

Relatório de Auditoria Anual de Contas



Secretaria Federal de Controle Interno

Unidade Auditada: Financiadora de Estudos e Projetos - Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação – FINEP.

Exercício: 2016

Município: Rio de Janeiro - RJ

Relatório nº: 201701441

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

Análise Gerencial

Senhor Superintendente da CGU-Regional/RJ,

Em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço nº 201701441, e consoante o estabelecido na Seção III, Capítulo VII da Instrução Normativa SFC nº 01, de 06/04/2001, apresentamos os resultados dos exames realizados sobre a prestação de contas anual apresentada pela Financiadora de Estudos e Projetos - Finep.

1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 17/07/2017 a 18/08/2017, por meio de testes, análises e informações obtidas com a auditada mediante solicitações feitas pelos auditores, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal. Não houve restrição aos trabalhos de auditoria, no entanto, há de se ressaltar que a análise proposta no item 1.1.2.2 foi prejudicada pela intempestividade na apresentação de documentos relevantes, mormente os solicitados no item 13 da Solicitação de Auditoria nº 201701441/008.

As análises foram realizadas de acordo com o escopo definido conjuntamente com o Tribunal de Contas da União – TCU, abrangendo temas propostos pelo Tribunal e análises de iniciativa desta Controladoria, conforme enumerados a seguir:

- Avaliação da conformidade das peças exigidas nos itens I, II e III do art. 13 da IN TCU 63/2010 com as normas e orientações que regem a elaboração de tais peças;
- Avaliação dos resultados quantitativos e qualitativos da gestão;
- Avaliação dos indicadores instituídos pela unidade auditada, em especial quanto à existência de indicadores que meçam a efetividade da área finalística;
- Avaliação da gestão das transferências concedidas, mormente em relação (i) ao impacto dos novos normativos na análise da prestação de contas, e (ii) à qualidade e suficiência dos controles internos administrativos instituídos pela Finep para o monitoramento das transferências;
- Verificação de atendimento de determinações e recomendações expedidas pelo TCU que façam referência ao controle interno para acompanhamento;
- Verificação de atendimento das recomendações da CGU, em especial quanto à adequação dos novos normativos que regem a prestação de contas;



- Verificação da utilização do CGU/PAD.

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

2. Resultados dos trabalhos

De acordo com o escopo de auditoria firmado, por meio da Ata de Reunião realizada em 01/12/2016 entre a Controladoria Regional da União no Estado do Rio de Janeiro (CGU-RJ) e a Secretaria de Controle Externo no Estado do Rio de Janeiro (Secex-RJ), foram efetuadas análises e testes de auditoria específicos que evidenciam as seguintes conclusões:

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 da conta (UPC) elaborou todas as peças a ela atribuídas pelas normas do TCU para o exercício de 2016. 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 2016, nos formatos e conteúdos obrigatórios exigidos nos termos das Decisões Normativas TCU nº 154, de 19 de outubro de 2016, e 156, de 30 de novembro de 2016, bem como da Portaria TCU nº 59, de 17 de janeiro de 2017.

Da análise procedida no relatório de gestão, constatou-se a adequação de seu conteúdo ao disposto na DN TCU nº 154/2016, Portaria TCU nº 59/2017 e às orientações contidas no Sistema e-contas.

Quanto ao 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 154/2016. No entanto, vale registrar que, após confrontar os integrantes do rol de responsáveis com o estatuto da Finep, foram identificadas algumas inconsistências, as quais foram submetidas à estatal para conhecimento. Após o encaminhamento pela Finep de novas informações/esclarecimentos, o sistema e-contas foi ajustado pelo Controle Interno. As inconsistências foram basicamente falta de informação da área em que os diretores estariam ligados, além de registros de conselheiros suplentes e titulares com períodos sobrepostos, bem como data de abrangência final de diversos integrantes do rol posteriores a 31/12/2016 (data fixada para o período objeto dos exames).

2.2 Avaliação dos Resultados Quantitativos e Qualitativos da Gestão

A equipe de auditores analisou o lucro consignado na demonstração de resultado do exercício de 2016 da Finep e identificou que, entre as receitas auferidas pela companhia, aproximadamente 28% decorrem da mera aplicação dos recursos do caixa da empresa em títulos públicos ou na própria conta única da Secretaria do Tesouro Nacional.

Em 2016, a Finep auferiu R\$ 565 milhões nas contas “Resultado de Operações com Títulos e Valores Mobiliários” (R\$ 82.503 mil) e “Remuneração Aplicação Tesouro Nacional” (R\$ 482.760 mil), montante bem superior ao lucro líquido da companhia (R\$ 162 milhões). Ou seja, no ano em análise, o lucro da estatal não adveio de sua capacidade de intermediar os recursos necessários ao fomento da ciência, tecnologia e inovação, mas especialmente da gestão de seu caixa, captado a uma taxa de, no máximo, TJLP+1%, e aplicado a Selic.

Entendeu-se que a distribuição desse resultado aos empregados cria um desincentivo à melhoria dos resultados da estatal, além de ser incoerente com o instituto da participação nos lucros e



resultados (PLR), que tem como principal mote dividir com os empregados o aumento da eficiência e da produtividade empresarial.

Especificamente, no que toca à participação dos empregados no resultado da Finep de 2016, identificou-se que a companhia propôs ao controlador a elevação do montante de Juros sobre Capital Próprio – JSCP distribuídos. Essa distribuição adicional elevou o montante de PLR paga aos empregados da companhia.

Em que pese a unidade ter comprovado que o pagamento do JSCP complementar foi aprovado pelo controlador, entendeu-se que há na decisão da Finep de propor ao controlador, sem qualquer provocação prévia, o pagamento de JSCP complementares, no mínimo, um potencial conflito de interesse, uma vez que a majoração do JSCP deságua necessariamente no incremento da PLR (até o limite aprovado pela SEST, fixado em 7,65% para 2016). Apesar disso, não foi feita recomendação específica sobre o tema, tendo a equipe entendido que o assunto merece ser apartado do presente relatório e mais bem aprofundado.

Ainda no que concerne à participação dos empregados no resultado da Finep, identificou-se que também há oportunidade de melhoria no que concerne ao pagamento de PLR a empregados cedidos. A estatal se comprometeu a ajustar seus normativos internos de pessoal ao novo regramento de cessão de empregados (Decreto nº 9.144/2017), regulando de forma clara e inequívoca as situações em que o empregado cedido a outros órgãos da administração pública, mesmo sem contribuir para a formação de resultado da empresa, fará jus ao recebimento de eventuais parcelas de distribuição de lucros e resultados.

Em outra frente, avaliou-se o acompanhamento realizado pela Finep sobre os financiamentos subsidiados por ela concedidos, especificamente no que concerne à distribuição dos resultados oriundos de tais financiamentos pelo beneficiário. A equipe de auditores entendeu que a estatal deveria avaliar e, se for o caso, instituir formas de controle adequadas para a mitigação do risco de apropriação privada dos subsídios existentes em suas operações de crédito, incluindo nas avaliações a viabilidade de inclusão em seus contratos de cláusula específica destinada ao reconhecimento e tratamento do valor da subvenção governamental decorrente das operações de crédito por ela concedidas, impedindo que este valor seja distribuído ou de qualquer forma repassado aos sócios ou acionistas, fazendo-se necessária a retenção, após trânsito pela demonstração do resultado, em conta apropriada de patrimônio líquido, para comprovação do atendimento dessa condição, conforme preconiza o item 15B do Pronunciamento Técnico nº 07 do Comitê de Pronunciamentos Contábeis.

2.3 Avaliação dos Indicadores de Gestão da UJ

Verificou-se que, de forma geral, os indicadores apresentados pela Finep em seu relatório de gestão de 2016 dizem respeito ao desempenho financeiro e à alocação de recursos para ciência, tecnologia e inovação (crédito e não reembolsáveis). Portanto, inexistem indicadores que meçam a efetividade da área finalística da estatal.

A Finep, contudo, informou que está revisando seu planejamento estratégico e que essa revisão permitirá aperfeiçoar o conjunto de indicadores da empresa. A unidade informou ainda que, além dos indicadores constantes no seu relatório de gestão, existem os indicadores do Modelo Integrado de Avaliação Global do FNDCT - MAG. A Finep informou, no entanto, que a utilização de tais indicadores ainda depende de várias etapas de revisão técnica de processos e sistemas. Ademais, a estatal afirmou que segue com o desenvolvimento de seu próprio Sistema Integrado de Avaliação - SIA, o qual contempla 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 Situação das Transferências Voluntárias

A avaliação da gestão das transferências abarcou (i) a qualidade e suficiência dos controles internos administrativos instituídos pela Finep para o monitoramento das transferências; e (ii) o impacto dos novos normativos na análise da prestação de contas.

Esclarece-se, desde já, que os novos normativos citados no parágrafo anterior são as normas N-OPE-037/14 (versão inicial)¹, de 6/6/2014, e IT-OPE-018/142, de 05/11/2014, editadas pela Finep em 2014, e, após atuação dos controles interno e externo, respectivamente, revisada e revogada em 2016. A análise das primeiras versões das normas em questão foi consignada, no âmbito do controle interno, nos itens 3.1.1.1 e 3.1.1.5 do relatório de auditoria CGU nº 201503445, e, no âmbito do controle externo, no Acórdão nº 3.235/2017 – 2ª Câmara. As análises referentes à revisão/revogação das citadas normas foram consignadas na Nota Técnica nº 1.195/2017/NAC1/RJ/Regional/RJ e nos itens 3.1.1.1, 3.1.1.2 e 3.2.1.1 deste relatório.

- **Qualidade e suficiência dos controles internos**

No que toca à qualidade e suficiência dos controles internos administrativos instituídos pela Finep para o monitoramento das transferências, os resultados dos exames evidenciaram, pelo menos até o exercício de 2016, a insuficiência dos recursos humanos e materiais alocados no acompanhamento financeiro dos repasses realizados.

Observou-se que a área responsável por tal acompanhamento, o Departamento de Prestação de Contas – DPC, a partir de 2012, teve sua estrutura reduzida e, contrariando o Acórdão nº 3.643/2011, perdeu mais de 40% de sua força de trabalho. Evidenciou-se que, com a revisão da norma N-OPE-037/14, houve queda na produtividade dos analistas. Ademais, identificou-se que, nos exercícios de 2017 e 2018, o DPC será impactado pela significativa quantidade de instrumentos que terão seus prazos de execução finalizados nesse período e, ainda, em decorrência do que dispôs o item 9.7.1 do Acórdão nº 3.235/2017.

No que concerne aos recursos materiais, observou-se que a unidade não possui solução tecnológica adequada para o acompanhamento financeiro dos repasses realizados. Como consequência, diversas tarefas, automatizadas no âmbito do Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse – SICONV, por exemplo, são realizadas de forma manual pelos analistas do DPC. Em 2017, a estatal decidiu, enfim, adotar o SICONV como solução tecnológica para gerenciamento dos futuros instrumentos não reembolsáveis. Concomitantemente, está desenvolvendo ferramenta interna para acompanhamento dos instrumentos já firmados.

Ainda, em relação à qualidade e à suficiência dos controles internos administrativos, a equipe de auditoria entendeu que, com a adoção de solução tecnológica para monitoramento das transferências, há a oportunidade de melhoria na norma N-OPE-037/14, a partir do disposto na Portaria Interministerial nº 424/2016 e no item 9.4.3. do Acórdão nº 3.235/2017 – TCU – 2ª Câmara.

Convém destacar que, ao longo de 2017, a Finep adotou um conjunto de ações que, se adequadamente implementadas, têm o condão de sanar as deficiências apontadas. Entre as ações, cabe citar: (i) o início das tratativas para implementação do SICONV, (ii) a disponibilização do módulo de prestação de contas do Portal do Cliente, (iii) a elaboração de plano de ação para reanalisar as prestações de contas encerradas sob a égide da norma IT-OPE-018/14, prevendo,

¹ Estabelece critérios e procedimentos para as modalidades de prestações de contas, análise da prestação de contas e encerramento de convênios.

² A Instrução de Trabalho nº 018/14, de 05/11/2014, apresenta rito específico para aprovação das prestações de contas finais dos convênios celebrados até 31/12/2007 e cujo prazo de utilização de recursos esteja encerrado até 31/12/2013, conforme autorizado pela Resolução do Conselho Diretor do FNDCT nº 02, de 31/10/2014.



inclusive, o remanejamento de pessoal do quadro da estatal, e (iv) a partir de setembro de 2017, a adoção do procedimento mais rigoroso previsto na atual versão da norma N-OPE-037/14 (Faixa 4) para análise de todas as prestações de contas.

- **Efeitos dos novos normativos**

Os efeitos dos normativos em questão foram avaliados em termos de produtividade da equipe responsável pelo acompanhamento financeiro das transferências, no caso o Departamento de Prestação de Contas - DPC, e de qualidade das análises realizadas pela equipe.

O gráfico a seguir demonstra que, em termos de produtividade, com a revisão da norma N-OPE-037/14, o número de instrumentos de transferência encerrados reduziu significativamente, tendo a Finep, em 2016, apresentado desempenho pior do que antes da edição da primeira versão da referida norma.

Gráfico 1: Histórico de encerramento de prestações de contas, 2011-2017.



Fonte: Memo/DPC/0601/2017, encaminhado em resposta à SA 201701441/05.

O quadro a seguir evidencia que, sob a égide das normas N-OPE-037/14 (versão inicial) e IT-OPE-018/14, a Finep encerrou aproximadamente 3.000 prestações de contas. Essas normas, contudo, foram criticadas pelos órgãos de controle interno e externo, por afrontar, especialmente no caso da IT-OPE-018/14, o princípio da prestação de contas. Como será visto em item específico deste relatório, parcela significativa dessas prestações de contas deverá ser reaberta e reanalisada pela estatal.

Quadro 1: Histórico de encerramento e análises de prestações de contas, 2011-2017

		2012	2013	2014	2015	2016
Encerramentos	Norma anterior à N-OPE 037/14	883	661	375	0	0
	N-OPE 037/14 - versão 0	0	0	755	515	64
	IT - 018/14	0	0	361	1.267	38
	N-OPE 037/14 - versão 1	0	0	0	0	172
Qtde PCs analisadas pelo DPC		2.492	2.764	3.439	3.233	1.320
Qtde de analistas lotados e executando análise no DPC		50	42	35	28	29



Fonte: Memo/DPC/0601/2017, encaminhado em resposta à SA 201701441/08.

Assim, no que toca ao exercício de 2016, não se observou que a versão revisada da norma N-OPE-037/14 tenha contribuído para incrementar a produtividade da área responsável pelo acompanhamento financeiro das transferências.

Quanto à qualidade das análises realizadas pela equipe responsável pelo acompanhamento financeiro, os itens 3.1.1.2, 3.1.1.3, 3.1.1.4, 3.1.1.6 e 3.1.1.7 do relatório de auditoria CGU nº 201503445 identificaram uma série de fragilidades nas prestações de contas analisadas sob a égide das versões iniciais das normas N-OPE-037/14 e IT-OPE-018/14.

Na presente auditoria, foram analisadas também prestações de contas relativas a convênios encerrados pela Finep em 2016, conforme quadro abaixo:

Quadro 2: Lista de prestações de contas analisadas

Número do convênio	Conveniente	Valor
01.10.0341.03	Fundação Coordenação de Projetos, Pesquisas e Estudos Tecnológicos Coppetec	R\$ 999.048
01.10.0801.02	Fundação Cearense de Pesquisa e Cultura	R\$ 1.581.766
01.10.0745.02	Fundação Universitária de Toledo	R\$ 716.964
01.10.0504.03	Fundação de Ensino e Engenharia de Santa Catarina	R\$ 2.133.760
01.12.0169.01	Fundação de Apoio à Universidade de São Paulo	R\$ 997.502,18

Fonte: E-mail encaminhado pela Finep em 17/07/2017.

De um modo geral, o que se verificou foi que as análises realizadas pela estatal se limitaram ao atendimento da versão revisada da norma N-OPE-037/14. Em que pese ser necessário reconhecer que houve evolução em relação à primeira versão da norma, especialmente no que concerne à evidenciação e documentação da análise dos fatores de criticidade do convênio (item 2.5 da norma), entende-se que ainda não há como afirmar que o recurso foi devidamente aplicado, uma vez que as prestações de contas não são instruídas com documentação suporte adequada e, por força da própria norma (N-OPE-037/14), são basicamente sustentadas por auto declarações do conveniente.

Apesar disso, faz-se pertinente relatar que, a partir de setembro de 2017, em atendimento ao item 3.7.1 do Acórdão TCU nº 3.235/2017 – 2ª Câmara, a Finep passou a adotar procedimentos mais rigorosos nas análises das prestações de contas³. A unidade informou que irá avaliar os efeitos da adoção de tais procedimentos e, então, novamente revisar a norma N-OPE-037/14. No entanto, já adiantou que a alteração nos procedimentos “(...) implicou em uma maior amplitude de tempo de verificação de documentos, o que está gerando uma demora maior no encerramento do acompanhamento pela unidade (...)”. Ou seja, esse suposto aumento de qualidade na análise das prestações de contas, sem a introdução de ferramenta tecnológica capaz de aumentar a produtividade dos analistas do DPC e/ou a alocação de um número maior de empregados na análise das prestações de contas, poderá ter como consequência o aumento do já significativo passivo da Finep.

³ A partir da utilização dos critérios de análises descritos na Faixa 4 prevista na norma N-OPE-037/14 para todas as prestações de contas.



Diante disso, reforça-se que o aumento da produtividade e a melhoria na qualidade das análises realizadas pela equipe responsável pelo acompanhamento financeiro somente serão alcançados a partir do efetivo tratamento das fragilidades de controles internos apontadas anteriormente.

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:

- 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 mera declarações do próprio conveniente; e
- 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 conveniente 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).

As determinações foram cumpridas por meio do envio, em 07/07/2017, da Nota Técnica nº 1.195/2017/NAC1/RJ/Regional/RJ (parcialmente transcrita no item 3.1.1.2 deste relatório) ao Tribunal de Contas da União. Os apontamentos constantes no presente relatório complementam a citada Nota Técnica.

2.6 Avaliação do Cumprimento das Recomendações da CGU

Em atendimento ao acordado com o Tribunal de Contas, foi avaliado se a Finep implementou as seguintes recomendações consignadas nos itens 3.1.1.1 e 3.1.1.5 do relatório de auditoria CGU nº 201503445 (referente à auditoria anual de contas de 2014):

- revisar o normativo interno N-OPE-037/14, que trata da análise financeira de convênios e termos de cooperação; e
- revisar a IT-OPE-018/14, que trata do rito específico para análise financeira de convênios.

O órgão de controle interno entendeu que, com algumas ressalvas, as recomendações constantes nos itens 3.1.1.1 e 3.1.1.5 do Relatório nº 201503445 foram atendidas pela Finep. Identificou-se, contudo, conforme já relatado, a oportunidade de melhoria na norma N-OPE-037/14, a partir do disposto na Portaria Interministerial nº 424/2016 e no item 9.4.3. do Acórdão nº 3.235/2017 – TCU – 2ª Câmara.

2.7 Avaliação do CGU/PAD

A Finep possui normativo interno específico que determina a utilização do CGU-PAD (Norma de Sistema de Controle de Infrações Disciplinares – N-RHM-014/11), sendo atribuição da Unidade de Auditoria Interna a sua alimentação. Não há unidade de correição para o tratamento das questões disciplinares na entidade.

São utilizados diferentes instrumentos pela Finep para apuração disciplinar: a Sindicância Investigativa, sem natureza punitiva, e o Processo Administrativo Disciplinar. A competência para a instauração dos processos de natureza punitiva é do Presidente da estatal.



Conforme manifestação da Finep, a Auditoria Interna acompanha, semanalmente, através do “Sistema Documenta” as portarias e resoluções de diretoria emitidas, com nomeação de membros para Comissões de Sindicâncias e Processos Administrativos Disciplinares e o julgamento dos respectivos processos.

Em resumo, ao identificar a instauração de um novo processo, a Auditoria Interna encaminha memorando ao presidente da respectiva comissão solicitando as informações necessárias ao cadastramento do processo no sistema CGU.

Ainda considerando as informações apresentadas pela empresa, identificamos quatro processos instaurados e julgados no exercício de 2016. Ressaltamos que esta informação não foi confrontada com o Relatório de Gestão da Unidade, uma vez que este não traz elementos que possibilitem esta avaliação.

Diante do exposto, temos que os elementos coletados evidenciam a utilização do sistema CGU-PAD pela empresa, não sendo identificadas com fragilidades relevantes. Merece ressalva a inexistência de ações de capacitação sobre o tema correicional no exercício de 2016, conforme informações acostadas no Relatório de Gestão da unidade.

2. 8 Ocorrências com dano ou prejuízo

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

3. Conclusão

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

Rio de Janeiro/RJ.



1 GESTÃO OPERACIONAL

1.1 AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS

1.1.1 RESULTADOS DA MISSÃO INSTITUCIONAL

1.1.1.1 CONSTATAÇÃO

Inexistência de indicadores capazes de mensurar a efetividade da atuação da unidade.

Fato

Os indicadores de desempenho institucional da Finep são analisados periodicamente pela Controladoria Geral da União no âmbito das Auditorias de Avaliação da Gestão. No entanto, de 2008 até 2014, a conclusão foi a de que o conjunto de indicadores definidos para cada período analisado não representa adequadamente os resultados da gestão e, portanto, sua utilização como parte integrante do processo de tomada de decisões gerenciais ainda é incipiente. O relatório de gestão da Finep referente a 2015 traz uma meta e um indicador que, ainda de forma bastante incipiente, aproximam-se do foco principal da estatal, qual seja, garantir que a execução do objeto pactuado seja realizada com sucesso e que produza efeitos relevantes em termos de inovação. A meta diz respeito a eliminação do passivo (quantidade de prestação de contas finalizadas) de 1.400 processos (foi realizado 1.590); e o indicador, análise do fluxo de prestação de contas (prestação de contas analisadas/prestação de contas recebida no período) fixada em 100% (segundo informações do relatório foi atingido 218,21%). No Relatório de Gestão apresentado pela Finep em 2016, não se faz mais referência nem à meta, nem ao indicador citado anteriormente.

Na presente auditoria, dando cumprimento ao estabelecido pelo TCU, procedeu-se novamente a análise dos indicadores constantes do Relatório de Gestão apresentado pela Finep referente ao exercício de 2016, especificamente, os dados contidos no Item 2.5 - Apresentação e análise de indicadores de desempenho, Quadro 18 - Painel de Indicadores, Metas e Resultado Consolidado - 2016, do referido relatório. Dessa análise, concluímos que, de forma geral, os indicadores apresentados dizem respeito apenas ao desempenho financeiro e à alocação de recursos para C,T&I (crédito e não reembolsáveis). Não foram identificados indicadores capazes de mensurar a efetividade da atuação da unidade.

Causa

Complexidade inerente à criação de indicadores para mensurar a efetividade da atuação da unidade, aliada à falta de priorização dos gestores em relação ao desenvolvimento de indicadores que meçam os impactos da atuação da unidade nas áreas de ciência, tecnologia e inovação.

Manifestação da Unidade Examinada

Sobre o tema, a unidade inicialmente se manifestou nos seguintes termos:

A Finep vem trabalhando a revisão de seu planejamento estratégico de curto, médio e longo prazo, estão em desenvolvimento indicadores, metas e planos de ação para cada um dos objetivos estratégicos estabelecidos para estes horizontes de tempo. Este trabalho permitirá aperfeiçoar o conjunto de indicadores da empresa.

Além dos indicadores de desempenho definidos no Item 2.5 do Relatório de Gestão 2016 da FINEP, existem os indicadores do Modelo Integrado de Avaliação Global do FNDCT (MAG) aprovado pelo Conselho Diretor do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico



(FNDCT) por meio da Resolução N°4, publicada no DOU N° 231, de 03 de dezembro de 2015. Entretanto, a utilização de tais indicadores ainda depende de várias etapas de revisão técnica de processos e sistemas.

O FNDCT impacta a maioria dos instrumentos operados pela Finep, portanto a implantação deste marco conceitual permitirá uma evolução no sentido da medição de resultados e impactos das ações finalísticas da empresa Finep.

