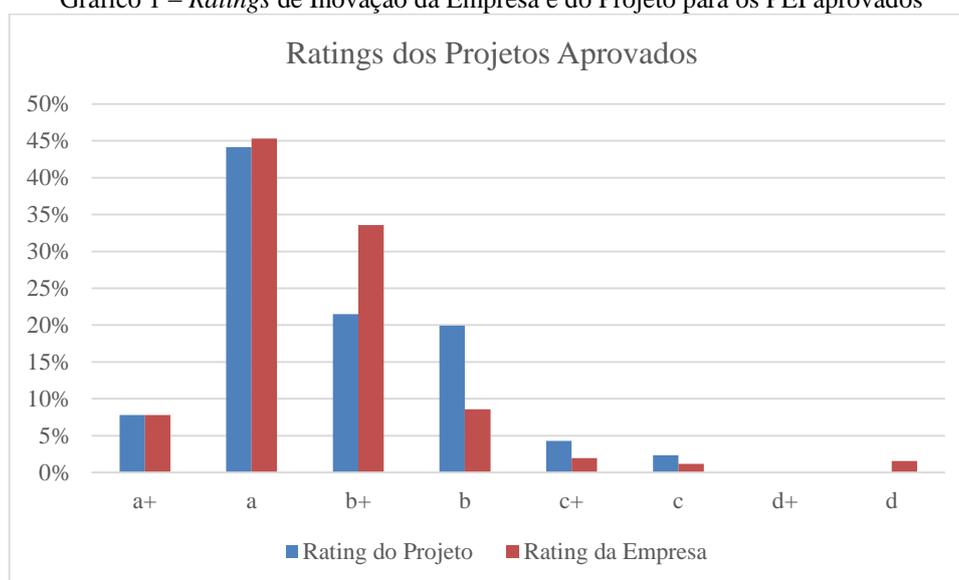
Esse apontamento é corroborado no Relatório de Auditoria nº 7/2015, no qual a Auditoria Interna apontou que quase 70% das propostas submetidas no sistema, de uma amostra de 763 projetos, ultrapassaram o prazo de 30 dias de análise.

Sobre o *rating* de inovação da empresa e do projeto, não foi possível observar a aplicação da objetividade pretendida às análises operacionais. O analista operacional tece comentários acerca das dimensões integrantes dos *ratings*, principalmente justificando a ocorrência de notas nos extremos, mas não foi detectada a relação dessa análise com a aprovação do projeto.

Além disso, não foram encontrados nos normativos da Finep nota de corte ou outros critérios assertivos de utilização do *rating*, desse modo, não há objetividade na análise dos *ratings* pelo analista operacional.

Da análise dos gráficos apresentados abaixo, pode-se observar que há concentração de distribuição do *rating* da empresa para os projetos aprovados nas categorias A e B+, enquanto para os projetos indeferidos, a distribuição é mais difusa entre as categorias A, B+ e B, o que demonstra que os projetos aprovados obtiveram em média maior pontuação do *rating* da empresa. Da mesma forma, pode-se aplicar o mesmo raciocínio aos *ratings* do projeto.

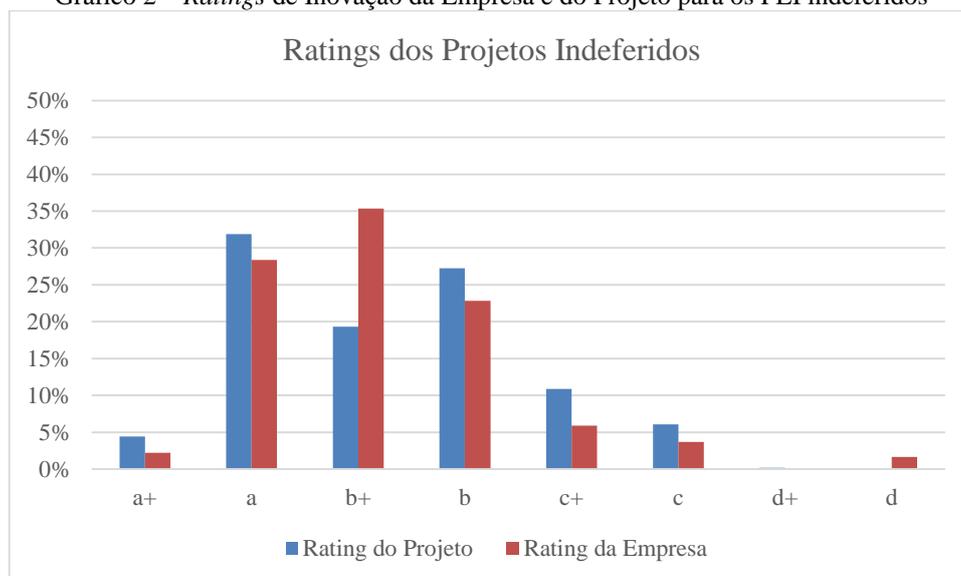
Gráfico 1 – Ratings de Inovação da Empresa e do Projeto para os PEI aprovados



<sup>2</sup> O analista operacional deve avaliar cada projeto de inovação levando em consideração dois eixos estabelecidos na Política Operacional vigente na Finep: Grau de Inovação e Relevância da Inovação para o setor econômico. Para cada eixo são definidos direcionadores que devem ser apreciados para avaliação final: Grau de Inovação - alta, média ou baixa - e Relevância da Inovação - alta, média ou baixa.

Fonte: Elaborado pela equipe com base em planilha fornecida pela DRFC com todos os projetos constantes do sistema

Gráfico 2 – Ratings de Inovação da Empresa e do Projeto para os PEI indeferidos



Fonte: Elaborado pela equipe com base em planilha fornecida pela DRFC com todos os projetos constantes do sistema

No entanto, a distribuição, nos dois casos, é concentrada nos *ratings* mais altos e resultados limítrofes não foram critério definidor de aprovação ou indeferimento. Isso posto, os *ratings* da empresa e do projeto não parecem ser a principal variável utilizada na tomada de decisão de aprovação de um projeto.

O resultado dessa análise continua dependente de avaliação subjetiva, principalmente do analista operacional, conforme os pontos de controle citados anteriormente.

Em relação ao segundo questionamento, observou-se que os cinco projetos verificados estão aderentes às definições de inovação contidas nos normativos da Finep e às definições de inovação tecnológica contidas no Manual de Oslo – documento da Organização para Cooperação Econômica e Desenvolvimento - OCDE – que traz diretrizes para coleta e interpretação de dados sobre inovação, referencial teórico adotado pela Finep.

Destaca-se, contudo, que a abrangência das definições constantes no citado Manual permite o enquadramento de projetos conceitualmente discutíveis no que se refere à inovação. Como exemplo de concessões de crédito controversas, estão aquelas consentidas a empresas que a inovação consiste em adquirir e instalar maquinário importado ou desenvolver *software* muito similar a existente no mercado para negociação na bolsa de valores.

### 1.1.1.3 CONSTATAÇÃO

#### Insuficiência de informações e elevado tempo de resposta do sistema Finep Inovação

##### Fato

A partir do exame de 6 (seis) dos 115 (cento e quinze) contratos para os quais houve liberação de recursos, foram observadas algumas deficiências no curso do acompanhamento desses contratos no Finep Inovação, a saber:

- Registro incorreto de datas no sistema de informação utilizado pela Finep

Constatou-se que os contratos identificados pelos códigos 1367/13 e 1510/13 têm registrados no Finep Inovação a data de 17/08/2014 para o marco da primeira liberação de recursos. Considerando que os contratos foram assinados em 25/09/2014 e 06/10/2014 e as garantias apresentadas em 07/10/2014 e 03/11/2014, respectivamente, a informação registrada no sistema indica que o repasse

teria sido realizado antes desses dois eventos. No entanto, os recibos de transferência de recursos comprovam que os repasses foram realizados em 17/11/2014.

- Ausência de controle de garantias no sistema.

Em outro caso, consultando o Finep Inovação no dia 22/03/2018, observou-se que o contrato identificado pelo código 0005/16 possuía garantia com data de vencimento no dia 13/04/2018, posto que a Carta de Fiança nº 163.770-5 – Ag. 02300, emitida pelo Banco Safra S.A. em 13/04/2017 possui validade de um ano.

De acordo com o disposto nas normas N-OPE-003/09 e IT-JUR-003/16, a renovação da garantia deve ser encaminhada pela financiada com antecedência de 60 dias em relação à data de vencimento da garantia anterior, devendo a Finep controlar os prazos de validade das garantias.

Entretanto, no final de março de 2018, a menos de um mês do vencimento da carta de fiança mencionada, não havia no Finep Inovação registro das medidas adotadas pela Finep no sentido de alertar a financiada quanto à expiração da validade da carta de fiança. Em que pese haver no próprio sistema ambiente para entrar em contato com a financiada (chamada moderação), este não foi o canal de interlocução eleito pelas partes. A comunicação tanto com a financiada, quanto entre as áreas internas foi realizada por email a partir de 15/12/2017, e o novo documento de garantia (outra carta de fiança) encaminhado em 06/02/2018.

Enfim, constatou-se a ausência de uma interface que permita registrar toda a evolução do contrato, prevendo todas as particularidades das operações financeiras, os controles de prazos e as interações entre as partes contratantes (parceiros internos e externos).

- Tempo de resposta excessivamente longo para cada tarefa requisitada ao sistema.

Na intenção de visualizar as etapas de acompanhamento dos contratos no sistema Finep Inovação, foi selecionado o projeto de nº 203/15 que está no curso de sua execução contratual, portanto, em acompanhamento no sistema.

A primeira tela de acesso apresenta um menu composto por onze itens em primeiro nível: empresa, projeto, *rating* de inovação, análise operacional e de crédito, aprovações, garantias e contratos, plano de execução, acompanhamento operacional, acompanhamento de crédito, liberações e gestão. Cada um desses itens possui uma quantidade variável de subitens em segundo, terceiro e quarto níveis, totalizando 277 documentos para o projeto citado. O acesso a cada um desses documentos demorou cerca de 20 segundos, sendo o tempo mínimo contabilizado de 5 segundos para acessar um determinado item. Considerando o melhor cenário (5 segundos para carregar cada tela), a visualização total do projeto demoraria 23 minutos e 5 segundos em sequência linear, até mesmo porque o sistema não permite o acesso simultâneo a mais de um documento. Todas as telas acessadas trazem dados de texto, tais como a identificação da empresa (razão social, CNPJ, endereço dentre outros), de processamento rápido. Isto é, não há telas com gráficos ou dados numéricos a serem processados previamente que justifiquem tanto tempo para a exibição dos dados.

Há também *links* para documentos digitalizados, cujo download é mais veloz do que o carregamento de uma tela, o que indica que a lentidão do sistema tem origem na sua arquitetura e não na velocidade da rede da Finep. Outra característica negativa do Finep Inovação é a permissão para acessar apenas um documento por vez. Não é permitido a consulta simultânea a mais de um documento em uma outra guia do navegador.

