

Relatório de Auditoria Anual de Contas



Secretaria Federal de Controle Interno

Unidade Auditada: EMPRESA GESTORA DE ATIVOS

Exercício: 2015

Município: Brasília - DF

Relatório nº: 201600228

UCI Executora: SFC/DE/CGFIN - Coordenação-Geral de Auditoria da Área
Fazendária I

Análise Gerencial

Senhor Coordenador-Geral,

Em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço n.º 201600228, e consoante o estabelecido na Seção III, Capítulo VII da Instrução Normativa SFC n.º 01, de 06/04/2001, apresentamos os resultados dos exames realizados sobre a prestação de contas anual apresentada pela EMPRESA GESTORA DE ATIVOS - EMGEA.

1. Introdução

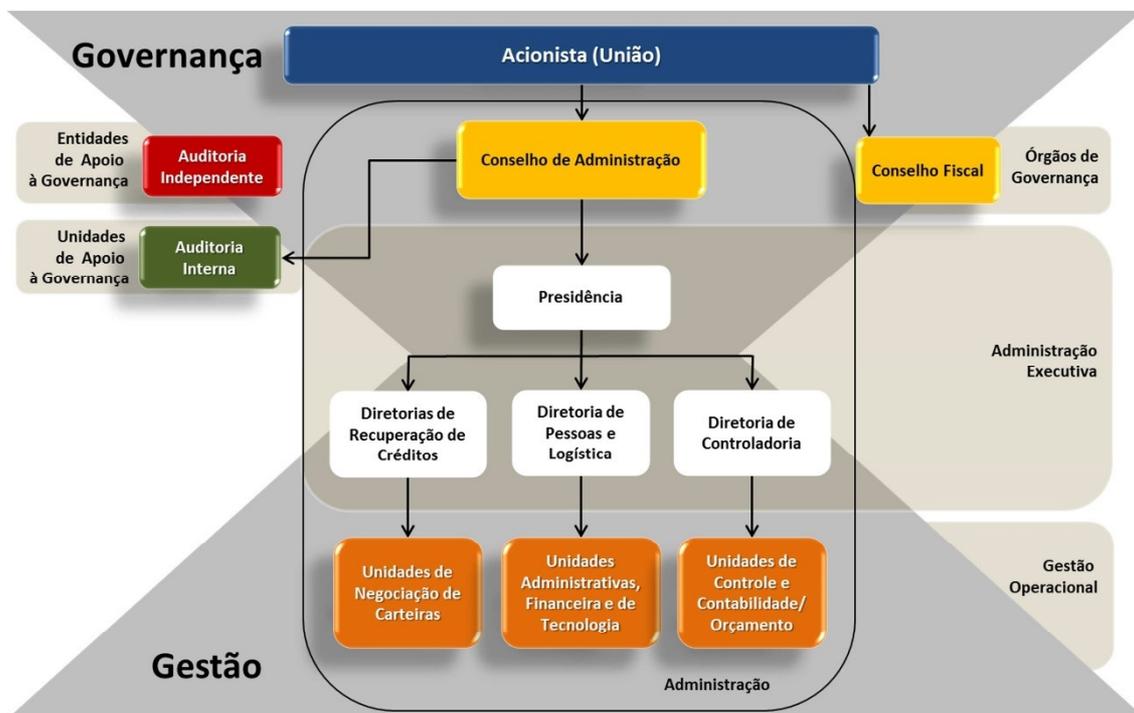
Os trabalhos de campo foram realizados na EMGEA, no período de 16/05/2016 a 09/09/2016, por meio de testes, análises e consolidação de informações coletadas ao longo do exercício sob exame e a partir da apresentação do processo de contas pela unidade auditada, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal.

A EMGEA, empresa pública vinculada ao Ministério da Fazenda, foi criada pelo Decreto n.º 3.848/2001, com base na autorização contida na Medida Provisória n.º 2.155/2001, atual Medida Provisória n.º 2.196-3/2001, e rege-se pelo seu Estatuto Social, na forma do Anexo ao Decreto n.º 8.590/2015, e pelo seu Regimento Interno.

As atividades econômicas de adquirir bens e direitos e poder assumir obrigações da União e das demais entidades integrantes da administração pública federal compõem o objeto social da estatal.

A estrutura de governança da EMGEA está representada no seguinte organograma:





Fonte: Relatório de Gestão

O Conselho Fiscal é composto por três membros efetivos, e seus suplentes, sendo que um dos membros do Conselho Fiscal, juntamente com seu suplente, será representante da Secretaria do Tesouro Nacional, nos termos da legislação em vigor. O Presidente do Conselho Fiscal será eleito na primeira reunião do colegiado.

O Conselho de Administração é composto por cinco membros, sendo três membros indicados pelo Ministro de Estado da Fazenda, entre eles o Presidente do Conselho, um membro indicado pelo Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão, e o Diretor-Presidente da EMGEA.

A Diretoria Executiva é composta por Diretor-Presidente e até quatro Diretores. Os membros da Diretoria Executiva exercerão suas funções em regime de tempo integral, com prazo de gestão de três anos, sendo permitida a recondução. Findo o prazo de gestão, o membro da Diretoria Executiva deverá permanecer no exercício da função até a investidura dos novos membros.

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

2. Resultados dos trabalhos

Escopo e objetivo

O escopo da auditoria se constituiu em avaliar:



- a) o processo de Negociação das Carteiras de Pessoa Jurídica, definido na Ata de Reunião realizada em 09 de dezembro de 2015 entre SFC/DE/DEFAZ - Coordenação-Geral de Auditoria da Área Fazendária e a Secex Fazenda - Secretaria de Controle Externo da Fazenda Nacional, do Tribunal de Contas da União;
- b) o processo de contratação de empregados;
- c) análise sobre pontos específicos do ambiente financeiro;
- d) a aderência do procedimento contábil de agrupamentos de contas no Balanço Patrimonial e Demonstração de Resultado do Exercício e de alocação de consumo de caixa na Demonstração do Fluxo de Caixa; e
- e) a adequação dos cargos e funções cobertos por seguro permanente em favor dos ocupantes dos cargos ou das funções.

Para as conclusões expostas nesse relatório, foram efetuadas as seguintes análises:

Resultados Qualitativos e Quantitativos da Gestão

Em dezembro de 2015 tinha um ativo total no valor de R\$14,722 bilhões e um patrimônio líquido de R\$9,803 bilhões, contra R\$16,043 bilhões e R\$9,618, no mesmo período do ano anterior. A receita líquida com juros e similares foi de R\$1,296 bilhão e R\$1,051 bilhão, respectivamente, 2015 e 2014. Após a dedução de todos custos e despesas do período, o resultado líquido do exercício de ficou em R\$243 milhões, em 2015, e R\$209 milhões, em 2014.

Mesmo com elevação das receitas, observa-se redução no montante monetário dos ativos, em razão, segundo informação no relatório de gestão, do desembolso com pagamento de passivo com FGTS, na ordem de R\$ 2,377 milhões.

O fluxo de caixa operacional no valor de R\$2,012 milhões, na Demonstração do Fluxo de Caixa, demonstrou vigor nas atividades operacionais. No entanto, no item 1.1.1.1 deste relatório, consignou-se recomendações de realocações de valores da atividade de financiamento, que implicará na redução dos alocados na atividade operacional.

O item 1.1.1.3 apresenta constatação de recepção de contrato com valores credores, que, a depender da escolha contábil, pode afetar a rentabilidade da empresa, quando do ajuste.

Para atingir os seus resultados, a Empresa contava, em 31.12.2015, com força de trabalho de 98 funcionários, sendo 60 alocados na área fim e 38 na área meio. No item 2.1.1.1, consta o resultado da avaliação da aderência do processo de contratação de pessoal próprio da EMGEA às normas constitucionais e legais vigentes. Está contida no número da força de trabalho a alta administração – um presidente e quatro diretores -, responsáveis por formular e implementar as estratégias da EMGEA.

Com relação à alta administração, a EMGEA possui contrato com o objetivo de prevenir os administradores contra futuras contingências não decorrentes de dolo do administrador. O item 3.1.1.1 do relatório consigna recomendações ao processo de contratação do seguro, com vista a adequá-lo às novas regras do Estatuto das Estatais, Lei 13.303/2016.

As competências, as responsabilidades e as alçadas da alta administração estão previstas no regimento da EMGEA. Com relação a alçada da alta administração para aprovação de acordos, os testes de auditoria verificaram dispersão entre a prática de fato e o critério normatizado no regimento. O fato está relatado no item 1.1.1.2.



2. 1 Ocorrências com dano ou prejuízo

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

3. Conclusão

A aplicação do programa de auditoria revelou que, para o aprimoramento dos processos de gestão de riscos, de controle e de governança, os assuntos a seguir relacionados são merecedores de ajustes, aperfeiçoamentos ou retificações:

- a) Descumprimento de regra legal de agrupamentos de contas e falha na alocação de consumo de caixa;
- b) Contratação de empregados públicos sem realização de concurso e inadequação de nomenclatura de cargos, inchando a dimensão tática-gerencial da organização;
- c) Existência de seguro de responsabilidade civil para cargos e funções não contemplados na Lei das Estatais – Lei 13.303/2016;
- d) Recepção de contratos com saldos credores; e
- e) Desatualização da norma de alçada de aprovação de acordos ou contratos firmados, em comparação com a prática administrativa organizacional da EMGEA.

As providências corretivas a serem adotadas, quando for o caso, serão incluídas no Plano de Providências Permanente ajustado com a UJ e monitorado pelo Controle Interno.

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.

Brasília/DF.



1 CONTROLES DA GESTÃO

1.1 CONTROLES INTERNOS

1.1.1 Avaliação dos Controles Internos Administrativos

1.1.1.1 CONSTATAÇÃO

Descumprimento de regra legal de agrupamentos de contas e falha na alocação de consumo de caixa.

Fato

Em análise às demonstrações contábeis, verificou-se:

- a) Na Demonstração de Fluxo de Caixa, recorrentes superávits vultosos nas atividades operacionais, decorrentes de equívoco de classificação de gasto financeiro, distorcendo indicadores de capacidade própria de geração de caixa;

Atividades	Ano	
	2015	2014
Operacionais	2.012.650	1.618.546
Financiamento	(1.978.160)	(1.631.309)

- b) Na Demonstração de Resultado, designação genérica de valores no balanço em montante que ultrapassa 0,1 (um décimo) do valor do respectivo grupo de contas, em descompasso com art. do § 2º, do Art. 176, da Lei nº 6.404/76, de 15 de dezembro de 1976.

DEMONSTRAÇÃO FINANCEIRA	GRUPO	SUB-GRUPO	VALOR EM MILHARES R\$	%
Demonstrações de Resultados	Despesas administrativas		345.913	73,53
		Outras despesas administrativas	254.383	

Conforme exigência do § 2º, do Art. 176, da Lei nº 6.404/76, de 15 de dezembro de 1976:

“Nas demonstrações, as contas semelhantes poderão ser agrupadas; os pequenos saldos poderão ser agregados, desde que indicada a sua natureza e não ultrapassem 0,1 (um décimo) do valor do respectivo grupo de contas; mas é vedada a utilização de designações genéricas, como "diversas contas" ou "contas-correntes". (Original sem grifo)



Causa

Ao elaborar suas demonstrações financeiras a unidade prestadora de contas entendeu que a forma adotada iria “*trazer mais objetividade na apresentação das demonstrações contábeis*”.

Manifestação da Unidade Examinada

Manifestação com relação ao item a – 201600228/10:

Os financiamentos perante o FGTS e o FDS se referem às dívidas de longo prazo assumidas em pagamento dos créditos transferidos da CAIXA, quando da constituição da Empresa em 29.6.2001, conforme Contrato de Cessão de Créditos e de Assunção de Dívidas que entre si fazem a CAIXA e a EMGEA, com a interveniência da União e da CAIXA, na qualidade de Agente Operador do FGTS, do FAHBRE e do FDS, de 29.6.2001 e aditivos posteriores.

O financiamento perante a CAIXA, de longo prazo, conforme Instrumento Particular celebrado entre a CAIXA e a EMGEA de 1º de abril de 2014, teve por objeto o equacionamento das pendências financeiras, operacionais e contábeis decorrentes das cessões de créditos previstas nas Escrituras Públicas de cessão de créditos.

