



CGU

Controladoria-Geral da União

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS

Exercício 2019

27 de outubro de 2020

Controladoria-Geral da União (CGU)
Secretaria Federal de Controle Interno (SCF)

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Órgão: **Comissão de Valores Mobiliários**

Unidade Examinada: **Comissão de Valores Mobiliários (CVM)**

Município/UF: **Rio de Janeiro/RJ**

Projeto: **826333**

Missão

Elevar a credibilidade do Estado por meio da participação social, do controle interno governamental e do combate à corrupção em defesa da sociedade.

Avaliação

O trabalho de avaliação, como parte da atividade de auditoria interna, consiste na obtenção e na análise de evidências com o objetivo de fornecer opiniões ou conclusões independentes sobre um objeto de auditoria. Objetiva também avaliar a eficácia dos processos de governança, de gerenciamento de riscos e de controles internos relativos ao objeto e à Unidade Auditada, e contribuir para o seu aprimoramento.

QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO PELA CGU?

O presente relatório é resultado da Auditoria Anual de Contas da CVM, relativa ao exercício de 2019, que teve como objetivo avaliar: a aderência do processo administrativo de termo de compromisso aos normativos e o cumprimento das obrigações assumidas em seu domínio, a conformidade das peças exigidas pelo TCU no processo de prestação de contas e o cumprimento das determinações e recomendações, respectivamente, do Controle Externo e do Controle Interno.

Para esta avaliação, realizaram-se análises documentais à distância e reuniões virtuais sob demanda, tendo em vista o isolamento social determinado pelas autoridades de saúde pública, no período de 15.04.2020 a 15.09.2020, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao serviço público federal.

POR QUE A CGU REALIZOU ESSE TRABALHO?

Para cumprir o comando constitucional do inciso IV do art. 74 da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB) no sentido de apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional. No caso, a realização das auditorias anuais de contas de 2019 da CVM foi determinada pela Decisão Normativa TCU nº 180/2019 e será avaliada pelo TCU quando do julgamento da prestação de contas.

QUAIS AS CONCLUSÕES ALCANÇADAS PELA CGU? QUAIS RECOMENDAÇÕES DEVERÃO SER ADOTADAS?

O sistema corporativo que administra os processos administrativos que antecedem a celebração dos termos de compromisso carece de melhoria tecnológica para gerenciar as informações, que se encontram descentralizadas em sistemas e planilhas a depender da área responsável e da fase processual.

A análise dos encaminhamentos processuais e das providências adotadas pelas áreas finalísticas da CVM também evidenciou morosidade em sensível percentual de processos analisados pela equipe de auditoria.

No tocante ao gerenciamento das informações, recomendou-se à CVM que o processo administrativo de termos de compromisso seja provido de ferramenta de tecnologia da informação que propicie o gerenciamento preciso do andamento processual, assegure confiabilidade e integração aos dados e conceda acesso seguro a todas as superintendências envolvidas. Essa ferramenta deve garantir, ainda, a geração de relatórios gerenciais ou painéis (*dashboards*) de forma a viabilizar a consolidação de informações, em sintonia com o PDTI 2018-2019 e as respectivas soluções de TI já em andamento, especialmente no concernente ao cronograma de desenvolvimento e entrega do sistema.

No que se refere à morosidade na tramitação dos processos, recomendou-se definir e aprovar prazos em normativos internos da CVM a serem observados na tramitação de inquéritos administrativos, processos administrativos e processos administrativos sancionadores, visando a lhes prover celeridade.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AAC – Auditoria Anual de Contas

AAI – Agente Autônomo de Investimento

AR – Aviso de Recebimento

AS – Acordo administrativo em processo de supervisão

B3 – B3 S.A. – Brasil, Bolsa, Balcão

BSM – BM&F Bovespa Supervisão de Mercado

CAS – Comitê de Acordo Administrativo em Processo de Supervisão

CCP – Divisão de Controle de Processos Administrativos, pertencente à SPS

CGU – Controladoria-Geral da União

CGU/RJ – Superintendência da Controladoria Regional da União no Estado do Rio de Janeiro