Essas características fazem do Finep Inovação um sistema lento, de consulta morosa, que dificulta o acesso às informações e reduz a eficiência dos processos de trabalho.

Quanto à dificuldade de consulta aos projetos constantes da amostra, a Finep informou que:

*“Por conta da arquitetura, (...) só é possível acessar uma seção por vez, visto que é necessário obter a parametrização da referida tela, recuperar os dados do banco de dados e montar a tela dinamicamente, aplicando regras de validação e visibilidade.*

*Tal característica explica ainda a demora no carregamento de informações, que é agravado ainda pela reconstrução do menu a cada abertura de seção, e; pela execução de regras de validação e execução de scripts para andamento do fluxo ao enviar uma seção.”*

Em que pese a explanação apresentada, apoiada nas características técnicas do sistema, o tempo de acesso a cada tela é demasiado longo. A morosidade no carregamento das telas e a impossibilidade de abrir mais de uma seção simultaneamente acarretam a diminuição da produtividade na consulta ao sistema.

- Ausência de relatórios gerenciais.

O acesso à informação armazenada no sistema se dá majoritariamente por consulta direta às telas. Não há relatórios disponíveis para consolidar informações por projeto, por área, por programa, por etapa de execução etc, o que dificulta a retroalimentação do processo de tomada de decisão gerencial e diminui a utilidade do sistema.

- Falta de clareza na identificação dos analistas que porventura emitam opinião no mesmo documento do processo.

Observou-se que, no caso de o mesmo documento ser modificado por dois usuários diferentes, não é possível correlacionar cada alteração ao seu usuário causador. O sistema apresenta apenas o documento final e a identificação dos usuários responsáveis, o que obstaculiza a rastreabilidade da informação.

Vale citar que as deficiências do Finep Inovação já foram expostas pela Auditoria Interna no Relatório de Auditoria nº 07/2015, o qual trata do desenvolvimento do projeto, bem como da tecnologia da informação envolvida no sistema. Foi relatada a inaptidão do sistema quando da sua entrada em produção, a dependência tecnológica em relação ao fornecedor, a falta de integração a outros sistemas domésticos entre outros pontos.

Esses casos de falhas no registro no Finep Inovação demonstram a fragilidade da informação cadastrada no sistema e atingem a sua credibilidade, como já verificado no Relatório nº 7/2015, emitido em 15/01/2016 pela Auditoria Interna.

## **Causa**

A modelagem de dados e a arquitetura do sistema Finep Inovação é insuficiente para o controle do processo de contratos reembolsáveis.

## **Manifestação da Unidade Examinada**

Em 25/05/2018, a Finep encaminhou a Nota Técnica DGMP 07/2018, de 25/05/2018, a qual consolidou a análise sobre os pontos relatados acima:

### ***“i. Registro incorreto de datas no sistema de informação utilizado pela Finep (DGMP)***

*As datas referentes às realizações de pagamentos constantes no Sistema Finep Inovação, possuem caráter gerencial no âmbito do acompanhamento técnico dos projetos. O registro no referido sistema é feito manualmente pelo Departamento de Tesouraria, a partir das informações contidas no Sistema ERP (People Soft®), sistema pelo qual os procedimentos financeiros de liberação são efetivamente realizados e acompanhados. Eventualmente, podem ocorrer erros operacionais na atividade de registro. Estes erros, sempre que identificados, são imediatamente corrigidos.*

*As datas de liberação dos projetos mencionados foram corrigidas em 24/05/2018.*

### ***ii. Ausência de controle de garantias no sistema (CGAR)***

*O problema relatado diz respeito, resumidamente, à falta de registro das evoluções do contrato e das interações com as partes contratantes no sistema, no caso, o Sistema Finep Inovação, sendo utilizado o exemplo de uma renovação de carta de fiança.*

*Realmente não há esse tipo de registro para o tipo de atividade abordada, pois o sistema não*

*foi construído para acompanhamento de carteira, seja de crédito ou de garantias, e sim para os processos de análise, contratação e liberação.*

*Isso não quer dizer que esses acompanhamentos não sejam realizados, e sim que não ocorrem por meio do Sistema Finep Inovação, já que se trata de sistema implantado em 2013 e que não contempla todas as operações de crédito vigentes na Finep. Passar a adotar esse sistema como padrão para esse tipo de atividade necessitaria da criação de uma solução alternativa para os contratos datados de antes da implantação do Sistema Finep Inovação.*

*No momento o acompanhamento da carteira de fianças bancárias é realizado em conformidade com os dispostos na N-OPE-003/09 (Norma de Garantias) e IT-JUR-003/06 (Procedimentos para renovação de cartas de fiança), sendo utilizadas planilhas de controle em Microsoft Excel, alocadas na rede corporativa protegida e com backups periódicos, com compartilhamento de informações entre as áreas interessadas. As comunicações com o cliente externo se dão por e-mail, e internamente por e-mails ou memorandos.*

*Quanto ao exemplo dado pela CGU, referente à carta de fiança nº 163.770-5 (Banco Safra) com prazo de vigência de 13/04/2018, cabe ressaltar que foi solicitada a renovação em 15/12/2017, sendo a renovação recebida na Finep, passando pela Área Jurídica (AJUR) e Coordenação de Avaliação de Garantias (CGAR), e resultando na aprovação pela Superintendência de Crédito (ACCI) em 05/02/2017, antes do vencimento da carta anterior e em conformidade com os normativos internos.*

### **iii. Tempo de resposta excessivamente longo para cada tarefa requisitada ao sistema (DSTI).**

*A Finep dispõe, no Finep Inovação, de um conjunto de informações de domínios variados. Há informações sobre as empresas clientes, projeto, análise do projeto, ratings de inovação, análise diversas (operacional, crédito, garantias e por exemplo), além do acompanhamento da evolução do projeto durante sua execução. Tais domínios de informações são agrupados em itens de menu e divididos em subitens.*

*Em um caso de uso comum da aplicação, os departamentos operacionais focam nas informações operacionais. Em outro, o departamento de garantias foca nas informações sobre as garantias contratuais. E assim, seguem as unidades organizacionais acessando cada qual o seu domínio, sem a abertura de todos os menus conforme foi descrito no teste realizado.*

*A demora de cinco segundos e a lentidão ao abrir algumas das telas deve-se à arquitetura utilizada na época em que o Finep Inovação foi desenvolvido. Na época a arquitetura utilizada presumia ser mais importante a rápida criação das diversas telas de modo que as áreas demandantes da aplicação pudessem validar rapidamente o modelo de avaliação e execução de projetos que ali se construía. A equipe de infraestrutura de TI da Finep está realizando atividades para a disponibilização de mais recursos computacionais ao Finep Inovação.”*

## **Análise do Controle Interno**

As questões tratadas neste item do relatório se referem à deficiência do Finep Inovação no monitoramento dos contratos reembolsáveis.

Sobre o registro das datas de liberações, a divergência entre a informação do sistema ERP e a do Finep Inovação constitui uma evidência da falta de integração entre dois sistemas que, ao menos nessa etapa, monitoram o mesmo processo. Como os sistemas não dialogam entre si, há necessidade de digitar duas vezes a mesma informação em cada um deles, dando azo a falhas e comprometendo a confiabilidade do sistema. Cabe aqui ressaltar que a data de liberação no Finep Inovação foi de fato alterada para 17/11/2014, corrigindo a data anterior 17/08/2014.

Sobre a ausência de controle de garantias, em sua manifestação, a Finep confirma que os vencimentos são monitorados em planilhas e não no Finep Inovação, daí a ausência de informação sobre os atos praticados no decorrer da renovação da garantia nesse sistema. Ou seja, grande parte das tarefas discriminadas na norma N-OPE-003 (garantias) e na instrução IT-JUR-003 (renovação de cartas de fiança) não são executadas no Finep Inovação, mas em processos paralelos. Na verdade, para se ater

aos procedimentos dos normativos citados, é necessário executar tarefas não previstas nas funcionalidades do Finep Inovação. Como exemplo, cite-se o cálculo da suficiência do valor coberto pela carta de fiança e o alerta automático do sistema quando se aproxima a data do vencimento, previstos na IT-JUR-003 e inexistentes no Finep Inovação.

Quanto à performance do Finep Inovação, a Finep acresce que cada área acessa com maior frequência o conjunto de informações afeto à especialidade da própria área, de forma que jamais todos os menus serão abertos em sequência. A Finep ratifica que a arquitetura do sistema é a causa da lentidão no acesso, como já transcrito em resposta anterior e citada no campo “fato” deste item do relatório.

Depois de colacionar os argumentos apresentados, verificou-se que as falhas existentes no Finep Inovação são reconhecidas e contornadas pela Finep, mediante a utilização de outros sistemas ou planilhas com o objetivo de prover os controles do processo de contratos reembolsáveis.

### **Recomendações:**

Recomendação 1: Adotar uma solução tecnológica que supra as deficiências do sistema Finep Inovação na gestão dos contratos reembolsáveis, estipulando um plano para a sua implementação com a previsão de custos, cronograma, recursos humanos, dentre outras variáveis que a FINEP considerar relevantes para a conclusão do projeto.

## **2 GESTÃO FINANCEIRA**

### **2.1 ANÁLISE DA EXECUÇÃO**

#### **2.1.1 ANÁLISE DA GESTÃO FISCAL RESPONSÁVEL**

##### **2.1.1.1 INFORMAÇÃO**

#### **Sistema de gerenciamento dos pagamentos e avaliação das propostas de renegociação de dívidas**

##### **Fato**

A estratégia de recuperação de créditos da Finep faz parte das competências do Departamento de Recuperação de Créditos – DREC, órgão interno, subordinado à Área de Captação, Crédito e Desenvolvimento – ACRD, que, a sua volta, responde à Diretoria Financeira de Crédito e Captação – DRFC. À DREC cabe a análise econômico-financeira das empresas inadimplentes e a formulação de propostas para as operações de renegociação e crédito, conforme disposto no § 3º do art. 35 do Regimento Interno da Finep.

Na estrutura da Finep há também o Comitê de Recuperação de Crédito – CRC, instância de avaliação e deliberação sobre os casos de inadimplência financeira. O CCRC é composto por 5 (cinco) membros, sendo 3 (três) Superintendentes (Área de Controladoria – ACOT, Área Financeira e de Captação – AFC e a ACRD), o Gerente da Assessoria Jurídica da DRFC – AJFC e o Assessor da DRFC. O CRC possui regulamento próprio, sendo assessorado pela DREC em suas reuniões.