Tendo em vista que os valores representam o montante de principal e juros pagos de dívidas com os credores FGTS, FDS e CAIXA, estes são classificados como “atividade de financiamento” conforme disposições do CPC 03 (R2) – Demonstrações dos Fluxos de Caixa, item 17-letra d.

Após o Relatório Preliminar, o gestor assim se manifestou:

2.1 [...] a Emgea segue, para a elaboração e apresentação da demonstração dos fluxos de caixa, as regras prescritas pelo Pronunciamento Técnico CPC 3 (R2) aprovado pelo Conselho Federal de Contabilidade (NBC TG 03 (R2)).

2.1.1 De acordo com esse Pronunciamento Contábil – CPC 3 (R2) –, as entradas e saídas de recursos financeiros que resultam em mudanças no montante e na composição do capital próprio e no capital de terceiros da entidade são pertencentes ao fluxo das atividades de financiamento, salvo quando indicado de forma diversa na norma.

2.1.2 O item 17 (d) do CPC 3 (R2) estabelece que captação e amortização de empréstimos e financiamentos devem ser classificadas como fluxo de financiamento, visto serem recursos de terceiros necessários à condução das atividades operacionais, da mesma forma que as integralizações e devoluções de capital são também classificadas nesse fluxo, por serem capital próprio. Exceção pode ocorrer com pagamento e recebimento de juros, que podem ser classificados como atividades de financiamento ou, alternativamente, como atividades operacionais, mas tão-somente no caso dos juros, não do principal. A Emgea efetua a classificação de ambos na atividade de financiamento, em conformidade com o Pronunciamento Contábil.



2.1.3 Os financiamentos que a Emgea possui como principal dívida na composição do passivo exigível são derivados da cessão do acervo patrimonial da CAIXA (cisão parcial) quando da constituição da Emgea. No entanto, isso não caracteriza que os pagamentos dessas obrigações sejam classificáveis como atividades operacionais, o que seria contrário ao conceito definido no mencionado Pronunciamento CPC 3 (R2).

2.1.4 As demonstrações financeiras da Emgea são elaboradas em estrita observância ao previsto na legislação contábil brasileira e nos normativos (Pronunciamentos) emitidos pelo Conselho Federal de Contabilidade – CFC e são examinadas por auditores independentes.

2.1.5 Tenho, assim, convicção de que as práticas adotadas não configuram “falha na alocação de consumo de caixa” e não decorrem de “equivoco de classificação de gasto financeiro”, [...].

Manifestação com relação ao item b:

Com relação ao item 1 da Solicitação de Auditoria - SA nº 201600228/03 – CGU, de 15/06/2016, informamos que, não obstante constarem grupos nas demonstrações contábeis agregando diversas rubricas menores ("outros"), tais rubricas estão detalhadamente divulgadas em notas explicativas, conforme notas 8, 11 e 23.h, respectivamente, às contas mencionadas na referida SA.

O agrupamento nas rubricas é efetuado de acordo com a sua natureza, função e materialidade, para trazer mais objetividade na apresentação das demonstrações contábeis, no entanto, sem comprometer a qualidade da informação, com o devido detalhamento por meio das notas explicativas, que são parte integrante das demonstrações contábeis tomadas em conjunto, com os comentários pertinentes para permitir aos usuários tomarem conhecimento da natureza dos elementos patrimoniais e de resultado.

Após o Relatório Preliminar, o gestor assim se manifestou:

2.2 [...] ratifico que a composição das rubricas contábeis é divulgada em notas explicativas, que são parte integrante das demonstrações contábeis.

2.2.1 Particularmente em relação à rubrica “Outras despesas administrativas”, o valor apresentado na Demonstração de Resultado remete à Nota Explicativa 23.h, na qual consta o detalhamento da natureza e os valores da sua composição. Essa forma de apresentação que, aliás, é utilizada por muitas instituições financeiras, não prejudica a transparência das informações e não caracteriza “Descumprimento de regra legal de agrupamentos de contas”.

2.2.2 Não obstante, para aprimorar a apresentação da Demonstração de Resultado e tornar ainda mais transparente a rubrica em questão, a Emgea passará a destacar em título específico as despesas administrativas de maior vulto, como sugerido na Recomendação.



Análise do Controle Interno

Com relação aos déficits recorrentes, a razão para tal comportamento, segundo o gestor, está na classificação, como atividade de financiamento, do consumo de caixa com os credores FGTS, FDS e FAHBRE.

Por força da Medida Provisória nº 2.196-1, de 28 de junho de 2001, que instituiu o Programa de Fortalecimento das Instituições Financeiras Federais, ficou a União autorizada a criar a EMGEA com o objetivo de **adquirir bens e direitos** da União e das demais entidades integrantes da Administração Pública Federal, podendo, em contrapartida, **assumir obrigações** destas. Daí sua atividade principal, replicada como objeto social, no estatuto da empresa, conforme art. 4º, do Decreto 8.590/2015, a saber:

“Art. 4º

A EMGEA tem por objeto adquirir bens e direitos da União e das demais entidades integrantes da administração pública federal, podendo, em contrapartida, assumir obrigações destas.”

Na busca da realização do seu objeto social, a EMGEA adquiriu da CAIXA ativos representados por contratos imobiliários. Em contrapartida, a EMGEA assumiu passivos de responsabilidade da CAIXA com fundos - FGTS e FDS e a credores do FAHBRE, em montante correspondente ao valor dos créditos recebidos.

Posta assim a questão, a EMGEA, do lado do ativo, gere o fluxo operacional de recebimento dos direitos adquiridos; enquanto que, do lado do passivo, o de pagamento dos seus débitos funcionais, o que, em ambos os casos, sensibilizam a atividade operacional da demonstração do fluxo de caixa.

As atividades operacionais compreendem as transações que envolvam produção e venda de bens ou prestação de serviços ligados ao objeto social da entidade. Assim, os consumos de caixa na EMGEA com a gestão de aquisição de bens e direitos e assunção de obrigações guardam maior sintonia com as atividades operacionais, por ser essas ações de gestão o cerne do objeto social da Empresa.

A EMGEA classifica os consumos de caixa com a gestão dos bens e direitos adquiridos como atividade operacional; e com a gestão das obrigações assumidas, como atividades de financiamento. A ausência de harmonia nesse procedimento pode levar, tanto o usuário interno quanto o externo, a decisões equivocadas.

A dimensão do fluxo de caixa operacional da EMGEA demonstra pujança crescente— R\$ 1,6 bilhões, 2014, e R\$ 2 bilhões, 2015. Por esse indicador, o observador-usuário entenderia que as operações da entidade têm gerado suficientes fluxos de caixa para amortizar empréstimos, manter a capacidade operacional da entidade, pagar dividendos e juros sobre o capital próprio e fazer novos investimentos sem recorrer a aporte de capital, entre outras operações.



FLUXO DE CAIXA – ATIVIDADE OPERACIONAL AJUSTADA

ATIVIDADES	ANO	
	2.015	2014
Operacional	2.012.650	1.618.546
(-) Investimento		
- Pgto Obrigação assumida - principal	-1.695.383	-1.360.294
- Pgto Obrigação assumida - juros	-282.777	-270.060
(=) Operacional ajustado	34.490	-11.808

Fonte: elaborado pela equipe

Como se pode observar no quadro acima, conclusões nem tanto animadoras chegariam ao mesmo observador se o procedimento incluísse, também na atividade operacional, os consumos de caixa com as obrigações assumidas e classificadas na atividade de investimento. O superávit de R\$ 1,6 bilhões de 2014 se transformaria em déficit R\$ 11 milhões; enquanto que superávit de R\$ 2 bilhões de 2015 cairia para R\$ 34 milhões.

Dá a razão na qual se embasa a equipe para solicitar a reclassificação, na Demonstração do Fluxo de Caixa, do consumo de caixa com as assunções de obrigações decorrentes do objeto social, hoje alocadas nas atividades de financiamento, para as atividades operacionais. Essa opinião se mantém mesmo após as manifestações finais da UPC.

Com relação à constatação, nas demonstrações contábeis relativas ao exercício de 2015, de rubricas com denominação genérica e saldos registrados em montante superior a 0,1 (um décimo) do valor do respectivo grupo de contas, a equipe de auditoria já havia identificado nas notas explicativas o detalhamento dos grupos de contas agrupados em “Outros créditos a receber” e “Outras despesas administrativas”.

Porém, essa equipe entende que o preconizado no § 2º, do Art. 176, da Lei nº 6.404/76, de 15 de dezembro de 1976, não dispensa a apresentação das demonstrações financeiras de forma diferente do preconizado nos seus termos, mesmo considerando que as notas explicativas fazem parte das demonstrações contábeis tomadas em conjunto. O gestor aceita a sugestão da equipe de auditoria em sua manifestação final.

Recomendações:

Recomendação 1: Que EMGEA, ao elaborar a Demonstração de Fluxo de Caixa, classifique como atividade operacional os consumos de caixa com as obrigações assumidas no exercício de sua missão estatutária de empresa gestora de ativo e passivos, uniformizando os critérios de recebimento e pagamento dos débitos de funcionamento.

Recomendação 2: Que a EMGEA não adote termos genéricos para valores agrupados que ultrapasse a 0,1 (um décimo) do valor do respectivo grupo de contas.

1.1.1.2 CONSTATAÇÃO

Fragilidade no normativo de definição das alçadas de aprovação dos acordos ou contratos firmados pela EMGEA, ainda que o processo de governança venha sendo realizado.



Fato

De acordo com o Manual de Parâmetros e Procedimentos de Recuperação de Créditos da EMGEA, os acordos ou contratos firmados, no exercício de sua atividade finalística, são aprovados pela Diretoria Colegiada ou pelo Conselho de Administração, de acordo com a seguinte elegibilidade:

Pela Diretoria Colegiada quando:

- a) o valor do acordo ou do contrato for inferior a 1% (um por cento) do capital social da EMGEA;
- b) o valor do prejuízo contábil esperado, por acordo ou por contrato, for inferior a 0,01% (um centésimo por cento) do capital social da EMGEA.

Pelo Conselho de Administração quando:

- a) o valor do acordo ou do contrato for igual ou superior a 1% (um por cento) do capital social da EMGEA;
- b) o valor do prejuízo contábil esperado, por acordo ou por contrato, for igual ou superior a 0,01% (um centésimo por cento) do capital social da EMGEA.

Ao descrever os riscos relacionados aos objetivos do Macroprocesso Finalístico - Gerenciamento de Operações com Pessoas Jurídicas e os controles internos adotados com vista a eliminar/mitigar os riscos de o Macroprocesso não atingir os objetivos propostos, a EMGEA apresentou, dentre outros, os seguintes riscos:

- a) aprovação sem alçada competente devido aos limites de alçada não estarem inseridos no sistema corporativo; e
- b) negociação desvantajosa devido ao manual de parâmetros estar desatualizado, ao fornecimento intempestivo de informações e à ausência de travas em sistema corporativo sobre parâmetros negociais definidos.

A equipe não considera eficaz a regra posta pelas seguintes razões:

- a) falta de clareza nas terminologias, acordo ou contrato. Em um caso concreto, qual diferença entre ambos e, com relação ao contrato, a qual deles se refere a regra: ao contrato originário ou ao novo contrato formado após a negociação administrativa;
- b) o valor dos acordos firmados historicamente é o menor entre os três valores: acordos, dívida e garantia. Portanto, a eleição do valor do acordo diminui as chances de apreciação pelo Conselho de Administração; e
- c) inocuidade do prejuízo contábil como critério, uma vez que, como todos os contratos estão totalmente provisionados, então, na negociação, qualquer valor acima de zero, o contrato gerará lucro. Logo, é uma regra sem utilidade.

O estabelecimento do valor do acordo ou contrato em no mínimo 1% do capital social da EMGEA para que haja apreciação e aprovação pelo Conselho de Administração se contrapõe à mitigação do risco de negociação desvantajosa pela EMGEA, uma vez que quanto menor o valor acordado, menor a possibilidade do contrato passar pelo crivo do Conselho de Administração, também implica que quanto maior o desconto concedido e quanto menos executadas as garantias, menor o controle do Conselho de Administração sobre as operações realizadas.