Internamente, a FINEP segue com o desenvolvimento de seu próprio Sistema Integrado de Avaliação (SIA), que está alinhado metodologicamente ao MAG. Este sistema contempla um conjunto de indicadores que viabilizará a realização de análises de desempenho segundo os conceitos de Economicidade, Eficiência, Eficiência e Efetividade, atendendo às determinações do Acordão TCU 3440, Plenária de 4 de dezembro de 2013.

Contudo, cabe ressaltar que, no caso das intervenções em Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I), não é viável a aplicação direta dos indicadores para auditoria definidos pela Portaria TCU-SEGECEX N°33, de 23 de dezembro de 2010. É necessário adaptar a técnica às especificidades do processo de geração de inovações, principalmente, em função de três fatores que se superpõem e interagem entre si:

- a) o caráter sistêmico e complexo do Processo de Inovação;*
- b) a incerteza e o risco de insucesso inerente aos projetos e programas desta área;*
- c) as maiores dificuldades de atribuição dos resultados/causalidade dos projetos/programas.*

O primeiro ponto advém do fato de que a Inovação não é um processo linear, onde determinados insumos (ex: minério de ferro) são transformados em produtos (ex: aço). O processo que gera inovações demanda um conjunto muito mais complexo de insumos tangíveis e intangíveis (ex: recursos humanos, conhecimento, infraestrutura, financiamento, legislação), envolve relações entre distintos atores do Sistema Nacional de Inovação (universidades, institutos de pesquisa, empresas, órgãos governamentais) e não necessariamente produz resultados tangíveis (ex: pode gerar apenas conhecimento tácito) ou permite a definição clara de metas e objetivos de política a serem alcançados (ex: não há como definir uma meta “ótima” para o gasto privado em P&D a ser incentivada pelo Estado).

O segundo ponto resulta na impossibilidade de prever antecipadamente, o sucesso de um determinado projeto de pesquisa ou programa. Dessa forma tais investimentos podem não gerar os resultados inicialmente previstos ou ainda gerar resultados totalmente diversos dos estabelecidos.

O terceiro ponto resulta na dificuldade de isolar os efeitos da intervenção em CT&I (ex: Empréstimos FINEP) dos efeitos de outras intervenções (ex: Empréstimos BNDES) ou de variações nas condições do ambiente macroeconômico (ex: reduções nas taxas de juros, flutuações nas taxas de câmbio etc). Tal problema é inerente à avaliação de políticas públicas em geral, mas se exacerba no caso da CT&I em função no caráter sistêmico da Inovação e do longo período de tempo requerido para que sejam identificados os efeitos das intervenções. Casos de sucesso como os da Embrapa e da Embraer são exemplos clássicos da complexidade das intervenções em CT&I e do tempo requerido para que seus efeitos sejam evidenciados.”

Posteriormente, em 01/11/2017, a Finep, após a Reunião de Busca Conjunta de Soluções, apresentou, por mensagem eletrônica, o Ofício PRES/009989/2017 da mesma data, contendo manifestações complementares. Acerca de tais manifestações, releva destacar que a unidade (i) sublinhou que a implementação do MAG não é responsabilidade exclusiva da Finep, e (ii) informou que “a definição de um conjunto de indicadores e de seus respectivos formulários de coleta de dados, a partir daqueles indicadores e formulários que foram apresentados pelo Modelo



Integrado de Avaliação Global do FNDCT (MAG) (...) está em desenvolvimento e com previsão de conclusão ainda no primeiro semestre de 2018”.

Análise do Controle Interno

Em síntese, a Finep informa que está procedendo a “revisão do seu planejamento estratégico” de forma que essa revisão “permitirá aperfeiçoar o conjunto de indicadores da empresa”; e argumenta que, “além dos indicadores de desempenho definidos no Item 2.5 do Relatório de Gestão 2016 da Finep, existem os indicadores do Modelo Integrado de Avaliação Global do FNDCT (MAG), aprovado pelo Conselho Diretor do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT), por meio da Resolução nº 4, publicada no DOU Nº 231, de 03 de dezembro de 2015”, concluindo, no entanto, que a utilização de tais indicadores ainda depende de várias etapas de revisão técnica de processos e sistemas

A Finep informa também que “segue com o desenvolvimento de seu próprio Sistema Integrado de Avaliação (SIA), que está alinhado metodologicamente ao MAG”. E complementa que “este sistema contempla um conjunto de indicadores que viabilizará a realização de análises de desempenho segundo os conceitos de Economicidade, Eficácia, Eficiência e Efetividade, atendendo às determinações do Acordão TCU 3440, Plenária de 4 de dezembro de 2013”.

Por fim, a Finep faz uma análise em que indica que, “no caso das intervenções em Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I), não é viável a aplicação direta dos indicadores para auditoria definidos pela Portaria TCU-SEGCEX Nº 33, de 23 de dezembro de 2010”, sendo “necessário adaptar a técnica às especificidades do processo de geração de inovações”, passando, no restante da resposta à solicitação de auditoria, a detalhar o que vem a ser essas especificidades.

Dessa forma, com base na resposta encaminhada pela Finep, conclui-se que, em resumo, no momento, os indicadores que existem são os listados no relatório de gestão, os quais, conforme indicado, dizem respeito ao desempenho financeiro e à alocação de recursos para C,T&I (crédito e não reembolsáveis). Por outro lado, a resposta também indica que existem ações em andamento que, quando concluídas, deverão permitir a implementação de indicadores capazes de mensurar a efetividade da atuação da unidade.

No que se refere à questão das especificidades citadas pela Finep, entende-se que são pertinentes e que não há óbice em que a empresa siga o caminho indicado por ela para que se cumpra as determinações do TCU.

Da análise histórica dos indicadores gerenciais implementados ao longo dos últimos anos, verifica-se a falta estabilidade mínima por parte da Finep, ano a ano, tanto na implementação quanto no abandono dos mesmos, o que impede uma análise de médio e longo prazo quanto necessidade e viabilidade de cada indicador.

Com base com base no que foi apresentado, conclui-se que não existem, no momento, indicadores que cumpram a função de mensurar a efetividade da atuação da unidade.

Recomendações:

Recomendação 1: Priorizar a finalização da implementação do Sistema Integrado de Avaliação (SIA).

1.1.1.2 INFORMAÇÃO

Indicadores de PLR de 2016.

Fato

A definição de indicadores para o Programa de PLR e o estabelecimento de metas deve ser um processo de melhoria contínua dentro da organização. A proposta submetida ao DEST (atualmente, Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais – SEST), segundo o art. 4º da



Resolução CCE nº 10/1995, deve contemplar, entre outros fatores, (i) a produtividade, qualidade ou lucratividade da empresa no período que ensejou a participação; e (ii) a avaliação das metas, resultados e prazos pactuados previamente para o período.

Para tal, a estatal deve definir os indicadores que serão utilizados, conforme suas especificidades, e estabelecer metas a serem cumpridas. Ressaltamos que os indicadores devem demonstrar o desempenho da empresa e dos seus empregados, não devendo ser afetados de forma direta por fatores externos à instituição.

Este entendimento é corroborado pelo art. 3º da Lei 10.101/2000, que regula a participação dos trabalhadores nos lucros ou resultados da empresa, o qual determina que a PLR não substitui nem complementa a remuneração dos empregados, não constitui base de incidência de qualquer encargo trabalhista e não se lhe aplica o princípio da habitualidade. A PLR, portanto, é um prêmio decorrente dos resultados alcançados pela empresa, não uma remuneração adicional tal como um 14º salário, atuando como um incentivo a produtividade.

Os indicadores submetidos pela Finep à SEST, para a avaliação do desempenho da organização com fins de pagamento de participação de lucros ou resultados aos seus funcionários foram: (i) Nível de execução de contratação de crédito; (ii) Índice de cobertura de liquidez de liberações; e (iii) Execução de recursos do FNDCT. Os dois primeiros indicadores vieram em substituição aos de “contratações de operações de crédito” e “desembolsos das operações de crédito”, utilizados no cálculo da PLR 2015, cujas metas eram estabelecidas em valores nominais. Segundo a Finep, os novos indicadores eliminam o efeito que o cenário econômico pode acarretar no desempenho da empresa.

Por meio da Nota Técnica nº 5.277/2016-MP, de 15/06/2016, o então DEST aprovou o Programa de PLR/2016, desde que observada as seguintes condicionantes: substituição do indicador “Índice de cobertura de liquidez de liberações” pelo indicador “Ciclo do processo de análise de crédito”, este já utilizado no programa de remuneração variável dos dirigentes, bem como estabeleceu meta mais elevada para os demais indicadores, fundamentada nos valores executados nos exercícios anteriores.

A referida nota ressalta que a proposta do Programa de PLR/2016 deveria ter sido enviada em duas etapas: (i) 1ª etapa com regras gerais e indicadores, até novembro de 2015, e (ii) 2ª etapa, com proposta de metas, até fevereiro de 2016. A Finep, contudo, somente encaminhou as informações no prazo da 2ª etapa. A SEST orientou a empresa a respeitar os prazos definidos a fim de evitar dificuldades de implementação das suas orientações.

Posteriormente, a SEST atendeu parcialmente ao pleito de reconsideração dos indicadores e metas da PLR/2016 da Finep. De forma resumida, foi mantida a meta estabelecida pela SEST para o indicador “Nível de execução de contratação de crédito” e aceita a proposta de meta da Finep para os indicadores “Execução de recursos do FNDCT” e “Ciclo do processo de análise de crédito”. Quanto à reinclusão do indicador “Índice de cobertura de liquidez de liberações”, este será objeto de estudos e negociação para o próximo programa de PLR.

1.1.2 EFETIVIDADE DOS RESULTADOS OPERACIONAIS

1.1.2.1 CONSTATAÇÃO

Distribuição de lucro decorrente do desbalanceamento entre as taxas de captação e de aplicação de recursos junto ao controlador

Fato

Analisando a composição de receitas da Finep, identificamos que a arrecadação total do exercício de 2016 somou R\$ 1.968.359 Mil, distribuída em cinco fontes, sendo duas decorrentes das



operações de intermediação financeiras (72,31% do total), e três classificadas como “outras receitas operacionais” (27,69% do total), conforme a seguir apresentado:

Quadro 1: Receitas Operacionais da Finep em 2016

Receitas Operacionais da FINEP	31/12/2016	%
RECEITAS DA INTERMEDIÇÃO FINANCEIRA	1.423.302	72,31%
Operações de Crédito	1.340.799	68,12%
Resultado de Operações com Títulos e Valores Mobiliários	82.503	4,19%
OUTRAS RECEITAS/(DESPESAS) OPERACIONAIS	545.057	27,69%
Remuneração Aplicação Tesouro Nacional	482.760	24,53%
Receitas com Administração	37.785	1,92%
Receitas com Inspeção, Acompanhamento e Outros	24.512	1,25%
Total Receitas Operacionais	1.968.359	

Fonte: Demonstrações Contábeis de 2016

Do quadro acima identificamos, portanto, as seguintes rubricas como materialmente relevantes:

- a) Receitas de Operações de Crédito;
- b) Resultado de Operações com Títulos e Valores Mobiliários; e
- c) Remuneração Aplicação Tesouro Nacional.

Efetuamos análises visando a ampliar o entendimento da natureza das receitas ali registradas. Em resumo, temos as seguintes conclusões:

- a) Receitas de Operações de Crédito:

Nesta rubrica são registrados os valores auferidos pela Finep em razão da cobrança de juros e demais comissões sobre as operações de crédito reembolsáveis firmadas.

- b) Resultado de Operações com Títulos e Valores Mobiliários:

O resultado registrado nesta rubrica decorre das rendas obtidas na aplicação Fundo Extramercado de Investimento em Renda Fixa (Administrado pela BB Gestão de Recursos – Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários S.A. – BB DTVM).

- c) Remuneração Aplicação Tesouro Nacional.

Registra o resultado da remuneração de aplicação do disponível na Conta Única.

Neste momento, trataremos dos valores registrados nas alíneas “b” e “c” acima.

Importa observar que 97% do passivo da Finep advém de fontes de financiamento (FNDCT, FAT, FUNTTEL, empréstimos oriundos do BNDES e recursos repassados pela União a título de equalização) remuneradas, em regra, a TJLP (fixada em 7,5% a.a. em 2016), TJLP + 1% (no caso dos empréstimos do BNDES), ou TR, ou seja, em percentual inferior ao custo de captação de seu controlador, marcado a SELIC.

Considerando a diferença entre a taxa de captação e de aplicação junto ao controlador, identificamos a existência de financiamento público implícito nas rendas obtidas nas operações com o Fundo Extramercado de Investimento em Renda Fixa, bem como na remuneração dos recursos mantidos na Conta Única do Tesouro Nacional.



Tal observação decorre do fato do saldo de tesouraria da Finep ser aplicado em instrumentos financeiros lastreados em títulos de dívida emitidos pelo próprio controlador e que remuneram a uma taxa de juros superior ao custo de captação de seu *funding*.

De forma mais precisa, o Fundo Extramercado de Investimento em Renda Fixa possui carteira composta por operações com Títulos Públicos Federais, operações compromissadas baseadas nesses títulos e CDB/RDB de emissão do Banco do Brasil, sendo 89% dos recursos do Fundo aplicados diretamente em títulos públicos federais e 10% em operações compromissadas lastreadas em títulos públicos federais.

Do mesmo modo, os recursos mantidos na Conta Única da União são remunerados pela “*pela taxa média aritmética ponderada da rentabilidade intrínseca dos títulos da Dívida Pública Mobiliária Federal interna de emissão do Tesouro Nacional em poder do Banco Central do Brasil*”, nos termos do art. 1º da Medida Provisória nº 2.179-36/2001. Conforme as notas explicativas às demonstrações contábeis do Banco Central – BACEN, em 2016, esta remuneração foi de 13,28% a.a.

Diante do exposto, verificamos que o resultado superavitário apresentado pela Finep nas rubricas “*Resultado de Operações com Títulos e Valores Mobiliários*” e “*Remuneração Aplicação Tesouro Nacional*” decorre, na verdade, da arbitragem entre as taxas de captação e aplicação da entidade junto ao controlador, carregando consigo financiamento público nesse resultado, uma vez que tais rendas são custeadas pelo Orçamento Fiscal (art. 165, §5º, I da Constituição Federal).

Por fim, temos que uma gestão adequada dos recursos colocados à disposição da Finep deveria conter controles internos capazes de impedir a distribuição aos empregados do resultado com recursos oriundos do esforço fiscal de toda a sociedade brasileira, garantindo a legitimidade dos resultados financeiros apresentados.

Causa

Inexistência de controles internos suficientes para conferir tratamento adequado aos resultados financeiros oriundos do desbalanceamento entre as taxas de captação e de aplicação de recursos junto ao controlador (União), permitindo livre destinação desses recursos.

Manifestação da Unidade Examinada

A Finep, por mensagem eletrônica datada de 29/09/2017, apresenta como manifestação memorando elaborado por sua Área de Gestão Financeira – AGEF (MEMO/AGEF/027/2017, de 28/09/2017), a seguir transcrito:

“(…)

Em resposta ao questionamento do Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União, em seu Anexo à Solicitação de Auditoria 201701441/12 - Manifestação sobre os Fatos, I. Lucro decorrente do desbalanceamento entre as taxas de captação e aplicação de recursos na União, temos a informar o que segue:

I - Os valores registrados nas receitas operacionais da Finep sob as rubricas ‘Resultado de Operações com Títulos e Valores Mobiliários’ e ‘Remuneração Aplicação Tesouro Nacional’ decorrem da aplicação das disponibilidades desta empresa pública em fundos Extramercado do Banco do Brasil e da Caixa Econômica Federal (conforme Resolução Bacen 3284) e diretamente no Tesouro Nacional (nos termos da Lei 12.833/13, em seu artigo 12).

II - No exercício de 2016, o saldo médio das disponibilidades da Finep foi de R\$ 4.039,7 milhões, sendo que apenas 0,81% deste saldo foi oriundo dos empréstimos no FNDCT.

III - Quase 90% das disponibilidades da empresa em 2016 eram compostas por recursos próprios, ou recursos captados junto ao BNDES por meio de empréstimos concedidos em favor da Finep.



Em relação a afirmação do anexo de que ‘Diante do exposto, verificamos que o resultado superavitário apresentado pela FINEP nas rubricas “Resultado de Operações com Títulos e Valores Mobiliários” e “Remuneração Aplicação Tesouro Nacional” decorre, na verdade, da arbitragem entre as taxas de captação e aplicação da entidade junto ao controlador, carregando consigo financiamento público nesse resultado, uma vez que tais rendas são custeadas pelo Orçamento Fiscal (art. 165, §5º, I da Constituição Federal)’, cabem as seguintes observações:

a) O resultado superavitário das rubricas elencadas não decorre da arbitragem entre taxas de captação e aplicação, mas sim da aplicação de suas disponibilidades;

b) As aplicações nos fundos Extramercado e diretamente no Tesouro Nacional são as duas únicas formas que a Finep possui de aplicar as suas disponibilidades, e estas, estão regidas pela Resolução Bacen 3284 e pela Lei 12.833/13;

c) Em 2016, os recursos captados pela Finep junto ao FNDCT compuseram apenas 26,8% do funding da empresa, sendo que a totalidade destes recursos foi liberada a projetos de empresas inovadoras, não ficando, portanto, no caixa da empresa aplicados em “situação de arbitragem”;

d) O instrumento contratual existente entre a Finep e o FNDCT dispõe de dispositivo que veda a arbitragem entre as taxas de captação e aplicação, conforme Cláusula Sétima do contrato entre as partes. De fato, no ano de 2016 foi averiguado que somente R\$ 381,9 mil reais do lucro da empresa decorreu das diferenças entre sua taxa de aplicação e a taxa de captação.

e) Os valores recebidos pela Finep resultantes do mútuo são internalizados como recursos próprios, não podendo ser confundidos com recursos de terceiros, não cabendo qualquer segmentação contábil ou patrimonial nesse sentido. Notadamente considerando-se que não há na legislação em vigor qualquer previsão que determine tal prática.

f) A legislação específica que regulamenta os empréstimos do FNDCT em favor da Finep não prevê em nenhum momento que a receita obtida com eventual aplicação realizada por essa estatal não poderá ser computada como receita.

g) Na verdade, a legislação regula: (i) a norma pela qual a Finep deverá remunerar o FNDCT pelo empréstimo concedido: e (ii) que a Finep deve conceder os empréstimos em 30 dias com os recursos recebidos, sob pena da remuneração do valor aplicado ser revertida em favor do FNDCT.

h) De fato, a legislação prevê que a Finep assumirá todo o risco da operação de empréstimo concedido e caberá ressarcir o FNDCT com a remuneração prevista no § 2º do art. 12 da Lei n. 11.540/2007, qual seja: (i) juros remuneratórios equivalentes à Taxa de Juros de Longo Prazo - TJLP recolhidos pela Finep ao FNDCT, a cada semestre, até o 10º (décimo) dia útil subsequente a seu encerramento; (ii) amortização e demais condições financeiras estabelecidas na forma do regulamento.

i) O Decreto n. 6.938/2009, no art. 21. par. 1º estabelece ainda que, caso os recursos recebidos por empréstimo não sejam liberados para as empresas nos financiamentos concedidos pela Finep no prazo de 30 dias, a partir daí a totalidade dos resultados obtidos com a aplicação financeira do saldo é paga ao FNDCT, não gerando resultado líquido para a Finep.

j) Desse modo, verificamos que a receita auferida pela Finep com a aplicação dos recursos até a concessão dos empréstimos se dá até o 30º dia, momento a partir do qual toda a receita será auferida pelo FNDCT.”

Posteriormente, em 01/11/2017, a Finep, após a Reunião de Busca Conjunta de Soluções, apresentou, por mensagem eletrônica, o Ofício PRES/009989/2017 da mesma data, contendo as seguintes manifestações complementares:

“**CONSIDERAÇÕES DA FINEP**



O art. 8º do Decreto nº 93.872/1986 estabelece que as empresas públicas privadas devem aplicar os recursos seja na aquisição de títulos de renda fixa da responsabilidade do Governo Federal, ou em depósitos bancários a prazo.

A análise das disponibilidades da Finep evidencia que os recursos que compõem o caixa são oriundos de seu esforço operacional, sendo, recursos obtidos por meio de empréstimos junto a fontes variadas e retornos dos financiamentos concedidos.

O regramento próprio do FNDCT, que se constitui em uma das principais fontes de captação, determina que, após 30 (trinta) dias os recursos do fundo mantidos no caixa da Finep, ainda não aplicados no financiamento a empresas, devem ter seus rendimentos integralmente devolvidos ao Fundo. Dessa forma, não geram rendas de aplicação financeira em favor da Finep. Vale observar ainda que, nos primeiros 30 (trinta) dias, a Finep remunera o FNDCT à TJLP. Eventuais rendimentos de aplicação auferidos pela Finep correspondem aos rendimentos obtidos, deduzidos os impostos recolhidos em favor da União e a TJLP.

Outra fonte que compõe o caixa são os recursos obtidos junto ao Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). Estes recursos são remunerados à taxa SELIC enquanto permanecem no caixa da Finep. Ou seja, não geram rendas de aplicação financeira em favor da empresa. Ao contrário, oneram o caixa, na medida em que a Finep deve arcar com os recolhimentos tributários decorrentes dos rendimentos obtidos.

Além das fontes já mencionadas, integram o caixa da Finep os recursos obtidos por meio de empréstimo junto ao BNDES para aplicação no Programa de Sustentação do Investimento – PSI. Por estes recursos a Finep remunera o BNDES a uma taxa de TJLP+1%. Entretanto, é importante observar que estes recursos não podem permanecer no caixa da Finep por um período indeterminado, devendo ser devolvidos, caso não sejam aplicados em empréstimos a empresas, em um período contratualmente estabelecido.

Outro ponto que merece ser observado é o fato de que parcela significativa dos recursos mantidos em aplicações financeiras são aqueles resultantes do retorno dos financiamentos concedidos pela Finep, isto é, estritamente vinculados a sua atividade operacional, qual seja, a intermediação financeira.

Nesse sentido, a gestão da atividade de tesouraria encontra-se compreendida na essência das atividades executadas pela Finep que envolvem a intermediação financeira de recursos, razão pela qual, o resultado dessa não pode ser desconsiderado no cômputo do cálculo das receitas operacionais da empresa, sendo elas base para a distribuição de dividendos e para o cálculo do PLR. O art. 4º, incisos I, VI e X do Estatuto da Finep preveem que a empresa deve atuar na concessão de créditos, realizar operações financeiras autorizadas pelo CMN e realizar outras operações financeiras, para a consecução da sua atividade fim, isto é, o fomento da ciência, tecnologia e inovação. Da mesma forma, os recursos adicionais eventualmente auferidos são revertidos em favor da atividade finalística da Finep, gerando benefícios para toda a sociedade brasileira.

Além disso, não há que se falar em ônus em desfavor do Tesouro Nacional, na medida em que ao invés de pagar a SELIC na sua totalidade aos particulares que viessem a adquirir os títulos, o Tesouro Nacional somente paga a diferença entre a remuneração do título (SELIC) e os juros pagos pela Finep pelo empréstimo (TJLP). Desse modo, o custo de financiamento do Tesouro Nacional por meio da oferta de títulos é reduzido.

A Finep discorda da afirmação de que, “se em 2016, os recursos destinados ao financiamento das atividades da Finep fossem imediatamente aplicados no fomento da ciência e tecnologia, sem necessidade de gestão de tesouraria, provavelmente a companhia teria prejuízo”, posto que a Finep auferiria lucro com o recebimento da remuneração a que faria jus com a concessão dos empréstimos (spread).



Destaque-se que os valores permanecem em aplicações financeiras enquanto não são objeto de liberação através de empréstimos, o que sofreu significativo impacto, em virtude da grave crise econômica enfrentada por todo o país. A Finep, no entanto, atua de forma consistente no sentido de divulgar a sua atuação, para que o fomento à tecnologia seja incrementado, através da adoção de uma série de providências, como incremento da divulgação através de marketing e

Importa salientar, nesse aspecto, que o gestor público deve restringir sua atuação ao que a legislação determina, de modo que não lhe cabe inovar ou atuar em contrariedade aos princípios e à legislação vigente.