O fluxo de renegociação de dívidas na Finep é organizado pelos normativos internos:

- N-OPE-002 – disciplina normas gerais de renegociação de dívidas
- IT-OPE-003 – normatiza os procedimentos de renegociação de dívidas
- N-OPE-022 – estabelece a tarifação dos serviços operacionais na renegociação de contratos
- IT-OPE-002 e IT-OPE-006 – regulamentam a execução de garantias de contratos
- IT-JUR-001 – disciplina em linhas gerais a análise jurídica dos termos de renegociação
- Resolução da Diretoria 120/2009 – estabelece critérios para a renegociação de dívidas
- Resolução da Diretoria 121/2009 – define as alçadas decisórias para a renegociação
- Portaria Presi 81/2009 – estabelece a delegação de competências para a renegociação
- Resolução da Diretoria 184/2017 – define o plano de recuperação de créditos

O controle da inadimplência dos contratos da Finep se desenvolve sob a supervisão da ACRD. O processo de verificação da pontualidade dos pagamentos é inaugurado pelo Departamento de

Cobrança – DCOB, que mensalmente localiza os pagamentos com atraso superior a 1 (um) mês e informa à DREC os dados do contrato, da empresa, do montante em atraso e da data em que se iniciou a inadimplência.

Na sequência, a DREC solicita à financiada que se manifeste a respeito da dívida dentro de 15 (quinze) dias. Caso a empresa não apresente resposta ou não seja localizada no endereço do cadastro, o processo será encaminhado para a cobrança judicial. Caso a empresa aceite os termos da renegociação, dá-se início ao processo de renegociação, cujo prazo máximo não deve ultrapassar 210 (duzentos e dez) dias. A análise da empresa em renegociação é feita no Módulo de Análise Econômico-Financeira da Finep e a consolidação da dívida é elaborada em planilha. A partir desses documentos, a DREC elabora a proposta de renegociação e a encaminha ao Comitê de Renegociação – CRC para avaliação em reunião mensal. Após a deliberação do CRC, a depender do valor renegociado, a proposta será submetida à apreciação da Diretoria da Finep. Confirmada a renegociação proposta, os novos parâmetros contratuais são cadastrados nos sistemas e planilhas pertinentes e é celebrado um termo de negociação conjuntamente com a empresa financiada. A partir daí o financiamento volta a ser monitorado regularmente como os demais contratos.

Em 2017, 9 (nove) empresas foram consideradas inadimplentes. Os valores informados nos memorandos emitidos pelo DCOB em 2017 atingem a monta de R\$ 6.002.929,51 (seis milhões dois mil novecentos e vinte e nove reais e cinquenta e um centavos) sem atualização monetária. Observando as instruções executadas ao longo do fluxo sucintamente descrito, foram anotados os pontos de controle que merecem ações de melhoria ou, no mínimo, de monitoramento pela Finep:

#### **Deficiência do Sistema de Cobrança – SCI no gerenciamento dos pagamentos.**

O sistema utilizado pela DCOB para a gestão das cobranças, o SCI, foi desenvolvido em Autoprogram, uma linguagem antiga, cujos programas e aplicativos têm pouco emprego no mercado. Segundo o certificado de registro no INPI, o campo de aplicação do Autoprogram abrange as áreas administrativa, escolar, finanças públicas, informação e previdência. Apesar da sua faixa de serviços, o Autoprogram é hoje uma linguagem obsoleta. Não é viável contratar desenvolvedores para realizar as melhorias necessárias no SCI. Uma pesquisa no mercado se mostrou incapaz de localizar um representante comercial do software, informação confirmada em entrevista junto a DCOB. Ainda segundo informação fornecida pela DCOB, o único suporte ao SCI é realizado por um único funcionário da área de informática, que conhece Autoprogram e intervém quando o SCI apresenta algum problema.

Para ilustrar o quanto o SCI é antigo, antes de iniciá-lo, é necessário modificar a configuração da tela do Windows para reduzir a resolução do monitor. Essa adaptação na inicialização do SCI foi realizada pelo funcionário da área de informática já citado. Em nível operacional, foram verificadas também as seguintes deficiências:

- ausência de integração com os sistemas utilizados pela Contabilidade, pela Tesouraria, pela área de Crédito e pela área de Captação. O SCI trabalha de forma isolada, sem transferir dados com outros sistemas;
- ausência de geração de relatório para a previsão de pagamentos, o que acarreta um controle paralelo para essa finalidade;
- a gestão de boletos é uma tarefa trabalhosa, sem automação. Como exemplo, caso um boleto seja registrado com um erro, é necessária muita digitação para fazer a correção.

Diante do exposto, o SCI demonstra não atender a critérios de desempenho, de nível de suporte, de continuidade do funcionamento, além de demonstrar restrições quanto a demandas da área usuária.

Por intermédio de mensagem eletrônica, de 01/08/2018, a Finep apresentou a manifestação do DCOB sobre o fato: *“informamos que está em andamento um projeto de implantação de um novo Sistema de Gestão de Crédito que englobará as atividades do atual sistema, buscando minimizar suas*

*ineficiências. O processo encontra-se, no momento, na Diretoria Administrativa, em tramitação para lançamento de Edital de Compra.”*

A Finep reconhece a deficiência do SCI no gerenciamento dos pagamentos e informa que está providenciando um novo sistema que o substituirá. Entretanto, não cita o estágio de implementação do novo sistema de crédito (custos, cronograma e recursos humanos envolvidos), nem menciona um plano de contingência caso o único empregado que presta suporte ao SCI se desligue da empresa.

### **Não participação da Diretoria na decisão de renegociação de dívidas, em acordo judicial, inferiores à R\$ 1.000.000,00.**

O processo de renegociação de contratos reembolsáveis prevê a submissão da proposta das condições de pagamento ao CRC, após a análise do DREC. Na sequência, a proposta é encaminhada para aprovação da Diretoria, tudo conforme previsto no item 2.2 da norma N-OPE-002 e nos itens 4.4 a 4.8 da instrução IT-OPE-003. No entanto, nos casos em que o saldo devedor for inferior a R\$ 1.000.000,00 e se tratar de acordo judicial, o próprio CRC possui alçada para avaliar e aprovar a renegociação. Essa delegação foi aperfeiçoada na Resolução de Diretoria nº 121/2009, de 22/06/2009, e na Portaria da Presidência nº 81/2009, de 01/07/2009, que transferiram ao CRC a competência deliberativa na fase final do fluxo de renegociação de financiamentos apenas nos casos especificados.

De outro lado, no processo de concessão de crédito novo, o fluxo de avaliação segue uma trilha similar à da renegociação de financiamentos. Em uma exposição sucinta das etapas consubstanciadas nos normativos N-OPE-028, N-FIN-002 e IT-OPE-019, o processo é iniciado com (1) o encaminhamento do pedido de concessão de crédito pela empresa. Em seguida, (2) a análise da viabilidade operacional e a avaliação do risco de crédito são realizadas pelo corpo técnico da Finep a fim de (3) submeter a proposta de financiamento à apreciação o Comitê de Enquadramento e Priorização – CEP. Logo após, (4) a recomendação do CEP pelo deferimento ou pela recusa do pedido de crédito é encaminhado à Diretoria da Finep a quem compete (5) deliberar sobre a totalidade dos pedidos de concessão de financiamento, não importando o valor proposto.

Nota-se um contraste entre as alçadas decisórias do CEP e do CRC. O segundo comitê tem competência para autorizar a renegociação de dívidas de até R\$ 1.000.000,00, enquanto que os pareceres emitidos pelo primeiro devem passar pelo crivo da Diretoria sem qualquer exceção.

A título de exemplo, um determinado projeto de inovação, estimado em R\$ 700.000,00, ao ser proposto junto à Finep, deverá obrigatoriamente ter sua concessão avaliada pelo CEP e aprovada em reunião da Diretoria. No decorrer da operação financeira, caso o projeto se torne inviável e a empresa financiada passe à inadimplência questionando em juízo um saldo devedor de *eg* R\$ 900.000,00, o processo de renegociação será inaugurado como descrito nos parágrafos iniciais. Assim, após a avaliação do DREC e considerando que o saldo devedor é inferior a R\$ 1.000.000,00, o CRC poderá aprovar diretamente a renegociação sem a confirmação da Diretoria da Finep.

Permitir que o CRC abone valores superiores ao da proposta inicial aprovada pela Diretoria pode apontar para uma vulnerabilidade no fluxo decisório, facultando a autorização de refinanciamentos que possam não respeitar todas as diretrizes de gerenciamento de risco da Finep.

Entretanto, a Finep esclareceu no Memorando ACCI/DREC/157/2018, de 27/07/2018, que *“as empresas que solicitam renegociação (que vão para o CRC) são empresas com dificuldades financeiras que necessitam de maior celeridade na aprovação de seu pleito. A demora no processo é extremamente danosa à empresa levando a um desequilíbrio ainda maior. Por isso, a necessidade de redução na quantidade de alçadas decisórias, e, portanto, redução entre o tempo de renegociação e a formalização de um acordo.”*

Das avaliações efetuadas não foram observadas falhas nas deliberações do CRC. Verificou-se ainda que o prazo médio desde o início da renegociação à deliberação do CRC é de 55 dias e que este comitê se reuniu 23 (vinte e três) vezes em 2017. Contudo, em que pese a inexistência de impropriedade e a redução de prazos mencionada, destaca-se a necessidade de acompanhamento permanente das

deliberações do CRC, tendo em vista que a não participação da Diretoria Executiva pode tornar o processo de renegociação por demais facilitado e eventualmente menos criterioso, sinalizando, com isso, uma postura mais favorável ao acolhimento dos pedidos de renegociação. Sobre a questão, temos que em 2017, 66% dos pedidos de renegociação foram acolhidos pelo CRC.

### **3 CONTROLES DA GESTÃO**

#### **3.1 CONTROLES EXTERNOS**

##### **3.1.1 ATUAÇÃO DO TCU/SECEX NO EXERCÍCIO**

###### **3.1.1.1 INFORMAÇÃO**

###### **Acompanhamento da determinação contida no item 9.4.2. do Acórdão TCU nº 3.235/2017 - 2ª Câmara.**

###### **Fato**

No âmbito da presente auditoria, foram verificadas as ações tomadas pela Finep para cumprir a determinação consignada no item 9.4.2. do Acórdão nº 3.235/2017 – 2ª Câmara:

- 9.4.2. presente ao TCU, no prazo de até 60 (sessenta) dias contados da ciência deste Acórdão, o devido plano de ação com vistas a solucionar a utilização do imóvel sob a propriedade da empresa, na Praia do Flamengo nº 200, contendo, no mínimo, a relação de medidas a serem adotadas, os responsáveis para cada ação e o prazo para a sua implementação, que não deve ser superior a 18 (dezoito) meses contados da ciência deste Acórdão (modificado pelo Acórdão nº 7.217/2017 – 2ª Câmara).

Foi identificado que, no que concerne à determinação em questão, a Finep encaminhou ao Tribunal de Contas os seguintes posicionamentos:

- Ofício PRES/Finep/nº 006134/17, de 04/07/2017, que encaminhou Plano de Ação;
- Ofício PRES/Finep/nº 009506/17, de 09/10/2017, que informou andamento do Plano de Ação; e
- Ofício PRES/Finep/nº 000398/18, 12/01/2018, que atualizou andamento do Plano de Ação.