Baseando-se nos critérios atualmente estabelecidos para seleção da alçada decisória, verificou-se que não houve, dentre a amostra apresentada, celebração de acordos e contratos relativos à atividade-fim da EMGEA, com valores superiores a 1% do seu capital social, no entanto estão sendo submetidos à avaliação e aprovação do Conselho de Administração da EMGEA os acordos ou contratos cujo valor de sua dívida total ultrapassem 1% do capital social da EMGEA, conforme informado em reunião e demonstrado em contratos apresentados.

Verificou-se, na base de dados dos contratos geridos pela EMGEA, que, em todos os casos, o valor provisionado equivale ao valor da dívida total sem encargos de seu respectivo contrato, fato este que deixa evidente que o prejuízo contábil esperado não atinge valor igual ou superior a 0,01% (um centésimo por cento) do capital social da EMGEA, não sendo os contratos, por esse critério, elevados a alçada do Conselho de Administração da EMGEA.

Além do risco de aprovação sem alçada competente devido à não inclusão dos limites de alçada no sistema corporativo da EMGEA, têm-se o risco de contratos relevantes, com possibilidade de gerar prejuízos ou abdicção de ganhos por parte da EMGEA não serem submetidos a alçada devida. Diante da regulamentação vigente, os limites estabelecidos de alçada não direcionam que os contratos relevantes sejam analisados pelo Conselho de Administração.

Instada a explicar com exemplo o cálculo do valor do prejuízo esperado pedido no Capítulo V, alçadas decisórias, do Manual de procedimento de recuperação de crédito e a apresentar as razões/justificativas/argumentações para a eleição “do valor do acordo ou do contrato” como base de cálculo de alçada de pleitos negociais da Diretoria Colegiada e do Conselho de Administração (Capítulo V, do mesmo manual citado), a EMGEA emitiu as seguintes manifestações:

Causa

Manual de parâmetros desatualizado, com critérios inadequados para seleção de alçada decisória.

Manifestação da Unidade Examinada

1.5 [...], esclarecemos que o cálculo do prejuízo esperado é feito apurando-se o Saldo Contábil Líquido, que é o resultado do valor da Dívida Total sem Encargos deduzido do valor de Provisão. O valor a ser recebido na negociação é comparado ao Saldo Contábil Líquido, sendo esse o impacto contábil positivo ou negativo.

1.5.1 Como exemplo, citamos os contratos “Informações suprimidas por solicitação da Unidade Examinada, em função de sigilo, na forma da Lei nº 12.527/2011”, ambos titulados pela “Informações suprimidas por solicitação da Unidade Examinada, em função de sigilo, na forma da Lei nº 12.527/2011”, com a primeira proposta de pagamento, à vista, no valor de R\$ 2.500.000,00, enquanto o saldo contábil Líquido era de R\$ 0,00, resultando em impacto contábil positivo de R\$ 2.500.000,00, no momento da análise da operação, na forma demonstrada a seguir:

- Dívida Vincenda: R\$ 1.336,00



- Dívida Vencida: R\$ 4.795.981,16
- Diferença de Prestação: R\$ 97.886,00
- Dívida Total: R\$ 4.895.203,16.
- Provisão: R\$ 4.895.203,16
- Saldo Contábil Líquido: R\$ 0,00
- Valor da proposta de pagamento à vista: R\$ 2.500.000,00
- Impacto Contábil: R\$ 2.500.000,00

1.6 Com relação ao subitem 3.1, fazemos os comentários abaixo:

1.6.1 Breve histórico:

a) O primeiro Estatuto Social da EMGEA, aprovado pelo Decreto nº 3.848, de 26.6.2001, atribuiu ao Conselho de Administração a competência de autorizar a formalização de contratos de natureza operacional e à Diretoria a faculdade de autorizar a celebração de convênios e contratos de natureza administrativa.

b) Logo após o início de suas operações, a Diretoria da EMGEA, com o objetivo proporcionar maior celeridade às negociações de seus créditos, propôs e o Conselho de Administração aprovou, com base no Voto CA 014/2001 e no Voto DIFAD nº 017/2001 (cópias em anexo), o encaminhamento de pedido ao Ministério da Fazenda, objetivando a alteração das competências dos referidos colegiados.

c) Dessa forma, por meio do Decreto nº 4.114, de 6.2.2002, foi alterado o Inciso XV do Art. 6º do Estatuto Social, que trata das competências do Conselho de Administração, o qual passou a ter a seguinte redação:

[...]

“XV – aprovar a celebração de acordos e contratos relativos à atividade-fim da EMGEA, quando os respectivos valores ultrapassarem um por cento do capital social subscrito da Empresa ou venham a reduzir o valor contábil de seus ativos em percentual superior a um centésimo por cento do referido capital;”

[...]

d) Esse dispositivo permaneceu no Estatuto da EMGEA desde aquela época até dezembro de 2015, quando foi publicado o Decreto nº 8590, de 15.12.2015 (http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Decreto/D8590.htm#art6), que alterou o Estatuto até então vigente. Vale informar, que durante as discussões havidas na Casa Civil da Presidência da República sobre a minuta do referido documento, foi proposto pelo DEST e aprovado pelos demais participantes (STN, PGFN, CASA CIVIL e EMGEA), a alteração das competências do Conselho de Administração, que incluiu, dentre outras, a inclusão do inciso XII que prevê a competência daquele Colegiado para aprovar as alçadas operacionais do referido Conselho e da Diretoria.

e) Assim, o Conselho de Administração, tendo em vista o acima mencionado dispositivo estatutário, aprovou, em janeiro do corrente exercício, com base no Voto



DICON/DIREJ nº 006/2016, proposta de manutenção do nível de alçada até então existente para a Diretoria, com redação idêntica àquela contida no inciso XII do Artigo 6º do Decreto 7.122, de 3.3.2010

1.6.2 Das razões:

- a) O estabelecimento do critério de alçada decorreu, em 2002, da necessidade de tornar mais adequadas as competências do Conselho de Administração, mediante a transferência da competência das decisões operacionais que envolviam a celebração de contratos de valores acima de R\$ 5.874.346,81 ou que viessem a reduzir o valor contábil dos créditos, em montante superior a R\$ 587.434,68.
- b) Além disso, essa delegação de competência objetivou proporcionar maior celeridade ao recebimento dos créditos, dada a enorme frustração de receitas e os custos fixos cobrados pela prestadora de serviços pelas atividades de cobrança e prestação de serviços jurídicos.
- c) Os percentuais foram estabelecidos com base nos valores estimados para liquidação dos créditos existentes, objetivando somente submeter ao Conselho de Administração os negócios de maior relevância e maior impacto nas contas da Empresa.

Sobre as operações que teriam gerado prejuízo contábil, a EMGEA emitiu as seguintes afirmações:

[...] após elucidação sobre os objetivos da CGU, na reunião anteriormente mencionada, confirmamos que não houve celebração de acordos pela SUPEJ que tenham reduzido o valor contábil de seus ativos, no momento das operações, em percentual superior a 0,01% (um centésimo percentual) do capital social da EMGEA.”

Observando-se os votos de 2015, conforme acordado com a CGU, foram aprovados 23 acordos, envolvendo 30 contratos e, dentre eles, uma negociação cujo recebimento à vista, proporcionaria um impacto contábil negativo, no momento da análise da operação, no valor de R\$ 407.909,98, equivalente a 0,005% do Capital Social da EMGEA. Este acordo ocorreu com “Informações suprimidas por solicitação da Unidade Examinada, em função de sigilo, na forma da Lei nº 12.527/2011”, sendo a proposta apresentada nos autos do processo de execução, por solicitação da justiça, para a venda das unidades habitacionais aos seus ocupantes.

Foi ainda informado em reunião que os contratos cujos valores totais dos saldos devedores ultrapassam 1% do capital social da EMGEA são levados à alçada do Conselho de Administração, fato este demonstrado em contratos disponibilizados à esta equipe de auditoria.

Complementando, em sua manifestação final, o gestor registrou:

4.1 Ratifico que, como mencionado no Relatório, a Emgea tem submetido operações à apreciação do Conselho de Administração mesmo quando não alcançadas pelo critério definido no Manual de Parâmetros, que está, de fato, desatualizado.



4.2 Já estão em andamento providências para atualização desse normativo, inclusive no que tange à definição de alçadas decisórias. Os competentes ajustes nos sistemas corporativos serão efetuados tão logo concluída a revisão e aprovados os novos critérios.

Análise do Controle Interno

De acordo com os testes realizados, os critérios estabelecidos nos normativos da EMGEA para seleção da alçada de aprovação dos acordos e contratos relativos à atividade-fim da EMGEA, se seguidos conforme a redação atual desses normativos, não elevariam qualquer contrato à análise do Conselho de Administração da EMGEA.

Em que pese estar sendo adotado o critério de submeter ao Conselho de Administração os contratos cujo valor de sua dívida total ultrapassar 1% do capital social da EMGEA, o que ocorre em várias situações, esse critério não está explicitamente previsto nos normativos.

Os parâmetros hoje estabelecidos para definição da alçada decisória - valor do acordo ou contrato e valor do prejuízo contábil esperado - não estão diretamente relacionados aos maiores fatores de riscos negociais da EMGEA e não consideram fatores como valor do desconto total concedido, valor e qualidade da garantia e valor do prejuízo nominal.

A equipe entende que a substituição da sentença “prejuízo contábil esperado” por “valor do desconto concedido”, ou seja, o resultado da diferença entre o valor devido e o valor do acordo; e na sentença “valor do acordo ou contrato” por valor da dívida total atualizada, sem abatimento, teriam o objetivo de elevar o grau de governança para os contratos com maior risco operacional envolvido.

Evidencia-se a necessidade de atualização do Manual de Parâmetros e Procedimentos de Recuperação de Créditos da EMGEA, no que diz respeito ao seu Capítulo V – Alçadas Decisórias, no sentido de estabelecer critérios mais sensíveis aos riscos negociais da EMGEA como parâmetros de elevação à alçada do Conselho de Administração.

O entendimento dos assuntos tratados neste ponto permaneceu pacificado, conforme manifestação final do gestor.

Recomendações:

Recomendação 1: Alterar os normativos, no que diz respeito à definição das alçadas decisórias do Conselho de Administração e da Diretoria Colegiada quanto aos parâmetros e procedimentos de recuperação de créditos da EMGEA, de forma a estabelecer como parâmetros de limitações de alçadas o valor do desconto concedido e o valor da dívida total atualizada, sem abatimento.

Recomendação 2: Inserir os novos limites de alçada no sistema corporativo da EMGEA, de maneira a tornar automático o encaminhamento do contrato à alçada competente.

1.1.1.3 CONSTATAÇÃO

Recepção de contratos com saldos credores.



Fato

Quando da recepção dos contratos imobiliários de Pessoa Jurídica da Caixa Econômica, no ano de 2001, entre os de saldos devedores – decorrente de inadimplência -, a EMGEA recebeu alguns contratos com saldo credor.

Quando questionado, o gestor apresentou planilha eletrônica com 98 contratos com saldo credor, totalizando R\$ 23.857.592,00, em valores nominais.

Causa

Falha nos controles internos em identificar as razões do encaminhamento de tais contratos, as origens dos saldos positivos e efetuar as devoluções a quem de direito.

Manifestação da Unidade Examinada

5.1 [...] os saldos credores em contratos têm origem em pendências operacionais decorrentes de diversas situações, a exemplo de: revisão de índices de atualização e cumprimento de sentenças judiciais, a analisar e regularizar; diferenças de liquidações recebidas a maior, pendentes de acerto; erros operacionais de lançamentos; etc.

5.2 De fato, a existência de contratos com saldos credores demanda providências corretivas. Para tanto, constituiu-se, na Emgea, um Grupo de Trabalho com a atribuição de levantar, estudar e corrigir tais ocorrências. As medidas para regularização serão adotadas de acordo com a situação que tenha gerado o saldo credor. Qualquer decisão a respeito será precedida de análise dos aspectos relacionados à conformidade com a legislação aplicável.

Análise do Controle Interno

Opina-se que a existência de contratos com saldos credores é incompatível com o objeto da Emgea.

Em caso de a origem de tais saldos estiver em pagamento a maior, a regra impõe que as importâncias eventualmente cobradas a mais dos mutuários deverão ser ressarcidas devidamente corrigidas pelos índices de atualização dos depósitos de poupança, em espécie ou através de redução nas prestações vincendas imediatamente subsequentes – art. 23, da Lei 8.004/90.