CRFB – Constituição da República Federativa do Brasil

CRSFN – Conselho de Recursos do Sistema Financeiro Nacional

CTC – Comitê de Termo de Compromisso

CVM – Comissão de Valores Mobiliários

EXE – Gerência Executiva do Gabinete da Presidência, pertencente à CGP

GGE – Gerência Geral de Processos, pertencente à SGE

GMA-2 – Gerência de Acompanhamento de Mercado 2, pertencente à SMI

GMN – Gerência de Análise de Negócios, pertencente à SMI

GPS-1 – Gerência de Processos Sancionadores-1, pertencente à SPS

GPS-2 – Gerência de Processos Sancionadores-2, pertencente à SPS

GPS-3 – Gerência de Processos Sancionadores-3, pertencente à SPS

IA – Inquérito administrativo

INQ – Sistema de Cadastro e Acompanhamento de Inquéritos Administrativos

IPCA – Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo

PA – Processo administrativo

PAS – Processo administrativo sancionador

PDTI – Plano Diretor de Tecnologia da Informação

PFE-CVM – Procuradoria Federal Especializada junto à CVM

RFB – Receita Federal do Brasil

SA – Solicitação de Auditoria

SAD – Superintendência Administrativo-Financeira

SBR – Supervisão Baseada em Riscos

SecexEstataisRJ – Secretaria de Controle Externo da Administração Indireta no Rio de Janeiro

SEI – Sistema Eletrônico de Informações

SEP – Superintendência de Relações com Empresas

SFC – Secretaria Federal de Controle Interno

SFI – Superintendência de Fiscalização Externa

SGE – Superintendência Geral

SIN – Superintendência de Relações com Investidores Institucionais

SMI – Superintendência de Relações com o Mercado e Intermediários

SNC – Superintendência de Normas Contábeis e Auditoria

SOI – Superintendência de Orientação a Investidores

SPL – Superintendência de Planejamento e Inovação

SPS – Superintendência de Processos Sancionadores

SRE – Superintendência de Registro de Valores Mobiliários

SSI – Sistema Sancionador Integrado

TC – Termo de Compromisso

TCU – Tribunal de Contas da União

UJ – Unidade Jurisdicionada

UPC – Unidade Prestadora de Contas

SUMÁRIO

QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO PELA CGU?	3
LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS	4
SUMÁRIO	6
INTRODUÇÃO	7
RESULTADOS DOS EXAMES	8
1. Ausência de sistema centralizado de informações para gerenciamento dos processos de termos de compromisso, desde a sua autuação até o seu efetivo cumprimento pelo compromitente.	8
2. Morosidade na tramitação de processos referentes a termos de compromisso (TCs) celebrados pela CVM.	11
3. Adoção de providências para o cumprimento das obrigações assumidas no TC ou de penalização em caso de descumprimento.	13
4. Avaliação do atendimento às recomendações expedidas pela CGU.	14
RECOMENDAÇÕES	15
CONCLUSÃO	16
ANEXO	17
I – MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA E ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA	17

INTRODUÇÃO

Em atendimento ao disposto na Decisão Normativa do Tribunal de Contas da União (TCU) nº 180, de 11.12.2019 e, consoante o estabelecido na seção II, capítulo V da Instrução Normativa da Secretaria Federal de Controle Interno (SFC) nº 03, de 09.06.2017, o presente relatório apresenta os resultados dos exames realizados sobre a prestação de contas anual apresentada pela Comissão de Valores Mobiliários (CVM).

De acordo com o escopo de auditoria acordado em reunião realizada em março de 2020, entre a Secretaria de Controle Externo da Administração Indireta no Rio de Janeiro (SecexEstataisRJ) e a Superintendência da Controladoria Regional da União no Estado do Rio de Janeiro (CGU-Regional/RJ), foi acordado que seriam realizadas as seguintes avaliações:

- 1) conformidade das peças inseridas no e-Contas;
- 2) regularidade da celebração dos termos de compromisso firmados com agentes regulados;
- 3) cumprimento das recomendações da CGU que tenham impacto na gestão, destacando providências adotadas e eventuais justificativas pela não implementação; e
- 4) cumprimento de determinações e recomendações do TCU que façam referência expressa ao acompanhamento por parte da CGU.