Em maio de 2018, a Finep encaminhou à CGU cópia de memorando interno, de 10/05/2018, contendo relatório de acompanhamento do Plano de Ação que seria encaminhado ao TCU.

Nesse relatório, foi informado que o andamento do cronograma pactuado no Plano de Ação sofreria alterações, pois, em decorrência de denúncia anônima recebida em 06/02/2018 pela Auditoria Interna, diversas ações que impactaram o Plano foram tomadas. A denúncia afirmava que o Consultor Técnico contratado “*para realizar o projeto de mudança da Finep para a Praia do Flamengo 200*” solicitou propina no valor de R\$ 50.000,00 para que determinada empresa vencesse a licitação referente ao gerenciamento das obras de reforma dos andares da sede própria da Finep.

Informava também que o Consultor declarou que os contratos seriam aditivados, pois o projeto da obra seria “muito ruim” e que cobraria 5% de comissão em razão dos aditivos.

Inicialmente, em virtude do conteúdo da denúncia, a Presidência da Finep (a) constituiu Comissão de Sindicância para apuração dos fatos (POR/PRES/024/2018, de 08/02/2018), (b) suspendeu os processos de concorrência CO-01/2017 (contratação da empresa gerenciadora) e CO-02/2017 (contratação da empresa para realizar a obra), até a apreciação, pela Presidência, de relatório conclusivo da Comissão de Sindicância supracitada (POR/PRES/025/2018, de 08/02/2018), e (c) exonerou o Consultor Técnico (POR/PRES/031/2018, de 02/03/2018) contratado por meio da POR/PRES/151/2017, de 19/06/2017.

Posteriormente, a Diretoria Executiva da Finep, considerando o Relatório Final da Comissão de Sindicância instituída pela POR/PRES/024/2018, de 09/03/2018, a Nota Técnica do Departamento de Conformidade e Integridade nº 01/2018 (avaliação do processo que selecionou o Consultor Técnico), de 27/03/2018, e o Relatório de Auditoria Interna nº 02/2018 (avaliação dos processos



licitatórios relacionados à denúncia), de 28/03/2018, determinou a anulação dos processos de Concorrência CO-001/2017 e CO-002/2017.

A Finep frisou que está sendo providenciada a contratação de outro consultor técnico para continuidade do processo de mudança, e que, apesar da suspensão e posterior anulação dos processos licitatórios, continuou a tomar providências normalmente em relação às demais ações do processo de mudança. Além disso, já está sendo avaliado o impacto temporal e financeiro que a alteração do consultor técnico implicará no planejamento previamente pactuado.

Quanto às ações constantes no Plano de Ação apresentado no Ofício/PRES/Finep nº 006134/17, a Finep atualizou seu status, conforme quadro a seguir:

Quadro 4 - Status das Ações do Plano de Ação da mudança de sede da Finep

Ação	Status
Alienação/Doação dos materiais inservíveis/ociosos	88%
Equipe do Projeto Novo PF, 200	61%
Elaboração de revisão da Projeto de Arquitetura pela Empresa Contratada	86%
Contratação da Gerenciadora da Obra	0%
Contratação da Obra	0%
Definição e Contratação (pregão) ou transferência além da instalação dos equipamentos necessários na nova estrutura	30%
Definição e Contratação (pregão) ou transferência além da instalação dos móveis necessários na nova estrutura	30%
Adequação dos Contratos para nova estrutura de serviços (ex: número de profissionais, vigilância limpeza, etc.)	19%

Fonte: Memorando Interno da Finep, de 10/05/2018, contendo relatório de acompanhamento do Plano de Ação encaminhado ao TCU.

As seguintes ações não foram citadas, mas constavam como concluídas no Ofício PRES/Finep/nº 000398/18, 12/01/2018, encaminhado ao TCU para fins de acompanhamento do item 9.4.2 do Acórdão 3.235:

- Desmobilização/Transferência do Arquivo e da Biblioteca
- Contratação/locação de 2 andares adicionais no Edifício PF 200

As ações realização da obra, contratação (pregão) e realização de *moving* da infraestrutura de TI, contratação (pregão) de empresa de transporte de material, realização da mudança física dos empregados, preparação de devolução dos andares locados no Ventura e devolução dos andares do Ventura não foram citadas e seu *status* em janeiro era não iniciada.

Posteriormente, em agosto de 2018, foi publicado o Acórdão nº 7.206/2018 – 2ª Câmara, que trouxe em seu item 9.1:

*“9.1. considerar cumpridas as determinações proferidas pelos itens 9.3.1, 9.3.2, 9.4.1 e 9.4.2 do Acórdão 3.235/2017-TCU-2ª Câmara em consonância com os ajustes efetuados pelo Acórdão 7.217/2017-TCU-2ª Câmara”.*

### 3.1.1.2 CONSTATAÇÃO

#### **Aplicação inadequada de dispositivos do Plano de Cargos em Comissão e Funções Gratificadas**

##### **Fato**

Durante o acompanhamento da implementação do item 9.4.2 do Acórdão nº 3.235/2017-TCU-2ª Câmara – plano de ação de retorno ao edifício da Praia do Flamengo –, foi verificado que a Finep realizou contratação de consultor técnico para execução da mudança física do Edifício Ventura para a Praia do Flamengo 200.

O cargo de consultor técnico é previsto no Plano de Cargos em Comissão e Funções Gratificadas – PCG como um cargo em comissão ocupado *“por profissionais externos, com conjunto de competências essenciais e distintos dos profissionais do cargo efetivo, voltadas para o desenvolvimento de um projeto por tempo determinado, objetivando suprir carências técnicas da*

*Finep e internalizar/transferir conhecimento”.*

Ainda no PCG, sobre a posição de consultor técnico, é explicado que o cargo “*propicia à Finep a possibilidade de recrutar, por meio de seleção externa, profissionais especializados em determinados temas de interesse para a Empresa com vistas à execução de projeto previamente definido pela Finep. Para tanto, a posição somente pode ser preenchida por tempo pré-determinado, mediante a aprovação de um Plano de Trabalho que especifique os resultados a serem alcançados com o projeto, seu tempo de duração, as ações a serem desenvolvidas visando a disseminação de conhecimento na Finep e o currículo que credencia o profissional para o cargo em comissão, tanto do ponto de vista acadêmico como por sua experiência prática*”.

Outrossim, o PCG especifica as competências individuais esperadas para o cargo de Consultor Técnico: foco no cliente, articulação de relacionamentos, orientação estratégica, adaptação à mudança, foco no resultado e trabalho em equipe.

Por fim, dentre as funções descritas no PCG como “*complexidade do cargo em comissão*”, a mais relevante para nossa análise consiste em “*atuar de forma autônoma em assuntos complexos ou inéditos de sua área de conhecimento, formulando novas soluções*”.

Foi verificado também que, no regulamento do processo seletivo, consta a descrição das atividades a serem desempenhadas pelo consultor técnico selecionado para execução da mudança física da Finep do Edifício Ventura para a Praia do Flamengo 200, quais sejam: elaboração de termos de referência, fiscalização de contratos, coordenar as atividades do cronograma de mudança proposto, definição das estratégias do processo, elaboração e acompanhamento do plano de comunicação, manter relacionamento com fornecedores, avaliar as demandas internas, elaborar relatórios e registros do histórico do projeto, acompanhar as licitações e processos de contratação.

No âmbito da análise do controle interno sobre o alicerce normativo dessa contratação, há que se considerar a natureza jurídica do cargo em comissão definida na Constituição Federal de 1988, Art. 37, inciso V: “*as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de **direção, chefia e assessoramento***” (grifos nossos).

No caso em discussão, foi observada ausência dos requisitos caracterizados para a criação de cargos comissionados, visto que o consultor não foi nomeado para desempenhar atribuições de direção, chefia ou assessoramento, mas sim para resolver um problema pontual e específico, consistente de funções administrativas comuns ao serviço público, meramente técnicas e operacionais, relativas à gestão e fiscalização de contratos de obras. Esclareça-se que, ainda que se considere a previsão do PCG para a atividade de assessoramento por parte do consultor, tem-se que, no caso em questão, as atividades desenvolvidas não se enquadrariam neste conceito uma vez que o consultor contratado foi incumbido da realização direta e autônoma dos atos de gestão necessários ao atendimento da demanda.

Sob outro enfoque, retoma-se a hipótese para a contratação de consultor técnico pontuada no PCG: “*profissionais especializados em determinados temas de interesse para a Empresa com vistas à execução de projeto previamente definido pela Finep*”.

Em adição a isso, a Finep presume dentre as competências que o consultor atue “*de forma autônoma em assuntos complexos ou inéditos de sua área de conhecimento, formulando novas soluções*”.

Considerando essas duas condições, pode-se depreender que a necessidade de contratação de consultor técnico acontece quando há um projeto singular, que exija competências especiais e habilidades peculiares, especialmente nas áreas finalísticas da empresa, já que as atividades que envolvem Ciência, Tecnologia e Inovação são altamente passíveis de conhecimentos específicos e incomparáveis.

A contratação de consultor técnico para gerenciamento, supervisão e fiscalização de obra consiste na

utilização de instrumento de aplicação excepcional para suprir a deficiência técnica da empresa em executar um serviço comum na Administração Pública, previsto na Lei de Licitações e Contratos. Cabe destacar que um projeto inédito na Finep não se enquadra necessariamente em um objeto singular ou peculiar, já que pode ser comum na administração pública e executado amplamente por empresas no mercado.

Dessa forma, contratar um profissional para ocupar um cargo público a fim de executar um serviço comum previsto na Lei nº 8.666/93 expõe a empresa a riscos ao afastar elementos previstos na lei, como isonomia, legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade, publicidade, julgamento objetivo; aumenta a vulnerabilidade a impropriedades como desobediência à legislação, direcionamento, desvio de finalidade e sujeita a Finep a regime tributário mais oneroso.

Por oportuno, a esse respeito ainda pode-se pautar as duas outras contratações de Consultores Técnicos ocorridas até a presente data como inadequadas, visto também tratarem de objetos comuns, conforme quadro a seguir.

Quadro 5 - Consultores Técnicos contratados pela Finep

Consultor Técnico	Admissão	Desligamento	Objeto
***.751.957-**	12/01/2017	30/03/2017	Viabilidade da Mudança
***.253.988-**	02/03/2017	20/10/2017	Previdência Privada

Fonte: NT DCOI 01/2018

Diante de todo o exposto, tem-se que a utilização do cargo em comissão previsto no PCG da Finep para o atendimento de demandas administrativas comuns à Administração Pública se afasta da própria finalidade do cargo, que deve ser usado para funções gerenciais e para o atendimento a assuntos complexos ou inéditos, bem como expõe a unidade ao risco de inobservância da legislação de aquisições.