No entanto, questões decorrentes surgem, tais como:

- a) É a EMGEA competente para efetuar a devolução desses valores diretamente aos credores, ou se os devolveria à CAIXA para, então, apurar a causa e efetuar as devoluções aos credores, se assim concluir?
- b) A EMGEA, em algum momento, já efetuou a devolução de algum desses valores ao credor? e
- c) A EMGEA, em algum momento, apropriou-se desses valores credores, em seu resultado?

Aqui, cabe lembrar que a CEF, como sucessora do BNH, é parte legítima nas causas em que se discute as cláusulas do contrato de financiamento, firmado através do Sistema Financeiro da Habitação – BNH - § 1º, art. 1º, do Decreto Lei 2.291/86.



Conforme a manifestação final do gestor, espera-se que os casos existentes sejam regularizados.

Recomendações:

Recomendação 1: Estornar do Patrimônio Líquido ou do Resultado os valores dos contratos com saldo positivo, caso em algum momento a EMGEA os apropriou em seu resultado.

Recomendação 2: Elaborar estudo conclusivo, à luz da legislação vigente, com o objetivo de verificar se a EMGEA tem a competência de adotar qualquer medida de gestão com relação a contratos com valor positivo, recepcionados da CAIXA.

1.1.1.4 INFORMAÇÃO

Análise sobre o ambiente financeiro.

Fato

Identificou-se a necessidade de um maior aprofundamento em pontos relativos ao ambiente financeiro da Emgea, relacionados a possíveis descompassos de componentes do seu ciclo financeiro.

Em face dessa necessidade, as análises estão sendo apartadas do processo relativo à Auditoria Anual de Contas 2015 da Entidade, devendo ser ultimadas oportunamente, por meio de Nota Técnica específica, que será apensada ao Processo de Prestação de Contas da Entidade - Exercício 2015.

1.1.2 AUDITORIA DE PROCESSOS DE CONTAS

1.1.2.1 INFORMAÇÃO

Avaliação do sistema CGUPAD.

Fato

No relatório de gestão, item 3.5 - atividades de correição e apuração de ilícitos administrativos, o gestor informou que não foram apurados ilícitos administrativos no exercício de 2015. No entanto, cabe informar sobre a obrigatoriedade de uso, pelas estatais do Poder Executivo Federal, do Sistema CGU-PAD para registro de processos administrativos.

Como as estatais devem apresentar informações à CGU sobre suas atividades de correição, a CRG faz a exigência que eles utilizem o Sistema CGU-PAD para prestar tais informações. O link a seguir traz um roteiro de orientação para as Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista no uso do CGU-PAD:



- Vídeos didáticos que esclarecem a utilização do sistema CGU-PAD, podem ser encontrados no link: "<http://www.cgu.gov.br/assuntos/atividade-disciplinar/cgu-pad/tourvirtual/tourvirtual.htm>".

1.1.2.2 INFORMAÇÃO

Atuação da CGU.

Fato

Constam no Sistema Monitor da CGU recomendações à EMGEA, cujos detalhamentos e respostas relacionamos a seguir. As referidas recomendações tiveram como base o disposto nos itens 4 e 4.1 do Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201400400, exercício 2013, Processo nº 00190.010890/2014-81CGU, de 24.9.2014.

a) Recomendação: 133125 - Monitorando Unidade Gestora: 179102

Envio ao gestor: 02.10.2014

Data limite: 31.12.2015

Que a empresa identifique alternativas logísticas e tecnológicas (e-mail, videoconferência, etc.) que eliminem ou reduzam efetivamente a necessidade de recorrentes viagens de empregados para a mesma localidade, objetivando a redução de custos para a empresa.

Resposta EMGEA

“Segue anexa Nota Técnica nº 00188/2015 - AUDIT - #C, de 6.5.2015, contendo análise da Auditoria Interna da EMGEA, acerca dos trabalhos mensais realizados pela SUCOR em unidade da CAIXA em Belo Horizonte.”

Registre-se que em 29.12.2015 o Diretor de Controladoria da EMGEA apresentou à Auditoria Interna a análise da conveniência de se proceder a transferência dos serviços contábeis prestados pela Caixa Econômica Federal, em sua Unidade de Belo Horizonte, para a EMGEA, constante da Nota Técnica nº 00513/2015 – DICON - #I.

b) Recomendação: 133126 - Monitorando Unidade Gestora: 179102

Envio ao gestor: 02.10.2014

Data limite: 31.12.2015

“Que sejam apurados, individualmente, todos os deslocamentos realizados pelo servidor sem as devidas justificativas e, caso necessário, seja realizada compensação de horários referentes às alterações de deslocamentos realizados no interesse do próprio empregado que coincidam com seu horário de expediente.”

Resposta EMGEA



“Segue anexa Nota Técnica nº 00501/2015 - SUPEL - #P, de 17.12.2015, por meio da qual são prestados os esclarecimentos pertinentes pelo gestor responsável. Verifica-se em seu teor, como resultado, a atualização do normativo “PE.NOR.011.01 #I - Deslocamento de Pessoas do Interesse da EMGEA”, cuja publicação no ambiente corporativo da empresa ocorreu em 14.10.2014, com vigência a partir de 15.10.2014.”

Registre-se que consta naquele Sistema Monitor a situação de “monitorando” pelo Órgão de Controle Interno.

1.2 CONTROLES EXTERNOS

1.2.1 ATUAÇÃO DO TCU/SECEX NO EXERCÍCIO

1.2.1.1 INFORMAÇÃO

Atuação do TCU/SECEX no exercício.

Fato

Não se identificou Acórdão do TCU com determinações para a CGU acompanhar relativamente à EMGEA.

2 GESTÃO DE RECURSOS HUMANOS

2.1 MOVIMENTAÇÃO

2.1.1 RECRUTAMENTO, SELEÇÃO E ADMISSÃO

2.1.1.1 CONSTATAÇÃO

Contratação de empregados públicos sem realização de concurso e excesso de comissionados, inchando a dimensão tática-gerencial da organização.

Fato

Objetivando avaliar a qualidade e suficiência dos controles internos administrativos instituídos pela unidade prestadora de contas - UPC com vistas a garantir que seus objetivos estratégicos sejam atingidos, analisou-se os riscos inerentes à formação do quadro de empregados da EMGEA.

O resultado da análise demonstrou que, em 31.12.15, todas as contratações realizadas para o quadro próprio da EMGEA, desde a criação em 2001, foram realizadas sem concurso público. A EMGEA fechou o exercício de 2015 com um efetivo de 68 empregados no quadro próprio.

Para esclarecimento, a EMGEA denomina “quadro próprio” os empregados contratados pelo regime da CLT - Consolidação das Leis do Trabalho, sem concurso público.



O critério para contratação de pessoal na administração pública consta da Constituição Federal de 1988, a qual estabelece que o ingresso no serviço público se dará mediante aprovação em concurso público, salvo duas exceções: nomeação para ocupar cargos em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração (art. 37, II, CF) e contratação temporária de pessoal para atender a excepcional interesse público (art. 37, IX, CF).

A Medida Provisória -MP nº 2.196-3, que autoriza a criação da EMGEA, dispôs que “[...] enquanto não dispuser de quadro próprio, poderá exercer suas atividades com pessoal cedido pela administração pública federal” - § 4º do Art.7º.

Em atendimento à MP, a EMGEA iniciou suas atividades com empregados cedidos por outros órgãos e entidades, originalmente aprovados em concurso público para ingresso nos seus respectivos órgãos de origem, e jamais teve quadro próprio oriundo de concurso público específico.

Em que pese a regra constitucional exigir o concurso público para todos as empresas estatais, ressalte-se que o “quadro próprio” da EMGEA constitui-se de 68 empregados, todos contratados sem a realização de certame.

Visando apresentar panorama da forma de contratação e distribuição da força de trabalho pelas instâncias da EMGEA, no final do exercício de 2015, apresentamos a seguir quadros com informação quanto à distribuição de pessoal por cargo, à forma de contratação e origem da requisição e quanto à lotação na área fim e meio da instituição:

Quadro 1– Distribuição da força de trabalho

Descrição	Lotação		Ingressos no	Egressos no
	Autorizada	Efetiva		
Cargos de Direção	5	4	1	2
Diretor-Presidente	1	1	1	1
Diretor	4	3	0	1
Com Cargo Comissionado	101	95	10	16
Chefe de Gabinete	1	1	1	1
Assessor Especial da	2	2	2	2
Assessor da Presidência	2	2	0	0
Chefe da Auditoria	1	1	0	0
Consultor Jurídico	1	1	2	2
Chefe de Contabilidade	1	1	0	0
Superintendente Executivo	7	7	1	1
Gerente	22	20	2	4
Assessor de Comunicação	1	1	0	0
Auditor	3	2	1	2



Assessor Sênior	29	29	0	0
Assessor	31	28	1	4
Sem Cargo Comissionado	3	3	0	4
Requisitados sem Cargo	3	3	0	4
Totais	109	102	11	21

Fonte: Relatório de Gestão do Exercício de 2015 da Emgea

Quadro 2– Quantitativo de pessoal por órgão/entidade e contratação direta.

Origem	Quantidade
Cedido pelo MTFC	01
Cedidos pelo Banco do Brasil S.A.	02
Cedidos pela Caixa Econômica Federal	22
Quadro próprio	68

Fonte: informação enviada pela Emgea em resposta à SA nº 201600228/03. Posição de junho/2016.

Quadro 3 – Distribuição da força de trabalho por área meio e fim da EMGEA.

Tipologias dos Cargos	Lotação Efetiva		Total
	Área Meio	Área Fim	
1. Servidor de Carreira (concursado da Emgea)	0	0	0
2. Requisitado da Administração Pública Federal	12	18	30
3. Comissionado sem Vínculo com a Adm. Pública	48	20	68
4. Total (1+2+3)	60	38	98

Fonte: Relatório de Gestão do Exercício de 2015 da Emgea

Verifica-se pela tabela acima que o quadro de colaboradores é composto por 68 empregados comissionados sem vínculo com a administração pública, representando aproximadamente 70% da força de trabalho da EMGEA, criando risco jurídico e de continuidade dos negócios relevantes. Desse total de pessoal contratado sem concurso 30% estão alocados na área fim da empresa.

Nos exames realizados, verificou-se, também, que 26 empregados do quadro próprio vieram do quadro de ex-empregados de empresas terceirizadas, que prestavam serviços para a EMGEA, sendo contratados para o cargo comissionado de Gerente (um), Assessor Senior (nove) e Assessor (dezesseis), podendo trazer eventuais riscos de conflito de interesse.

O processo seletivo de contratação de pessoal na EMGEA segue uma combinação de exigência de conhecimento técnico associada a experiência na área ou exercício de função, como se visualiza abaixo:



Requisitos recomendados para o Exercício das Funções de Confiança

Função de Confiança	Requisitos Recomendados
AUDITOR CHEFE. CHEFE DE GABINETE. CONSULTOR JURÍDICO E SUPERINTENDENTE	Conhecimento especializado em área de gestão de ativos, contabilidade, economia ou em áreas funcionais da administração, associado à experiência de 10 anos de exercício em função de Chefia no Serviço Público ou em Empresa de médio ou grande porte.
GERENTE	Conhecimentos específicos de gestão, associados a experiência de 5 anos na área de atuação e de 5 anos no exercício de função de Chefia no Serviço Público ou em Empresa de médio ou grande porte.
CONSULTOR INTERNO	Conhecimentos específicos, relacionados às atividades da área de atuação, associados à experiência de 5 anos e de no mínimo 2 anos no exercício de função de Chefia ou Assessoramento Superior no Serviço Público ou em Empresa de médio ou grande porte. __
ASSESSOR SENIOR	Conhecimentos específicos e técnicos, relacionados às atividades tático-operacionais da área de atuação, associados à experiência de 4 anos na área de atuação.
ASSESSOR	Conhecimentos técnicos especializados e administrativos, associados à experiência de 2 anos na área de atuação.
CHEFE DE SETOR	Conhecimento técnicos e administrativos e perfil para chefiar, associados à experiência de 2 anos de atuação na área.
ASSISTENTE	Conhecimento técnicos e administrativos, associados à experiência de 1 ano na área de atuação.