Desse modo, não cabe à Finep expurgar do cálculo dos resultados operacionais o resultado das aplicações com recursos provenientes dos empréstimos do FNDCT, posto que sequer há disposição legal que assim estabeleça. Ao contrário, a legislação é expressa no sentido do cômputo de tais valores, para uma série de finalidades, nos termos da alínea “a” do §1º do art. 187 da Lei nº 6.404/1976. Por exemplo, recolhimentos tributários, cálculo de dividendos e PLR.

Ressalta-se que a Finep possui instrumentos, para o controle e a restrição de distribuição de resultados não oriundos do esforço do corpo técnico da unidade através do estabelecimento de metas de resultados, aprovados e acompanhados pela SEST, que são de cunho eminentemente operacional e foram estabelecidos justamente com a finalidade de garantir o alinhamento entre a eficiência e eficácia operacional da Finep e a distribuição de resultados. Note que o percentual de lucro a ser distribuído obedece a um escalonamento previamente pactuado com o controlador, neste caso a SEST, que vincula o atingimento de metas de desempenho a faixas de distribuição de lucros (vide Nota Técnica SEST 5.277/2016-MP).

Dessa forma, os empregados da Finep somente recebem PLR após o atingimento das metas com o reconhecimento do esforço operacional, não havendo o pagamento de bônus a seus empregados.

Outro aspecto relevante a ser considerado se refere ao fato que os valores recebidos pela Finep através dos contratos de empréstimo firmados com a União são objeto de regulamentação pelo Código Civil – especificamente pelos art. 586 c/c 587 do CC/2002 – bem como pela legislação especial relativa a cada fundo dos quais os recursos são originários.

Nos termos do art. 587 do CC/2002, o mútuo de dinheiro envolve a transferência do domínio da coisa emprestada ao mutuário, para que dela disponha na condição de proprietário. Assim, necessariamente, os valores recebidos pela Finep via empréstimo passam a ser objeto de disposição por essa, integrando seu patrimônio disponível, cabendo apenas as restrições expressamente previstas em lei e regulamentos incidentes.

Desse modo, enquanto os valores estiverem emprestados à Finep, a essa caberá a sua aplicação, nos termos da legislação incidente, auferindo a receita proveniente dessa atividade.

Afinal, ao aplicar os recursos em títulos do Tesouro Nacional, em observância ao Decreto nº 93.872/1986, a Finep faz jus ao recebimento da respectiva remuneração do capital, na medida em que aplica os recursos como proprietária dos recursos e não como gestora de recursos de terceiros.

Se a Finep atuasse como mera gestora de recursos – o que ora se cogita apenas a título de argumentação, não haveria o mútuo, nem assumiria sozinha o risco do inadimplemento dos recursos, considerando que tem o dever de devolver o valor emprestado com os encargos previstos.”

Análise do Controle Interno

Faz-se pertinente sublinhar, de início, que o apontamento auditoria não dirige nenhuma crítica à salutar e necessária gestão de tesouraria, e ao conseqüente registro dos resultados oriundos dessa gestão nas demonstrações contábeis. Não há dúvida que o gestor da Finep, considerando as regras



aplicáveis a cada fonte financiamento, deve, enquanto o recurso não tiver sido liberado ao beneficiário, buscar maximizar o retorno da disponibilidade de caixa.

De igual forma, registra-se que, conforme alegado pela estatal, o FNDCT é apenas uma das fontes de financiamento da instituição, sendo os empréstimos do BNDES também um importante *funding* para a Finep.

De fato, as demonstrações financeiras da Finep de 2016 evidenciam que seu *funding* tem origem em diversas fontes, em regra públicas (BNDES, FNDCT, FAT e FUNTTEL), tendo o passivo advindo dessas fontes atingido no exercício em questão R\$ 15,3 bilhões, representando 84% do passivo total (incluindo patrimônio líquido) da organização, conforme o quadro a seguir.

Quadro 2: Participação do *funding* no passivo da Finep

<i>Funding</i>	Valor registrado no passivo em 31/12/2016 (em mil R\$)		Remuneração
	Circulante	Não circulante	
FUNTTEL	5.297	1.104.191	TR
FNDCT	294.949	6.597.566	TJLP
FAT	19.549	143.359	Selic até a liberação do recurso e, a partir de então, TJLP
BNDES	529.455	6.602.891	TJLP + 1% (empréstimo) TJLP + 1,8% a 3,3% (automático)*.

Fonte: Demonstrações contábeis da FINEP de 2016, notas explicativas nº 14 e 16.

* Em 31/12/2016, o BNDES Automático representava apenas 0,83% do saldo devedor.

À exceção do FAT, as demais fontes de financiamento da Finep são remuneradas a, no máximo, TJLP + 1% (considerando a baixa materialidade da linha “BNDES Automático”).

Quando repassadas ao destinatário final, a Finep, em regra, inclui, sobre a remuneração do *funding*, um *spread* de 5%. Contudo, a taxa efetivamente cobrada do beneficiário diminui quando o financiamento é incluído em uma das hipóteses de equalização.

Por outro lado, enquanto compõem o “colchão de liquidez” da estatal (de acordo com a unidade, em 2016, seu saldo médio das disponibilidades foi de R\$ 4.039,7 milhões), as fontes de financiamento são remuneradas, em regra, pela SELIC, independentemente se originadas do BNDES, do FNDCT, do FUNTTEL ou de recursos próprios (mesmo aqueles recursos que retornam de operações de crédito reembolsáveis, por mais que sejam considerados formalmente como próprios da instituição, possuem sua essência vinculada a fontes orçamentárias públicas, sendo inadequado afastar-se esta característica sob o argumento formalista).

O ônus dessa remuneração recai sobre o próprio Tesouro Nacional, diretamente (via conta única) ou indiretamente (via serviço da dívida), a taxas superiores do que as de captação, gerando resultados que não advêm do esforço empresarial da estatal, mas sim, como afirmado anteriormente, do esforço fiscal de toda a sociedade brasileira.

Em que pese a arbitragem ser uma ocorrência normal no mercado, a crítica efetuada decorre do fato de a arbitragem de taxas ser efetuada sobre o controlador. E, mais, o cerne do apontamento da auditoria reside no fato de o resultado dessa arbitragem ser distribuído aos empregados da Finep.

Os demonstrativos contábeis da estatal deixam evidente que, em 2016, o resultado da Finep foi positivamente impactado pela aplicação da disponibilidade de caixa na conta única ou em títulos públicos. Essa atividade gerou uma receita de R\$ 565 milhões, montante bem superior ao lucro líquido da companhia (R\$ 162 milhões).

Nesse sentido, o resultado da estatal não foi sustentado pelo seu bom desempenho na intermediação financeira de recursos para o fomento da ciência e tecnologia, mas pelo fato de que ela, ao longo do exercício, dispunha de uma quantidade significativa de recursos em caixa. Esses



recursos, captados a TJLP + 1% (no máximo), foram remunerados pelo Tesouro Nacional (via conta única ou em forma de títulos públicos) a uma taxa em torno de 13% a.a..

Sendo assim, o lucro líquido apresentado pela Finep, aparentemente regular sob a ótica contábil, deve ser questionado sob a ótica de distribuição aos empregados. De fato, não se vislumbra que o empregado tenha incentivos para contribuir para a melhoria do resultado da companhia se, independentemente do esforço do corpo técnico, haverá distribuição de lucros sustentada em arbitragem financiada com recursos públicos.

Por esse motivo, a equipe de auditoria entende que a Finep precisa instituir controles internos capazes de impedir a distribuição de resultados não oriundos do esforço do corpo técnico da unidade.

Há de se destacar que, de fato, ultrapassa-se a simples conformidade normativa, buscando-se tratar a questão a partir da análise da essência dos atos e fatos administrativos. O que se propõe na presente análise não é a modificação das formas de aplicação de disponibilidades ou registro de valores nos demonstrativos financeiros da entidade, mas sim apontar para a gestão sobre a existência de lacuna relevante em seus controles internos que permite que o esforço fiscal com a manutenção de entidades de fomento seja desviado para o atendimento de interesses distantes da finalidade da instituição.

De forma objetiva, os argumentos aqui debatidos buscam, em essência, demonstrar à Finep a necessidade da adoção de ferramentas de controle que permitam que os recursos arrecadados em razão da simples diferença entre as taxas de captação e aplicação de recursos junto ao seu controlador, não sejam utilizados para finalidades distintas do fomento, vedando a sua utilização, especialmente, para o pagamento de PLR a seus empregados, etc.

Note que a presente argumentação vem justamente exigir da entidade uma gestão sustentável, sugerindo melhorias para que esta se financie com o resultado das operações de intermediação financeira que efetivamente criem valor e sem permitir que meras operações financeiras entre controlada e controlador passem a figurar em lugar de relevância para sua manutenção.

Importante salientar ainda que a presente constatação cuida de apontar risco decorrente das deficiências de controle no tratamento das atipicidades presentes nas operações da Finep, com destaque para aquelas intimamente ligadas às regras de formação do seu *fundings*. Com base nessas atipicidades, entendemos inadequada a aplicação direta e indistinta de preceitos e regramentos modelados para transações ordinárias do mercado de crédito.

Em detalhes, deixando de lado eventuais debates sobre a natureza jurídica dos institutos ordinários do mercado de crédito e, firmando-nos na premissa de que o aporte de recursos na entidade advém de transação atípica, decorrente da decisão política do Controlador (União) em disponibilizar à estatal recursos abaixo do seu próprio custo de oportunidade, temos que o não tratamento dessas excepcionalidades expõem a gestão a riscos, com destaque para a possibilidade de que as operações inicialmente firmadas sob a ótica legítima da vertente de fomento governamental se transmudem em instrumento de captura de rendas por determinados agentes do processo.

Assim, o não tratamento prévio do resultado, com a exclusão das rendas líquidas de tesouraria da base de cálculo da PLR, em que pese as regras gerais de mercado não fixarem esta conduta taxativamente, justamente por serem regras gerais, permite, em essência, que recursos do orçamento fiscal destinados ao custeio da dívida pública sejam capturados na forma de bônus e outros benefícios que inexisteriam caso as condições atípicas de mercado fossem retiradas.

Com isso, eventuais argumentações sobre a forma das transferências, com destaque para a abordagem jurídica de transações ordinárias (típicas), perdem a vinculação com a questão proposta justamente por não tratarem as atipicidades.



Neste interim, merece destaque a argumentação que fixa o entendimento de que os recursos que retornam dos empréstimos uma vez concedidos pela estatal são de sua propriedade. Talvez este seja o cerne do debate aqui exposto, visto que se distancia da avaliação das operações em sua essência para valorizar aspectos formais das transações.

Com base na já esclarecida atipicidade da formação do *funding* da estatal, que tem seu nascedouro em uma decisão governamental dentro da política oficial de fomento, aliado à observação fática da origem fiscal desses recursos, temos que as abordagens calcadas eminentemente em institutos de direito privado, sem a mitigação por regras específicas do direito público, expõe a entidade a risco de afastamento aos princípios republicanos fixados na Constituição Federal de 1988.

Destacamos que a própria Finep reconhece que o Tesouro Nacional custeia suas operações ao aquilatar o impacto da política de subsídios no custo de oportunidade do governo central, conforme trecho a seguir transcrito:

“Além disso, não há que se falar em ônus em desfavor do Tesouro Nacional, na medida em que ao invés de pagar a SELIC na sua totalidade aos particulares que viessem a adquirir os títulos, o Tesouro Nacional somente paga a diferença entre a remuneração do título (SELIC) e os juros pagos pela Finep pelo empréstimo (TJLP). Desse modo, o custo de financiamento do Tesouro Nacional por meio da oferta de títulos é reduzido.” (grifo nosso)

Por fim, imperioso repisar que não se está a atacar a gestão de tesouraria desses recursos ou mesmo os critérios de registro contábil atualmente adotados, mas sim em alertar à estatal, dentro dos limites de atuação do órgão de controle interno do Poder Executivo Federal, sobre a existência de risco decorrente das deficiências de controle identificadas sobre a gestão dos recursos públicos colocados à sua disposição.

Ao final, reforçamos nosso posicionamento inicialmente apresentado, mantendo a recomendação para a instituição de controles internos suficientes para tratar o risco de que eventuais rendas auferidas em razão das atipicidades existentes nas transações da entidade sejam protegidos e colocados à disposição do controlador.

Recomendações:

Recomendação 1: Instituir rotinas internas que garantam que os resultados oriundos de transações não decorrentes apenas do esforço da estatal sejam expurgados (i) da base de cálculo utilizada para a apuração do dividendo e, conseqüentemente, do limite máximo de lucros ou resultados a serem distribuídos a empregados e administradores, e (ii) da apuração dos indicadores que sustentam tal distribuição.

1.1.2.2 INFORMAÇÃO

Pagamento de JSCP complementares e, conseqüente, majoração do montante de PLR distribuído.

Fato

A partir da avaliação das informações acostadas ao Demonstrativo de Resultado referente ao exercício de 2016, identificamos que o montante do resultado distribuído ao controlador na forma de Juros sobre o Capital Próprio – JSCP somou o valor de R\$ 45.167.024,14, sendo R\$ 38.651.975,05 a título de distribuição mínima obrigatória, fixada em 25% do Lucro Líquido do exercício, e R\$ 6.515.049,09 a título de JSCP Adicional.

O parágrafo único do art. 2º da Resolução nº 10 do Conselho de Controle das Estatais, de 30 de maio de 1995 – CCE nº 10/1995, estabelece o limite de distribuição a título de PLR em 25% dos dividendos a serem pagos aos acionistas. Ou seja, quando distribuído apenas o dividendo mínimo obrigatório, a PLR fica limitada a 6,25% do lucro líquido.



A distribuição adicional de JSCP elevou em R\$ 1.628.762,27 o montante de PLR distribuído. Em média, cada empregado (total: 742) da Finep recebeu a mais R\$ 2.195,10 de PLR em 2016.

A unidade logrou êxito em comprovar que o montante de PLR distribuído está em conformidade com o limite aprovado pela SEST, que fixou “o montante global da PLR em 7,65% do lucro líquido do exercício e limitá-lo a 25% dos dividendos a serem efetivamente pagos aos acionistas” (Nota Técnica nº 5.277/2016-MP). De igual forma, ficou comprovado que a proposta de distribuição de resultado apresentada pela Finep foi aprovada pela SEST (Nota Técnica nº 5.597/2017-MP) e, com pequenos ajustes, pelo Tesouro Nacional (Parecer nº 60/2017/COPAR/SUPOF/STN/MF-DF).

Apesar disso, entende-se que há na decisão da Finep de propor ao controlador, sem qualquer provocação prévia, o pagamento de JSCP complementares, no mínimo, um potencial conflito de interesse, uma vez que a majoração da JSCP deságua necessariamente no incremento da PLR (até o limite aprovado pela SEST, fixado em 7,65% para 2016).

A melhor forma de mitigar esse potencial conflito de interesses é garantir que o controlador tenha ciência dos efeitos da elevação da JSCP (além do mínimo obrigatório) na PLR. Ou seja, aperfeiçoar o processo de informação e comunicação entre a estatal e controlador, de modo que este possa, em melhores bases, decidir se realmente anui o pagamento complementar de JSCP/dividendo. Nesse sentido, entende-se pertinente registrar no presente relatório que a unidade, caso já não o faça, deve, no mínimo, deixar transparecer na proposta de distribuição de resultados encaminhada ao controlador os efeitos da distribuição da JSCP/dividendo complementares sobre a PLR a ser paga aos empregados.

1.1.2.3 CONSTATAÇÃO

Pagamento de Participação em Lucros e Resultados a profissionais cedidos pela Finep.

Fato

Os testes de auditoria executados sobre as informações apresentadas pela Finep sobre o pagamento de PLR, em especial a relação de funcionários agraciados com o benefício e a lista de empregados cedidos e requisitados, identificamos o pagamento desse benefício integral a funcionários que não atuaram ou atuaram de forma parcial nos exercícios de 2015 e 2016.

Considerando os períodos das cessões, identificamos que em 2015, cinco funcionários estiveram durante todo o exercício cedidos, e nove ficaram parte do ano cedidos. Já 2016, foram quatro empregados cedidos durante todo o exercício e um empregado que trabalhou em parte do ano. Em todos os casos, o pagamento de PLR foi integral, atingindo a soma de R\$ 584 mil nos dois exercícios.

As avaliações efetuadas apontaram também para o pagamento de benefícios a empregados de outras entidades em exercício na entidade, ou seja, no qual a Finep é cessionária dos empregados. Para estes, deve ser feita ressalva quanto à pertinência no entendimento de legitimidade do pagamento, uma vez que, ao menos em tese, contribuíram para o resultado alcançado pela entidade.

Visando a facilitar o entendimento da questão ora proposta, apresentamos o quadro resumo abaixo, indicando o quantitativo total de empregados em cada situação e o dispêndio global nos exercícios de 2015 e 2016:

Quadro 3: Montante de PLR distribuída a empregados cedidos e requisitados em 2015 e 2016

	Quantidade	Valor PLR Bruto 2015	Valor PLR Bruto 2016	Total
Cedido	14	363.889,96	219.897,32	583.787,28
Requisitado	14	61.666,76	37.243,00	98.909,76



	Quantidade	Valor PLR Bruto 2015	Valor PLR Bruto 2016	Total
Total	28	425.556,72	257.140,32	682.697,04

Importante notar que a previsão de que o pagamento de PLR é um incentivo à produtividade decorre da leitura do art. 1º da Lei nº 10.101/2000, que ao tratar da participação dos trabalhadores nos lucros ou resultados das empresas, estabelece este pagamento “*como instrumento de integração entre o capital e o trabalho e como incentivo à produtividade, nos termos do art. 7º, inciso XI, da Constituição*”.

Resta então esclarecer como empregados cedidos recebem um “*incentivo à produtividade*” se o resultado de suas atividades é percebido por outras organizações diversas da responsável pelo pagamento do citado incentivo.

Ademais, considerando o Acordo Coletivo para a Distribuição da Participação nos Lucros ou Resultados vigente para os exercícios de 2016 e 2017 – ACT PLR 2016/2017, não identificamos cláusulas regulamentando o tratamento a ser conferido aos empregados cedidos.

Do mesmo modo, observamos que existe, na Resolução CCE nº 10/1995 (que estabelece regramentos sobre a matéria), uma lacuna normativa relacionada ao pagamento de PLR a servidores ou empregados cedidos/requisitados às estatais ou pelas estatais.

De forma objetiva, temos que o art. 6º da resolução determina que “*o empregado somente fará jus à participação convencionada com a empresa à qual está vinculado através do contrato de trabalho, independentemente da sua lotação, vedada qualquer participação nos lucros ou resultados de mais de uma empresa estatal, pertencente ou não ao mesmo grupo ou conglomerado*”.

Assim, embora esse dispositivo tenha por objetivo limitar a percepção da PLR às empresas com as quais o profissional mantenha vínculo empregatício, bem como garantir o benefício a todos os empregados da empresa, independente da área de execução de suas atividades (lotação), não fixa, de forma inequívoca, as regras para o pagamento de PLR aos empregados cedidos.

Causa

Insuficiência normativa sobre as consequências da cessão de empregados a outras entidades da administração pública no que tange a temática de pagamento de participação em lucros e resultados, permitindo a destinação de valores a empregados que não contribuíram para a formação do resultado da estatal.

Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta aos apontamentos efetuados (SA 201701441/13), a Finep, por mensagem eletrônica datada de 26/09/2017, encaminhou a Norma Interna que trata do tema “Cessão e Requisição de Funcionários” (N-RHM-016/10) e apresentou a seguinte manifestação:

“(…)

Inicialmente, esclarecemos que o processo de pagamento de PLR, pela Finep, segue os preceitos e vedações contidas no arcabouço normativo pertinente, a saber: Lei 10.101/2000, Resolução CCE nº 10/1995, Programa de Participação no Lucros ou Resultados - PLR, Convenção Coletiva da Categoria dos Bancários, Acordo Coletivo de Trabalho - ACT, além de demais orientações encaminhadas à Finep pelos órgãos fiscalizadores (CGU, TCU e SEST).

Também é importante o registro de que as regras utilizadas para o pagamento (Programa de PLR) são submetidas a um rito de aprovação, que vai da Diretoria Executiva, passando pelo Conselho de Administração, e finaliza com a Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais – SEST.



Neste contexto, quanto ao pagamento de PLR a empregados cedidos pela Finep, entendemos que não há qualquer vedação objetiva na legislação. Tal fato implica numa lacuna normativa da questão. E esta também, ao que parece, também foi a conclusão da equipe da CGU.

Não obstante, tem-se o fato de que tanto a Convenção Coletiva, quanto o Acordo Coletivo, elencam as diversas situações que habilitam os empregados ao pagamento integral, ou parcial, da PLR, sem, no entanto, citar o tratamento a ser dado para as situações de cessão.

Reforçamos que a mesma Convenção Coletiva é aplicada aos demais bancos públicos, onde os casos de cessão e requisição são habituais.

Além de não haver vedação expressa, o pagamento efetuado pela Finep encontra respaldo no Normativo Interno (N-RHM-016-10), que trata do tema “Cessão e Requisição” onde, no item 4.1.4, garante ao empregado cedido pela Finep todos os direitos e vantagens durante o período de afastamento.

“4.1.4. Ficam assegurados ao empregado cedido, durante o período de afastamento, todos os direitos e vantagens inerentes à respectiva situação funcional;”

Apenas para demonstrar a complexidade do tema, entendemos que o simples fato do empregado não estar exercendo suas atividades na Finep, e assim, ao menos em tese, não contribuindo para a produtividade, não deveria ser o único fator determinante na resolução da questão. Há que se considerar outros aspectos nesta avaliação, principalmente a motivação da cessão. Pois, é fato que existem casos em que, por interesse da Administração Federal, o empregado é requisitado para a Finep, para o exercício de suas atividades em outro órgão. E nestas situações, muitas vezes, todo o ônus da remuneração e benefícios recai sobre a Finep.

Pelo exposto, acreditamos terem sido prestados os esclarecimentos necessários para a avaliação da questão. Ressaltamos, mais uma vez, a ausência de qualquer vedação objetiva sobre o tema. Motivo pelo qual entendemos não ser irregular o procedimento, habitual, adotado pela Finep.”

No âmbito da Reunião de Busca Conjunta de Soluções, a unidade concordou com a proposta de recomendação apresentada pelo órgão de controle, não tendo apresentado no Ofício PRES/009989/2017 informações complementares sobre o presente apontamento.

Análise do Controle Interno

Conforme se observa da leitura da manifestação apresentada, a Finep traz, inicialmente, breve arrazoado sobre o fluxo de aprovação das regras de pagamento de PLR, que não são objeto do presente apontamento. Contudo, são apresentados de forma a evidenciar a conformidade formal do pagamento, partindo da premissa que todos os agentes do processo se posicionaram previamente.

Por certo, estas considerações devem ser levadas em conta na avaliação da questão suscitada, embora, por si só não sejam suficientes para afastar apontamentos voltados para o aprimoramento das regras de governança da entidade.

Em seguida, consta argumentação sobre a inexistência de vedação legislativa para o pagamento de PLR a funcionários da empresa cedidos, em que pese o argumento fático de que estes em nada contribuíram para a formação do resultado da estatal.

Por outro lado, importante recordar ao gestor público que o princípio de regência na administração pública é o da legalidade. Desta forma, enquanto ao particular é lícito fazer tudo que não é vedado, na administração pública temos o inverso, de forma que só pode o gestor público caminhar caso exista autorização legal.

Portanto, temos que a simples indicação sobre a inexistência de vedação legal não é argumento robusto o suficiente para afastar a problemática.



Em seguida, a manifestação da Finep traz para o debate a existência do acordo coletivo firmado com entidade de classe representativa dos empregados de estabelecimentos bancários e financeiros do município do Rio de Janeiro, e que este, aplicável a outros bancos públicos, não estabelece vedação alguma.

Sobre este argumento imperioso notar que o referido acordo nasce de um debate essencialmente privado, onde, em primeiro lugar, os institutos da cessão e requisição são escassos e, em segundo lugar, não leva em consideração questões relevantes no manejo da coisa pública.