Merece anotação ainda que a contratação efetuada segundo esses moldes pela Finep revelou outros riscos associados ao modelo de contratação em referência, tendo em vista a identificação de tentativa de favorecimento por parte do consultor contratado a empresas interessadas na execução do serviço, fato este mitigado por denúncia que redundou na demissão do consultor e abertura de processo investigativo.

## Causa

Inexistência de normatização interna para as contratações de serviços realizadas mediante a utilização do cargo de Consultor Técnico.

## Manifestação da Unidade Examinada

Foi encaminhada a SA 201800402/2018, de 06/08/2018, com o fato observado e a Finep se manifestou por meio de resposta da Diretoria Administrativa, enviada por e-mail em 17/08/2018. A seguir está transcrito o trecho referente à manifestação:

### **“II. Esclarecimentos da Finep**

#### **II.I. Enfoque da alínea “a”**

*6. No tocante à impressão [...] no sentido de que o consultor técnico teria sido contratado não para exercer atribuições de direção, chefia ou assessoramento, mas para resolver problema pontual e específico, consistente de funções administrativas comuns ao serviço público, meramente técnicas e operacionais, relativas a gestão e fiscalização de contratos, os seguintes esclarecimentos se fazem necessários:*

*i) Atribuições do cargo: atividades de assessoria*

*7. O Edital de contratação de consultor técnico para realizar o projeto de mudança física da Finep para o Edifício Praia do Flamengo 200, no seu item 2, apresenta a seguinte justificativa para a contratação “a necessidade da contratação de um Consultor Técnico se faz necessária devido ao histórico do processo de mudança, o volume das ações a serem executadas, as*

*responsabilidades pertinentes às decisões e execuções de atividades específicas e a necessidade de manutenção das atividades de rotina dos profissionais envolvidos”.*

8. Já o item 4 do referido Edital elenca as atividades a serem desempenhadas pelo Consultor Técnico: elaboração de termos de referência, fiscalização de contratos, acompanhamento de execução de todas as atividades referentes à mudança física, coordenação das atividades do cronograma de mudança proposto, definição das estratégias do processo, elaboração e acompanhamento do plano de comunicação, avaliação das demandas internas, elaboração de relatórios e registros do histórico do projeto.

9. Vê-se que algumas das atividades atribuídas ao Consultor Técnico, de fato, se isoladamente consideradas, denotam aparência de atos de gestão, conforme apontado [...].

10. Entretanto, é preciso esclarecer, o Consultor não foi contratado para realizar direta e autonomamente os atos de gestão necessários ao atendimento da demanda, mas sim para planejar, orientar e assessorar os agentes internos incumbidos de realizar tais atos (v.g. promover os processos licitatórios, fiscalizar os contratos com terceiros) e de tomar as decisões internas inerentes ao processo de mudança.

11. Não por outra razão o relatório da Banca de Seleção, de 26/06/2018 (fls. 843-848), registrou entendimento de que:

*“a atividade de fiscalização do contrato, constante do item 4.2 do Regulamento, não pode ser entendida como fiscal de contrato, mas como assessoria ao fiscal do contrato. Isso porque a atividade de fiscal de contrato é incompatível com a descrição de atividades que podem ser exercidas pelo consultor técnico nos termos do Plano de Cargos em Comissão e Funções Gratificadas – PCG”.*

12. Trata-se, pois, de atividades que traduzem atribuições de assessoramento, que estão de certa forma ligadas às ações técnicas e operacionais de gestão e fiscalização de contratos e obras, mas que com estas não se confundem.

13. A rigor, o Consultor Técnico deve participar ativamente do planejamento, assessorar as tomadas de decisão e orientar a execução das tarefas de todos os agentes envolvidos no processo de mudança, conferindo ao processo uma visão holística e integrada que somente um profissional vinculado à empresa, mas com capacitação acadêmica e experiência profissional de que o quadro funcional da Finep não dispõe, pode oferecer.

ii) Caráter complexo da atuação do Consultor Técnico

14. Para aclarar o teor dos citados itens do Edital, calha explicitar que a complexidade do cargo de Consultor Técnico para realizar o a mudança reside não na execução isolada de cada uma das atividades descritas no item 4, mas na conjugação de todas elas dentro de um processo unitário, envolvendo o planejamento, a coordenação das atividades e a articulação dos agentes, internos e externos, envolvidos no processo de mudança de sede.

15. A necessidade de concentrar em uma pessoa vinculada à Finep, dotada de qualificação acadêmica e experiência profissional e de visão holística para conduzir o processo de mudança foi percebida na avaliação do processo de mudança do Edifício Praia do Flamengo 200 para o Edifício Ventura.

16. Aliás, cabe sublinhar que o processo de mudança da Praia do Flamengo 200 para o Edifício Ventura se revelou significativamente mais simples do que o atual processo de retorno. Naquele processo o Edifício Ventura apresentava estrutura praticamente pronta para receber as instalações da Finep. Neste último, por outro lado, as operações relativas à mudança hão de ser coordenadas com aquelas destinadas à realização da obra de reforma do Edifício Praia do Flamengo 200, necessárias para adaptá-lo ao padrão de lay-out definido pela empresa.

17. Naquela oportunidade foi contratada empresa PLANAD CONSULTORIA EM GESTÃO EMPRESARIAL LTDA-ME para prestar serviços de consultoria global de projeto de mudança física da Finep (Contrato nº 2.0.14.0029.00).

18. Para fazer a interface com a PLANAD, foi criada uma coordenadoria interna.

19. Embora ambos tenham sido de grande importância para o sucesso daquele processo de

*mudança, que foi concluído em espaço de tempo bastante curto, notou-se que essa divisão de competências entre uma empresa contratada e um departamento interno não atende a todas as demandas geradas por um processo tão complexo como é a mudança de toda a estrutura física da Finep de um endereço para outro sem interrupção das atividades da empresa.*

*20. De um lado, a empresa contratada, por possuir estrutura e interesses próprios, não diretamente vinculados aos da Finep, não tinha condições de coordenar as atividades e articular os agentes internos da empresa da forma desejada. De outro, o quadro de pessoal da Finep não dispunha de profissionais que possuíssem os conhecimentos técnicos e a experiência necessária à condução do processo, mesmo com a coordenação específica.*

*21. Verificou-se, então, que essa cisão dificulta o planejamento das ações, não promove a articulação entre as áreas internas envolvidas no processo e deixa a desejar no tocante à comunicação com agentes externos (administrações dos edifícios, locadores, autoridades estatais, órgãos de controle, etc.). Por conseguinte, ela pode comprometer o cumprimento do cronograma estimado, além causar impactos na operação na produtividade dos empregados da empresa, assim como danos à imagem da instituição.*

*22. A avaliação da empresa foi no sentido de que tais riscos poderiam ser potencializados no atual processo de mudança, dada a sua maior complexidade.*

*23. Restou claro para a Finep, portanto, que para evitar as graves consequências operacionais, financeiras e institucionais que poderiam advir de uma insatisfatória condução do processo de mudança volta ao Edifício Praia do Flamengo 200, seria imperioso concentrar as funções e responsabilidades relativas ao planejamento, à coordenação das atividades, à assessoria às tomadas de decisão e à articulação dos agentes envolvidos torno de um profissional vinculado à empresa e, ao mesmo tempo, dotado da formação acadêmica e da experiência necessárias à realização do processo de mudança como um todo.*

*24. Reforça essa conclusão o plano de trabalho apresentado pelo Consultor Técnico nomeado (fls. 392-408), que detalha extenso rol de ações e retrata a complexidade do assunto, que não se limita à execução de atividades de gestão e fiscalização de contratos administrativos, mas envolve o planejamento, a coordenação de atividades e a articulação dos agentes, internos e externos, envolvidos na execução do processo de mudança como um todo.*

## *II.II. Enfoque da alínea “b”*

*25. A conclusão [...] no sentido de que a contratação do Consultor Técnico no caso em tela desvirtua a própria finalidade do cargo, parte da premissa de que as atividades a serem por ele desempenhadas consistem no gerenciamento, na supervisão e na fiscalização de obra, que são atividades comuns na Administração Pública e poderiam perfeitamente ser contratadas junto a empresas atuantes no mercado nacional, evitando, assim, inclusive, o risco de violação aos princípios basilares do caput do art. 37 da Constituição Federal de 1.988 e dos comandos da Lei 8.666, de 1.993.*

*26. Ocorre que, conforme exposto no tópico anterior, a atuação do Consultor Técnico no processo de mudança física da Finep do Edifício Ventura para o Edifício Praia do Flamengo 200 não se confunde com a simples gestão, supervisão e fiscalização de contrato ou obra pública.*

*27. Trata-se, na realidade, de um complexo rol de atribuições que envolve a orientação e assessoria das autoridades incumbidas das tomadas de decisão, a articulação de agentes e departamentos internos (v.g., área de logística, principalmente dos departamentos de serviços administrativos e de compras administrativas, área de TI e assessoria jurídica) e a coordenação das atividades a serem entregues ao longo do processo de mudança.*

*28. Este rol resulta da conjugação entre as atividades de consultoria prestadas por empresa terceirizada e as inerentes a uma coordenação no plano interno da Finep, mas não se limita a essa conjugação, o Consultor Técnico tem a função de atuar de modo conferir unidade ao processo de mudança, por meio de uma visão holística e integrativa, a ser fornecida por*

*profissional vinculado à empresa, mas com qualificação acadêmica e profissional não encontrada no quadro funcional da Finep.*

*29. Por isso a demanda não poder ser atendida tão somente pela contratação administrativa de empresa de consultoria junto ao mercado e as atribuições do consultor não devem ser entendidas como atividades comuns da Administração Pública. Cuida-se, pois, de tema de interesse da Finep, estratégico e revestido de complexidade, a exigir a atuação autônoma de profissional integrado à estrutura organizacional da empresa, mas com qualificações acadêmicas e experiência profissional tais que justificam e até exigem a utilização do cargo de Consultor Técnico, nos moldes do PCG.*

### *II.III. Requisitos do Plano de Cargos em Comissão e Funções Gratificadas – PCG*

*30. O Plano de Cargos em Comissão e Funções Gratificadas – PCG da Finep foi concebido à luz do art. 37, inciso, V, da Constituição Federal de 1.988 e integra o modelo de gestão de pessoas da Finep, ao lado do Plano de Cargos Efetivos – PCE. Foi aprovado pela Diretoria Executiva e pelo Conselho de Administração da empresa, assim como pelo Ministério da Ciência Tecnologia e Inovação e pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, por meio do ofício nº 848/DESP-MP, de 24/11 2011, e revisado no Ofício nº 1.467/DESP-MP, de 02/10/2013.*

*31. No processo de contratação do Consultor Técnico para execução da mudança física da Finep do Edifício Ventura para o Edifício Praia do Flamengo foram observados todos os critérios do Plano.*

*32. As atribuições e responsabilidades citadas [...] (figura 2 do item 2 do CPG – O que é o plano?) foram contempladas.*