A partir da demanda efetuada por essa Secex, foram elaboradas as seguintes questões de auditoria:

- Q1. A CVM adotou providências para o cumprimento das obrigações assumidas no termo de compromisso (TC) e no acordo administrativo em processo de supervisão (AS) ou, em caso contrário, para as penalizações ou a perda do benefício, respectivamente?
- Q2. A composição e o funcionamento do CTC e do CAS se mostraram adequados e aderentes às normas?
- Q3. A tramitação dos TCs e dos ASs se deu com tempestividade, cumprimento das fases e dos prazos previstos na legislação e respaldo de normas adequadas?
- Q4. As obrigações dos TCs visaram exclusivamente a compensar o cliente diretamente atingido pela prática de atos qualificados no termo de acusação, enquanto as dos ASs tiveram por objetivo prioritário identificar a infração cometida e os infratores?
- Q5. Os sistemas corporativos e as áreas técnicas envolvidas garantiram a segurança, a acessibilidade e o fluxo adequados das informações relativas a TCs e ASs?
- Q6. A CVM procedeu à prestação das contas de 2019 em conformidade com os normativos do TCU?
- Q7. A CVM atendeu às determinações emitidas pelo TCU?
- Q8. A CVM implementou as recomendações emitidas pela CGU?

Por último cabe destacar que o relatório contempla as Questões de Auditoria 1 e 4 (Item 3), 2 e 3 (Item 2), 5 (Item 1), 6 (Item 4), 7 (Item 5) e 8 (Item 6).

Para esta avaliação, foram realizadas reuniões virtuais e análise documental em substituição aos trabalhos de campo no período de 15.04.2020 a 15.09.2020, tendo em vista a emergência sanitária decorrente da pandemia da Covid-19. O trabalho foi desenvolvido em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao serviço público federal. Os exames abrangeram a análise de documentos em arquivos eletrônicos relativos à gestão da unidade no exercício de 2019 e entrevistas por videoconferência com servidores visando à confirmação de informações fornecidas documentalmente.

O rol de responsáveis encontra-se em conformidade com o disposto nos artigos 10 e 11 da Instrução Normativa TCU nº 63/2010 e no artigo 6º da Decisão Normativa TCU nº 178/2019, ao passo que o conteúdo do relatório de gestão está adequado ao disposto na Portaria TCU nº 378/2019 e nas orientações contidas no sistema e-contas, exceto quanto a ausência do reconhecimento pelo Presidente da autarquia sobre sua responsabilidade por assegurar integridade fidedignidade, precisão e completude) do RG.

No tocante a determinações ou recomendações à CVM, verificou-se que, em 2019, estas não foram expedidas com orientação específica de acompanhamento por este órgão de controle interno.

RESULTADOS DOS EXAMES

1. Ausência de sistema centralizado de informações para gerenciamento dos processos de termos de compromisso, desde a sua autuação até o seu efetivo cumprimento pelo compromitente.

No âmbito da atividade fiscalizadora prevista no inciso V do art. 8º da Lei nº 6.385, de 07.12.1976, a CVM pode proceder à apuração de infrações e à consequente imposição de penalidade. O § 5º do art. 11 da mesma lei autoriza à CVM a celebrar termo de compromisso (TC) como alternativa à penalização, desde que seja conveniente, oportuno e atenda ao interesse público. No caso, o TC nasce no processo administrativo por meio do qual a CVM concretiza o rito de apuração da infração e é regulamentado na Instrução CVM nº 607, de 17.06.2019, norma que estabelece os critérios de proposição, tramitação, fixação de condições, bem como a competência e a responsabilidade dos agentes envolvidos.

O processo administrativo sancionador (PAS) constitui o processo administrativo mediante o qual a CVM procede à apuração dos atos ilegais e práticas não equitativas de administradores, membros do conselho fiscal e acionistas de companhias abertas, dos intermediários e dos demais participantes do mercado, como estabelecido no escopo da atividade sancionadora da CVM no art. 11 da Lei nº 6.385/1976.