Neste sentido, torna-se necessário que a Finep, buscando o cuidado na gestão dos recursos públicos colocados à sua disposição, para fomento às atividades de pesquisa e inovação, atue com a cautela devida, participando de forma ativa na negociação do acordo para realizar os ajustes necessários à recepção de um instrumento de natureza privada pela entidade pública.

Ressalte-se que, amparado no princípio da essência sobre a forma, não há que se cogitar que a Finep seja constituída sob a regência das normas de direito privado, tendo em vista que o que se busca nesta avaliação é mais amplo, tratando as questões em sua verdadeira essência. Ademais, é cediço na doutrina hodierna, que, nos casos das estatais o direito privado é derogado por normas de direito público em suas especificidades.

Em continuidade, a Finep argumenta que seu normativo interno sobre cessões e requisições garante aos seus empregados todos os direitos e vantagens inerentes à respectiva situação funcional.

Neste ponto não visualizamos incompatibilidade na argumentação ora proposta de retenção do pagamento pela empresa, visto que o próprio normativo fixa que os pagamentos devem ser efetuados alinhando-se a sua respectiva situação funcional.

Assim, considerando que a PLR “não substitui ou complementa a remuneração devida a qualquer empregado” (art. 3º da Lei 10.101/2000), e que, em essência, é “instrumento de integração entre o capital e o trabalho e como incentivo à produtividade” (art. 1º da Lei 10.101/2000), a situação funcional de “cedido” afasta a possibilidade de percepção por estes empregados de eventuais bônus de desempenho.

Por fim, a manifestação traz argumentação derradeira, indicando que a análise quanto à possibilidade de pagamento deve ser casuística, considerando a motivação da cessão e que, em diversas situações, a entidade suporta o ônus da cessão.

Tal argumento parece-nos razoável. Assim, naqueles casos em que a Finep não pode opor-se à requisição, cabe a entidade esclarecer as consequências da decisão a todos os envolvidos e, de forma a não prejudicar seus empregados, decidir motivadamente quanto a possibilidade de pagamento dessas verbas.

A questão torna-se mais complexa quando consideramos a necessidade de ajustes normativos internos para adequação ao regramento estabelecido pelo recente Decreto nº 9.144/2017, que em seu art. 12, III, veda o reembolso pela administração pública federal, direta e indireta, das parcelas recebidas a título de PLR.

Com isso, considerando os argumentos aqui apresentados, bem como a existência de lacuna legislativa sobre o tema, verificamos oportunidade de melhoria das ferramentas de governança da estatal, debatendo a questão e fixando regras claras e específicas sobre a problemática. Imperioso reforçar a necessidade de que tal decisão venha acompanhada de todas as formalidades e elementos que o interesse público requer, dentre os quais se destaca a necessidade de motivação clara e inequívoca da decisão.

Recomendações:

Recomendação 2: Ajustar seus normativos internos de pessoal ao novo regramento de cessão de empregados (Decreto nº 9.144/2017), regulando de forma clara e inequívoca as situações em que



o empregado cedido a outros órgãos da administração pública, mesmo sem contribuir para a formação de resultado da empresa, fará jus ao recebimento de eventuais parcelas de distribuição de lucros e resultados.

1.1.2.4 CONSTATAÇÃO

Insuficiência dos controles existentes na Finep para mitigar o risco de apropriação privada dos subsídios existentes em suas operações de crédito

Fato

Considerando (i) que a Finep opera por meio de concessões de crédito classificadas como apoio financeiro não-reembolsável e financiamentos reembolsáveis; e (ii) a existência de financiamento público dessas operações, (ii.a) de forma direta, quando o controlador transfere recursos do Orçamento Fiscal para formar o *funding* da instituição, ou (ii.b) de forma indireta, quando o controlador custeia taxas de juros abaixo de seu custo de captação (subsídio implícito) e/ou oferece equalização de taxas (subsídio explícito), entendemos por relevante buscar entendimento sobre os mecanismos de controle existentes na entidade que garantissem que a assimetria contratual decorrente da concessão de empréstimos subsidiados a particulares não fosse por estes apropriada na forma de distribuição do resultado.

Neste sentido, solicitamos à Finep, por meio da Solicitação de Auditoria nº 201701441/08, a disponibilização de informações sobre as ferramentas adotadas para garantir que a subvenção governamental existente nos financiamentos concedidos fosse distribuída ou repassada aos sócios ou acionistas beneficiários da concessão.

Em resposta, a Finep apresentou arrazoado tratando das operações não reembolsáveis, sem tratar das reembolsáveis.

Em seu arrazoado a instituição esclarece que o controle das operações não reembolsáveis é feito mediante atividade de acompanhamento e fiscalização, que envolvem desde a avaliação do Plano de Trabalho aprovado no contrato de subvenção, no qual a subvencionada se compromete a observar e cumprir determinadas atividades relativas ao projeto de inovação financiado.

Apresenta ainda diversas ferramentas de controle existentes nesses instrumentos e finaliza informando que em seus contratos não reembolsáveis não admite a distribuição de lucros e dividendos, mas admite o pagamento de pró-labore. Sobre o último apresenta parecer jurídico que fixa este entendimento.

Conforme já informado acima, a instituição nada fala sobre as ferramentas existentes para a proteção dos recursos públicos existentes nos contratos de financiamento reembolsáveis, em especial aqueles decorrentes da diferença de taxas de juros.

Neste sentido, recorreremos, em caráter complementar, à leitura do contrato reembolsável nº 09.14.0043, que previu transferências da ordem de R\$ 101.331.611,26 com encargos finais ao mutuário girando em torno de 4% a.a., enquanto que o custo de captação do controlador no mesmo período variou entre 10% a.a. e 11,25% a.a.

Em resumo, o contrato em referência criou uma assimetria de mercado decorrente de duas formas de subvenção previstas no instrumento: (i) subsídio implícito, decorrente da diferença entre a taxa pactuada no contrato e o custo de captação do controlador, variando entre 6% a.a. e 7,25% a.a.; e (ii) subsídio explícito (equalização) de 6% a.a.

Por certo, o custeio de tais valores ocorreu com recursos do Orçamento Fiscal, sendo o subsídio implícito custeado de forma global no serviço da dívida e o explícito mediante transferências do Tesouro Nacional, exigindo dos gestores atenção no trato desses recursos, visando a proteger o patrimônio público. Tais controles evitariam ainda a elevação da remuneração do acionista financiada à custa do contribuinte.



Entretanto, após a análise do contrato em referência, não identificamos mecanismos de controle efetivos que garantissem proteção aos recursos públicos transferidos ao particular, na forma de subsídio, evidenciando, com isso, a inexistência de controles internos voltados para tratar adequadamente as assimetrias de juros criadas pela instituição.

A Finep, por mensagem eletrônica datada de 29/09/2017, apresenta como manifestação o memorando, elaborado por sua Área de Gestão Financeira – AGEF (MEMO/AGEF/027/2017, de 28/09/2017), a seguir transcrito:

“(…)

Proposta de inclusão de cláusula de não distribuição da valorização da empresa em favor dos acionistas, quanto ao acréscimo decorrente do recebimento do financiamento da Finep para o desenvolvimento de projeto.

15. A Finep, ao contratar financiamentos para o fomento de projetos de inovação tecnológica, nos termos do art. 2º, inc. II da Decreto n. 4.195/2002, atendidos os requisitos legais e regulamentares, deve conceder às empresas beneficiárias dos recursos, juros equalizados. Nessa hipótese, o FNDCT subsidia os projetos de inovação tecnológica das empresas, isto é, as beneficiárias são as empresas contratantes dos financiamentos.

16. Observe-se que a Finep, na hipótese descrita no parágrafo anterior, não auferir benefício na medida em que não é remunerada de forma diferenciada nesses casos. As receitas de intermediação financeira auferidas pela Finep são as mesmas independentemente do percentual da equalização da operação.

17. Assim, é importante reiterar que, se a Finep não receber os valores a que tem direito a título de equalização, na prática estará subsidiando a União, através do FNDCT, o que é vedado pelo art. 36 da Lei de Responsabilidade Fiscal, pois funcionará como empréstimo da Finep, que deveria ter recebido o valor a que fazia jus. Tratar-se-ia, portanto, de operação vedada e já encontra posicionamento contrário nos órgãos de controle.

18. Se a Finep concedesse empréstimos abaixo dos custos de captação (TJLP) estaria agindo de forma não sustentável e em contrariedade aos princípios administrativos de natureza constitucional, como os da legalidade e da eficiência, além de contrariar dispositivos legais que preveem o dever de concessão dos subsídios para o atendimento das políticas públicas, bem como em desacordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal, que veda que entidade da administração indireta subsidie operações da sua controladora.

19. Dessa forma, ao emprestar os recursos à Finep, cobrando juros de TJLP, não há subsídio implícito dado pelo FNDCT. O valor total de equalização é concedido orçamentariamente ao FNDCT, nas respectivas Leis Orçamentárias Anuais e encontra-se de acordo com a Lei 11.540/2007 e com o Decreto nº 4.195/2002. Adicionalmente, estes valores são atualmente provenientes da fonte de recursos 180, constituída pelos juros de TJLP pagos pela Finep ao próprio FNDCT pelo saldo dos empréstimos captados, e o resultado líquido é positivo para o FNDCT.

20. Por outro lado, cumpre esclarecer que os financiamentos concedidos pela Finep às empresas entram no balanço dessas como caixa, tendo como contrapartida um passivo (saldo devedor). Assim sendo, seu ingresso não afeta o resultado, de modo que não há dividendos auferidos pelos acionistas da empresa com recursos dessa origem.

21. Em continuidade ao recebimento dos recursos, a empresa deve comprovar os gastos à Finep, e esses gastos diminuem o resultado das empresas. Também não geram acréscimo de dividendos. Os juros pagos pelas empresas à Finep também diminuem o resultado das empresas.

22. Na verdade, o que afetará o lucro será a comercialização dos novos produtos desenvolvidos ou a melhor produtividade conseguida com os novos processos, o que é lícito e é exatamente o



objetivo do desenvolvimento fomentado pela Finep e de outras estatais quando concedem empréstimos.

23. A equalização, reduzindo o valor dos juros cobrados às empresas, é um indutor para que os empresários invistam no desenvolvimento ou aperfeiçoamento de produtos ou processos, atividade que envolve riscos (tecnológicos e de mercado), riscos esses que são integralmente assumidos pelas empresas.

24. A Finep monitora os recursos destinados aos projetos, de modo a evitar que os recursos sejam indevidamente destinados a finalidades diversas do objeto do projeto, de modo que impõe a devolução dos valores e sanções contratuais, quando cabível.

25. A legislação que regulamenta a concessão de recursos para o fomento à inovação tecnológica não estabelece qualquer restrição quanto à distribuição de lucros aos sócios das empresas que recebem recursos via financiamento reembolsável.

26. É possível que as empresas que recebem recursos através de financiamento reembolsável se valorizem, através da comercialização de produtos relevantes para a população - e esse é justamente um dos objetivos do fomento.

27. Se o legislador pretendesse estabelecer restrição dessa natureza, a sua previsão deveria ter sido efetuada, não cabendo ao intérprete ou ao administrador regular ou interpretar além do que a lei estabelece.

28. Na verdade, a legislação que regulamenta a distribuição de lucros não poderia ser contrariada ou excepcionada senão por outra lei já existente ou que venha a ser criada, não cabendo a essa estatal pretender restringir de forma contrária ao que estabelece a norma vigente.

29. É importante salientar que, na hipótese da configuração de desvio de finalidade na utilização dos recursos, constatada pela Finep na apuração realizada por essa estatal, não apenas ao longo da realização do projeto, mas também ao seu final - através do recebimento de relatórios, da realização de visitas e da análise do uso dos recursos financeiros, dentre outras medidas previstas no contrato e nos normativos dessa estatal, a punição consiste na perda da equalização nos contratos com recursos concedidos através de empréstimos obtidos junto ao FNDCT e com recursos próprios, ou mesmo a imposição de elevada multa, como se dá nos casos relativos ao Programa Sustentação do Investimento - PSI, de modo que os subsídios concedidos nos percentuais consignados em regulamentação específica são perdidos na sua totalidade, podendo até mesmo as sanções aplicáveis caso a caso superar o montante a que fez jus a empresa a título de subvenção estatal. Ainda no caso do PSI, vale salientar a participação da Finep deu-se a partir da Medida Provisória nº 526/2011 (Lei n.º 12.453/2011) e as subsequentes Medidas Provisórias 541/2011, 564/2012, 633/2013 e 663/2014 com suas respectivas leis.

30. Dessa forma, cabe à Finep fiscalizar a aplicação dos recursos nos projetos aprovados, conforme contratado, e não a destinação que as empresas financiadas derem aos lucros obtidos, notadamente considerando-se que não há na legislação qualquer previsão que obrigue as instituições concedentes de empréstimos esse tipo de fiscalização, cuja atribuição é própria de órgãos internos das empresas e órgãos fiscalizadores específicos.

31. A concessão dos incentivos de equalização ou subvenção não se constitui em compensação aos empresários por investir em atividades antieconômicas. Pelo contrário, a seleção das empresas para o recebimento de tais recursos via empréstimo observa requisitos que evidenciem sua saúde econômico-financeira e a concessão de tais financiamentos incentivados para as empresas visa estimular os empresários a assumirem a incerteza inerente ao processo de inovação, que é o maior indutor da produtividade e competitividade das empresas, como é praticado em todo o mundo, inclusive a custo zero nos países participantes da OCDE e da China.



32. Desta forma é realizado o incentivo para que as empresas invistam em pesquisa, desenvolvimento e inovação, visando, de forma direta, o desenvolvimento e lucratividade futura da empresa e, indiretamente, o desenvolvimento econômico e social do País, considerado uma prioridade nacional, conforme se verifica da leitura da LDO. Deve ser lembrado que a ampliação dos negócios das empresas financiadas e de seus lucros gera, em contrapartida, a ampliação da arrecadação de impostos e empregos de maior qualidade. O próprio FNDCT, através da concessão dos referidos empréstimos à Finep, auferir receita, como previsto no art. 10, inc. XIV da Lei n.11.540/2007, retroalimentando a cadeia de inovação, não apenas com novos empréstimos às empresas, mas também através da concessão de recursos não reembolsáveis de convênios, para instituições científicas e tecnológicas – ICTs, na forma do art. 12, inc. I da Lei n. 11.540/2007. Assim, não há que se falar na prática de atos de natureza antieconômica pela Finep.

33. No que se refere especificamente ao contrato sob n. 09.14.0043.00, firmado em 04/08/2014 entre a Finep e a JBS, esclarecemos os seguintes pontos:

Prazo de carência do contrato: 24 meses

Prazo de amortização do contrato: 60 meses

Valor total do contrato: R\$ 101.331.611,26 divididos conforme abaixo:

Subcrédito A: R\$ 43.704.577,64 (taxa de '4% aa.' - Programa PSI Inovação Tecnológica)

Subcrédito B: R\$ 57.627.033,62 (taxa de 'TJLP - 1% aa.' – Inovação Pioneira)

O contrato foi desembolsado em duas parcelas, conforme abaixo:

Parcela 1 (17/12/2014):

Fonte Recursos Próprios: R\$ 39.698.057,05

Fonte FNDCT: R\$ 31.234.070,33

Parcela 2 (09/08/2016):

Fonte BNDES Empréstimo: R\$ 30.349.483,38

Fonte FNDCT: R\$ 50.000,00

Os custos para a FINEP em cada fonte são:

FNDCT: TJLP aa.

BNDES Empréstimo: TJLP + 1% aa.

Recursos Próprios: variável, de acordo com diversos componentes como: nível de alavancagem da Finep, taxa livre de risco da economia etc.

É importante notar que:

1) O Subcrédito A é referente ao Programa PSI, do Governo Federal. Que foi totalmente idealizado e desenvolvido fora da Finep, inclusive no que se refere as taxas, prazos, spread e periodicidade de remuneração dos agentes públicos que o operaram (a saber: BNDES e Finep).

O Programa de Sustentação do Investimento (PSI), criado em 2009 e operado por meio de repasses do BNDES, e, posteriormente, a partir de 2011, operado também pela Finep, buscava estimular a produção, aquisição e exportação de bens de capital e a inovação tecnológica.



2.) O Subcrédito B é referente a uma linha de financiamento da Política Operacional própria da Finep.. Para esta linha foram utilizadas as fontes de funding 'FNDCT' e 'Recursos Próprios'.

Além disso, devemos considerar ainda outros custos previstos no contrato, como é o caso da à tarifa de inspeção e vigilância, fixada em 1,1% por parcela.

Encaminhamento de 10 contratos reembolsáveis em relação aos quais houve a imposição de devolução de recursos, em virtude da identificação de saldos, por conta da revisão das contas prestadas pelas empresas com projetos financiados.

34. Conforme assinalado na reunião, as prestações de contas analisadas pela Finep no âmbito dos projetos reembolsáveis podem requerer a devolução dos saldos identificados, quando a empresa não devolve os recursos espontaneamente, ou mesmo impõe sanções, quando não verifica a regular destinação dos recursos.

35. Exemplificativamente, encaminhamos, em anexo, alguns projetos em relação aos quais tais práticas foram adotadas, de modo a garantir que os recursos foram devidamente destinados aos projetos.

Comprovação de benchrarking realizado junto a instituições de fomento internacionais, para o aprimoramento das práticas internas.

36. A Finep realiza o aprimoramento institucional de forma diversificada, não apenas através da capacitação de seus funcionários, mas contando também com a experiência de outras instituições nacionais e estrangeiras, que atuam no fomento a inovação tecnológica.

37. A Finep possui um Departamento de Cooperação Internacional e Articulação com Estados (DCIN), que tem como objetivo assessorar a Diretoria-Executiva da Finep nas ações relacionadas à identificação, negociação e acompanhamento de iniciativas de cooperação com parceiros internacionais em temas e áreas prioritários, bem como na promoção de eventos que envolvam a participação de entidades de outros países.

38. Conforme nos foi informado por aquele Departamento, a Finep atualmente possui memorandos de entendimento assinados com as agências de inovação congêneres: FEG (Áustria), NRC (Canadá), CDTI (Espanha), TEKES (Finlândia), BPI France (França), TEKES (Finlândia), BPI France (França), RVO (Holanda), Innovation Norway (Noruega), Resarch Council of Norway (Noruega), Innovate UK (Reino Unido) e Vinnova (Suécia).

39. Conforme informado pelo DCIN:

'Com estas agências a Finep tem planejado e desenvolvido atividades conjuntas previstas nos MdE assinados, como chamadas públicas conjuntas entre empresas / ICT's brasileiras e estrangeiras, a troca informações sobre políticas, planos, programas, no âmbito Ciência, Tecnologia e Inovação; a realização de missões técnicas; a organização de reuniões, seminários e workshops para fomentar parcerias e o encontro de empresas e institutos de pesquisa, a organização de atividades de qualificação e treinamento.'

40. A Finep possui ainda duas parcerias com a União Européia, conforme informado pelo DCIN:

'TAFITIE

A TAFITIE, rede europeia de agencias de inovação, congrega 29 agências de apoio a inovação de 27 países europeus. Em 2014, abriu-se para a participação de agências de outros países não europeus considerados relevantes para o fortalecimento da Rede. A Finep tonou-se sua parceira internacional em novembro de 2014, juntamente com o Korea Institute for Advancement of Technology - KIA, ambas convidadas na mesma ocasião.



A TAFITIE busca a troca de experiências entre seus associados, promovendo fóruns de discussão sobre aspectos inerentes às atividades de apoio à inovação e seus desafios. Além disso, a Academia TAFITIE dedica-se à capacitação dos empregados das agências associadas, estabelecendo anualmente uma agenda de treinamento definida em rodadas de consultas as suas filiadas.

PROJETO INCOBRA

O projeto INCOBRA integra um dos subprogramas do Horizonte 2020, iniciativa da UE que tem como objetivo financiar projetos de pesquisa e inovação até 2020.

O consórcio é formado por 7 (sete) instituições brasileiras e 7 (sete) europeias e visa identificar gargalos e propor soluções que facilitem a cooperação entre os atores do sistema de ciência, tecnologia e inovação (CT&I) brasileiros e europeus.

A Finep, junto à SPI (Sociedade Portuguesa de Inovação), uma consultoria especializada na execução de projetos / editais da União Europeia focados C,T&I, atua como líder da coordenação e gerência geral do projeto e atuará diretamente na execução das seguintes atividades:

- Criação de uma plataforma entre as agências de financiamento brasileiras e europeias para estimular discussões sobre possíveis regimes de financiamento conjuntos (como a ERA-NET, JPI ou qualquer outro regime de parceria público-público ou público-privada), focando em especial no Brasil em programas do H2020 de 2018-19, bem como apoiar iniciativas de financiamento conjunto já existentes entre o Brasil e a União Européia.

- Organização de um conjunto de atividades de capacitação para as agências de financiamento visando à troca de experiências e práticas e proporcionar ambiente para a construção, implementação e monitoramento de programas de financiamento, bem como alinhamento e harmonização dos programas de financiamento já existentes;

- Recomendação de políticas específicas, legais e medidas institucionais para enfrentar os desafios e complexidades relativos ao financiamento de projetos cooperação nas áreas prioritárias entre Brasil e União Européia.'

Análise da regulamentação da OMC e política de crédito interna.

41. A OMC recentemente concedeu prazo ao Governo do Brasil, para que encerrasse 4 de 7 programas de subsídios condenados por aquela instituição, que são relativos ao setor de tecnologia. No entanto, a Finep não opera com recursos de tais programas."

A partir da manifestação da unidade, é necessário esclarecer que o presente ponto de auditoria aborda única e exclusivamente o tratamento contábil dado aos subsídios (implícitos ou explícitos) contidos em financiamentos concedidos pela Finep. A equipe de auditores buscou identificar se a estatal possuía mecanismos capazes de evitar que tais subsídios, quando internalizados pelo particular, fossem distribuídos aos acionistas.

Em termos contábeis, ao contrário do que dispôs a Finep em sua manifestação (itens 20 a 22), o financiamento subsidiado não afeta o resultado da companhia apenas a partir da comercialização de novos produtos ou da melhoria da produtividade. De acordo com o CPC 07, norma contábil que trata das subvenções governamentais:

“O benefício econômico obtido com um empréstimo governamental por uma taxa de juros abaixo da praticada pelo mercado deve ser tratado como uma subvenção governamental. (...) O benefício econômico advindo da taxa de juros contratada abaixo da praticada pelo mercado deve ser mensurado por meio da diferença entre o valor contábil inicial do empréstimo, apurado conforme



o Pronunciamento Técnico CPC 38, e o montante recebido” (item 10A).

“Uma subvenção governamental deve ser reconhecida como receita ao longo do período e confrontada com as despesas que pretende compensar, em base sistemática (...)” (item 12)

“Enquanto não atendidos os requisitos para reconhecimento da receita com subvenção na demonstração do resultado, a contrapartida da subvenção governamental registrada no ativo deve ser feita em conta específica do passivo” (item 15A)

“Há situações em que é necessário que o valor da subvenção governamental não seja distribuído ou de qualquer forma repassado aos sócios ou acionistas, fazendo-se necessária a retenção, após trânsito pela demonstração do resultado, em conta apropriada de patrimônio líquido, para comprovação do atendimento dessa condição. Nessas situações, tal valor, após ter sido reconhecido na demonstração do resultado, pode ser creditado à reserva própria (reserva de incentivos fiscais), a partir da conta de lucros ou prejuízos acumulados”. (item 15B)

A norma contábil deixa claro que o próprio empréstimo subsidiado, independentemente do sucesso comercial do objeto financiado, é capaz de gerar uma receita, que, por sua vez, dará azo à distribuição de dividendos. Tal distribuição, contudo, poderá não ocorrer (ou, pelo menos, deveria ser postergada) se houver, por exemplo, cláusula contratual proibitiva. Nesse caso, a destinação do resultado será uma reserva.