*33. Sobre esse ponto, aliás, cumpre ressaltar que o cargo de consultor técnico não está vinculado às áreas finalísticas da empresa.*

*34. Ao revés, são vários os temas de interesse da empresa ligados às áreas meio que podem demandar a contratação de um profissional externo com as características exigidas para o cargo de Consultor Técnico.*

*35. Os casos citados [...] (estudo de viabilidade da mudança e análise do plano de previdência complementar dos empregados da Finep) são exemplos claros de atividades ligadas às áreas meio que exigem a contratação por tempo pré-determinado de profissionais altamente capacitados, tanto do ponto de vista da formação acadêmica como da perspectiva da experiência profissional, para a execução de projeto previamente definido pela Finep, mediante aprovação de plano de trabalho que especifique os objetivos a serem alcançados e as ações a serem desenvolvidas.*

*36. Sob os mesmos pressupostos, está em curso processo de contratação de consultor técnico para assessorar a Finep na elaboração e implementação do Sistema de Controle Disciplinar da Finep.*

*37. É de curial importância que esses profissionais integrem os quadros da empresa, mas em cargos de livre nomeação e exoneração, passíveis de exoneração ad nutum, pois atuam em temas de tal modo sensíveis que a contratação de uma empresa externa não atenderia aos interesses da Finep.*

*38. As competências individuais (tabela 3) exigidas no caso em questão são: articulação de relacionamentos, orientação estratégica, adaptação à mudança, foco no resultado e trabalho em equipe.*

*39. Já no tocante à complexidade do cargo, o PCG (tabela 7) faz menção à atuação de um profissional que atue de forma autônoma em assuntos complexos ou inéditos de sua área de conhecimento, formulando novas soluções, conforme pontuado [...].*

*40. Nota-se que os assuntos trabalhados pelo consultor não de ser complexos ou inéditos, alternativamente.*

41. No caso em tela, a complexidade do assunto se encontra presente e foi exaustivamente delineada nos tópicos anteriores

42. Além dessa característica, a decisão de contratação de consultor externo para executar o projeto de mudança tomou em conta especialmente os seguintes itens da tabela 7 do PCG: propõe adoção de metodologias, modelos e ferramentas adequadas a temas de interesse da Finep; representa tecnicamente a Finep, interna e externamente, legitimado pelo reconhecimento que possui em sua área de conhecimento; subsidia tecnicamente decisões organizacionais estratégicas; contribui para a implantação de planos de ação para a Finep; dissemina seu conhecimento em sua rede de relacionamentos na Finep; e orienta tecnicamente profissionais da Finep em processos/projetos/programas referentes a assuntos relacionados à sua área de conhecimento.

#### II.IV. Exposição a riscos associados ao modelo de contratação em referência

43. Inicialmente, é de se ver que a criação de um cargo de consultor técnico dentro do PCG está diretamente ligada à ideia de que é importante para a Finep que os profissionais cuja experiência e conhecimento se enquadram no perfil ali definido atuem de forma diretamente vinculada à empresa, de modo a priorizar a defesa dos seus interesses e o alcance dos objetivos traçados no plano de trabalho.

44. A princípio, a via do contrato administrativo de prestação de serviços de consultoria também teria aptidão para instrumentalizar a contratação de profissionais com o referido perfil.

45. Ocorre que o vínculo jurídico do contrato administrativo, nos casos abrangidos pelo PCG não atenderiam a essa necessidade de absorção do conhecimento e da experiência do consultor, bem como da internalização dos processos de planejamento, coordenação, e execução dos projetos por ele empreendidos.

46. O vínculo administrativo, marcado vinculação direta, pela subordinação hierárquica e pela possibilidade de exoneração ad nutum, é sensivelmente vantajoso para a consecução desses objetivos.

47. É o que se dá no caso de que ora se cuida, inexistindo, por essas razões, risco de violação à legislação pertinente às compras e contratos administrativos, seja em relação à norma geral (Lei 8.666/1993), seja à luz da lei que trata a matéria de forma específica no âmbito das empresas estatais (Lei 13.303/2015).

48. Em relação à possível exposição da Finep a outros riscos, como a citada identificação da tentativa de fornecimento por parte do consultor anteriormente contratado pela Finep, cumpre assinalar que o episódio é absolutamente excepcional na realidade da empresa e que todas as medidas cabíveis para a apuração de responsabilidades e para a prevenção de repetição de eventos dessa natureza estão sendo tomadas pela Finep.

49. Dentre elas, merece destaque a nota técnica elaborada pelo Departamento de Conformidade e Integridade – DCOI e complementada pela Superintendente de a Área de Conformidade, Integridade e Gestão de Riscos – ACIR (fls. 02-26).

50. Todas as recomendações ali feitas, sem exceção, foram acolhidas e aplicadas no processo de seleção atual.

51. Por outro lado, ainda que todas as cautelas estejam sendo tomadas para minimizar os riscos de violação à legislação e, especialmente, aos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, é fato que a eliminação total de tais riscos é impossível na prática, quer se utilize como modelo de contratação o processo seletivo de consultor técnico, quer se opte por realizar contratação administrativa, mediante procedimento licitatório ou de forma direta, via inexigibilidade ou dispensa de licitação.

### **III. Conclusões**

52. Por todo o exposto, apresenta-se, sinteticamente, em resposta aos apontamentos feitos no

*Anexo à solicitação de auditoria, as seguintes conclusões:*

- i) A utilização do PCG para a contratação de consultor técnico para executar a mudança física da Finep do Edifício Ventura para o Edifício Praia do Flamengo 200 mostra-se adequada, na medida em que atende aos requisitos do plano e da legislação de regência;*
- ii) As atividades do consultor enquadram-se nas atribuições de assessoria, atendendo ao disposto no art. 37, inciso V, da Constituição Federal de 1.988, não se confundido com a mera gestão, supervisão e fiscalização de contrato ou de obra;*
- iii) Trata-se de necessidade de atuação autônoma em assuntos complexos e de interesse estratégico da Finep, a reclamar a contratação de profissional via PCG; O fato de a demanda estar ligada a atividades meio da empresa não lhe retira essas características;*
- iv) A adoção desse modelo de contratação não viola as regras da Lei 8.666/1993, nem as da Lei 13.303/2012, haja vista a necessidade de absorção dos conhecimentos do consultor e da internalização dos processos por ele conduzidos;*
- v) Todas as medidas cabíveis para minimizar a exposição da Finep ao risco de descumprimento das normas internas, legais e constitucionais incidentes foram tomadas no processo de seleção do consultor técnico no caso em comento.”*

Posteriormente, em 28/08/2018, a Finep enviou o Ofício DADM nº 28/2018 em complementação a sua manifestação, cujo trecho é transcrito a seguir:

*3. “Em resumo, a Finep, em procedimento acompanhado e ratificado pela Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais – Sest, estabeleceu um procedimento simplificado para a contratação de profissional – considerando-se a sua experiência profissional e formação acadêmica – para realizar atividades de assessoria, formulação e consultoria especializada em determinados temas de interesse da Finep.*

*4. O cargo de Consultor Técnico foi concebido para fazer frente a necessidades da empresa que anteriormente seriam atendidas pelo cargo de Assessor, mas são dotadas de particularidades que recomendam – ou, sob um olhar rigoroso, exigem – a definição de critérios mais rígidos para o seu desempenho.*

*5. Assim, o singelo vínculo estabelecido com um Assessor, marcado pela discricionariedade típica do regime de livre nomeação e exoneração, foi substituído por um procedimento objetivo (ainda que simplificado) de contratação pela definição de um projeto a ser executado pelo Consultor Técnico, com prazo pré-determinado, e pela necessidade de aprovação de um plano de trabalho que especifique os resultados a serem alcançados, o tempo de sua duração e as ações voltadas à disseminação do conhecimento na Finep.*

*6. Importa ressaltar, neste passo, que ao utilizar deste cargo para atender a demandas específicas a Finep busca tornar o processo de contratação e o desempenho das atividades inerentes mais racionais, objetivos e transparentes do que aconteceria se fosse empregada a contratação de um Assessor.*

*7. Pelas razões expostas, reforçando as conclusões apresentadas na manifestação anterior, entendemos que as atividades desempenhadas pelo Consultor Técnico diferem daquelas que poderiam ser objeto de contrato administrativo, embora algumas de suas características possam dar ensejo a tal comparação.”*

## **Análise do Controle Interno**

A seguir são tecidas considerações acerca de cada contestação resumida na conclusão da manifestação da Finep que, em resumo, sustentam a adequação da utilização do modelo de contratação com a utilização de cargo previsto no PCG (Consultor Técnico), a conformidade desta contratação com a previsão constitucional para a contratação de livre nomeação e exoneração (CRFB1988, art. 37, V) e com a legislação de compras vigente, o contexto da contratação (destacando suas particularidades) e as medidas adotadas pela empresa para mitigar o risco de inobservância normativa (item 52 do e-mail encaminhado pela Finep em 17/08/2018):



i) A utilização do PCG para a contratação de consultor técnico para executar a mudança física da Finep do Edifício Ventura para o Edifício Praia do Flamengo 200 mostra-se adequada, na medida em que atende aos requisitos do plano e da legislação de regência; e

v) Todas as medidas cabíveis para minimizar a exposição da Finep ao risco de descumprimento das normas internas, legais e constitucionais incidentes foram tomadas no processo de seleção do consultor técnico no caso em comento.

A utilização do PCG foi inadequada e não aderente às boas práticas. Apesar de atender aos requisitos do plano, considera-se que esse deve ser mais restritivo ao definir os objetos passíveis de contratação de consultor.

A despeito da adequação aos genéricos requisitos do PCG, diversas falhas foram apontadas na Nota Técnica do Departamento de Conformidade e Integridade nº 01/2018, principalmente relativas a falta de normatização que comprometeram a correção do processo, quais sejam:

- ausência de normativo complementar ao PCG explicitando etapas, prazos, procedimentos, responsabilidades e perfil dos membros da banca para processo de seleção de cargo em comissão de consultor técnico previsto no PCG;
- ausência de portaria da presidência para nomeação da banca de seleção;
- inexistência de processo formal instruído contendo a documentação produzida, coletada, manuseada e armazenada, desde a definição da banca de seleção até a nomeação para o cargo de consultor técnico;
- inexistência de critérios objetivos e mensuráveis para pontuação, classificação e *ranking* dos candidatos participantes do processo de seleção;
- inexistência de instrumento formal para contratação de profissional externo para o cargo em comissão explicitando respectivos direitos e deveres.
- falhas no atendimento ao princípio da segregação de funções no exercício do cargo de consultor técnico e no acompanhamento das atividades de consultor;
- ausência do procedimento prévio de *due diligence* para avaliação de integridade dos candidatos indicados ao acargo de consultor técnico da Finep; e
- ausência de registro da realização de análise da documentação fornecida pelo nomeado e de registro da realização de entrevista pela banca com o consultor técnico.