Fonte: Relatório sobre provimento de cargos comissionados da EMGEA

Além da questão da contratação de empregados pelo regime da CLT, mas sem a realização de concurso público, o que, por si só, constitui em falha grave por descumprimento constitucional, aponta-se como possível fragilidade a contratação, em larga escala, de ex-empregados de terceirizadas, porque esses cumpriram com requisitos para cada função/cargo, que nos casos registrados acima, exigem 5 anos de experiência para Gerentes, 4 anos para Assessor Sênior, e 2 anos para Assessor.

Em se admitindo que todos esses empregados contratados na situação retratada preenchiam o requisito de experiência anterior com base nos serviços prestados quando terceirizados na EMGEA, depreende-se a possibilidade de terem executados atividades fim – isto é atividades existentes no plano de cargos e salários do órgão/entidade –, indicando um possível desvio do objeto do contrato com as terceirizadas, ou de outra forma, que a comprovação de experiência nas contratações possa conter vícios.



Reforça esse entendimento o item 6.1.4., do Relatório de Gestão do exercício de 2015 da EMGEA, ao indicar as quantidades e as atividades terceirizadas, possibilitando a comparação dos postos terceirizados com o quadro total de empregados:

“6.1.4. Contratação de Pessoal de Apoio e de Estagiários

A terceirização de postos de serviços na EMGEA concentra basicamente as atividades meio de limpeza e conservação, apoio administrativo, copeiragem, operação de fotocopiadoras, de agente patrimonial e outras auxiliares.

O comportamento da composição dos custos e quantitativos dos postos de serviços terceirizados está representado no quadro a seguir.

Quadro 23 - Composição e Custos de Postos de Serviços Terceirizados – 2015, 2014 e 2013

Descrição	2015		2014		2013	
	Qtde.	Valor	Qtde.	Valor	Qtde.	Valor
Vigilância/Limpeza	19	880.971,55	19	750.561,61	19	641.052,72
Apoio Administrativo	52	3.907.945,76	46	3.572.191,05	49	3.262.999,48
Outras Atividades	11	485.330,85	10	405.136,50	5	199.532,76
Totais	82	5.274.248,16	75	4.727.889,16	73	4.103.584,96

Fonte: Superintendência de Gestão de Pessoas e Logística”

O TCU – Tribunal de Contas da União tratando do tema relativo à terceirização no TC 027.911/2010-1 – Plenário, registra:

[...]

“9.7. alertar o Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (DEST), visando a que, no exercício de suas competências previstas no art. 6º, incisos II, alínea ‘g’, e XI, do Anexo I do Decreto nº 7.675/2012, aquele órgão subordinado oriente os gestores públicos das estatais federais de que não será considerada de boa-fé por este Tribunal a terceirização de serviços que envolvam a contratação de profissionais existentes no plano de cargos e salários do órgão/entidade por contrariar o art. 37, inciso II, da Constituição Federal e, ainda, poder implicar futuros prejuízos ao erário, decorrentes do possível acolhimento pela Justiça do Trabalho de pleitos dos terceirizados, garantindo-lhes o direito ao recebimento das mesmas verbas trabalhistas legais e normativas asseguradas àqueles contratados pelo tomador dos serviços, na esteira da Orientação Jurisprudencial nº 383 SDI-1, do TST.” (Original sem grifo)

Outro fato a ser destacado é que, do total de 102 empregados, 99 ocupam cargos comissionados, alterando a forma piramidal clássica de representação de níveis hierárquico. No modelo clássico, as pirâmides possuem uma base de colaboradores em nível de execução bastante ampla, afunilando-se à medida que se registram os cargos comissionados, em regra tidos em grau de comando e/ou chefia. Na EMGEA, o desenho não se conforma a uma pirâmide, e sim, a um losango:





Pirâmide Clássica

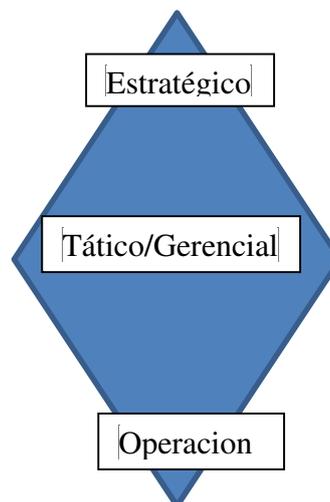


Gráfico representativo da força de trabalho da Emgea

Dado o quadro apresentado, solicitou-se manifestação ao gestor.

Causa

Não realização de concurso público para composição do quadro de empregados.

Manifestação da Unidade Examinada

A movimentação de pessoal é realizada por meio de contratação de profissionais cedidos da Administração Pública e profissionais sem vínculo empregatício, disponíveis no mercado, sendo que as nomeações para os cargos comissionados são embasadas na ressalva prevista no inciso II, do Art. 37 da Constituição Federal de 1988, que permite nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração. A escolha desses colaboradores é realizada mediante análise curricular, onde são verificados o perfil de competências, os conhecimentos e as habilidades necessárias para o desempenho das atribuições do cargo a ser ocupado.

A EMGEA está autorizada a gerenciar seu quadro de pessoal, praticar atos de gestão para repor empregados desligados ou que vierem a se desligar, observados os quantitativos estabelecidos, as dotações orçamentárias aprovadas para cada exercício e as normas legais pertinentes, de acordo com a Portaria nº 17, de 22.12.2015, publicada no DOU em 23.12.2015 pelo DEST.

Memorando nº 02052/2016 - PRESI, de 5 de julho de 2016:

1. Referindo-nos ao item 4 da Solicitação de Auditoria em epígrafe, informamos que se encontra em andamento a implantação, na EMGEA, de nova metodologia de avaliação de riscos e controles, que prevê a avaliação de todos os macroprocessos da Empresa, desdobrados em processos.
2. Especificamente em relação à contratação de pessoas, está prevista a



avaliação de riscos e controles do processo “*Pesquisar, recrutar e selecionar colaboradores*”, vinculado ao macroprocesso “*Desenvolver e gerir capital humano*”.

3. Os trabalhos estão em andamento. Até o momento foram realizados levantamentos preliminares, que subsidiarão as análises e conclusões.

4. Não obstante, no exercício das competências e atribuições relacionadas à gestão da Empresa e presentes os levantamentos preliminares acima mencionados, consideramos que existem três principais riscos no processo em questão:

- I. nomeação de pessoas que não atendam às expectativas do desempenho esperado - baixa performance (risco operacional);
- II. nomeação de pessoas com desvios em relação aos valores éticos adotados pela empresa - desvios éticos (risco operacional); e
- III. ações trabalhistas (risco legal).

5. Para controlar tais riscos, a Empresa adota normas e procedimentos como:

- a) existência, na estrutura organizacional, de unidade responsável por planejar, controlar, coordenar e executar processos e atividades relativas à gestão de pessoas;
- b) normas e procedimentos formalmente definidos, para assegurar o cumprimento da legislação trabalhista;
- c) regulamento de pessoal, formalmente definido, disciplinando os direitos, deveres, obrigações, regime disciplinar e penalidades;
- d) análise das competências (conhecimentos, habilidades e atitudes) necessárias para o exercício da(s) função(ões);
- e) solicitação de documentos para identificação, qualificação civil e comprovação da formação acadêmica;
- f) valores e princípios da Empresa, como respeito, honestidade, compromisso, transparência, responsabilidade e profissionalismo, formalizados em Código de Ética, entregue a todos colaboradores e administradores no ato da contratação, e de observância obrigatória, independentemente de cargo ou função exercidos;
- g) regras de comportamento, orientadoras de práticas organizacionais, formalizadas em Código de Conduta, de cumprimento obrigatório por todos os administradores e colaboradores, independentemente de cargo ou função exercidos:
- h) previsão, no Código de Conduta, de regras sobre:
 - conflitos de interesses;
 - informações privilegiadas;
 - atividades paralelas;
 - redes sociais; e
 - participação em eventos externos.
- i) definição formal de que quaisquer reuniões de trabalho em que sejam tratados aspectos negociais com investidores, devedores, fiadores e/ou outros interessados, envolvendo os contratos de crédito integrantes do ativo da Empresa, devem ser realizadas sempre com a presença de no mínimo dois colaboradores e com registros específicos;
- j) Comissão de Ética constituída e atuante, para apreciar infrações aos padrões estabelecidos;
- k) sanções formalmente previstas para o caso de inobservância do Código de Conduta;
- l) normas e procedimentos formalmente definidos para a apuração e recuperação de dano decorrente de dolo ou culpa de colaboradores;



- m) Código de Ética e Normas de Conduta publicados nos normativos internos e divulgados nos canais de comunicação interno e externo (intranet e internet);
- n) adoção de “Termo Solene de Ciência e Compromisso Ético”, firmado por todos os administradores e colaboradores do quadro próprio;
- o) eventos de capacitação específicos sobre o tema “ética”;
- p) política de segurança da informação formalmente definida e publicada nos normativos internos;
- q) adoção de “Termo de Sigilo e Confidencialidade”, firmado por todos os administradores e colaboradores do quadro próprio;
- r) normas e procedimentos relativos aos processos finalísticos e de suporte formalmente definidos e sistematizados em sistema normativo disponibilizado na *intranet* e de cumprimento obrigatório por todos os administradores e colaboradores;
- s) tomada de decisões de forma colegiada;
- t) alçadas operacionais estabelecidas e registradas nos normativos internos;
- u) plano de capacitação por competências;
- v) existência de canais, no sítio eletrônico da Empresa, para recebimento de:
 - solicitações de informações (e-SIC - Sistema Eletrônico de Informação ao Cidadão), nos termos da Lei de Acesso à Informação - LAI;
 - sugestões, elogios, reclamações; e
 - denúncias.
- w) Definição de unidade organizacional responsável por receber e tratar as solicitações de informação, as sugestões, os elogios, as reclamações e as denúncias.

Parecer Jurídico nº 239/2016 - COJUR/GEPRE

[...]

3. De forma a dar início ao funcionamento da Empresa, o Conselho de Administração da EMGEA, por meio da Ata 002, de 11.7.2001, aprovou o encaminhamento da proposta preliminar do quantitativo de pessoal e dos cargos comissionados, apresentada no Voto CA nº 03/2001, do qual foram extraídos os seguintes trechos:

"6. Considerando a origem dos créditos cedidos à empresa, bem como a natureza das atividades a serem desempenhadas, a principal força de trabalho da EMGEA, seguramente, será selecionada e requisitada junto aos diversos Órgãos da Administração Pública Federal, em especial junto às Instituições Financeira Federais ”

“7. Nesse sentido, faz-se necessária a definição de algumas regras básicas que deverão integrar o sistema de remuneração, cujo regime jurídico será aquele estabelecido pela legislação trabalhista (CLT), cujos critérios são os seguintes:

- a) Empregado/servidor com vínculo empregatício no órgão/empresa de origem
- b) Empregado/servidor sem vínculo empregatício "

4. A proposta do quantitativo de pessoal e o Quadro de Funções Comissionadas (CA nº 03/2001) foi aprovada pelo Senhor Ministro de Estado da Fazenda, conforme Processo nº 18053.002097/2001.000.000 e publicado no Diário Oficial da União - DOU de 31.08.2001. Sua aprovação foi comunicada à EMGEA pelo Ofício nº 669/SE, de 13.09.2001. Mais recentemente, o então Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão



- MP, por meio do DEST, publicou a Portaria nº 17, de 22.12.2015, que definiu em 104 o número máximo de cargos comissionados da EMGEA.

5. Por outro lado, a Medida Provisória nº 2.196-3, que autoriza a criação da EMGEA, estabelece no § 4º do Art. 7º que "...enquanto não dispuser de quadro próprio, poderá exercer suas atividades com pessoal cedido pela administração pública federal", determinação ratificada no Parágrafo Único do Art. 32 do Decreto nº 8.590, de 15.12.2015, publicado em 16.12.2015, que aprova o Estatuto Social da EMGEA.

6. Conforme previsto na legislação acima referida, enquanto não houver a criação do quadro de pessoal a EMGEA continuará a desenvolver suas atividades por meio de profissionais cedidos da Administração Pública e profissionais nomeados para o exercício das funções comissionadas de livre nomeação e exoneração constante de seu Quadro de Funções Comissionadas (inciso II, do Art. 37 da Constituição Federal de 1988, que permite nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração). A escolha desses colaboradores é realizada mediante análise curricular, onde são verificados o perfil de competências, os conhecimentos e as habilidades necessárias para o desempenho das atribuições do cargo a ser ocupado.