A equipe de auditoria entendeu que a não distribuição (e a consequente constituição dessa reserva) é totalmente alinhada à ideia de fomento, uma vez que (i) exige que, a partir do financiamento subsidiado, o resultado efetivamente melhore, para que, então, haja efeito para o acionista (ou seja, nesse caso sim, o acionista apenas receberá dividendos oriundos, por exemplo, da comercialização de novos produtos ou da melhoria da produtividade); (ii) afasta o agente interessado apenas em alterar a sua estrutura de capital; e (iii) favorece a formação de capital fixo (ou seja, ampliação da capacidade produtiva da empresa). Ao contrário do afirmado pela Finep (itens 25 a 28), a inexistência de obrigação legal, em tese, não impediria que a estatal estabelecesse contratualmente a obrigação de constituição da reserva para a qual seriam destinados os benefícios econômicos obtidos com empréstimos governamentais por uma taxa de juros abaixo da praticada pelo mercado.

A argumentação da unidade, contudo, não abordou a problemática apresentada, mas buscou demonstrar que (i) a operacionalização dos subsídios implícitos e explícitos respeita a normatização aplicável (itens 15 a 18), (ii) fiscaliza, ao menos em tese, adequadamente os financiamentos concedidos (itens 24 e 29 e 30); (iii) a seleção de entidades beneficiárias dos recursos subsidiados passa por avaliação de saúde econômico-financeira (item 31); e (iv) suas práticas supostamente estariam alinhadas às dos países da OCDE e da China (itens 36 a 40). Essa argumentação apresentada pela Finep foi recebida a título de contextualização, contudo, não possui conteúdo material diretamente destinado a contrapor o registro de auditoria.

Entende-se, no entanto, que merece atenção a afirmação de que *“ao emprestar os recursos à Finep, cobrando juros de TJLP, não há subsídio implícito dado pelo FNDCT”*. Observamos que a empresa indica que a fonte dos recursos do seu *funding* é a fonte 180. Com isso, recorreremos a leitura do Manual Técnico de Orçamento, edição de 2017, e temos que a manifestação apresentada corrobora os apontamentos efetuados sobre a existência de subsídio implícito, visto que a fonte 180 refere-se à *“Recursos do Tesouro - Exercício Corrente / Recursos Próprios Financeiros”*.

Em resumo, a indicação de que a fonte de recursos da Finep tem origem em recursos próprios do Tesouro Nacional e que estes são repassados à estatal a taxas inferiores ao próprio custo de oportunidade do governo central, revela a existência de custeio orçamentário do *funding* da estatal (subsídio implícito). Importante destacar que, nos itens 29 e 31 da própria manifestação da empresa, há reconhecimento da existência de concessão de crédito subsidiada.

No mais, frisa-se que a política governamental de concessão de crédito não é objeto de avaliação na presente auditoria; o trabalho ora proposto resume-se à avaliação do tratamento desses recursos



pela Finep, ou seja, aborda eventuais fragilidades do agente financeiro na execução da política pública fixada.

Causa

Insuficiência dos normativos internos de concessão de crédito reembolsáveis da instituição, desconsiderando a existência de desdobramentos patrimoniais relevantes após a concessão empréstimos subsidiados a entidades privadas, e, conseqüentemente, permitindo a livre destinação desses resultados.

Inexistência de controles internos destinados a mensurar, avaliar e aferir a destinação dos valores auferidos pelas empresas beneficiárias de concessões de crédito junto a Finep decorrentes das alterações patrimoniais provocadas pelo ingresso de dívida subsidiada.

Manifestação da Unidade Examinada

Em 01/11/2017, a Finep, após a Reunião de Busca Conjunta de Soluções, apresentou, por mensagem eletrônica, o Ofício PRES/009989/2017 da mesma data, contendo as seguintes manifestações:

“Ao recomendar que conste em cláusula contratual a observância do disposto na Norma Brasileira de Contabilidade NBC TG 07 (R1) – Subvenção e Assistência Governamentais – item 15B (CPC 07), por parte das empresas privadas que tomem crédito concedido pela Finep, haverá uma obrigatoriedade fiscalizatória por parte da Estatal.

A Finep não detém essa atribuição, nem é remunerada para essa finalidade, estando nos imiscuindo em aspectos privados, aumentando os custos internos de acompanhamento e fiscalização.

Ao estarem sujeitas ao CPC 07, as empresas já são obrigadas ao cumprimento de suas determinações, sendo as mesmas também obrigadas a possuírem auditoria independente. Estas auditorias são obrigadas a realizar testes nas empresas para opinar quanto à observância das normas brasileiras de contabilidade.

Além do exposto, a Comissão de Valores Mobiliários (CVM) é o órgão regulador existente que detém atribuição formal para a verificação e fiscalização das empresas de capital aberto e deve, portanto, tratar da matéria.

A sobreposição de atribuições, ao determinar o controle por parte desta Financiadora, já existindo órgãos com essa prerrogativa, é contrária à economicidade e à eficiência dos atos administrativos.

Entretanto, a Finep entende os conceitos trazidos na norma contábil e concorda com os mesmos, uma vez que subsídios governamentais, de fato, não devem (ou não deveriam) ser distribuídos aos acionistas. A preocupação apontada pela CGU é pertinente, sendo compartilhada por esta Financiadora.

Entendemos que o assunto necessita de maior debate e que a definição sobre a forma de fazer se torna, no momento, prematura, pois não podemos imputar custos adicionais à Estatal, sendo a mesma não remunerada para tal fim e havendo outras estruturas do Governo com tal atribuição.

Ponto importante que necessita estar presente no debate supracitado é que o CPC 07 não está harmônico com a Lei 6.404/1976 e suas alterações, uma vez que esta faculta às empresas a adoção de procedimento contábil determinado pelo CPC. O art. 195-A da referida lei diz:

“Art. 195-A. A assembleia geral poderá, por proposta dos órgãos de administração, destinar para a reserva de incentivos fiscais a parcela do lucro líquido decorrente de doações ou subvenções governamentais para investimentos, que poderá ser excluída da



base de cálculo do dividendo obrigatório (inciso I do caput do art. 202 desta Lei)”. (Grifo nosso)

Como se pode notar, a Lei traz de forma expressa a palavra “poderá” o que por si só permite a faculdade ao tratamento pelas empresas. A Lei, ainda, é omissa quanto à forma e possibilidade de reversão das reservas para incentivos fiscais.

Portanto, como a constatação em questão é inovadora e possui elementos legais que chocam entre si, entendemos oportuna uma alteração na recomendação no sentido de não imputar clara e irrefutável obrigação a esta Financiadora no processo de fiscalização do cumprimento de normas contábeis em terceiros, mas sim para, em conjunto com a CGU, verificar a possibilidade de identificar meios não onerosos de verificação da legislação em si.”

Análise do Controle Interno

A argumentação da Finep possui dois eixos centrais: (i) dificuldade de absorção pela entidade de eventuais atribuições fiscalizatórias, alegando, que a execução desta atividade representaria uma sobreposição à competência da CVM e, ao menos em tese, teria impacto nos custos da entidade; e (ii) potencial incompatibilidade entre a regulamentação proposta pelo CPC 07 e a Lei 6.404/1976.

Sobre o primeiro aspecto, entendemos pela inexistência de maiores dificuldades no acompanhamento por parte da Finep, uma vez que a restrição à distribuição de resultados pelo mutuário poderia ser apresentada como mais um dos *covenants* já existentes nos contratos atuais, contando inclusive com exigência de pronunciamento específico de eventual auditoria independente contratada pelo mutuário para pronunciar-se sobre suas demonstrações contábeis.

Tal medida poderia ser facilmente incorporada à atual rotina, mitigando a suposta elevação de custos apresentada. Ademais, sobre a questão dos custos assessoriais à implementação desta rotina, a argumentação da estatal fundamenta-se em elementos genéricos, sem mensurar objetivamente quais unidades seriam diretamente impactadas e os custos decorrentes da implementação da medida proposta.

Vale reforçar que a questão proposta representa medida imperativa de proteção do patrimônio público colocado à disposição da Estatal e, por sua vez, dos mutuários beneficiários de empréstimos subsidiados, mitigando eventuais abordagens sobre custos sem que esta avaliação seja diretamente associada ao benefício obtido.

Tratando de eventual sobreposição de competências, citando especificamente a Comissão de Valores Mobiliários – CVM, considerando que a constatação aponta para a necessidade de adoção de controles específicos para a mitigação de riscos criados pela própria atuação da Finep, não seria razoável delegar a responsabilidade pelo acompanhamento de eventuais consequências indesejáveis de sua conduta a atuação de terceiros não envolvidos na obrigação sem que ao menos esses agentes sejam envolvidos no processo.

Com isso, caso a Finep deseje delegar a competência de fiscalização contábil dos efeitos de seus contratos de empréstimo, deve firmar esta obrigação juntamente com o órgão competente que, decidirá, dentro de sua esfera de autonomia, em aceitar ou não a obrigação.

Na sequência, tratando sinteticamente do segundo aspecto proposto, entendemos, a uma primeira vista, pela inexistência de incompatibilidade entre o CPC 07 e a Lei 6.404/1976, pois a Finep, em atuação legítima, embasada nos riscos associados à inexistência de controles da natureza ora proposta, poderia fixar, como condicionante à concessão de recursos públicos subsidiados à entidade privada com fins lucrativos, que o mutuário adequasse sua estrutura para tratar adequadamente os subsídios recebidos.

Reforçamos que, no cenário atual, não é possível afirmar que as concessões de crédito efetuadas pela Finep não vêm sendo utilizadas pelas beneficiárias como ferramenta de reestruturação



financeira para a otimização da rentabilidade de seus negócios, reforçando o argumento relacionado à existência de riscos associados à atuação da entidade.

Contudo, em que pese o entendimento preliminar acima, percebemos que, de fato, o tema requer a ampliação dos debates visando à definição e ao aprimoramento das medidas controle a serem adotadas futuramente pela entidade para a mitigar o risco de apropriação privada dos subsídios existentes em suas operações de crédito.

Recomendações:

Recomendação 2: Avaliar e, se for o caso, instituir formas de controle adequadas para a mitigação do risco de apropriação privada dos subsídios existentes em suas operações de crédito, incluindo nas avaliações a viabilidade de inclusão em seus contratos de cláusula específica destinada ao reconhecimento e tratamento do valor da subvenção governamental decorrente das operações de crédito concedidas pela Finep, impedindo que este valor seja distribuído ou de qualquer forma repassado aos sócios ou acionistas, fazendo-se necessária a retenção, após trânsito pela demonstração do resultado, em conta apropriada de patrimônio líquido, para comprovação do atendimento dessa condição, conforme preconiza o item 15B do Pronunciamento Técnico nº 07 do Comitê de Pronunciamentos Contábeis.

2 GESTÃO DO SUPRIMENTO DE BENS/SERVIÇOS

2.1 CONVÊNIOS DE OBRAS, SERVIÇOS E DE SUPRIMENTO

2.1.1 AVALIAÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS CONCEDIDAS

2.1.1.1 CONSTATAÇÃO

Insuficiência dos controles internos aplicáveis ao acompanhamento financeiro dos instrumentos celebrados pela FINEP

Fato

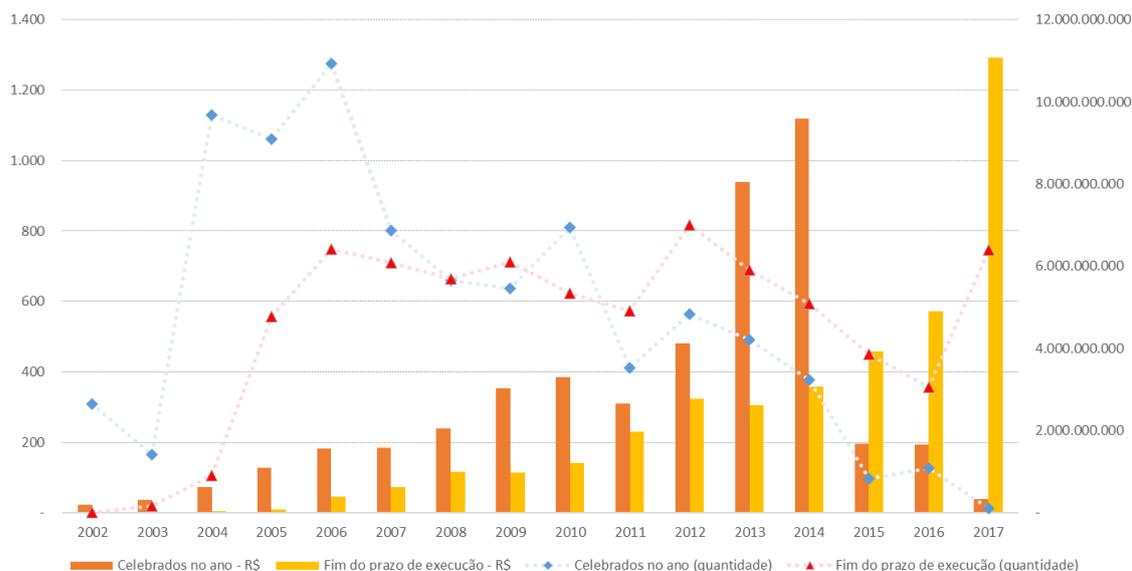
No que concerne aos controles internos aplicáveis à gestão dos instrumentos de repasse celebrados pela Finep, o foco dos exames foi o acompanhamento técnico e financeiro dos repasses realizados, especialmente os não reembolsáveis. Foram identificadas fragilidades relativas à suficiência dos recursos humanos e materiais dedicados ao acompanhamento financeiro dos repasses. Em adição, identificou-se a oportunidade de aperfeiçoamento da norma OPE-N-OPE-037/14.

A. Contextualização

Antes de adentrar especificamente nos resultados dos exames, faz-se pertinente entender o contexto em que a Finep está inserida. De início, salienta-se que, atualmente, a estatal possui, por um lado, uma quantidade significativa de instrumentos cujo prazo de execução está vencido ou vencerá nos próximos dois anos; e, por outro, vem diminuindo a quantidade de instrumentos firmados (vide gráfico a seguir).



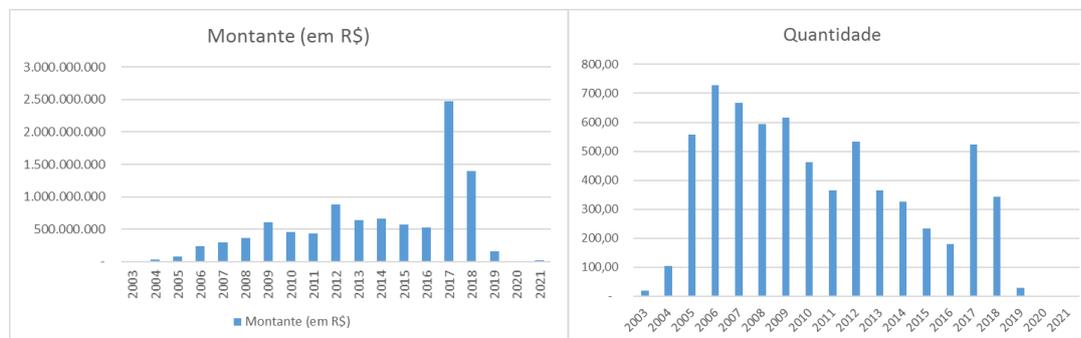
Gráfico 1: Histórico anual da quantidade e do montante (em R\$) de instrumentos de repasse firmados e com prazo de execução finalizado



Fonte: Elaborado pela CGU, a partir de base de dados encaminhada pela Finep em 02/06/2017.

A média do montante de instrumentos não reembolsáveis com prazo de execução finalizado no período de 2017-2018 será 3,5 vezes maior do que a média observada no período de 2007-2016. Quase 70% (aproximadamente R\$ 4 bilhões) do montante dos instrumentos não reembolsáveis firmados pela Finep (e que ainda não foram encerrados ou rescindidos) têm seus prazos de encerramento em 2017 e 2018.

Gráfico 2: Montante (em R\$) e quantidade de instrumentos não reembolsáveis, por ano de finalização da execução

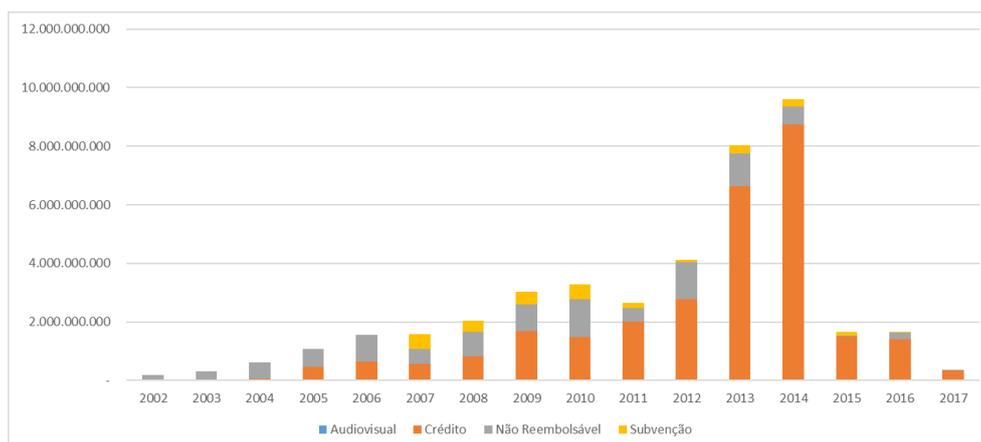


Fonte: Elaborado pela CGU, a partir de base de dados encaminhada pela Finep em 02/06/2017.

Em direção diversa, vale observar que, a partir de 2015, a Finep diminuiu a quantidade de instrumentos firmados e o montante de recursos repassados a terceiros, independentemente da modalidade de repasse (audiovisual, subvenção, não reembolsável ou crédito), conforme pode ser observado no gráfico a seguir. O Relatório de Gestão de 2016 da estatal explica que, em 2016, a captação foi impactada pela descontinuidade dos empréstimos contraídos junto ao BNDES e pela diminuição em quase R\$ 100 milhões do valor originalmente previsto como empréstimo do FNDCT.



Gráfico 3: Histórico de repasses realizados pela Finep por modalidade de repasse



Fonte: Elaborado pela CGU, a partir de base de dados encaminhada pela Finep em 02/06/2017.

A partir do exposto, presume-se que a capacidade operacional da Finep nos próximos dois exercícios será mais consumida pelo acompanhamento técnico e financeiro dos repasses realizados do que pela análise de novas concessões (considerando o recente histórico, especialmente, de 2015 em diante).

Nesse sentido, o desafio da estatal não é mais unicamente comprovar sua capacidade de distribuir os recursos, frise-se: públicos, capazes de financiar a ciência, a tecnologia e a inovação. Isso já ficou demonstrado pela monta de recursos dispendidos pela estatal no período de 2007 a 2016: quase R\$ 40 bilhões foram distribuídos entre as diversas modalidades de financiamento (audiovisual, crédito, não reembolsável, subvenção).

O desafio da estatal, nesse momento, é sobretudo comprovar sua capacidade de garantir que os tais recursos públicos estejam sendo corretamente aplicados e, mais, devolvendo resultados efetivos à sociedade. Por isso, a importância da suficiência e adequabilidade dos controles internos aplicáveis às etapas de acompanhamento técnico e financeiro dos projetos financiados.

B. Insuficiência dos recursos humanos alocados no acompanhamento financeiro dos repasses realizados

O acompanhamento técnico dos instrumentos firmados pela Finep é feito pelas diretorias finalísticas, quais sejam, Diretoria de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – DRCT, Diretoria de Inovação I – DRIN1 e Diretoria de Inovação II – DRIN2. Em conjunto, essas três diretorias possuem 12 (doze) departamentos, os quais têm, entre outras, as competências de (i) realizar análise técnica de projetos para subsidiar as instâncias decisórias da Finep, e (ii) coordenar e executar o acompanhamento técnico de projetos e programas.

O acompanhamento financeiro dos instrumentos firmados pela Finep é, em regra⁴, realizado pelo Departamento de Prestação de Contas – DPC, que tem entre suas atribuições executar o acompanhamento financeiro da carteira de projetos reembolsável e não reembolsável da Finep e garantir a correta liberação de recursos, observando o arcabouço legal e normativo vigente. O quadro a seguir detalha as atividades realizadas pelo DPC.

Quadro 4: Negócio do DPC

Atividade	Foco
Prestação de contas	Garantir a correta utilização dos recursos repassados.
Liberação de Recursos	Pagamentos de forma tempestiva e totalmente alinhados as condicionantes do contrato.

⁴ No caso das operações de crédito realizadas no âmbito do Finep 30 dias, a norma N-OPE-035/14 define procedimento diferenciado.



Atividade	Foco
Montagem de processos e recomendações de TCE.	Garantir que todos os convênios não aprovados financeiramente sejam alvo de TCE.
Parcelamento de débitos decorrentes da não aprovação da prestação de contas	Evitar longos e custosos processos de TCE e renegociação de débitos.
Remanejamento de recursos (somente CPC2)	Conformidade do Projeto
Treinamento de clientes e fiscalização in loco	Conformidade do projeto e redução de impropriedades
Resposta a notificações de providências oriundas da AUDI e de órgãos de controle	Conformidade

Fonte: Adaptado pela equipe de auditoria, com base no relatório de acompanhamento mensal do DPC – dez/16

Observa-se que os projetos financiados pela Finep são acompanhados, sob a ótica técnica, por 12 (doze) departamentos, e, sob a ótica financeira, por apenas um, o DPC. A quantidade de empregados alocados nos departamentos da DRIN1, DRIN2 e DRCT é cinco vezes maior que a quantidade de empregados lotados no DPC, conforme demonstrado no quadro abaixo.

Quadro 5: Quantidade de empregados por Departamento

Acompanhamento Técnico						Acompanhamento Financeiro	
DRCT		DRIN1		DRIN2		DRFC	
DCIT1	18	DMES	16	DAGN	12	DPC	36
DCIT2	18	DNDE	12	DESQ	12		
DFIP	28	DPMS	17	DQUAL	10		
DPDE	15	DTIC	13	DURB	9		

Fonte: Elaborado pela CGU, a partir de base de dados encaminhada pela Finep em resposta ao item 9 da Solicitação de Auditoria nº 06.

Em termos práticos, são, de um lado, 180 analistas opinando sobre a liberação de recursos e realizando o acompanhamento técnico dos contratos firmados, e, de outro, 36 analistas avaliando a conformidade da aplicação desses recursos, o que inclui a verificação de prestações de contas parciais e finais, a emissão de opinião em cada parcela de recurso liberada e a capacitação dos diversos beneficiários.

De acordo com o Relatório de Gestão da Finep, “ao final de 2016, a carteira acompanhada pelo DPC era composta de 1.962 convênios, 366 subvenções econômicas, 157 contratos reembolsáveis contratados antes de setembro de 2013 e 46 contratos contratados após essa data”. A estatal informa no citado documento que, no caso dos instrumentos não reembolsáveis, cada analista do DPC atua sobre uma carteira média *per capita* de 136 projetos.

Ao realizar a autoavaliação de seus controles internos, a própria estatal reconhece que o “acompanhamento financeiro de projetos é executado por estrutura subdimensionada” (Relatório 1º Tri/2016). O DPC, por sua vez, em seus relatórios de acompanhamento registra como desafio “o gerenciamento de uma carteira significativa de projetos frente a uma estrutura notadamente enxuta”, demonstrando preocupação com o fato de que “alguns colaboradores mais experientes já começam a sinalizar interesse em suas aposentadorias” (Relatório 2º Tri/2016).

Importante registrar que, no âmbito do Acórdão nº 3.643/2011 – Segunda Câmara, o Tribunal de Contas da União já havia determinado à Finep que adotasse medidas “(...) para dotar os setores responsáveis pela análise das prestações de contas dos recursos concedidos pela Finep, seja por meio de convênio ou outro ajuste congênere, dos meios necessários, em termos de recursos humanos, processos de trabalho e recursos materiais, para um efetivo cumprimento da função



gerencial fiscalizadora por parte da concedente, de modo a sanar as deficiências registradas no relatório de gestão da CGU e no relatório que fundamentou este acórdão”.

A *contrario sensu*, o que a equipe de auditoria observou foi que, no período de 2012 a 2016, a estrutura e a quantidade de analistas do DPC foram reduzidas em aproximadamente 50%.