Em relação aos procedimentos para contratação de Consultor Técnico não serão feitas recomendações, pois considera-se que aquelas realizadas por meio da Nota Técnica do Departamento de Conformidade e Integridade nº 01/2018 são suficientes para tornar o processo adequado e objetivo, nos casos aplicáveis.

ii) As atividades do consultor enquadram-se nas atribuições de assessoria, atendendo ao disposto no art. 37, inciso V, da Constituição Federal de 1.988, não se confundido com a mera gestão, supervisão e fiscalização de contrato ou de obra.

Segundo Marcelo Alexandrino e Vicente de Paulo (2010, p. 281)<sup>3</sup> verifica-se “uma verdadeira brecha, consubstanciada nas tais atribuições de ‘assessoramento’, acessíveis inclusive a pessoas não ocupantes de cargos efetivos. São esses cargos comissionados de ‘assessoramento’ providos por servidores não ocupantes de cargos efetivos que possibilitam as situações mais escandalosas...”. Ainda registram a opinião de que “se a EC 19/1998 houvesse restringido os cargos em comissão exclusivamente às atribuições de direção e chefia, teria realmente contribuído para resolver esse sério problema.”

Ainda que a opinião da equipe de auditoria seja de que o Consultor Técnico não foi contratado para exercer atividades de assessoramento, entende-se que o tema é vago, já que nem a CF 1988 definiu o alcance das atribuições de assessoramento, demandando, portanto, atenção a riscos inerentes no

---

<sup>3</sup> ALEXANDRINO, M.; PAULO, V. **Direito Administrativo Descomplicado**. São Paulo: MÉTODO, 2010.

processo decisório e, por vezes, a adoção de posturas mais conservadoras.

A manifestação traz considerações subjetivas sobre a interpretação das atividades desenvolvidas pelo consultor, indicando a existência de atribuições executivas, que, muitas vezes, são privativas para aqueles detentores de vínculo efetivo com a Administração Pública. Na sequência, traz a percepção da Empresa sobre a complexidade da atuação deste consultor, sem a apresentação de informações objetivas capazes de evidenciar, com razoável segurança, a existência efetiva deste requisito. Em verdade, apenas corrobora que o processo de mudança envolve a necessidade da concatenação e encadeamento de atos administrativos singulares, elemento que, intrinsecamente, não representa complexidade do tema.

*iii) Atuação autônoma em assuntos complexos e de interesse estratégico da Finep. O fato de a demanda estar ligada a atividades meio da empresa não lhe retira essas características.*

No parágrafo 24, a Finep, para reforçar o caráter de complexidade do objeto em questão, argumenta que o Plano de Trabalho apresentado pelo Consultor Técnico detalha extenso rol de ações, que não se limita à execução de atividades de gestão e fiscalização de contratos administrativos, mas envolve o planejamento, a coordenação de atividades e a articulação dos agentes, internos e externos, envolvidos na execução do processo de mudança como um todo.

Pois bem, tanto o produto descrito no plano de trabalho apresentado pelo consultor – elaboração de termos de referência, fiscalização de contratos, coordenar as atividades do cronograma de mudança proposto, definição das estratégias do processo, elaboração e acompanhamento do plano de comunicação, manter relacionamento com fornecedores, avaliar as demandas internas, elaborar relatórios e registros do histórico do projeto, acompanhar as licitações e processos de contratação –, como as ações detalhadas no planejamento – acompanhar a desmobilização do Edifício Praia do Flamengo 200, acompanhar reforma e adequação do Edifício Praia do Flamengo 200 e acompanhar a desmobilização do Edifício Ventura –, encontravam-se originariamente no item 3 – Descrição das atividades constante no regulamento do processo seletivo.

Essas descrições não demonstram a alegada complexidade do objeto, pois todas as atividades e as ações citadas, mesmo realizadas concomitantemente, dizem respeito à gestão de contratos, serviço comum na administração pública. Para reforçar essa posição, faz-se um paralelo das atividades atribuídas ao consultor técnico e as atribuições do gestor do contrato constantes no Manual de Gestão de Contratos do STJ, de 2011.

Quadro 6 - Correspondência entre atividades do consultor técnico e do gestor de contratos

<b>Atividades do Consultor Técnico<sup>1</sup></b>	<b>Atribuições do gestor de contrato<sup>2</sup></b>
elaboração de termos de referência	1. elaborar os Projetos Básicos ou Termos de Referência necessários, com a colaboração das unidades técnicas, atendendo aos prazos mínimos para a realização das licitações ou contratações pretendidas, inclusive em casos de término da garantia do fabricante;
fiscalização de contratos	8. verificar se na entrega de materiais, na execução de obras ou na prestação de serviços, as especificações e as quantidades encontram-se de acordo com o estabelecido no instrumento contratual; 18. confrontar os preços e quantidades constantes do documento fiscal com os estabelecidos no contrato, bem como as medições dos serviços nas datas estabelecidas, antes de atestar o documento fiscal;
coordenar as atividades do cronograma de mudança proposto	15. acompanhar o cumprimento, pela contratada, do cronograma físico-financeiro estabelecido, encaminhando à autoridade competente eventuais pedidos de modificações, substituições de materiais e equipamentos, formulados pela contratada; 24. analisar os pedidos de prorrogação de prazos, de interrupções do objeto, de serviços extraordinários, de modificações no projeto ou alterações relativas à qualidade, à segurança e a outras, de modo a subsidiar a decisão final por parte da Administração;
definição das estratégias do processo	24. analisar os pedidos de prorrogação de prazos, de interrupções do objeto, de serviços extraordinários, de modificações no projeto ou alterações relativas à qualidade, à segurança e a outras, de modo a subsidiar a decisão final por parte da Administração;

Atividades do Consultor Técnico <sup>1</sup>	Atribuições do gestor de contrato <sup>2</sup>
	30. estabelecer prazo para correção de eventuais pendências na execução do contrato e informar à autoridade competente ocorrências que possam gerar dificuldades à conclusão da obra ou em relação a terceiros, cientificando-a competente da possibilidade de não conclusão do objeto na data apazada, com as devidas justificativas;
elaboração e acompanhamento do plano de comunicação	11. solicitar à unidade competente esclarecimentos de dúvidas relativas ao contrato sob sua responsabilidade; 12. comunicar à unidade competente eventuais atrasos nos prazos de entrega e/ou execução do objeto, bem como os pedidos de prorrogação, se for o caso;
manter relacionamento com fornecedores	13. receber e dar o encaminhamento devido às dúvidas ou questionamentos feitos pela contratada, centralizando as informações;
avaliar as demandas internas	-
elaborar relatórios e registros do histórico do projeto	27. apresentar, mensalmente ou quando solicitado, relatório circunstanciado de acompanhamento de execução da obra ou do serviço contratado;
acompanhar as licitações e processos de contratação	3. acompanhar o processo licitatório em todas as suas fases, até a assinatura do contrato, de maneira a evitar, inclusive, discontinuidades; e 4. auxiliar a Unidade de Licitação, no que tange a seus conhecimentos técnicos, nas respostas aos questionamentos, impugnações e recursos.

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria

1. Conforme Regulamento do processo seletivo elaborado pela Finep para a contratação do Consultor Técnico.
2. Atribuições previstas na Parte I do Manual de Gestão de Contratos do STJ.

Desse modo, fica mantido o posicionamento de que se trata de um serviço comum na administração pública, que, por isso, é compatível de prestação por diferentes empresas no mercado. A contratação ordinária traria mais elementos de controle sobre a prestação dos serviços, com a previsão de sanções em caso de descumprimento de metas e prazos, além de dar maior transparência à contratação e ampliar a competitividade.

A observância às disposições da Lei 13.303/2016 reforçaria os princípios da licitação como isonomia, impessoalidade, igualdade, publicidade e julgamento objetivo; elementos que sofreram graves falhas no processo seletivo do Consultor Técnico, conforme apontando pela própria Finep na Nota Técnica do Departamento de Conformidade e Integridade nº 01/2018. Ademais, há dispositivo na lei das estatais com previsão justamente de contratação dos serviços pretendidos prela Finep:

*“Art. 44. É vedada a participação direta ou indireta nas licitações para obras e serviços de engenharia de que trata esta Lei:*

*(...)*

*II - de pessoa jurídica que participar de consórcio responsável pela elaboração do anteprojeto ou do projeto básico da licitação;*

*III - de pessoa jurídica da qual o autor do anteprojeto ou do projeto básico da licitação seja administrador, controlador, gerente, responsável técnico, subcontratado ou sócio, neste último caso quando a participação superar 5% (cinco por cento) do capital votante.*

*(...)*

*§ 2º É permitida a participação das pessoas jurídicas e da pessoa física de que tratam os incisos II e III do caput deste artigo em licitação ou em execução de contrato, como consultor ou técnico, nas funções de fiscalização, supervisão ou gerenciamento, exclusivamente a serviço da empresa pública e da sociedade de economia mista interessadas. ”*

O fato de a mudança ser um assunto estratégico para a Finep também não afasta a importância da licitação, pelos motivos já expostos. O objeto da contratação não afeta diretamente a atuação da Empresa em um mercado competitivo, não se configurando, portanto, a hipótese de inexigibilidade da lei das estatais.

Por fim, de fato não há proibição no PCG de contratação de consultor técnico para atividades da área meio, no entanto, a maioria das atividades da necessária área de apoio são realizadas em várias unidades da administração pública, por isso não têm o pressuposto de complexidade, ineditismo e peculiaridade que justificariam o processo diferenciado de contratação de consultor técnico.

Novamente, pontua-se que as outras duas contratações de consultor técnico realizadas pela Finep, enquadram-se no mesmo caso em questão, por tratarem de assuntos comuns – viabilidade da mudança e previdência privada.

*iv) A adoção desse modelo de contratação não viola as regras da Lei 8.666/1993, nem as da Lei 13.303/2016, haja vista a necessidade de absorção dos conhecimentos do consultor e da internalização dos processos por ele conduzidos.*

Não há óbice para a previsão de transferência de conhecimento no edital da licitação. O recurso é inclusive previsto naqueles casos em que exista um conhecimento científico ou tecnológico em determinada solução, tomando como exemplo a previsão na Instrução Normativa SLTI nº 04, de 12/11/2010, para contratação soluções de tecnologia da informação. Dessa forma, não é necessária contratação de consultor por intermédio de utilização de cargo em comissão por esse motivo. Ressalte-se, ainda, que não foi identificada como se daria a propalada transferência de conhecimento administrativo, uma vez que é mais comum que seja observada a transferência de conhecimento científico.

Ainda assim, deve-se considerar a real necessidade de transferência de conhecimento, visto que a mudança de sede é algo excepcional na rotina da Empresa. Caso seja confirmada essa necessidade, há a opção de capacitar pessoal para que haja equipe apta a desempenhar tais atividades quando demandada.