7. Saliente-se que o Estatuto Social da EMGEA, aprovado à época pelo Decreto nº 3.848, de 26 de junho de 2001, estabelece:

Art. 6º Compete ao Conselho de Administração, observada a legislação vigente:

V - pronunciar-se, previamente à decisão do Ministro de Estado da Fazenda, sobre as seguintes matérias:

h) o quadro de pessoal, com indicação de três colunas, do total de empregos e os números de empregos providos e vagos, discriminados por carreira ou categoria, em 30 de junho e 31 de dezembro de cada ano

8. Como já mencionado, de forma a dar início ao funcionamento da EMGEA foi encaminhada ao Conselho de Administração proposta preliminar do quadro de funções comissionadas e os critérios (Empregado/servidor com vínculo empregatício no órgão/empresa de origem e Empregado/servidor sem vínculo empregatício), resultando no Voto CA nº 03/2001 que foi aprovado pelo Senhor Ministro de Estado da Fazenda.

9. Por último, em 24/08/2005 EMGEA, como determina o artigo 1º do decreto 3.735, de janeiro de 2001, com vista à criação de seu quadro de pessoal submeteu ao Ministério da Fazenda documentação relativa a seu Plano de Carreiras, Cargos e Salários - PCCS, aprovado pelo Conselho de Administração, por meio do Voto CA nº 021/2005, sendo que até a presente data não houve decisão sobre a matéria.

10. Essa é a base jurídica que amparou e ainda ampara "as contratações dos empregados do quadro próprio da Emgea, inclusive quanto as contratações dos ex-empregados das empresas terceirizadas prestadoras de serviço para a Emgea".

Após o Relatório Preliminar, o gestor assim se manifestou:

6.1 Ratifico a manifestação anterior, de que a contratação de pessoas pela Emgea é realizada ao amparo de dispositivos legais e constitucionais:



a) a Medida Provisória nº 2.196-3, de 24.8.2001, que autorizou a criação da Emgea, estabeleceu no §4º de seu artigo 7º que a Empresa: “...enquanto não dispuser de quadro próprio, poderá exercer suas atividades com pessoal cedido pela administração pública federal”. Essa determinação foi ratificada no parágrafo único do artigo 32 do Decreto nº 8.590, de 15.12.2015, que aprovou o Estatuto Social da Empresa ora vigente;

b) o inciso II do artigo 37 da Constituição Federal de 1988 estabelece que “a investidura em cargo público depende de aprovação por meio de concurso público, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração”.

6.1.1 Tais dispositivos amparam as contratações realizadas pela Emgea, e não se vislumbra qualquer risco legal “no que se refere à contratação de empregados pelo regime celetista”, [...].

6.2 Ratifico, também, as manifestações anteriores da Empresa, no sentido de que a realização de concurso público depende de autorização do órgão controlador (Ministério da Fazenda), e que a Emgea tem adotado as providências possíveis, no seu âmbito de atuação.

6.2.1 Em 2005 foi encaminhada à apreciação do Secretário-Executivo Adjunto do Ministério da Fazenda, por meio do Ofício nº 1.877/2005-DIFAD/SUPAR, de 24/08/2005, proposta de Plano de Cargos, Carreiras e Salários, com vistas à realização de concurso público para a contratação de pessoal. Não houve posicionamento do Ministério da Fazenda acerca da proposta.

6.2.2 No Planejamento Estratégico da Empresa para 2015, previa-se a contratação de empresas de consultoria para elaborar novo plano de cargos, funções e benefícios, bem como elaborar rotina de recrutamento e edital de concurso público para o provimento de vagas. No entanto, diante do cenário econômico à época, esse item foi excluído do Planejamento.

6.3 Vale ressaltar que o órgão controlador (Ministério da Fazenda) ainda não se manifestou expressamente sobre a continuidade da Emgea, o que inviabiliza, de momento, qualquer nova medida no sentido de propor a realização de concurso público.

6.4 Nesse cenário, permanece atual e apropriada a conclusão registrada pela Controladoria-Geral da União no Relatório nº 160030 - Processo nº 00190.003218/2005-49 (auditoria relativa ao exercício de 2004), a seguir transcrita:

(...) “Ante o exposto, consideramos ser conveniente que a EMGEA abstenha-se de realizar gastos que se relacionem à estrutura de Plano de Cargos e Salário, e provimento, por concurso público, dos cargos efetivos da Empresa, dentre outros relacionados, até que haja uma definição dos Órgãos superiores sobre a consolidação da Empresa e a definição de seu papel de longo prazo”. [grifo nosso]

6.5 Considerando, pois, que a definição pelo Ministério da Fazenda (controlador) acerca da continuidade da Empresa impõe-se como precedente e determinante para quaisquer tratativas relacionadas à realização de concurso público, peço avaliar a possibilidade de excluir do Relatório a Constatação 2.1.1.1, ou convertê-la em “Informação”.



Análise do Controle Interno

Na questão mais sensível tratada nesse ponto, qual seja, o possível descumprimento do Art. 37 da Constituição Federal, a Emgea baseia-se na exceção contida no Art. 37, II, que ressalva as “*nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração*”, para a composição da maior parte de seu quadro de empregados.

A Constituição Federal, ainda no Art. 37, especifica as peculiaridades dos postos de trabalhos acessíveis aos cargos em comissão, em seu inciso V:

“V - as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento;”

Pelo que se observa da composição do quadro de empregados da Emgea, tendo como parâmetro a pirâmide clássica dos níveis hierárquicos, juntamente com a descrição dos “Requisitos Recomendados” da tabela “Requisitos recomendados para o Exercício das Funções de Confiança” retirados do “Relatório sobre provimento de cargos comissionados da EMGEA”, a força de trabalho “operacional” é suprida por 29 empregados que ocupam o cargo comissionado de Assessor Sênior, 28 que ocupam o cargo de Assessor, e 3 que não ocupam cargos comissionados, totalizando 60 postos de trabalho, equivalente a aproximadamente 59% da lotação (102 empregados).

Isto posto, surge a necessidade de avaliação dos riscos assumidos pela Emgea, com vistas a garantir que seus objetivos estratégicos sejam atingidos, em virtude de possíveis questionamentos quanto à composição de seu quadro de empregados, sem a realização de concurso público.

Ressalta-se que os temas abaixo abordados não constam da avaliação de riscos e controle do processo “*Pesquisar, recrutar e selecionar colaboradores*”, vinculado ao macroprocesso “*Desenvolver e gerir capital humano*”, apresentado pelo gestor, por meio do Memorando nº 02052/2016 - PRESI, de 5 de julho de 2016, registrado anteriormente.

a) Possíveis Riscos Legais:

a.1) A exceção contida no Art. 37, II, e complementada pelas restrições do inciso V, afirma que os cargos em comissão “*destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento;*”

Por isso, analisou-se a hipótese de descumprimento à legislação, pelo enquadramento das funções de confiança denominadas no âmbito da Emgea de “Assessor Sênior” e “Assessor”.

O problema consiste na possibilidade de surgirem questões interpretativas quanto à definição de “assessoramento”. Nesse sentido, se questiona se a simples denominação de “Assessor Sênior” e “Assessor”, com suas respectivas atribuições, conforme o quadro “Requisitos recomendados para o Exercício das Funções de Confiança”, podem ser enquadrados na categoria de “assessoramento” como disposto do normativo Constitucional.



Tal dúvida surge em função de que parte da doutrina pátria entende que o acesso aos quadros da administração pública sem concurso público só pode vir a ocorrer em se tratando de postos situados nos patamares mais altos da hierarquia administrativa. Esse pensamento baseia-se nas seguintes premissas:

- a) a regra do concurso público poderia não atender ao alinhamento dos ocupantes dos postos mais altos com o plano político do Executivo eleito democraticamente;
- b) a confiança que deve existir entre os governantes e os ocupantes de cargos de direção, chefia e assessoramento, indispensável aos escalões superiores das organizações.

O TCU no Acórdão AC-1332-18/16-P, traz o seguinte comentário para as tarefas de assessoramento:

“[...]”

248. *De outro lado, a doutrina conceitua assessoramento como prestar auxílio e assistência a agentes públicos mais graduados, detentores de competências decisórias (CAMMAROSANO, 2006, p. 30). Esse auxílio pode ser prestado em diversos níveis, tais como estratégico ou operacional, exercendo uma assessoria direta ou realizando atividades mais complexas que fariam por ajudar na consecução das atividades da unidade.”*

Em outra vertente, o Decreto nº 8.590, de 15 de dezembro de 2015, que aprova o estatuto social da Emgea, no Parágrafo único, do Art.32, que trata do pessoal, registra:

“Art. 32. O regime jurídico do pessoal da EMGEA será o da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e da legislação complementar, condicionada a admissão à prévia aprovação em concurso público de provas ou de provas e títulos.

Parágrafo único. A EMGEA, enquanto não dispuser de quadro próprio, poderá exercer suas atividades com pessoal cedido pela administração pública federal, mesmo em função não comissionada, nos termos da Medida Provisória nº 2.196-3, de 2001.”

Entende-se que pelo Decreto nº 8.590 prevalece a regra da realização de concurso público. A Emgea designa como sendo o seu quadro próprio os empregados contratados em cargos em comissão, que representam 70% da força de trabalho. Opina-se que a exceção contida no Parágrafo único acima, que prevê um quadro próprio para a Emgea, não poderia ser totalmente preenchida pela contratação em cargos em comissão, o que reverte a lógica da exceção, passando a ser a regra a ausência do concurso público, em desconformidade com o Art. 32, do Decreto nº 8.590.

Diante do quadro apresentado, opina-se pela existência de risco legal assumido pelos gestores da EMGEA, no que se refere à contratação de empregados sem a realização de concurso público, baseando-se na exceção contida no Art. 37, II, que ressalva as “*nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração*”, e atribuindo-lhes a denominação de assessores.

Como este trabalho não visa discussões hermenêuticas relativas ao termo “assessoramento”, pretende-se fornecer subsídios para que os gestores da EMGEA



possam avaliar e decidir relativamente aos riscos apresentados. Nesse sentido, registra-se os seguintes apanhados:

- Supremo Tribunal Federal - STF - RE 705140 - RECURSO EXTRAORDINÁRIO:

“[...]”

1. Conforme reiteradamente afirmado pelo Supremo Tribunal Federal, a Constituição de 1988 reprovava severamente as contratações de pessoal pela Administração Pública sem a observância das normas referentes à indispensabilidade da prévia aprovação em concurso público, cominando a sua nulidade e impondo sanções à autoridade responsável (CF, art. 37, § 2º).”

- Tribunal de Contas da União – TCU:

“SÚMULA Nº 231-TCU

A exigência de concurso público para admissão de pessoal se estende a toda a Administração Indireta, nela compreendidas as Autarquias, as Fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, as Sociedades de Economia Mista, as Empresas Públicas e, ainda, as demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, mesmo que visem a objetivos estritamente econômicos, em regime de competitividade com a iniciativa privada.”

Por fim, opina-se que não basta a denominação “assessor” para habilitar a contratação em cargo comissionado, desconsiderando as suas atribuições, para suprir a base operacional da empresa e evitar as contratações via concurso público, indefinidamente, conforme verificado. Entende-se que a UPC em assim agindo está à mercê de questionamentos jurídicos, em especial pela atuação do Ministério Público Federal do Trabalho.

a.2) Não há no estatuto da Emgea o estabelecimento de percentuais mínimos de cargos a serem ocupados exclusivamente por servidores de carreira. A CF/1988, Art.37, V, determina que norma infraconstitucional deve definir percentuais mínimos de cargos comissionados que devem ser preenchidos por servidores de carreira. Tal norma infraconstitucional ainda não está concretizada, o que, conforme a doutrina, a torna uma “norma constitucional de eficácia limitada ou de eficácia contida”.

Não é objeto deste trabalho a discussão jurídica do caso. Entende-se que as normas constitucionais possuem capacidade para produzir efeitos no mundo jurídico, seja em maior ou menor grau.