O único movimento que a Finep fez no sentido de resolver as recorrentes fragilidades apontadas pelos órgãos de controle atinentes ao acompanhamento financeiro dos recursos por ela repassados foi a edição das normas N-OPE-037/14 (versão inicial)⁵, de 6/6/2014, e IT-OPE-018/14⁶, de 05/11/2014, as quais, na prática, dispensaram tal acompanhamento ou tornavam-no de baixíssima efetividade. De fato, em 2014 e 2015, período em que tais normativos vigoraram, o número médio de prestações de contas verificadas por analista praticamente dobrou (quando comparado com os dois exercícios anteriores). Tais normativos, no entanto, foram amplamente criticados pelos órgãos de controle, no bojo do Relatório nº CGU 201503445 e Acórdão TCU nº 3.235/2017 – 2ª Câmara. Diante do posicionamento dos órgãos de controle e a revisão da norma N-OPE-037/14, em 11/03/2016, pela Finep, a produtividade dos analistas retornou aos níveis de 2012 e a estatal, em virtude do item 9.7.1⁷ do Acórdão TCU nº 3.235/2017 – 2ª Câmara, precisará reabrir cerca de 1.700 prestações de contas encerradas sob a égide da norma IT-OPE-018/14.

Em resumo, o que se observa é que: (i) desde 2008, a CGU registra, em seus relatórios anuais de avaliação da gestão da Finep, a posição de um volumoso e crescente estoque de convênios com saldo a aprovar após o prazo regular; (ii) o TCU, ainda em 2011, determinou à Finep que dotasse o DPC com os recursos humanos necessários ao adequado desenvolvimento de suas atribuições; (iii) em 2014, a Finep entendeu que o gargalo presente no acompanhamento financeiro poderia ser resolvido por meio da adoção de arcabouço normativo que elevava significativamente o risco de que a incorreta aplicação do recurso público não fosse identificada; (iv) desde 2012, a estrutura e a quantidade de analistas do DPC vem sendo reduzida; e (v) o arcabouço normativo proposto pela Finep (N-OPE-037/14, versão inicial, e IT-OPE-018/14) foi amplamente criticado pelos órgãos de controle e gerou um passivo de aproximadamente 1.700 processos de prestações de contas.

Ao se conjugar a atual produtividade do DPC, a quantidade de instrumentos que terão seu prazo de execução finalizados em 2017 e 2018 e o passivo gerado a partir das normas N-OPE-037/14 (versão inicial) e IT-OPE-018/14, observa-se que não há mais espaço para que os gestores da Finep adiem ações no sentido de dotar o DPC com os recursos necessários ao adequado acompanhamento financeiro dos recursos repassados e, então, mitigar o risco de que a incorreta aplicação do recurso público dedicado à ciência, tecnologia e inovação não seja identificada.

Sobre o assunto, a estatal, por meio da DRFC, informou que tem estabelecido metas de desempenho para o DPC e que espera que, em setembro de 2017, inicie-se um processo de movimentação de pessoal na Finep, por meio do qual o DPC poderá receber um reforço de até 12 analistas. No âmbito do Projeto "Soluções Integradas para prestações de contas dos convênios, acordos e termos de cooperação", a Finep, em relação à vertente “pessoas”, predispsô-se à

⁵ Estabelece critérios e procedimentos para as modalidades de prestações de contas, análise da prestação de contas e encerramento de convênios.

⁶ A Instrução de Trabalho n.º 018/14, de 05/11/2014, apresenta rito específico para aprovação das prestações de contas finais dos convênios celebrados até 31/12/2007 e cujo prazo de utilização de recursos esteja encerrado até 31/12/2013, conforme autorizado pela Resolução do Conselho Diretor do FNDCT n.º 02, de 31/10/2014.

⁷ Determinou à Secex/RJ que autuassem o devido processo apartado de fiscalização, por cópia dos presentes autos, com vistas a promover o monitoramento da determinação contida no item 9.4.3 deste Acórdão, devendo a unidade técnica promover as discussões e as tratativas necessárias junto à Financiadora de Estudos e Projetos (Finep) para que ela apresente o seu plano de ação com vistas a reanalisar a prestação de contas de todos os convênios aprovados com base na IT-OPE-018/14 e/ou Resolução CD-FNDCT nº 2/2014, contendo, no mínimo, as medidas a serem adotadas, os responsáveis para cada ação e o prazo para a sua implementação, que não deve ser superior a 12 (doze) meses;



“promover o aperfeiçoamento da proficiência das instituições convenientes, a alocação de recursos humanos internos e a adequação da estrutura organizacional, necessários à execução do processo de prestação de contas e ao alcance dos resultados esperados”. Tais ações, contudo, ainda não foram implantadas.

C. Insuficiência dos recursos materiais alocados no acompanhamento financeiro dos repasses realizados

A constatada “insuficiência dos recursos humanos alocados no acompanhamento financeiro dos repasses realizados”, por si só, já coloca em xeque os controles internos da Finep. O cenário, contudo, afigura-se mais crítico quando se avalia os recursos materiais, mormente as soluções tecnológicas, adotados pela estatal no âmbito do acompanhamento financeiro dos instrumentos não reembolsáveis. A adoção de boas soluções tecnológicas poderia mitigar o risco detectado na seção “B” deste ponto de auditoria, entretanto, isso não foi observado.

Desde 2008, normativos do Poder Executivo Federal, entre eles as Portarias Interministeriais nº 127/2008, 507/2011 e 424/2016, determinam que os atos e os procedimentos relativos à formalização, execução, acompanhamento, prestação de contas e informações acerca de tomada de contas especial dos instrumentos e termos de parceria serão realizados no Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse – SICONV. Utilizando-se de prerrogativa constante nas Portarias Interministeriais nº 127/2008 e 507/2011, as quais dispensavam da utilização do SICONV os ajustes realizados sob a égide da Lei nº 10.973/ 2004, a Finep optou por não utilizar a ferramenta disponibilizada pelo Governo Federal.

A opção da estatal, porém, não foi seguida de ações internas no sentido de dotar o DPC com uma solução tecnológica que permitisse automatizar o acompanhamento financeiro dos instrumentos não reembolsáveis. Nesse sentido, o DPC, no seu relatório de acompanhamento do 2º trimestre de 2016, afirma constituir desafios da unidade: “o gerenciamento de uma carteira significativa de projetos (...), sem o apoio de sistemas de informação que automatizem tarefas atualmente executadas manualmente” (sem grifo no original).

Como resultado, os analistas do DPC ficam sujeitos ao risco de iniciar a verificação de prestações de contas que contêm uma série de erros formais, os quais poderiam ser facilmente detectados via sistema. Os levantamentos do DPC indicam que a ausência de documentos e/ou o preenchimento incorreto de informações estão entre os principais problemas detectados em prestações de contas.

Observa-se que a própria norma N-OPE-037/14, que estabelece procedimentos diferenciados de análise para as prestações de contas de acordo com o valor do instrumento, é um reflexo da insuficiência dos recursos tecnológicos de que a Finep dispõe para o acompanhamento financeiro dos instrumentos não reembolsáveis. Basta verificar que o procedimento de análise mais acurado exigido pela norma é a correlação do rol de despesas com o extrato bancário, o que poderia ser feito via sistema de informação (item detalhado na seção “D”).

Os controles internos da unidade são tão deficientes que, atualmente, muito provavelmente em razão da insuficiência dos recursos humanos e materiais alocados pela estatal no acompanhamento financeiro dos instrumentos não reembolsáveis, a Finep sequer exige dos beneficiários dos recursos repassados a apresentação de documento fiscal capaz de comprovar o gasto. Esses documentos somente são analisados, por amostragem, quando há visita de fiscalização.

Apenas em maio de 2017, já considerando a recém editada Portaria Interministerial nº 424/2016, a Diretoria da Finep, por meio da Resolução RES/DIR/0137/2017, aprovou “a implantação do Sistema de Convênios - SICONV, do Governo Federal, como sistema de gerenciamento eletrônico dos convênios, termos e acordos de cooperação celebrados pela Finep, para execução de programas, projetos e atividades que envolvam a transferência de recursos”. A decisão atribuiu à Diretoria de Gestão Corporativa - DGES a responsabilidade para coordenar a implantação do sistema. A DGES dividiu a implantação do SICONV em “(...) duas fases na qual a primeira



consiste dos primeiros acessos liberados para a Tecnologia da Informação e a segunda fase consiste na adaptação dos processos da empresa e uso da ferramenta pelas demais áreas". De acordo com o Memo/DPC/0635/2017, "somente novos projetos ingressarão no SICONV, uma vez que este prevê a gestão de todo o processo ponta a ponta, desde a elaboração do edital até sua efetiva conclusão e aprovação técnica e financeira". Contudo, não há sequer previsão para a finalização do projeto de implantação do sistema.

No âmbito do Projeto "Soluções Integradas para prestações de contas dos convênios, acordos e termos de cooperação", a Finep, em relação à vertente "tecnologia da informação", predispôs-se a "prover soluções para o processamento eletrônico das tarefas, documentos e informações que assegurem eficiência e eficácia, integridade, transparência e economicidade à gestão de convênios, termos e acordos de cooperação". Nesse sentido, a Finep está, pelo menos desde 2015, desenvolvendo ferramenta – Portal do Cliente - para acompanhamento financeiro dos instrumentos não reembolsáveis não incluídos no SICONV (que abarca até o momento toda carteira não reembolsável).

De acordo com a estatal, a primeira etapa do módulo de prestação de contas do Portal do Cliente abarca somente a etapa de acompanhamento financeiro de projetos (pós contratação). A Finep explica que "esta etapa permite ao cliente o preenchimento de informações de prestações de contas diretamente no sistema e contém uma série de travas e críticas que impedem o preenchimento equivocado de informações (ex: lançamento de itens não previstos no plano de trabalho, valores em desacordo com o previsto nas rubricas, etc...), bem como incompleto (campos necessários à prestação de contas não preenchidos ou preenchidos parcialmente)". Segundo a estatal, "o Portal se concentrará na análise de convênios já assinados pela Finep".

Em síntese, há de se observar que, desde 2008, a estatal optou por não utilizar sistema disponibilizado pelo Governo Federal e, a despeito do esforço dos analistas do DPC, tem gerido de forma rudimentar os instrumentos não reembolsáveis. Diante da latente impossibilidade de gerir tais instrumentos de forma manual, a Finep resolveu construir ferramenta para o acompanhamento financeiro. Até o fim de 2016, tal ferramenta interna não estava concluída. Em 2017, a estatal decidiu, enfim, adotar o SICONV como solução tecnológica para gerenciamento dos futuros instrumentos não reembolsáveis, sem abandonar o desenvolvimento da tal ferramenta interna, que será utilizada somente para os instrumentos já firmados.

Com base no exposto, fica evidente que se a decisão de utilizar o SICONV tivesse sido tomada antes, ainda que não fosse normativamente obrigatória, recursos públicos poderiam ter sido economizados, uma vez que o Portal do Cliente tornar-se-ia desnecessário. Além disso, a adoção do SICONV poderia ter contribuído para o aumento da produtividade do DPC e, conseqüente, diminuição do passivo de prestação de contas da estatal.

Ademais, para finalizar este tópico, destaca-se que a adoção do SICONV seria benéfica também porque retiraria do DPC o ônus de realizar treinamentos aos beneficiários dos instrumentos não reembolsáveis. A unidade realizou apenas um treinamento em 2016 e um em 2017, o que, diante da quantidade de recursos repassados pela Finep, é ainda incipiente. Por ser uma ferramenta amplamente utilizada no Governo Federal, o treinamento do SICONV já é disponibilizado, inclusive em versão de ensino à distância – EAD, pelas escolas vinculadas ao Poder Executivo Federal.

D. Oportunidade de melhoria na norma N-OPE-037/14, a partir do disposto na Portaria Interministerial nº 424/2016 e no item 9.4.3. do Acórdão nº 3.235/2017 – TCU – 2ª Câmara

Se por um lado, o órgão de controle interno reconhece o esforço da Finep em aperfeiçoar o normativo que regulamenta o acompanhamento financeiro dos instrumentos não reembolsáveis (conforme disposto em item específico deste relatório), por outro, cabe observar que a norma N-



OPE-037/14 ainda pode ser lapidada, considerando especialmente a expectativa da adoção de solução tecnológica para o acompanhamento financeiro dos instrumentos não reembolsáveis.

É preciso observar que a adoção do SICONV e/ou de outra solução tecnológica capaz de automatizar determinadas funções, por si só, demandará ajustes na norma N-OPE-037/14. Atualmente, a Finep adota procedimentos de análise financeira que variam com materialidade do instrumento firmado (Faixa 1: até R\$ 1 milhão; Faixa 2: de R\$ 1 milhão até 3 milhões; Faixa 3: de 3 milhões até 9 milhões; Faixa 4: acima R\$ 9 milhões), conforme quadro a seguir.

Quadro 6: Norma de Acompanhamento Financeiro N-OPE-037/14 – Rev 01

	N-OPE 037 (Versão 1)			
	Fx 1	Fx 2	Fx 3	Fx 4
RTF Aprovado	x	x	x	x
GRU de devolução	x	x	x	x
Relação de Bens Adquiridos	x	x	x	x
Formulários de Prestação de Contas	x	x	x	x
Extratos bancários da conta-corrente	x	x	x	x
Extratos bancários da aplicação financeira	x	x	x	x
Declaração	x	x	x	x
Recibo da DOACI	x	x	x	x
Realização de gastos em rubricas apoiadas para o projeto (FINEP e contrapartida)	x	x	x	x
Inexistência de pagamento à participe (FINEP e contrapartida)		x	x	x
Realização de gastos em rubricas apoiadas (FINEP) até 30% superior ao previsto		x	x	x
Mapa de cotação/licitação			x	x
Conciliação Bancária				x

Fonte: Apresentação realizada pela Finep à CGU

Essa opção normativa da estatal foi feita em um cenário (exercício de 2014) em que a área responsável pelo acompanhamento financeiro não tinha expectativa de ter à sua disposição qualquer ferramenta tecnológica capaz de otimizar sua atuação. Com o advento da Resolução RES/DIR/0137/2017, esse cenário mudou.

Procedimentos até então considerados “complexos” pela norma da Finep, como a conciliação bancária, que atualmente é realizada apenas no acompanhamento de instrumentos com valores superiores a R\$ 9 milhões (faixa 4), serão automatizados. Ademais, como já exposto, os documentos comprobatórios da despesa (notas fiscais, RPAs, etc.), que somente eram analisados pela Finep, por amostragem, nas visitas de fiscalização, passarão a ser obrigatoriamente incluídos no SICONV.

Nesse novo cenário, a definição de procedimentos de análise financeira variando com materialidade do instrumento passa a ser algo secundário, haja vista que as atuais verificações realizadas pelos analistas do DPC passarão a ser, em grande parte, realizadas via solução tecnológica. A preocupação da área responsável pelo acompanhamento financeiro será muito mais a elaboração de uma adequada amostra de visitas de fiscalização, considerando critérios de criticidade, inclusive aqueles já previstos na norma N-OPE-037/14.

Importante observar que os dispositivos da recém editada Portaria Interministerial nº 424/2016 corrobora o disposto no parágrafo anterior. A norma em questão - que tem como uma de suas bases a utilização do SICONV como ferramenta para atos e os procedimentos relativos à formalização, execução, acompanhamento, prestação de contas e informações acerca de tomada de contas especial dos instrumentos e termos de parceria – também prevê a adoção de regime simplificado para celebração, execução, acompanhamento e a prestação de contas de instrumentos de menor materialidade. Em relação ao acompanhamento e à prestação de contas, a Portaria Interministerial



nº 424/2016 diferencia os instrumentos de maior e menor materialidade, respectivamente, pela necessidade ou não de realização de visitas de fiscalização (e pela frequência dessas visitas).

Nessa toada, entende-se que, respeitadas as especificidades da Finep e das orientações editadas pelo FNDCT, uma vez implementado o SICONV, a revisão da norma N-OPE-037/14 deve levar em consideração a Portaria Interministerial nº 424/2016. Trata-se, inclusive, de uma forma de se alinhar ao entendimento da Corte de Contas, que, especialmente no item 9.4.3. do Acórdão nº 3.235/2017 – TCU – 2ª Câmara, foi taxativa ao determinar a Finep “*a análise de todos os documentos que irão compor a prestação final de contas, sendo vedada a adoção de procedimentos que retirem da análise parte do conteúdo e/ou prevejam a tomada de decisão por meio de declarações do próprio convenente*”.

Causa

Pelo menos até o encerramento de 2016, os gestores da Finep não demonstraram priorizar o acompanhamento financeiro dos instrumentos de repasse celebrados pela estatal, postergando injustificadamente a adoção de ações capazes de resolver as fragilidades recorrentemente apontadas pelos órgãos de controle.

Manifestação da Unidade Examinada

A unidade foi instada a se manifestar sobre os apontamentos do controle por meio da Solicitação de Auditoria nº 201701441/11. Em resposta, a unidade examinada informou que:

“A recessão econômica ocorrida nos últimos anos resultou também numa redução nas contratações de convênios, subvenções e reembolsáveis realizados pela FINEP, notadamente nos últimos 12 meses.

Isso tem resultado numa diminuição do número de novos contratos a serem acompanhados e também numa melhor distribuição de tempo entre os contratos em vigor e em encerramento por parte dos analistas.

Soma-se a este fato a inclusão de metas de desempenho para o DPC, e melhorias de processos internos implementados nos últimos 6 meses.

Como resultado, obteve-se os seguintes números de contratos em estoque apenas nos últimos 8 meses:

- 1. Redução em 18,0% no número Convênios;*
- 2. Redução em 17,7% no número de Subvenções;*
- 3. Redução em 29,3% no número de Reembolsáveis*

Quanto ao envio de documentação para abertura de TCE's, foram enviados 44 Convênios e 11 Subvenções até agosto de 2017.

Como pode ser verificado, a melhoria de desempenho do DPC unido a redução da entrada de novos contratos tem proporcionado uma significativa redução de estoques, mesmo não ocorrendo aumento da equipe.”

De forma adicional, após a realização da Reunião de Busca Conjunta de Soluções, a unidade se manifestou no âmbito do Ofício PRES/009989/2017, de 1º de novembro de 2017. Os argumentos apresentados pela unidade foram replicados a seguir.

“A Diretoria Executiva da Finep aprovou, em 26/05/2017, a adoção do SICONV como sistema de gerenciamento eletrônico de convênios, termos e acordos de cooperação celebrados pela Finep, delegando à Diretoria de Gestão a coordenação da implantação do sistema. A partir daí, foram mantidos contatos com a Diretoria de Transferências Voluntárias do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP) para a concessão de acesso de usuários da Finep ao SICONV, o



que foi realizado em julho de 2017, e para entendimento mútuo das funcionalidades do sistema vis à vis as necessidades específicas de um processo de gestão de convênios de P&D.

Nos dias 12 e 13 de setembro, um grupo de analistas da Finep participou de reunião em Brasília com a diretora de Transferências Voluntárias e os coordenadores-gerais de Normas e Processos, Plataforma Tecnológica das Transferências Voluntárias e de Atendimento e Serviços do MP. Foram feitas apresentações dos aspectos funcionais, normativos e de governança do SICONV e das características inerentes ao fluxo operacional não reembolsável do FNDCT. Em uma análise preliminar a partir das discussões travadas, o modelo de negócio (esteira operacional) de aplicação dos recursos do FNDCT, com o regramento legal pertinente aos convênios voltados para Ciência, Tecnologia e Inovação, possui especificidades não atendidas, até o momento, pelo SICONV. O Departamento de Transferências Voluntárias do MP corroborou o entendimento de que adaptações são requeridas e necessárias para que as operações do FNDCT sejam realizadas através do SICONV.

Discutiu-se o desenvolvimento de um módulo transitório, com esforço mínimo necessário para compatibilizar as atividades do FNDCT com as esteiras do SICONV, através da criação de uma esteira híbrida entre dois ou mais módulos pré-existent no sistema que permita, minimamente, o trânsito limitado dos recursos do FNDCT, com objetivo de entrada em operação em 2018. Em paralelo, buscar-se-ia o desenvolvimento de uma esteira específica para atendimento pleno (versão full) dos requisitos de negócios que sirvam às diversas tipologias e requerimentos do FNDCT e seu respectivo regramento legal.

É importante registrar que há efeitos colaterais previstos. Esse modelo transitório, além de ter alta complexidade em sua construção, exigirá a realização de processo de trabalho dobrado, ou seja, a Finep terá que realizar o processo decisório internamente e replicá-lo no SICONV, assim como os seus clientes. Será necessária a manutenção de dois sistemas paralelos para que a Finep possa garantir a totalidade das informações de uma determinada Chamada Pública, por questão de segurança jurídica.

Sob o aspecto de normatização, serão necessários estudos para a realização de adaptações de regramento (Portaria Interministerial) para compatibilizar as atividades previstas no arcabouço legal de inovação com o arcabouço legal do SICONV, de forma a viabilizar a criação de uma esteira específica (Convênios de P&D) para transitar os convênios financiados pelo FNDCT, aos moldes do que já ocorre com outros órgãos, tais como o Ministério da Defesa.

Na semana seguinte, aproveitando uma oportunidade de agenda do Coordenador-Geral de Atendimento e Serviços do MP, (...), realizou-se uma videoconferência de quatro dias entre ele e uma equipe estendida de analistas da Finep, contemplando as diversas unidades que participam do fluxo operacional não reembolsável, com o objetivo de aprofundar o conhecimento do SICONV e apontar as necessidades de alterações no sistema de modo a possibilitar a operação dos convênios do FNDCT. Devido à complexidade do assunto, não foi possível esgotar todas as etapas previstas no treinamento. Ficou combinado que novas rodadas de conversas entre as duas instituições seriam agendadas.

Espera-se agora que uma reunião de alinhamento e estratégia entre a Diretoria da Finep e a Diretoria de Transferências Voluntárias do MP sele o acordo para se iniciar o trabalho de especificação da esteira operacional a ser desenvolvida no SICONV para convênios de P&D, com cronograma bem definido e exequível.

(...)