Sobre as manifestações do Ofício DADM nº 28/2018, a unidade argumenta que a utilização do modelo de contratação mediante o cargo de Consultor Técnico, em verdade, representa limitação da anterior liberdade da gestão em nomear assessores em cargos de livre nomeação e exoneração. Acrescenta que procurou-se atribuir maior transparência a contratação com a adoção de processo seletivo simplificado e dar maior objetividade à seleção, exigindo o estabelecimento de requisitos técnicos a serem observados.

Observa-se que o modelo de contratação proposto pela Finep é inovador, visto trazer – para cargos anteriormente de livre nomeação e exoneração – a fixação de metas, cronogramas, produtos e prazos, assemelhando-se, ao menos em tese, a um contrato administrativo da legislação de regência e não a uma relação de emprego, com serviços prestados de forma subordinada, habitual, remunerada por salário e, no caso, regulamentada pela Consolidação das Leis do Trabalho com adaptações ao regime publicista.

Tal originalidade carrega consigo questões naturais do processo de inovação e que, do ponto de vista de auditoria, demandam cautela da gestão. Nesse sentido, imperioso que o modelo de contratação seja normatizado internamente, estabelecendo regras e limites de sua utilização, procedimentos para a contratação (envolvendo desde o pedido inicial, com exposição dos motivos que levam a escolha deste modelo, até as fases a serem observadas no processo), vedações à utilização, entre outros. Tal medida é relevante para mitigar o risco de utilização inadequada da ferramenta.

### **Recomendações:**

Recomendação 1: Normatizar o processo seletivo de Consultor Técnico, estabelecendo limites de sua utilização, procedimentos e requisitos para a contratação (motivação, economicidade, forma de contratação, requisitos de transparência e publicidade, objeto, prazos, planos de trabalho, prestação de contas), atribuições do cargo, vedações à utilização, penalidades, entre outros.

# Certificado de Auditoria Anual de Contas



Secretaria Federal de Controle Interno

**Certificado:** 201800402

**Unidade(s) Auditada(s):** Financiadora de Estudos e Projetos - FINEP

**Ministério Supervisor:** Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovação e Comunicação

**Município (UF):** Rio de Janeiro (RJ)

**Exercício:** 2017

1. Foram examinados os atos de gestão praticados entre 01/01/2017 e 31/12/2018 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(s) Relatório(s) 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(s) unidade(s) auditada(s).
3. Foram registradas as seguintes constatações relevantes para as quais, considerando as análises realizadas, não foi identificado nexos de causalidade com atos de gestão de agentes do Rol de Responsáveis:
  - Aplicação inadequada de dispositivos do Plano de Cargos em Comissão e Funções Gratificadas (item 3.1.1.2).
4. Nestes casos, conforme consta no Relatório de Auditoria, foram recomendadas medidas saneadoras.
5. Diante do exposto, proponho que o encaminhamento das contas dos integrantes do Rol de Responsáveis seja pela **regularidade**.

Rio de Janeiro (RJ), 25 de setembro de 2018.

O presente certificado encontra-se amparado no relatório de auditoria, e a opção pela certificação foi decidida pelo:

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

# Parecer de Dirigente do Controle Interno



Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União

Secretaria Federal de Controle Interno

**Parecer:** 201800402

**Unidade(s) Auditada(s):** Financiadora de Estudos e Projetos - Finep

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

**Município (UF):** Brasília (DF)

**Exercício:** 2017

**Autoridade Supervisora:** Gilberto Kassab

1. Tendo em vista os aspectos observados no processo de prestação de contas anual do exercício de 2017 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.
2. A Finep é uma empresa pública, criada em 24 de julho de 1967 pelo Decreto nº 61.056, que tem a missão de *“promover o desenvolvimento econômico e social do Brasil por meio do fomento público à ciência, tecnologia e inovação (C,T&I) em empresas, universidades, institutos tecnológicos e outras instituições públicas ou privadas”*. A estatal apoia toda cadeia de inovação, em diversos setores da economia, por meio da combinação de financiamentos reembolsáveis, não reembolsáveis e de investimento, provenientes de diferentes fontes - recursos próprios, Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - FNDCT (do qual a Finep é Secretaria Executiva), Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES e Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações - FUNTTEL.
3. Em relação ao desempenho da estatal em 2017, destaca-se que a contratação do crédito reembolsável sofreu redução, não tendo a Finep cumprido suas metas de desembolso. A unidade salienta, em seu relatório de gestão, que *“tem havido nos últimos anos uma diminuição da demanda por novos financiamentos, devido em grande parte à crise econômica, ao cenário de incerteza política e à natureza dos projetos de inovação, que são, por definição, de elevado risco para as empresas”*. A execução do crédito não reembolsável, por sua vez, dadas suas características, manteve-se em patamares elevados.
4. A avaliação da gestão da Finep referente ao exercício de 2017 abarcou, em especial, o seguinte escopo acordado com o Tribunal de Contas da União - TCU: (a) resultados

quantitativos e qualitativos da gestão, em especial quanto à observância das instâncias de governança nas operações de crédito reembolsáveis e à vinculação dos objetos à área de ciência e tecnologia; (b) existência de indicadores que meçam a efetividade da área finalística; (c) plano de recuperação de crédito; e (d) atendimento das determinações e recomendações expedidas pelo TCU no bojo do Acórdão nº 3.235/2017 – 2ª Câmara, especificamente as relativas aos novos normativos que regem a prestação de contas das operações não reembolsáveis (itens 9.3.1 e 9.3.2 do Acórdão) e ao acompanhamento do plano de ações de retorno ao Edifício Praia do Flamengo nº 200 (item 9.4.2 do Acórdão).

5. No que concerne aos resultados quantitativos e qualitativos da gestão, foram analisados 5 (cinco) Planos Estratégicos de Inovação - PEI, entre os aprovados pelo Comitê de Priorização e Enquadramento - CEP no período de 2015 a 2017, tendo a equipe de auditoria identificado apenas impropriedades formais, como, por exemplo, a extrapolação do prazo de 30 (trinta) dias estabelecido pela Finep para análise de mérito e enquadramento das propostas de financiamento na política operacional. A equipe destacou, ainda, que os projetos analisados atendiam à definição de inovação contida nos normativos da unidade auditada.

6. Foram constatadas, contudo, fragilidades na solução tecnológica utilizada pela Finep para cadastro e acompanhamento de contratos. Nesse sentido, foi destacado que a própria unidade de auditoria interna da estatal já havia apontado tal fragilidade. O controle interno, então, recomendou à unidade que adote uma solução tecnológica que supra as deficiências do atual sistema na gestão dos contratos reembolsáveis, estipulando um plano para a sua implementação com a previsão de custos, cronograma, recursos humanos, dentre outras variáveis que a Finep considerar relevantes para a conclusão do projeto.

7. Quanto aos indicadores instituídos pela estatal, o que se verificou foi que a Finep não possui indicadores que meçam a efetividade de sua área finalística. Importante registrar que essa situação já havia sido apontada na auditoria anual de contas de 2016, no bojo do relatório nº 201701441 (<https://auditoria.cgu.gov.br/download/10881.pdf>). Naquela auditoria, o órgão de controle interno recomendou que a estatal priorizasse a implementação do Sistema Integrado de Avaliação - SIA, o qual, de acordo com a unidade, contempla um conjunto de indicadores que viabilizará a realização de análises de desempenho segundo os conceitos de economicidade, eficácia, eficiência e efetividade.

8. No que tange à recuperação de créditos, a equipe de auditoria destacou que o sistema de gestão de cobranças atualmente utilizado pela Finep não atende a critérios de desempenho, de nível de suporte, de continuidade do funcionamento, além de demonstrar

restrições quanto a demandas da área usuária. A estatal, contudo, informou que está providenciando um sistema substituto.

9. A equipe de auditoria identificou, ainda, que a Diretoria da Finep, diferentemente do que ocorre no momento da concessão do crédito, não participa da decisão de renegociação de dívidas, em acordo judicial, inferiores à R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais). Nesses casos, por delegação da Diretoria da estatal, a decisão é tomada no âmbito do Comitê de Recuperação de Crédito – CRC, instância de avaliação e deliberação sobre os casos de inadimplência financeira. No entendimento da equipe, em que pese não terem sido identificadas falhas nas deliberações do CRC, essa delegação gera a necessidade de acompanhamento permanente das deliberações do Comitê em questão.

10. Em relação às determinações contidas nos itens 9.3.1, 9.3.2 e 9.4.2 do Acórdão nº 3.235/2017 – 2ª Câmara, restou consignado no relatório nº 201800402 que o item 9.1 do Acórdão nº 7.206/2018 – 2ª Câmara, de agosto de 2018, considerou essas determinações cumpridas.

11. Apesar disso, destaca-se, especificamente em relação aos itens 9.3.1 e 9.3.2 do Acórdão nº 3.235/2017 - 2ª Câmara, que a Nota Técnica nº 1.195/2017/NAC1/RJ/Regional/RJ e o relatório nº 201701441, ambos encaminhados ao Tribunal pelo controle interno, já haviam endereçado tais determinações. Quanto ao item 9.4.2. do Acórdão nº 3.235/2017, a equipe de auditoria, ao analisar as ações tomadas pela unidade auditada para o retorno ao Edifício Praia do Flamengo nº 200, constatou, de forma incidental, a aplicação inadequada de dispositivos do Plano de Cargos em Comissão e Funções Gratificadas da Finep para a contratação de consultor técnico. Foi recomendado, então, à estatal que normatize o processo seletivo de provimento do cargo de consultor técnico, estabelecendo limites a sua utilização, procedimentos e requisitos para a contratação (motivação, economicidade, forma de contratação, requisitos de transparência e publicidade, objeto, prazos, planos de trabalho, prestação de contas), atribuições do cargo, vedações à utilização, penalidades, entre outros.

12. Sobre as recomendações do Plano de Providências Permanente, verificou-se que a unidade adotou providências corretivas em razão de recomendações da CGU, entre outros, para os seguintes temas: retificação do rateio de despesas entre Finep e FNDCT de contrato compartilhado; normatização de garantia evolutiva; e disponibilização de cronograma de implementação do Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse – Siconv. Por outro lado, as recomendações pendentes de atendimento indicam a insuficiência de medidas corretivas adotadas pela instituição em relação aos seguintes temas: acompanhamento de contratos de subvenção; avaliação, mensuração e acompanhamento de indicadores de

desempenho; constituição de garantias; e adequação de normativo interno no que se refere à pagamento de parcela de lucros e resultados para funcionários cedidos.

13. Quanto à suficiência e à qualidade dos controles internos aplicáveis à gestão do crédito reembolsável, considerando apenas o escopo analisado, foram verificadas fragilidades, especialmente, nos sistemas que sustentam o cadastro e o acompanhamento dos contratos, e a cobrança do crédito. Por outro lado, a equipe de auditoria não identificou deficiências no arcabouço normativo para concessão de crédito reembolsável e tratamento da gestão de garantias.

14. 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, 26 de setembro de 2018.

Diretor de Auditoria de Estatais