A título de exemplificação, o Decreto nº 5.497, de 21 de julho de 2005, estabelece limites mínimos que devem ser praticados pela administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

Como boas práticas, registra-se texto da Carta Ibero-Americana da Função Pública, relativa ao assunto:

“A Carta Ibero-Americana da Função Pública, cabeçalhos 55-56, recomenda que regulamentos definam a provisão de cargos de direção por pessoas provenientes do setor público, bem como a incorporação de gestores oriundos de outros setores, desde que



preenham as exigências de qualificação profissional.” (Fonte: TCU - TC 011.954/2015-9, item 263)

Desta forma, opina-se pela existência de mais um tema a que a empresa está vulnerável, e que deve ser avaliado por seus gestores.

a.3) Ainda na esteira do risco legal, entende-se que a contratação direta em cargo comissionado, sem a realização de concurso público, favorece a ocorrência de nepotismo.

Não são poucas as dificuldades para verificação de casos de nepotismo, pois depende do grau de parentesco e de informações fornecidas pelos contratados. Em alguns casos fica-se dependente do conhecimento da irregularidade somente por meio de denúncias.

As contratações sem concurso público deixam a Unidade Prestadora de Contas - UPC vulnerável, favorecendo a ofensa relativa ao nepotismo, diante do ordenamento jurídico vigente.

b) Risco de imagem:

A imagem da instituição deve ser tratada como ativo intangível, incorporando valor à organização. Tem potencial para diferenciá-la das demais, formando sua reputação e proporcionando associações positivas, ou não, ao seu público-alvo.

Por mais que a UPC tenha critérios técnicos bem definidos para a contratação de sua força de trabalho pelo regime celetista, somente o concurso público pode garantir obediência aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Ao não o promover, a UPC dá margem a questionamentos danosos à sua imagem, que podem surgir das mais variadas formas.

c) Risco de continuidade

Considerando que não há servidores próprios concursados do órgão, e que por isso sua estrutura de pessoal é composta de comissionados e contratados diretamente, há que se acrescentar um maior risco de perda de conhecimento e experiência adquiridos ao longo dos anos, a médio e longo prazo com a eventual precariedade desses.

Após a manifestação final do gestor, a opinião dessa equipe de auditoria permanece inalterada quanto aos riscos existentes. Ainda, opina-se que a conclusão registrada pela Controladoria-Geral da União no Relatório nº 160030, do exercício de 2004, é aplicável ao contexto institucional contemporâneo. Passaram-se onze anos do registro da citada conclusão e, por isso, entende-se oportuna a presente constatação. Compartilha-se de que uma decisão sobre a continuidade da Empresa pelo seu Ministério Supervisor é fase determinante para a adequada estruturação de seu Plano de Cargos, Carreira e Salários visando a realização de concurso público.

Recomendações:

Recomendação 1: Provocar as instâncias internas e externas competentes para que regularize a situação do quadro próprio, de modo que o ingresso de empregados na



EMGEA seja somente por concurso público, conforme exigido pela a Constituição Federal de 1988.

Recomendação 2: Incluir na metodologia de avaliação de riscos e controles da empresa os estudos relativos aos riscos pela não composição do quadro próprio de pessoal da EMGEA por meio da realização de concurso público.

3 GESTÃO DO SUPRIMENTO DE BENS/SERVIÇOS

3.1 PROCESSOS LICITATÓRIOS

3.1.1 OPORTUNIDADE DA LICITAÇÃO

3.1.1.1 CONSTATAÇÃO

Necessidade de alteração no contrato de seguro de responsabilidade civil para adequar-se à Lei das Estatais - Lei 13.303/2016.

Fato

A EMGEA contratou um seguro de responsabilidade civil de Conselheiros – Administração e Fiscal -, Diretores e Administradores (Directors & Officer - D&O) **para cobertura das despesas processuais e dos honorários advocatícios de processos administrativos ou judiciais** contra eles instaurados e relativos às suas atribuições junto à empresa. A regra estatutária sobre a qual a gestão se ampara está em desconformidade pela Lei nº 13.303/2016 – nova Lei das Estatais.

Segundo o Estatuto, “a EMGEA poderá manter, na forma e na extensão definidas pelo Conselho de Administração, contrato de seguro permanente em favor dos ocupantes dos cargos ou das funções [...], para cobertura das despesas processuais e dos honorários advocatícios de processos administrativos ou judiciais contra eles instaurados e relativos às suas atribuições junto à empresa” – Estatuto, art. 34, § 4º. (Original sem grifo).

Instada a manifestar sobre a existência do seguro e a extensão de cobertura, o gestor informou que “o seguro contratado não é individual e são considerados como segurados os membros do Conselho de Administração, Conselho Fiscal, Diretoria-Executiva (Diretor-Presidente e quatro Diretores), os Superintendentes-Executivos ou cargos equivalentes, os Gerentes-Executivos.”

O critério estabelecido na Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016, prevê a possibilidade de contratação desse tipo de seguro no § 1º, do Art. 17, nos seguintes termos:

“§ 1º O estatuto da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias poderá dispor sobre a contratação de seguro de responsabilidade civil pelos administradores.”(Original sem grifo)

Ainda, a referida Lei define quem são os administradores da empresa pública e da sociedade de economia mista no Parágrafo único, do Art.16:

“Art. 16. Sem prejuízo do disposto nesta Lei, o administrador de empresa pública e de sociedade de economia mista é submetido às normas previstas na Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976.

Parágrafo único. Consideram-se administradores da empresa pública e da sociedade de economia mista os membros do Conselho de Administração e da diretoria.” (Original sem grifo)



No decorrer das análises solicitou-se o histórico de despesa sustentada pela EMGEA antes da contratação do seguro, as razões para a contratação desse seguro, bem assim as justificativas/razões de inclusão de cada agente de governança (conselheiro de administração, conselheiro fiscal, conselho diretor e administradores) no rol de cobertura do seguro.

Questionou-se também a ocorrência, caso tivesse havido, da efetiva execução desse seguro, com a apresentação dos valores envolvidos, nome do conselheiro/administrador, fato e a causa.

Causa

Mudança de marco legal e dificuldades para dimensionamento dos riscos relativos à contratação de seguro de responsabilidade civil para os administradores.

Manifestação da Unidade Examinada

A EMGEA, em 2011, firmou o contrato administrativo 0001/2011, celebrado com a empresa Zurich Brasil Seguros S/A, tendo como objeto a contratação de sociedade seguradora com abrangência nacional, sem a interveniência de corretor, para a prestação de serviços de cobertura de seguro de responsabilidade civil de Conselheiros, Diretores e Administradores responsáveis pelas atividades da EMGEA (Directors & Officers - D&O), que tendo praticado atos regulares de gestão, em nome da empresa, venham a responder por reclamações de natureza administrativa arbitral, judicial, tributária, trabalhista, previdenciária cível, criminal, consumerista, concorrencial ou de qualquer outra natureza.

Trata-se de cobertura do tipo seguro de responsabilidade civil à base de reclamações, abrangendo sinistros reclamados durante o período de vigência da apólice e retroatividade ilimitada para fatos geradores anteriores ao início de vigência da apólice.

O seguro contratado não é individual e são considerados como segurados os membros do Conselho de Administração, Conselho Fiscal, Diretoria-Executiva (Diretor-Presidente e quatro Diretores), os Superintendentes-Executivos ou cargos equivalentes, os Gerentes-Executivos, bem como todos aqueles que ocupem, ou tenham ocupado ou venham a ocupar, desde a data retroativa de cobertura até o termo final de vigência da apólice, cargo ou função que implique o exercício de tomada de decisões e/ou na sua responsabilização pessoal pelas omissões e atos praticados no exercício de suas respectivas funções, bem como os demais empregados aos quais tenham sido formalmente delegados poderes pela Administração.

Assim sendo, durante todo o período de contratação de seguro pela EMGEA (2011-2015), diversos colaboradores ocuparam os cargos descritos no item anterior, sendo que os valores contratados não são individualizados. A importância global segurada e que representa o limite máximo de indenização pela seguradora, 2011-2015, foi de R\$ 20.000.000,00 (vinte milhões de reais) ou seu equivalente em moeda do país origem da reclamação. O valor global fixo e irrevogável do contrato, nesse período, foi de



R\$460.000,00 (quatrocentos e sessenta mil reais), inclusos impostos, taxas, seguros e demais despesas necessárias à prestação dos serviços.

Informamos, ainda, que, desde a criação da EMGEA e até a presente data, não ocorreram despesas concernentes à responsabilização de agentes de governança, assim como a empresa não foi acionada oficialmente acerca de nenhum processo judicial pretérito que envolva os agentes indicados.

Após solicitação de maiores esclarecimentos por parte da equipe de auditoria, a UPC assim se manifestou:

Desde o ano de 2010, a EMGEA promove a contratação de sociedade seguradora para a prestação de serviços de cobertura de seguro de responsabilidade civil de conselheiros, diretores e administradores responsáveis pelas atividades da EMGEA (Directors & Officers -D&O) com abrangência nacional, sem a interveniência de Corretor, na forma prevista no § 5º do Art. 20 do Capítulo IX do Decreto nº 7.122 de 3 março de 2010 que aprovou o Estatuto Social da EMGEA por meio do Decreto 7.122 de 3 de março de 2010,

Em 2015, transcorrido o interregno máximo de prorrogação do instrumento contratual anteriormente mantido, sem a ocorrência de sinistros, promoveu-se novo certame licitatório, mantendo-se o a configuração do objeto anterior.

Destaca-se que para a definição do alcance de agentes de Governança cobertos pelo seguro D&O, desde a primeira contratação foi considerado o ambiente de negócios, a exigência de rapidez na tomada de decisões, aliada à ampliação do arcabouço legal ao qual estão submetidos, amplia a possibilidade de responderem com seu patrimônio pessoal contra atos realizados na execução de suas atividades.

Por oportuno, esclarecemos que para esse modelo de contratação não foram individualizados valores de despesa e de cobertura, uma vez que se trata de adjudicação por valor global,

[...]

O valor da contratação em tela foi balizado, conforme questionário padrão do mercado, [...], contendo informações mínimas necessárias à composição de preços pela Seguradora.

É importante frisar, que na fase externa do certame, não foram levantados questionamentos acerca de quantitativos, tampouco solicitadas relações nominais de Agentes de Governança segurados, ratificando a indicação de que o histórico de sinistros da contratante foi determinante na definição do valor pactuado.

Em memorando nº 2071/2016 – informações CGU – processo nº 00190.103938/2016-66, o gestor informa que o contrato administrativo nº 0001/2011, no valor anual de R\$ 460.000,00, aditado em 17/01/2012, 17/01/2013, 17/01/2014 e 17/01/2015.

Ainda, após o Relatório Preliminar:



7.1 O atual contrato para a prestação de serviços de cobertura de seguro de responsabilidade civil de Conselheiros, Diretores e Administradores da Emgea (Directors & Officers - D&O) foi firmado em 2011, obedecendo rigorosamente a todas as normas legais e regulamentares então vigentes. A Lei nº 13.303, que foi publicada em 1º.7.2016, estabelece, no artigo 91, o prazo de 24 (vinte e quatro meses) meses para que as estatais efetuem as adaptações necessárias à adequação aos novos dispositivos:

“Art. 91. A empresa pública e a sociedade de economia mista constituídas anteriormente à vigência desta Lei deverão, no prazo de 24 (vinte e quatro) meses, promover as adaptações necessárias à adequação ao disposto nesta Lei.”

7.2 Não me parece, assim, apropriado registrar como Constatação a “Contratação de seguro de responsabilidade civil para cargos e funções não contemplados na Lei das Estatais – Lei 13.303/2016.”, bem como afirmar que a prática “(...) está em desconformidade com o novo marco legal (...)” [grifo nosso], como no exposto no quarto parágrafo da página 36 do Relatório. Oportuno assinalar que o “Relatório Auditoria Anual de Contas” em questão aborda o exercício de 2015, anterior, portanto, à publicação da Lei nº 13.303/2016.

7.2.1 Por isso, peço excluir a Constatação 3.1.1.1, ou convertê-la em “Informação”.

7.3 Adicionalmente, cabe enfatizar que Emgea está atenta e já vem implementando medidas para adequação de suas práticas às disposições da Lei nº 13.303/2016, dentre elas a revisão dos termos e condições do seguro, e a indicação de seus beneficiários.