Adicionalmente, apresentamos a seguir descrição sobre o status atualizado do módulo de Prestação de Contas de Convênios do Portal do Cliente, que demonstra o avanço realizado em 2017 quanto aos convênios ativos em carteira:



1. *O mesmo foi lançado para todos os clientes em 06/09/2017, tendo ampla divulgação via site da FINEP e mídias sociais tais como LinkedIn e Facebook (<http://finep.gov.br/noticias/todas-noticias/5531-modulo-de-prestacao-de-contas-ia-estadisponivel-no-portal-do-cliente>, <https://portaldocliente.finep.gov.br/pcweb/view/login/login.finep>);*
2. *Conjuntamente foi lançado seu manual de utilização, anexo a este documento;*
3. *A primeira capacitação de clientes externos está agendada para os dias 21 e 22/11/2017 na sede da Finep com ampla divulgação via site da FINEP e mídias sociais tais como LinkedIn e Facebook (<http://finep.gov.br/noticias/todas-noticias/5556-fineD-oferececapacitacao-para-portal-do-cliente>);*
4. *O referido módulo possui requisitos funcionais que limitam o envio das prestações de contas contendo erros formais, tais como:*
 - *Envio de informações incompletas;*
 - *Envio de despesas em datas fora do PUR e do período de análise;*
 - *Despesas em rubricas não previstas, etc.*
5. *Erros formais desta natureza representam entre 40% e 50% dos erros encontrados por um analista quando da análise da prestação de contas de convênios;*
6. *Com isso, o sistema critica a prestação de contas antes mesmo de seu encaminhamento à Finep, prevenindo o dispêndio de tempo por parte do analista na análise de impropriedades de baixa complexidade, liberando o seu tempo para a análise de impropriedades de natureza financeira;*
7. *Quanto à afirmação de "Insuficiência de controles internos aplicáveis ao acompanhamento financeiro dos instrumentos celebrados pela FINEP " assim como a recomendação de "Dotar a área responsável pelo acompanhamento financeiro dos instrumentos não reembolsáveis de recursos humanos suficientes para o cumprimento do objetivo de garantir que os recursos públicos sejam corretamente aplicados ", temos a informar que:*
8. *A Superintendência de Gestão Financeira - AGEF, desde setembro/2016, quando assumiu a gestão do Departamento de Prestação de Contas - DPC, tem buscado proporcionar ao departamento uma melhoria em sua eficiência. Para tanto foram instituídos indicadores de maneira a permitir um melhor monitoramento não somente dos indicadores operacionais, mas também de indicadores gerenciais;*
9. *Estes indicadores foram instituídos em novembro/2016 e desde então tem sido realizadas reuniões mensais de acompanhamento não somente com o DPC, mas também com as demais gerências subordinadas à AGEF;*
10. *Os indicadores e as discussões durante as reuniões de acompanhamento mostraram inicialmente a possibilidade de ajustes nos processos de acompanhamento dos projetos, tais como nos prazos e formas de comunicação com os convenientes, nas datas de registro na movimentação de documentos, na priorização de análise de projetos, etc, medidas estas implementadas desde então;*
11. *Também foi aprimorado o processo de avaliação dos analistas e técnicos do setor em função do seu desempenho perante os prazos de análise e qualidade da análise realizada, aprovado em 2016 pela CGU, mas que ainda se encontra em desenvolvimento, em função das mudanças realizadas nas normas de acompanhamento e fiscalização financeira de projetos, que tem impactado diretamente no tempo de realização da atividade;*
12. *Com a implementação de indicadores operacionais e de desempenho adequados ao DPC foi possível a definição de metas. Assim sendo, a partir de fevereiro de 2017 o DPC já possuía*



como uma de suas metas a redução mínima de 10% em seu estoque de projetos ativos em carteira em 2017, dado que deveria ocorrer um grande incremento de encerramentos de projetos a partir deste ano, podendo implicar em um significativo aumento em seus estoques;

13. Entretanto, os indicadores demonstraram que até setembro/2017 havia ocorrido uma redução nos estoques (número de projetos encerrados x número de prestação de contas de projetos concluídas) de 17,6% nos Convênios, de 19,67% nas Subvenções e de 30,57%) nos Reembolsáveis pela mesma equipe de acompanhamento do DPC, o que demonstra terem sido efetivas as adequações implementadas desde o final de 2016, tendo sido utilizados os procedimentos de análise constantes da N-OPE-037/14 (Norma de Análise Financeira de Convênios e Termos de Cooperação) aprovados pela CGU em 18/04/2016 em sua OS 201501326, Identificação 142084.

[...]

14. Entretanto, em setembro de 2017, após o julgamento dos recursos referentes à publicação do Acórdão-TCU-3235/2017 - T Câmara, o acompanhamento financeiro dos projetos pelo DPC passou a ser totalmente realizado considerando-se a Faixa 4 de análise constante da N-OPE-037/14, conforme recomendação do TCU para o critério da reanálise dos 1.668 projetos encerrados. Dessa maneira, unificou-se a forma de análise a ser realizada para os projetos ativos e para os encerrados com base na Resolução CD-FNDCT nº 01/2014;

15. Passou-se então a avaliar os resultados desta alteração de processos, antes da efetivação de uma alteração final na norma de análise em vigor;

16. Conforme pode ser verificado nos resultados apontados nos indicadores de desempenho do DPC, as metas de redução de estoques de projetos em análise em 10% em 2017 foram amplamente superados ainda no primeiro trimestre de 2017. Quando deveriam ser obtidos apenas em dezembro/2017, mostrando que as medidas implementadas surtiram o devido efeito;

17. No entanto, a mudança de regras de acompanhamento a partir de setembro de 2017 implicou em uma maior amplitude de tempo na verificação de documentos, o que está gerando uma demora maior no encerramento do acompanhamento pela unidade, conforme pode ser verificado no indicador de set/2017 para Convênios, com a conclusão de apenas um processo;

18. Esclarecemos também que somente poderá ser avaliado adequadamente o desempenho nas análises após pelo menos 90 dias de coleta de dados, devendo, esta, ser concluída em dezembro de 2017;

Informamos ainda que os indicadores não são apresentados como relatórios formais, mas sim em forma de slides nas reuniões mensais com a presença de todos os gerentes subordinados à AGEF. Nestas reuniões os resultados das unidades são compartilhados com os demais gerentes e são apresentadas justificativas sobre os principais fatos e indicadores.”

Análise do Controle Interno

Os argumentos apresentados pela unidade, em geral, não refutam os apontamentos feitos pela equipe de auditoria, mas revelam as ações que a estatal tem adotado, a partir de 2017, no sentido de aperfeiçoar os controles referentes ao acompanhamento financeiro dos recursos repassados a terceiros e, assim, sanar as fragilidades ora apontadas.

Inicialmente, a unidade examinada argumenta que, especialmente, em virtude da redução das contratações de convênios, subvenções e reembolsáveis nos últimos doze meses, mas considerando também uma suposta melhoria no desempenho do DPC, o estoque de prestações de contas reduziu em 2017.

A alegada redução de contratações foi abordada no subitem “A” (Contextualização). Assim, fica claro que o controle interno entendeu adequadamente o atual contexto em que a Finep está inserida.



O controle interno, contudo, não parou nesse diagnóstico. O ponto de auditoria identifica que, no atual contexto de redução das contratações, a estatal tem a oportunidade de solucionar seu histórico problema de significativos passivos de prestação de contas, atacando, por exemplo, o apontado no subitem “B” (Insuficiência dos recursos humanos alocados no acompanhamento financeiro dos repasses realizados).

Por isso, está se recomendando à unidade que institua uma política de realocação de empregados, levando em consideração dados históricos e estimativas de captação, desembolso e de acompanhamento técnico e financeiro de projetos. O que se espera é que a Finep tenha uma postura proativa, e não inercial, direcionando os esforços de seus analistas para avaliação de prestações de contas nos períodos em que a demanda por recursos for menor. Até mesmo porque, com a recuperação econômica do país e tendo em conta a importância da pesquisa e da inovação para o desenvolvimento econômico e social do Brasil, a estatal, em um futuro próximo, pode vir a ser novamente demandada nos níveis de anos anteriores.

Cabe destacar que, em plano de ação elaborado para atender o disposto no item 9.7.1. do Acórdão TCU nº 3.235/2017, a Finep indica que para reanalisar as prestações de contas encerradas sob a égide da IT-OPE-018/14 fará o remanejamento de pessoal de seu quadro, nos moldes do ora recomendado pelo controle interno. Ademais, conforme será detalhado no item 3.2.1.1 do presente relatório, para reanalisar as citadas prestações de contas, a Finep planeja realizar a contratação de trabalho temporário, nos moldes da Lei nº 6.019/74, alterada pela Lei nº 13.429/2017. Tratam-se de ações que, se adequadamente conduzidas pelos gestores da estatal, têm o fito de mitigar a fragilidade apontada no subitem “B” (Insuficiência dos recursos humanos alocados no acompanhamento financeiro dos repasses realizados).

No que concerne às alegadas melhorias “*de desempenho do DPC*” e “*de processos internos implementados nos últimos 6 meses*”, há de se fazer ressalvas, uma vez que a redução do passivo não significa necessariamente a melhoria do desempenho. Os exames realizados não evidenciaram tais melhorias. Ao contrário, o que se verificou foi que o desempenho do DPC, com a revisão da primeira versão da norma N-OPE-037/14, caiu. Além disso, verificou-se que a quantidade de instrumentos que terão seu prazo de execução finalizados em 2017 e 2018 e o passivo gerado a partir das normas N-OPE-037/14 (versão inicial) e IT-OPE-018/14 impactarão significativamente o DPC. Ademais, vale observar que a própria unidade afirma que, a partir de setembro de 2017, passou a analisar as prestações de contas com base na Faixa 4 da norma N-OPE-037/14, o que “*está gerando uma demora maior no encerramento do acompanhamento pela unidade*”.

No que tange ao subitem “C” (Insuficiência dos recursos materiais alocados no acompanhamento financeiro dos repasses realizados), a Finep afirma que, em setembro de 2017, o módulo de prestação de contas de convênios do Portal do Cliente foi lançado para todos os clientes. A despeito de não ter sido objeto da presente auditoria, a implantação do módulo em questão, se realizado conforme descrito na manifestação da unidade, poderá otimizar o acompanhamento financeiro dos repasses realizados pela estatal.

Por outro lado, a Finep pondera que, diante das especificidades dos recursos por ela geridos, a implementação do SICONV demandará ações adicionais dos gestores da ferramenta e da própria estatal. A unidade afirma que, em novembro de 2017, realizará “*uma reunião de alinhamento e estratégia entre a Diretoria da Finep e a Diretoria de Transferências Voluntárias do MP sele o acordo para se iniciar o trabalho de especificação da esteira operacional a ser desenvolvida no SICONV para convênios de P&D, com cronograma bem definido e exequível*”. Esse cronograma será acompanhado pelo órgão de controle interno, no âmbito do plano de providências permanente.

Quanto ao item “D” (Oportunidade de melhoria na norma N-OPE-037/14, a partir do disposto na Portaria Interministerial nº 424/2016 e no item 9.4.3. do Acórdão nº 3.235/2017 – TCU – 2ª Câmara), o que se observa é que, na prática, a própria unidade já promoveu alterações nos procedimentos da norma N-OPE-037/14.



A Finep afirma que (i) a partir de setembro de 2017, passou a analisar as prestações de contas com base na Faixa 4 da norma N-OPE-037/14, alinhando-se ao item 9.4.3. do Acórdão nº 3.235/2017 – TCU – 2ª Câmara, e (ii) está analisando os efeitos dessa mudança, para então alterar (novamente e) definitivamente a norma N-OPE-037/14.

É importante que essa nova revisão leve em consideração, também, os efeitos da adoção das soluções tecnológicas (módulo de prestação de contas do Portal do Cliente e SICONV) no acompanhamento financeiro dos recursos repassados e o disposto na Portaria Interministerial nº 424/2016, bem como seja feita em um prazo razoável, de modo a não tornar perene a atual divergência entre a prática e a normatização interna.

Recomendações:

Recomendação 1: Encaminhar à Controladoria o cronograma de implementação do Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse/SICONV, bem como reportes semestrais sobre o estágio dessa implementação.

Recomendação 2: Instituir política de realocação de empregados no âmbito da Finep, levando em consideração dados históricos e estimativas de captação, desembolso e de acompanhamento técnico e financeiro de projetos.

Recomendação 3: Reavaliar a norma N-OPE-037/14, a partir do exposto neste relatório e considerando, especialmente, os efeitos da adoção das soluções tecnológicas no acompanhamento financeiro dos recursos repassados pela Finep, bem como o disposto no item 9.4.3. do Acórdão nº 3.235/2017 ? TCU ? 2ª Câmara e na Portaria Interministerial nº 424/2016 (e suas alterações).

3 CONTROLES DA GESTÃO

3.1 CONTROLES INTERNOS

3.1.1 AUDITORIA DE PROCESSOS DE CONTAS

3.1.1.1 INFORMAÇÃO

Histórico das recomendações incluídas nos itens 3.1.1.1 e 3.1.1.5 do Relatório CGU nº 201503445 e determinações constantes nos itens 9.4.3 e 9.4.4 do Acórdão nº 3.235/2017 - TCU - 2ª Câmara

Fato

Deste ponto em diante do relatório, verifica-se (i) se a Finep implementou as recomendações consignadas nos itens 3.1.1.1 e 3.1.1.5 do relatório de auditoria CGU nº 201503445⁸ (referente à auditoria anual de contas de 2014); e (ii) a aderência dos procedimentos de análise de prestações de contas adotados pela Finep ao disposto no recém editado Acórdão nº 3.235/2017 – TCU – 2ª Câmara.

A título de contextualização, cumpre informar que até 2013 a Finep possuía um passivo volumoso e crescente de prestações de contas a aprovar após o prazo regular. Com o objetivo de sanar esse problema, em 2014, a estatal editou as normas N-OPE-037/14, de 06/06/2014, e IT-OPE-018/14, de 05/11/2014, as quais respectivamente, estabeleciam (i) critérios e procedimentos para as modalidades de prestações de contas, análise da prestação de contas e encerramento de convênios, e (ii) procedimento especial para análise da prestação de contas de convênios que preenchem os requisitos especificados.

⁸ Disponível em http://www.finep.gov.br/images/aceso-a-informacao/Contas2014_Relatorio_Certificado_Parecer_CGU_FINEP.pdf.



Por meio da Nota Técnica nº 1.153/2014/DICIT/SFC/CGU-PR e do Relatório nº 201503445, a CGU identificou que a normatização editada pela Finep tinha as seguintes inconsistências: (a) inadequação do critério utilizado para categorização do estoque de convênios e contratos de subvenção em ativo e passivo; (b) inadequação da amostragem estatística aleatória; (c) fragilidade na definição das faixas de valores; (d) fragilidade na definição da avaliação dos fatores de criticidade; (e) insuficiência dos procedimentos definidos para a análise da prestação de contas dos convênios; (f) fragilidades na metodologia de fiscalização financeira; (g) indefinição do prazo adicional concedido para o conveniente apresentar prestação de contas; e (h) ausência de previsão de regularização dos bens adquiridos quando da análise da prestação de contas final dos convênios.

Diante disso, no âmbito do Relatório nº 201503445, de dezembro de 2015, o órgão de controle interno recomendou à Finep que revisasse os normativos internos N-OPE-037/14 (item 3.1.1.1 do citado relatório) e IT-OPE-018/14 (item 3.1.1.5 do citado relatório). Em 11/03/2016, a Finep aprovou a revisão do normativo N-OPE-037/14, tendo o normativo IT-OPE-018/14 sido revogado. O posicionamento da CGU atinente à versão revisada dos normativos em questão foi detalhado no próximo item do relatório de auditoria, mas em suma, o órgão de controle interno entendeu que, com algumas ressalvas, as recomendações constantes nos itens 3.1.1.1 e 3.1.1.5 do Relatório nº 201503445 foram atendidas pela Finep.

Em 11/04/2017, o Tribunal de Contas da União, ao analisar a prestação de contas do exercício de 2014 dos gestores da Finep, aprovou o Acórdão nº 3.235/2017– 2ª Câmara, tendo exarado determinações - à Secretaria Federal de Controle Interno (itens 9.3.1 e 9.3.2 do Acórdão) e à Finep (itens 9.4.3 e 9.4.4) - especificamente voltadas às revisões das normas N-OPE-037/14 e IT-OPE-018/14 (o que será melhor detalhado em item específico deste documento).

Em atendimento às determinações do TCU (itens 9.3.1 e 9.3.2), o órgão de controle interno encaminhou à Corte de Contas a Nota Técnica nº 1.195/2017/NAC1/RJ/Regional/RJ.

3.1.1.2 INFORMAÇÃO

Atendimento às recomendações consignadas nos itens 3.1.1.1 e 3.1.1.5 do Relatório de Auditoria CGU nº 201503445

Fato

No âmbito do acompanhamento do plano de providências permanente da Finep, a Controladoria emitiu os seguintes posicionamentos sobre o cumprimento das recomendações constantes nos itens 3.1.1.1 e 3.1.1.5 do Relatório de Auditoria CGU nº 201503445.

Recomendação do item 3.1.1.1: Revisar o normativo interno N-OPE-037/14, que trata da análise financeira de convênios e termos de cooperação, com base nos apontamentos apresentados neste relatório.

“A FINEP apresentou o Normativo Interno N-OPE 037/14 revisado. Desta forma, procedeu-se à análise do referido normativo, a fim de verificar se as sugestões apresentadas por este Órgão de Controle, no contexto do Relatório de Auditoria número 201501326, foram devidamente atendidas.

a) No que se refere ao critério para categorização do estoque de convênios e contratos de subvenção em ativo e passivo, observou-se que a FINEP alterou a definição de convênios do grupo passivo e passou a considerá-los como o conjunto de convênios com prazo de utilização de recursos (vigência) até 31/12/2014 e não encerrados no SIAFI. Assim, a FINEP passou a utilizar o critério da antiguidade de convênios, conforme sugerido pela CGU.

b) Com relação à amostragem estatística aleatória, antes da revisão, a norma estabelecia que, dentre os convênios classificados como “integrantes do passivo”, seria definida uma amostra, segundo critérios estatísticos, a ser aprovada por Resolução da Diretoria Executiva da FINEP. Assim, aqueles convênios que fizessem parte da amostra deveriam seguir os mesmos critérios de



análise de convênios do grupo ativo, enquanto aqueles que não integrassem a amostra seguiriam procedimento específico com critérios simplificados de encerramento.

Conforme o normativo atualizado, apenas os convênios enquadrados no rito especial, conforme Resolução Nº 02/2014 do CD/FNDCT, serão submetidos aos mesmos procedimentos aplicados aos convênios enquadrados na Faixa 1, e todos os demais processos de análise da prestação de contas e encerramento financeiro de convênios devem observar critérios, requisitos e procedimentos, com base nos valores previstos em cada instrumento. Assim, não há mais que se falar em amostragem estatística aleatória após a revisão do normativo. O item 2.1 do normativo apresentado, especifica que os critérios de análise serão aplicados de maneira indistinta entre ambos os grupos, ativo e passivo;

c) Sobre a definição das faixas de valores, observamos que a FINEP inseriu uma nova faixa de valor, passando a considerar um valor inferior para a primeira faixa, conforme sugerido pela CGU, conforme se segue: Faixa Valor Concedido no Convênio 1 Até R\$ 1.000.000,00 2 De R\$ 1.000.000,00 até R\$ 3.000.000,00 3 De R\$ 3.000.000,00 até R\$ 9.000.000,00 4 Acima de R\$ 9.000.000,00.

Em relação aos convênios com valores acima de R\$ 9 milhões, serão utilizados todos os critérios aplicáveis a faixa 1, 2 e 3, e, ainda a conciliação bancária, sendo realizada a correlação de cada uma das despesas lançadas na relação de pagamentos com o respectivo débito no extrato bancário, checando o valor lançado na prestação de contas, a existência de tarifas bancárias, possível realização de ressarcimento de despesas, e débitos / créditos não especificados na conta específica do convênio;

d) Quanto à fragilidade na definição da avaliação dos fatores de criticidade, o item 2.5.1 do novo normativo, estabelece que os convênios presentes nas três faixas de valores serão submetidos a avaliação de fatores de criticidade, que consistem na caracterização dos seguintes aspectos: a. Convênios de instituições que nunca operaram com a Finep; b. Convênios que tenham dispendido recursos na rubrica de “obras” e/ou “equipamentos nacionais e importados”; c. Convênios cujo dispêndio tenha ultrapassado ao menos 50% do total previsto até o momento do acompanhamento financeiro; d. Convênios em que a instituição conveniente possua mais de R\$50 milhões em convênios ativos celebrados com a Finep.

Nesse ponto, observamos que a FINEP alterou o critério instituído na letra “d”, alterando o valor de R\$ 100 milhões antes previsto, para R\$ 50 milhões, de forma a abranger um universo maior de convênios, conforme recomendado pela CGU. Porém, reiteramos nosso posicionamento no sentido de que o critério previsto no item “c” - com relação aos convênios cujo dispêndio tenha ultrapassado ao menos 50% do total previsto até o momento do acompanhamento financeiro, não é apropriado para a fase de análise de prestação de contas final do convênio, pois, neste momento, é esperado que o valor dispendido tenha se aproximado do valor previsto, e o percentual de 50% alcança a quase totalidade dos convênios. Além disso, a comparação entre valor previsto e realizado deve ser feita por rubrica e não considerar o valor total do convênio.

No que se refere ao item 2.5.2, a FINEP passou a considerar que, os casos com pelo menos dois dos aspectos de criticidade supracitados, em detrimento de três aspectos previstos no normativo anterior, serão analisados de acordo com os critérios da faixa de valor seguinte.

Em que pese a recomendação da CGU no sentido de que a simples ocorrência de qualquer uma das cinco situações ensejaria a necessidade de análise detalhada da prestação de contas, reconhecemos os avanços alcançados com a alteração normativa prevista no item 2.5.3, que passou a considerar os convênios de instituições que tiveram Tomada de Contas Especial (TCE) instauradas pela FINEP nos últimos 3 (três) anos, de forma isolada, para fins de aplicação do item 2.5.2. Ou seja, se o convênio foi firmado com uma instituição que teve Tomada de Contas



Especial instaurada pela FINEP nos últimos três anos, será analisado pelos critérios da faixa de valor seguinte, independentemente da existência de outro critério de criticidade;

e) Analisando os procedimentos definidos para a análise da prestação de contas dos convênios, verificou-se que a norma definiu novos procedimentos a serem realizados na análise da prestação de contas financeira, por faixa de valores, apresentando adequada correspondência entre a materialidade dos convênios e a criteriosidade da análise de prestação de contas.

Em relação às rubricas não previstas, a norma também foi alterada, passando a prever que a área operacional deverá se manifestar a respeito, favorável ou não, à realização da despesa. Outrossim, a norma limitou a extrapolação de gastos por rubrica prevista em até 30% do valor aprovado nas prestações de contas de convênios enquadrados na faixa 2, 3 e 4, sendo que caso o valor que ultrapasse esse limite deverá ser aprovado pela área operacional. Ocorre que, não restou claro no normativo os critérios aplicados aos convênios enquadrados na faixa 1, caso ocorra essa situação;

f) Quanto à metodologia de fiscalização financeira, verificou-se que o item 2.8.2 do normativo em questão foi alterado para atender à recomendação da CGU, no sentido de que a realização de visita de fiscalização deve ser obrigatória para os convênios alvo de apuração de denúncia ou de investigação por parte de órgão de controle, os convênios para os quais haja solicitação da área operacional responsável pelo seu acompanhamento, os convênios que tenham apresentado, em sua prestação de contas, despesas não autorizadas e passíveis de glosa em montante igual ou superior a 10% do total de despesas apresentadas e os convênios designados para fiscalização pela Diretoria Executiva da FINEP.

Ademais, a metodologia para quantificação e seleção da amostra para fiscalização financeira dos convênios também foi objeto de alteração. A esse respeito, a N-OPE 037/14, item 2.8.3, estabeleceu que após a identificação dos convênios alvos de fiscalização deverá ser verificada se esta relação obedece ao percentual mínimo definido, caso contrário será incluída a quantidade necessária para tal. Convênio Percentual Faixa 1 1,00% Faixa 2 2,00% Faixa 3 10,00% Faixa 4 25,00% Fonte: N-OPE-037/14

O item 2.8.7 estabelece que a quantificação e seleção da amostra serão feitas por prestações de contas consolidadas e conforme a seguinte sequência de critérios: a. Identificação do valor total previsto para cada rubrica, incluindo rendimentos de aplicação financeira; b. Quantificação do número de documentos comprobatórios a serem verificados em função da representatividade encontrada, conforme tabela a seguir: Participação % do documento fiscal no valor total da rubrica Quantidade de documentos a serem verificados Até 5% Entre 3 e 10 De 5% a 10% Entre 5 e 20 Acima de 10% todas Fonte: N-OPE-037/14

Assim, atendendo às recomendações deste Órgão de Controle, a FINEP absteve-se de considerar a representatividade de cada documento fiscal com relação ao valor previsto da rubrica para se definir a quantidade de documentos a serem verificados, passando a identificar apenas a representatividade da rubrica;

g) Em relação à apresentação da prestação de contas, o item 2.9.1 prevê que quando a prestação de contas não for encaminhada no prazo estabelecido no instrumento contratual firmado, o DPC emitirá correspondência estabelecendo o prazo máximo de 45 (quarenta e cinco) dias para sua apresentação, ou recolhimento dos recursos, incluídos os rendimentos da aplicação no mercado financeiro, quando couber, atualizados monetariamente e acrescido de juros de mora, na forma da lei. O normativo inovou no item seguinte, estabelecendo um prazo limite de 45 dias improrrogáveis para o conveniente solicitar a prorrogação do prazo para encaminhamento da prestação de contas, desde que o pedido seja recebido formalmente dentro do prazo vigente. Assim, os ponderamentos assinalados pela CGU em relação à indefinição do prazo adicional



concedido para o conveniente apresentar prestação de contas foram considerados pela FINEP na revisão do normativo;

h) Por fim, observou-se que a FINEP inseriu no novo normativo, em atendimento às ponderações da CGU, a previsão de regularização dos bens adquiridos quando da análise da prestação de contas final dos convênios. Conforme o item 2.10.1, a prestação de contas final só poderá ser encerrada após a regularização da situação patrimonial dos bens adquiridos nos casos em que houver a aquisição dos mesmos, prevista no plano de trabalho do instrumento contratual. Os critérios da doação de bens seguirão o previsto na IT-OPE-016/14.