Análise do Controle Interno

A questão central que se impõe é a de que se é permitido à EMGEA contratar seguro D&O para os seus administradores na extensão posta, em que se incluiu, além do **Conselho de Administração e da diretoria**, os Superintendentes-Executivos ou cargos equivalentes, os Gerentes-Executivos, bem como todos aqueles que ocupem, ou tenham ocupado ou venham a ocupar, desde a data retroativa de cobertura até o termo final de vigência da apólice, cargo ou função que implique o exercício de tomada de decisões e/ou na sua responsabilização pessoal pelas omissões e atos praticados no exercício de suas respectivas funções, bem como os demais empregados aos quais tenham sido formalmente delegados poderes pela Administração.

Essa prática, de acordo com o entendimento da equipe, está em desconformidade com o novo marco legal, repise-se, a Lei nº 13.303/2016, a qual permite a contratação do seguro de responsabilidade civil pelos administradores de empresas públicas, de sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, mas limita a extensão aos membros do **Conselho de Administração e da diretoria** – § 1º, do Art. 17, c/c. Parágrafo único, do Art.16, da Lei 13.303/2016.

Portanto, seguro D&O é reservado à cobertura dos riscos decorrentes de ações de altos executivos com poder de decisão e, conforme a Lei das Estatais, esses executivos serão aqueles os membros do Conselho de Administração e da Diretoria.



Com relação ao custo do seguro, a sua apuração depende de uma série de informações sobre o risco que são prestadas para a seguradora e que servem de parâmetro para o cálculo do prêmio.

O custo final do seguro depende também da importância segurada a ser contratada, dos tipos de coberturas escolhidos e do risco que elas representam para a seguradora.

A EMGEA relata que *“até a presente data, não ocorreram despesas concernentes à responsabilização de agentes de governança, assim como a empresa não foi acionada oficialmente acerca de nenhum processo judicial pretérito que envolva os agentes indicados”*. Entende-se que esse fato é positivo em relação ao risco a ser avaliado pela seguradora, na formação do valor do prêmio a ser cobrado.

Porém, a ausência de casos pretéritos traz também a incerteza quanto à definição da importância a ser assegurada. No presente caso, a UPC contratou o seguro D&O por um limite máximo de indenização de R\$20.000.000,00, a um custo anual (prêmio) de R\$460.000,00, sem apresentar uma justificativa para a não contratação de um valor menor de indenização, o que representaria um dispêndio menor no valor do prêmio pago à seguradora. E aqui cabe lembrar que a inserção de outros cargos que não aqueles eleitos pela Lei das Estatais contribuem na majoração do custo anual do seguro.

Outra questão é a apólice do seguro contratado incluir cobertura de indenização ou pagamento de sanções aplicadas pelo TCU aos segurados.

O item 1.8, cláusula segunda, do contrato 0001/2011, firma que o seguro deverá garantir aos segurados e ao Tomador a cobertura de despesas e indenizações de *“penalidades (multas e condenações) aplicadas pelo Tribunal de Contas da União – TCU aos Segurados, desde que decorrentes única e exclusivamente de sua condição de administrador/gestor do tomador”*.

A área técnica do TCU, em âmbito de representação - TC 043.954/2012-0 -, cita os Pareceres SUSEP/DIRAT/CGPRO/COFIR/DIRET 148/2012, 179/2012 e 250/2012, em que a SUSEP comunicou às seguradoras atuantes no mercado brasileiro que os seguros D&O não poderiam incluir cobertura para multas, pois neutralizaria seus objetivos.

Continuando em seus argumentos, os técnicos do TCU afirmam:

“A finalidade do débito é recompor o dano causado pelo gestor à empresa. Não é razoável, nesse caso, que a empresa seja onerada com custos de seguro usado para recompor dano sofrido em seu próprio patrimônio. Seria um verdadeiro conflito de interesses, contrário à moral e ao interesse público”.

O trabalho da representação supracitada resultou no ACÓRDÃO Nº 3116/2013 – TCU – Plenário, em que se deu ciência às Centrais Elétricas Brasileiras S/A – Eletrobrás de que:

“9.3.1. a contratação de seguro cuja apólice inclua cobertura de indenização ou pagamento de sanções aplicadas por órgãos do Estado, em virtude de atos praticados com dolo ou culpa, no segundo caso quando comprovado que não foram adotadas as precauções e medidas normativas e legais que se esperaria de um homem médio, afronta os princípios da moralidade e da supremacia do



interesse público, previstos, respectivamente, no art. 37, caput, da Constituição da República, e no art. 2º, caput, da Lei nº 9.784/1999 – ACÓRDÃO Nº 3116/2013 – TCU – Plenário”

“9.3.2. a contratação de seguro para defesa de dirigentes em processos administrativos ou judiciais, cuja apólice inclua cobertura em caso de prática de atos manifestamente ilegais, contrários ao interesse público, praticados com dolo ou culpa, nesse último caso quando comprovado que não foram adotadas as precauções e medidas normativas e legais que se esperaria de um homem médio, afronta o disposto nos princípios da moralidade, legalidade e supremacia do interesse público, previstos, respectivamente, no art. 37, caput, da Constituição da República, e no art. 2º, caput, da Lei nº 9.784/1999”

Registra-se que, após a manifestação final do gestor, essa equipe de auditoria promoveu ajustes nessa constatação, levando em consideração que a Lei nº 13.303 foi publicada em 30 de junho de 2016. Entende-se, porém, que esse fato não desonera da necessidade de ajustar-se o mais rapidamente possível aos termos da nova legislação, tendo em vista a preocupação com a economicidade que poderá advir pela aplicação dos novos ditames legais, como tratado no ponto.

Recomendações:

Recomendação 1: Restringir a cobertura dos seguros de responsabilidade civil para seus administradores membros do Conselho de Administração e da diretoria, em consonância com o Parágrafo único, do Art.16, da Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016, e jurisprudência do TCU, item 9.3.2., do Acórdão nº3116/2013 - TCU - Plenário.

Recomendação 2: Promover estudos com bases técnicas que justifiquem o valor máximo de indenização aos seus administradores, quando da contratação de seguros de responsabilização civil, tendo em vista que o prêmio a ser pago à seguradora é calculado com base na importância a ser assegurada.

Recomendação 3: Renegociar o contrato existente com a Zurich Brasil Seguros S/A, em função da possível exclusão de pessoas cobertas pelo seguro, nos termos do Parágrafo único, do Art.16, da Lei nº 13.303.

Recomendação 4: Renegociar o contrato existente com a Zurich Brasil Seguros S/A, caso constatare em estudos técnicos, que o valor máximo a ser indenizado aos seus administradores, no caso de responsabilização civil, possa ser menor do que o valor contratado (R\$20.000.000,00).



Certificado de Auditoria Anual de Contas



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

Certificado: 201600228

Unidade(s) auditada(s): Empresa Gestora de Ativos - EMGEA

Ministério supervisor: Ministério da Fazenda

Município (UF): Brasília (DF)

Exercício: 2015

1. Foram examinados os atos de gestão praticados entre 01/01 e 31/12/2015 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, tendo sido esse definido por meio de discussões com a área técnica do Tribunal de Contas da União.

3. O Relatório de Auditoria contempla constatações, que embora tenham cunho relevante e devam ser monitoradas, as análises identificaram que o gestor vem empreendendo esforço para resolvê-las, ou ainda, dependem de uma melhor definição e clareza sobre sua continuidade e papel pelo Ministério Supervisor. Foram registradas as seguintes constatações relevantes sem que identifiquemos presente outras condições para que impactem na ressalva ou irregularidade dos agentes do Rol de Responsáveis:

- Descumprimento de regra legal de agrupamentos de contas e falha na alocação de consumo de caixa. (item 1.1.1.1)

- Contratação de empregados públicos sem realização de concurso e excesso de comissionados, inchando a dimensão tática-gerencial da organização (item 2.1.1.1)

- Necessidade de alteração no contrato de seguro de responsabilidade civil para adequar-se à Lei das Estatais - Lei 13.303/2016. (item 3.1.1.1)

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

5. Diante do exposto, proponho que o encaminhamento das contas dos integrantes do Rol de Responsáveis seja pela regularidade.



Brasília (DF), 28 de setembro de 2016.

Coordenador-Geral de Auditoria da Área Fazendária I



Parecer de Dirigente do Controle Interno



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

Parecer: 201600228

Unidade Auditada: Empresa Gestora de Ativos - EMGEA

Ministério Supervisor: Ministério da Fazenda

Município/UF: Brasília (DF)

Exercício: 2015

Autoridade Supervisora: Henrique de Campos Meirelles

Tendo em vista os aspectos observados na prestação de contas anual do exercício de 2015, da Empresa Gestora de Ativos - EMGEA, expresso a seguinte opinião acerca dos atos de gestão com base nos principais registros e recomendações formulados pela equipe de auditoria.

As atividades econômicas de adquirir bens e direitos e poder assumir obrigações da União e das demais entidades integrantes da administração pública federal compõem o objeto social da estatal. Em dezembro de 2015 tinha um ativo total no valor de R\$14,722 bilhões e um patrimônio líquido de R\$9,803 bilhões, contra R\$16,043 bilhões e R\$9,618, no mesmo período do ano anterior. A receita líquida com juros e similares foi de R\$1,296 bilhão e R\$1,051 bilhão, respectivamente, 2015 e 2014. Após a dedução de todos custos e despesas do período, o resultado líquido do exercício de ficou em R\$243 milhões, em 2015, e R\$209 milhões, em 2014.

Dentre as principais constatações identificadas, cabe destacar o descumprimento de regra legal de agrupamentos de contas e falha na alocação de consumo de caixa, decorrentes de equívoco de classificação de gasto financeiro, distorcendo indicadores de capacidade própria de geração de caixa. Importante ressaltar também a predominância da contratação de empregados comissionados para preenchimento dos seus quadros, sem que tenha havido a realização de concurso público



ao longo dos 15 anos, tendo em vista que os fatos que nortearam sua criação poderiam, à época, ser entendidos como temporários e, com isso, não haveria a justificativa adequada para justificar a realização de certame. Não obstante, tendo em vista a incongruência com a legislação em vigor, torna-se fundamental que o Ministério Supervisor defina melhor qual é o papel estratégica de forma a sanear esta fragilidade.

Em virtude da necessidade de aprofundamento em pontos relativos ao ambiente financeiro da EMGEA, relacionados a possíveis descompassos de componentes do seu ciclo financeiro, as análises do Controle Interno, relativas ao ponto a seguir enumerado, foram sobrestadas do processo relativo à Auditoria Anual de Contas 2015 da Entidade, devendo ser ultimadas oportunamente por meio de Nota Técnica específica, que será apensada ao Processo de Prestação de Contas da Entidade – Exercício 2015. Salienta-se que, em decorrência das análises terminativas, poderão ser modificados o Certificado de Auditoria e o presente Parecer do Dirigente de Controle Interno. O ponto cuja análise foi sobrestada apresenta impacto potencial na área contábil da Emgea.

- Análise sobre o Ambiente Financeiro.

A EMGEA conta com um arcabouço normativo institucional para apoiar a execução do processo “Gerir os riscos corporativos e a conformidade da Empresa” e, para as atividades de controle e riscos, a EMGEA adotou como referência e suporte à execução de sua política de gerenciamento de riscos corporativos os princípios constantes do Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission – COSO II, comitê que tem como missão fornecer liderança de pensamento por meio do desenvolvimento de quadros de referência gerais e orientações sobre gerenciamento de riscos corporativos, controle interno e dissuasão da fraude, concebidos para melhorar o desempenho organizacional e de governança e reduzir a dimensão da fraude nas organizações.

A empresa desempenha o papel de promover o adimplemento e liquidação de contratos. Como resultado da liquidação ou equalização desses contratos, a EMGEA já fez retornar R\$ 41,42 bilhões ao FGTS, possibilitando novos investimentos sociais a partir desses recursos. O ano de 2015 revelou-se como um período de transição, no qual a Administração buscou o redirecionamento estratégico, com vistas a possibilitar a adaptação da EMGEA à nova conjuntura econômica, centrada, em especial, na dimensão econômico-financeira. Os esforços da organização concentraram-se na busca de uma



solução definitiva para seu déficit financeiro estrutural, decorrente do descasamento das receitas econômicas do ativo e dos encargos financeiros do passivo.

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, 28 de setembro de 2016.

Diretor de Auditoria da Área Econômica