Assim, diante de todo o exposto, consideramos suficientes os procedimentos aprovados pela FINEP por meio da N-OPE-37/14 para atestar a regular aplicação dos recursos públicos. No entanto, as considerações realizadas nos itens “d” e “e” ficam como sugestões para eventuais atualizações do normativo. Desta forma, consideramos atendida a recomendação.”

Recomendação do item 3.1.1.5: Revisar a IT-OPE-018/14, que trata do rito específico para análise financeira de convênios, com base nos apontamentos apresentados neste relatório.

“A FINEP informou que a IT-OPE-018/14 foi descontinuada. O DPC procedeu à revisão da norma OPE-037/14 incorporando os convênios enquadrados no rito especial, que serão analisados conforme os critérios definidos para os convênios da faixa 01 (convênios até R\$ 1.000.000,00), conforme descrito abaixo:

a. Formulários: assinados pelo dirigente da instituição conveniente ou ordenador de despesas formalmente designado;

b. Extratos bancários de conta corrente e de aplicação financeira para o período da prestação de contas: referentes aos dados bancários cadastrados para o convênio.

c. Guia de Recolhimento da União - GRU e comprovante de pagamento do saldo remanescente e não utilizado

d. Recibo da DOACI.

e. Realização de despesas (Finep e Contrapartida) apenas nas rubricas apoiadas para o projeto. Caso seja identificado pagamento em rubrica não prevista, este somente deverá ser aceito após manifestação favorável da área operacional.

f. Declaração assinada pelo dirigente da instituição conveniente ou ordenador de despesas formalmente designado nos termos do marco regulatório aplicável, conforme descrito no normativo.

Desta forma, consideramos atendida a recomendação. ” (excertos retirados da Nota Técnica nº 1.195/2017/NAC1/RJ/Regional/RJ)

Nesse sentido, o órgão de controle interno entendeu que, com algumas ressalvas, as recomendações constantes nos itens 3.1.1.1 e 3.1.1.5 do Relatório nº 201503445 foram atendidas pela Finep.

Especificamente, no que concerne ao tratamento dado aos denominados “convênios enquadrados no rito especial”⁹, que, com a revogação da IT-OPE-018/14, passaram a ser analisados conforme os critérios definidos para os convênios da faixa 01 (até R\$ 1 milhão), cabe observar que, entre os 364 instrumentos nessa situação (~ R\$ 520 milhões), em 85 casos (~ R\$ 430 milhões) o valor do instrumento é superior a R\$ 1 milhão.

⁹ Convênios celebrados até 31/12/2007 e cujo prazo de utilização de recursos esteja encerrado até 31/12/2013.



Nesses casos, a Finep está adotando procedimento mais simplificado do que o disposto na norma N-OPE 037/2014 para analisar a prestação de contas final dos demais ajustes firmados. Na avaliação da equipe de auditoria, isso também merece ser ressaltado e, na próxima revisão da norma N-OPE 037/2014, já recomendada em ponto específico deste relatório, ser revisto.

Conforme informado pela Finep no bojo do Ofício PRES/009989/2017, de 1º de novembro de 2017, na prática, pelo menos desde de setembro de 2017, as análises das prestações de contas dos convênios não estão seguindo rigorosamente o disposto na atual versão da norma N-OPE 037/2014. A unidade, na tentativa de cumprir o Acórdão TCU nº 3.235/2017 - 2ª Câmara, passou a analisar todas prestações de contas com base nos quesitos da Faixa 4 da norma N-OPE 037/2014. Ou seja, de acordo com a unidade, desde setembro de 2017 todas as prestações de contas são analisadas com o mesmo grau de profundidade, independentemente da criticidade ou materialidade do convênio. A norma N-OPE 037/2014, contudo, ainda não foi revista para refletir a atual prática adotada. A Finep afirma que vai “*avaliar os resultados desta alteração, antes da efetivação de uma alteração final da norma de análise em vigor*” (Ofício PRES/009989/2017).

3.2 CONTROLES EXTERNOS

3.2.1 ATUAÇÃO DO TCU/SECEX NO EXERCÍCIO

3.2.1.1 INFORMAÇÃO

Cumprimento das determinações contidas nos itens 9.3.1, 9.3.2., 9.4.3, 9.4.4 e 9.7.1 do Acórdão TCU nº 3.235/2017 - 2ª Câmara

Fato

No que concerne às revisões das normas N-OPE-037/14 e IT-OPE-018/14, no bojo do Acórdão nº 3.235/2017 – 2ª Câmara, o TCU determinou ao órgão de controle interno e à Finep que:

Quadro 7: Resumo das determinações constantes nos itens 9.3.1, 9.3.2, 9.4.3 e 9.4.4 do Acórdão 3.235/2017 – 2ª Câmara

Controle Interno	Finep
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 mera declarações do próprio convenente	9.4.3. observe que, na prestação de contas dos convênios com recursos do FNDCT, na modalidade não reembolsável pela Lei nº 11.540/2007, deve-se promover a análise de todos os documentos que irão compor a prestação final de contas, sendo vedada a adoção de procedimentos que retirem da análise parte do conteúdo e/ou prevejam a tomada de decisão por meio de declarações do próprio convenente, de modo a respeitar o art. 70, parágrafo único, da Constituição de 1988 e o art. 40 da IN-CD-FNDCT 1/2010;
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)	9.4.4. abstenha-se de incorrer na falha consistente em afronta, pela IT-OPE-018/14, dos valores da <i>accountability</i> , tendo em vista possibilitar a aprovação da prestação de contas de convênios com recursos do FNDCT, na modalidade não reembolsável pela Lei nº 11.540/2007, sem que o convenente seja obrigado a apresentar a documentação suficiente para a comprovação da regular aplicação dos recursos, além de não conter a previsão da realização de análise suficiente para concluir pela aprovação da prestação de contas;

Fonte: Acórdão nº 3.2.35/2017 – 2ª Câmara



Em adição, no item 9.7.1 do Acórdão em referência foi determinado:

“à Secex/RJ que autuassee o devido processo apartado de fiscalização, por cópia dos presentes autos, com vistas a promover o monitoramento da determinação contida no item 9.4.3 deste Acórdão, devendo a unidade técnica promover as discussões e as tratativas necessárias junto à Financiadora de Estudos e Projetos (Finep) para que ela apresente o seu plano de ação com vistas a reanalisar a prestação de contas de todos os convênios aprovados com base na IT-OPE-018/14 e/ou Resolução CD-FNDCT nº 2/2014, contendo, no mínimo, as medidas a serem adotadas, os responsáveis para cada ação e o prazo para a sua implementação, que não deve ser superior a 12 (doze) meses”

No que toca aos itens 9.3.2 e 9.4.4, a revogação da IT-OPE-018/14 atende a determinação do TCU e, conforme exposto na Nota Técnica nº 1.195/2017/NAC1/RJ/Regional/RJ, também a recomendação insculpida no item 3.1.1.5 do Relatório CGU nº 201503445. Repisa-se apenas a ressalva feita no item anterior do presente relatório: 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. Na avaliação da equipe de auditores, isso precisa ser reavaliado na próxima revisão da norma. No entanto, como já afirmado, atualmente, a Finep está 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 mitiga a ressalva constante na assertiva anterior.

Quanto aos itens 9.3.1 e 9.4.3, a revisão da norma N-OPE-037/14 atendeu, com as ressalvas já expostas, a recomendação no item 3.1.1.5 do Relatório nº 201503445, o que foi informado à Corte de Contas por meio da Nota Técnica nº 1.195/2017/NAC1/RJ/Regional/RJ.

Apesar disso, verifica-se que o Tribunal entendeu que a Finep, à revelia do FNDCT, não poderia deixar de analisar parte dos documentos constantes na prestação de contas, como insistiu a versão revisada da norma N-OPE-037/14. De acordo com o relatório que suportou o referido Acórdão:

71. Como dito anteriormente, os recursos desses convênios são provenientes do FNDCT, devendo seguir a Lei 11.540/2007, que dispõe sobre o Fundo. Tal normativo estipula, em seu art. 5º, inciso III, que compete ao Conselho Diretor do FNDCT definir as normas para utilização do Fundo.

72. Desta feita, com base no normativo retrocitado, a IN-CD-FNDCT 1, de 25/6/2010, estabeleceu normas e diretrizes para a prestação de contas dos recursos do FNDCT, onde dispõe que a prestação de contas dar-se-á no prazo máximo de sessenta dias contados do término da vigência do convênio (art. 38), bem como estabelece listagem de documentos que farão parte da referida prestação de contas (art. 40).

73. Assim, pode-se concluir que todos os elementos que comporão a prestação de contas do convênio deverão ser analisados pelo tomador. Ou seja, não faz sentido a IN-CD-FNDCT 1/2010 disciplinar os documentos que comporão a prestação de contas e norma elaborada pela Finep, no caso, a N-OPE 037/2014, sopesar em cada convênio o que será e o que não será analisado.

74. Importa notar que não se quer dizer que os procedimentos de análise de cada documento que compõem a prestação não possam ser simplificados por normativo interno da Finep, mas que não há amparo legal para a retirada de análise de conteúdo dessas prestações de contas.

75. Assim, entende-se que não há amparo legal para o tomador, por normativo interno, reduzir a análise, por meio amostral, das prestações de contas, uma vez que tal procedimento permite a redução de análise de conteúdo de acordo com a classificação do convênio, afrontando o disposto no art. 5º, inciso III, da Lei 11.540/2007, c/c o art. 40 da IN-CD-FNDCT 1/2010. (sem grifo no original)

Nesse sentido, considerando o entendimento do Tribunal no Acórdão nº 3.235/2017 – 2ª Câmara, a versão revisada da norma N-OPE-037/14 não está em conformidade com o disposto no item 9.4.3 da referida decisão da Corte de Contas. Apesar disso, como já apontado no presente relatório,



há de se registrar que a Finep informou que, partir de setembro de 2017, passou a analisar todas prestações de contas com base nos quesitos da Faixa 4, alinhando-se, na prática, ao determinado pela Corte de Contas.

No que concerne ao item 9.7.1 do Acórdão nº 3.235/2017 – 2ª Câmara, destaca-se que, em 9 de outubro de 2017, a Finep encaminhou ao Tribunal de Contas da União uma versão atualizada do plano de ação referente à reanálise dos aproximadamente 1.700 processos de prestação de contas encerrados sob a égide da norma IT OPE 018/14. O plano de ação está estruturado na forma do quadro a seguir:

Quadro 8: Composição do plano de ação elaborado em atendimento ao item 9.7.1 do Acórdão nº 3.235/2017 – 2ª Câmara.

Fases	Componente	Descrição
FASE 1 - ESTRUTURAÇÃO	Instrumentos	Elaboração e aprovação dos documentos normativos para o estabelecimento dos procedimentos de execução da reanálise dos convênios encerrados.
	Recursos	Revisão do Programa de Dispêndios Globais – PDG 2018 para a provisão de recursos necessários à execução do plano de ação.
	Mapeamento	Etapa de mapeamento da carteira de convênios encerrados para verificação da completeza e conformidade dos documentos necessários ao cumprimento dos procedimentos e composição dos lotes de reanálise.
	Contratação Temporária	Elaboração dos documentos e realização do processo licitatório para contratação temporária da equipe complementar de execução da reanálise dos lotes de convênios encerrados.
	Mobilização e capacitação para reanálise	Mobilização da equipe temporária e capacitação nos instrumentos estabelecidos para o processo de reanálise.
FASE 2 – EXECUÇÃO E MONITORAMENTO	Execução de reanálise e desmobilização	Execução da reanálise dos lotes de convênios encerrados e desmobilização da equipe temporária ao final do prazo de contratação.
	Relatórios de monitoramento	Elaboração dos relatórios periódicos referentes aos processos de reanálise, encaminhamento e instrução de Tomadas de Contas Especiais, na forma dos instrumentos e da legislação em vigor.

Fonte: elaborado pela CGU, com base nas informações do Anexo 5 do Ofício PRES/009989/2017.

Em seu plano de ação, a estatal prevê dividir os convênios em cinco categorias: (i) convênios encerrados há mais de cinco anos e com valor atualizado de, no máximo, cem mil reais; (ii) convênios com documentação completa; (iii) convênios com documentação incompleta passível de análise; (iv) convênios com documentação a regularizar; e (v) convênios de instituições inativas. De acordo com a unidade, “*serão priorizados os convênios cujas datas de assinaturas são mais antigas e todos os convênios ligados às respectivas instituições convenientes*” (anexo 5 do Ofício PRES/009989/2017).

Como já adiantado neste relatório, para cumprir o plano de ação, a Finep pretende remanejar e mobilizar o pessoal do próprio quadro da estatal, bem como se utilizar da contratação temporária a que se refere a 6.019/74, alterada pela Lei nº 13.429/2017. Segundo a estatal, os empregados temporários serão supervisionados pelos analistas da Finep e terão as seguintes atribuições: (i) auxiliar na avaliação de prestação de contas financeira de convênios e termos de cooperação; (ii) auxiliar nas ações de regularização das prestações de contas e cobrança de documentos; (iii) desenvolver e preparar relatórios e planilhas inerentes à atuação; e (iv) elaborar resumos e preparar *checklists* sobre a documentação verificada.

De acordo com o cronograma encaminhado pela Finep, as ações consignadas em seu planejamento foram iniciadas em agosto de 2017 e deverão ser concluídas até outubro de 2019.



Certificado de Auditoria Anual de Contas



Secretaria Federal de Controle Interno

Certificado: 201701441

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

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

Município (UF): Rio de Janeiro/RJ

Exercício: 2016

1. Foram examinados os atos de gestão praticados entre 01/01/2016 e 31/12/2016 pelos responsáveis das áreas auditadas, especialmente aqueles listados no artigo 10 da Instrução Normativa TCU nº 63/2010.

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

3. Foi registrada a seguinte constatação relevante para as quais, considerando as análises realizadas, não foi identificado nexos de causalidade com atos de gestão de agentes do Rol de Responsáveis:

- Inexistência de indicadores capazes de mensurar a efetividade da atuação da unidade (item 1.1.1.1).

4. Nestes casos, conforme consta no Relatório de Auditoria, foram recomendadas medidas saneadoras.

5. No que tange à certificação dos agentes do Rol de Responsáveis, as seguintes constatações subsidiam o presente posicionamento:

- Distribuição de lucro decorrente do desbalanceamento entre as taxas de captação e de aplicação de recursos junto ao controlador (Item 1.1.2.1); e

- Insuficiência dos controles internos aplicáveis ao acompanhamento financeiro dos instrumentos celebrados pela Finep (Item 2.1.1.1).

6. Assim, diante dos exames realizados e da identificação de nexos de causalidade entre os atos de gestão de cada agente e as constatações mencionadas, proponho o encaminhamento das contas dos integrantes do Rol de Responsáveis conforme indicado a seguir:



CPF do agente público	Cargo ou função	Avaliação do órgão de Controle Interno	Fundamentação da avaliação do Controle Interno
663.XXX.XXX-49	Diretor Financeiro e de Controladoria	Regular com Ressalva	Itens 1.1.2.1 e 2.1.1.1 do Relatório de Auditoria nº 201701441.
014.XXX.XXX-05	Diretor Financeiro e de Controladoria	Regular com Ressalva	Itens 1.1.2.1 e 2.1.1.1 do Relatório de Auditoria nº 201701441
994.XXX.XXX-91	Diretor Financeiro e de Controladoria	Regular com Ressalva	Itens 1.1.2.1 e 2.1.1.1 do Relatório de Auditoria nº 201701441
Demais integrantes do Rol de Responsáveis	N/A	Regularidade	Considerando o escopo do Relatório de auditoria, não foram identificadas irregularidades com participação determinante desses agentes.

7. Ressalta-se que dentre os responsáveis certificados por Regularidade há agentes cuja gestão não foi analisada por não estar englobada no escopo da auditoria de contas, definido conforme art. 14, § 2º, da Decisão Normativa TCU nº 156/2016.

Rio de Janeiro (RJ), 28 de novembro de 2017.

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: 201701441

Unidade Auditada: Financiadora de Estudos e Projetos

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

Município/UF: Rio de Janeiro - RJ

Exercício: 2016

Autoridade Supervisora: Gilberto Kassab

1. Tendo em vista os aspectos observados na prestação de contas anual do exercício de 2016, 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 grandes números, vale registrar a significativa redução do valor captado (*fundings*) pela empresa em 2016, R\$ 479,8 milhões (R\$ 1.490,6 milhões em 2015). De acordo com a Finep, essa redução - parcialmente compensada pelo aumento de sua receita operacional - decorreu da descontinuidade dos empréstimos contraídos junto ao BNDES e pela diminuição em quase R\$ 100 milhões do valor originalmente previsto como empréstimo do FNDCT.
4. A avaliação da gestão da Finep referente ao exercício de 2016 abarcou, especialmente, o seguinte escopo acordado com o Tribunal de Contas da União: (a) resultados quantitativos e qualitativos da gestão; (b) indicadores instituídos pela unidade auditada; (c) atendimento das

recomendações constantes nos itens 3.1.1.1 e 3.1.1.5 do relatório de auditoria CGU nº 201503445 e determinações consignadas no Acórdão TCU nº 3.235/2017 – 2ª Câmara; e (d) gestão das transferências concedidas.

5. No que concerne aos resultados quantitativos e qualitativos da gestão, avaliou-se a composição do lucro consignado na demonstração de resultado do exercício de 2016 da Finep, tendo sido identificado que, entre as receitas auferidas pela companhia, aproximadamente 28% (vinte e oito por cento) decorrem da aplicação dos recursos do caixa da empresa em títulos públicos ou na própria conta única da Secretaria do Tesouro Nacional. Tendo em vista que o resultado oriundo da gestão de tesouraria não advém da capacidade da Finep de intermediar os recursos necessários ao fomento da ciência, tecnologia e inovação, mas da mera aplicação do caixa disponível (captado a uma taxa de, no máximo, TJLP+1%, e aplicado a Selic), concluiu-se que a distribuição desse resultado aos empregados cria um desincentivo à melhoria do desempenho da estatal, além de ser incoerente com o instituto da participação nos lucros e resultados - PLR, que tem como principal mote dividir com os empregados o aumento da eficiência e da produtividade empresarial. Foi recomendando à unidade, então, que instituisse rotinas internas que garantam que os resultados oriundos de transações não decorrentes apenas do esforço da estatal sejam expurgados (a) da base de cálculo utilizada para a apuração do dividendo e, conseqüentemente, do limite máximo de lucros ou resultados a serem distribuídos a empregados e administradores, e (b) da apuração dos indicadores que sustentam tal distribuição.

6. Ainda, no que tange aos resultados quantitativos e qualitativos da gestão, avaliou-se o acompanhamento realizado pela Finep sobre os efeitos dos financiamentos subsidiados sobre o patrimônio dos beneficiários, tendo-se observado que, atualmente, essa temática não é acompanhada pela estatal. Recomendou-se à unidade que avaliasse e, se fosse o caso, instituisse formas de controle adequadas para a mitigação do risco de apropriação privada dos subsídios existentes em suas operações de crédito, incluindo nas avaliações a viabilidade de inclusão em seus contratos de cláusula específica destinada ao reconhecimento e tratamento do valor da subvenção governamental decorrente das operações de crédito por ela concedidas, impedindo que este valor seja distribuído ou de qualquer forma repassado aos sócios ou acionistas, fazendo-se necessária a retenção, após trânsito pela demonstração do resultado, em conta apropriada de patrimônio líquido, até a comprovação do atendimento de determinados condicionantes, conforme preconiza o item 15B do Pronunciamento Técnico nº 07 do Comitê de Pronunciamentos Contábeis. A equipe de auditoria entendeu que a não distribuição (e a conseqüente constituição da reserva) é totalmente alinhada à ideia de fomento, uma vez que (a) exige que, a partir do financiamento subsidiado, o resultado efetivamente melhore, para que, então, haja efeito para o acionista (ou seja, o acionista apenas receberá dividendos oriundos, por exemplo, da

comercialização de novos produtos ou da melhoria da produtividade); (b) afasta o agente interessado apenas em alterar a sua estrutura de capital; e (c) favorece a formação de capital fixo (ou seja, ampliação da capacidade produtiva da empresa).

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. Diante disso, recomendou-se a priorização da 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. Em relação ao atendimento das recomendações contidas nos itens 3.1.1.1 e 3.1.1.5 do relatório de auditoria CGU nº 201503445, que dispunham, respectivamente, sobre a necessidade de revisão das normas N-OPE-037/14, de 6/6/2014, e IT-OPE-018/14, de 05/11/2014, entendeu-se que, com algumas ressalvas, a Finep atendeu o que havia sido recomendado pelo controle interno.

9. Quanto ao atendimento do Acórdão TCU nº 3.235/2017 – 2ª Câmara, a equipe de auditoria registrou que as determinações direcionadas ao controle interno (itens 9.3.1 e 9.3.2 do acórdão) foram cumpridas por meio do envio, em 07/07/2017, da Nota Técnica nº 1.195/2017/NAC1/RJ/Regional/RJ ao TCU, tendo os apontamentos consignados no relatório de auditoria nº 201701441 complementado a citada nota técnica. Em relação às determinações direcionadas à Finep, verificou-se que (i) o item 9.4.3 do acórdão foi parcialmente cumprido, uma vez que, apesar de, na prática, a partir de setembro de 2017, a estatal ter adotado procedimento mais rigoroso para analisar todas as prestações de contas, normativamente ainda persiste a diferenciação prevista na norma N-OPE-037/14; (ii) o item 9.4.4 foi cumprido, a partir da revogação da norma IT-OPE-018/14; e (iii) o item 9.7.1 foi cumprido, com a entrega pela Finep ao TCU do plano de ação referente à reanálise dos aproximadamente 1.700 processos de prestação de contas encerrados sob a égide da norma IT OPE 018/14.

10. No que toca à gestão das transferências concedidas, avaliou-se (i) a qualidade e suficiência dos controles internos administrativos instituídos pela Finep para o monitoramento das transferências; e (ii) o impacto dos novos normativos na análise da prestação de contas.

11. Quanto ao primeiro item, evidenciou-se a insuficiência dos recursos humanos e materiais alocados no acompanhamento financeiro dos repasses realizados, tendo chamado atenção, especialmente, o fato de a Finep não dispor de solução tecnológica para o acompanhamento financeiro dos recursos por ela repassados. Apesar de reconhecer que, em 2017, a estatal adotou um conjunto de ações que, se adequadamente implementadas, têm o condão de sanar as deficiências apontadas, recomendou-se à unidade que (a) encaminhe à CGU o cronograma de implementação do Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse/SICONV, bem

como reportes semestrais sobre o estágio dessa implementação; e (b) institua política de realocação de empregados, levando em consideração dados históricos e estimativas de captação, desembolso e de acompanhamento técnico e financeiro de projetos.

12. Acerca do impacto dos novos normativos na análise da prestação de contas, no que toca ao exercício de 2016, não se observou que a versão revisada da norma N-OPE-037/14 tenha contribuído para incrementar a produtividade da área responsável pelo acompanhamento financeiro das transferências. De igual forma, em termos de qualidade das análises, a equipe de auditoria entendeu que os procedimentos constantes na versão revisada da norma N-OPE-037/14 ainda não permitem afirmar que o recurso foi devidamente aplicado, uma vez que as prestações de contas não são instruídas com documentação suporte adequada e, por força da própria norma, são basicamente sustentadas por auto declarações do conveniente. Diante disso, recomendou-se à Finep que reavaliasse a norma N-OPE-037/14, a partir do exposto no relatório de auditoria nº 201701441 e considerando, especialmente, os efeitos da adoção das soluções tecnológicas no acompanhamento financeiro dos recursos repassados pela estatal, bem como o disposto no item 9.4.3. do Acórdão nº 3.235/2017 e na Portaria Interministerial nº 424/2016.

13. 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, 29 de novembro de 2017.

Diretor de Auditoria de Estatais