De acordo com o Plano Estratégico da CVM 2013-2023, o aumento da celeridade e da qualidade das ações de investigação e julgamento de PAS e o emprego dos mecanismos de sanção (em sintonia com as prioridades da supervisão) são fatores de desincentivo aos desvios de conduta no mercado. Esse tema está vinculado ao objetivo estratégico de aumento da eficácia da atuação sancionadora e serviu como critério para a avaliação do nível de atendimento dos sistemas corporativos que atendem à tramitação dos PAS e dos TC, como apresentado neste tópico.

O acompanhamento dos termos de compromisso, desde a autuação do processo administrativo na fase investigativa até a sua celebração, é realizado pelo Sistema Eletrônico de Informações (SEI), pelo Sistema de Cadastro e Acompanhamento de Inquéritos Administrativos (INQ) e mediante a utilização de planilhas elaboradas pelas superintendências. O primeiro sistema é responsável pela gestão documental, enquanto os demais compreendem a gestão processual. A CVM não possui um sistema de banco de dados centralizado que detenha todas as informações do processo administrativo sancionador, especialmente informações gerenciais acerca da celebração de termos de compromissos, o que impede o acesso à integralidade do processo em um único ambiente.

A localização descentralizada das informações compromete a rastreabilidade, a segurança e a confiabilidade dos dados, à medida que cada área finalística da CVM detém uma parcela de informações, em planilha editável ou sistema próprio e sem padronização de campos. Como exemplo, cite-se que para entregar as relações de inquéritos administrativos, processos sancionadores e termos de compromisso pedidas na Solicitação de Auditoria nº 826333/02, de 06.04.2020, a CVM gerou

relatórios em planilhas com campos de nomes de investigados e respectivas infrações (potenciais ou efetivas) sem uniformidade, inclusive com duplicidade na grafia dos nomes, o que dificulta o cruzamento de dados em consultas e a geração de relatórios.

Dentro do andamento processual, o controle dos prazos definidos na Instrução CVM nº 607/2019 é realizado de forma fragmentada, de acordo com o sistema ou planilha que o setor responsável pelo seu controle tem disponível. No âmbito da Superintendência de Processos Sancionadores (SPS), o sistema SEI é alimentado com marcadores e com o prazo do próximo ato a ser praticado. Na gestão da Superintendência Geral (SGE), os prazos são monitorados por meio de fórmulas de planilha.

Em relação ao sistema INQ, também foram verificadas fragilidades prejudiciais ao controle e a confiabilidade dos dados nele cadastrados, tais como:

- ausência de crítica de validação do CPF e CNPJ registrados e de integração com a base de dados da Receita Federal do Brasil (RFB), que permitiria o registro de nomes diferentes com o mesmo CPF ou CNPJ. Cite-se que o processo administrativo sancionador (PAS) SEI nº 19957.010098/2019-51 possui uma pessoa física sob investigação registrada com o CPF nº 111.111.111-11;
- registro somente dos processos sancionadores até o evento do julgamento, ou seja, o sistema INQ não possui em sua base de dados os processos administrativos pré-sancionadores (anteriores à citação do investigado) e também não possui registros sobre a execução dos termos de compromisso, o que impede o monitoramento de todo o fluxo do processo;
- ausência de emissão de relatórios gerenciais ou de painéis (*dashboards*) com informações consolidadas dos processos ativos, como mencionado no segundo parágrafo deste tópico.

No que se refere à transparência pública, estão disponíveis no sítio eletrônico da CVM na internet os documentos digitalizados dos termos de compromisso, os respectivos pareceres do CTC e as atas de reunião do Colegiado correspondentes. No entanto, não há, além desses documentos, consultas consolidadas como, por exemplo, datas, identificação dos envolvidos, valores ou outras penalidades impostas aos compromitentes.

No que toca ao planejamento de melhorias, o Plano Diretor de Tecnologia da Informação (PDTI) 2018-2019 previu o desenvolvimento do Sistema Sancionador Integrado (SSI), que tem como objetivo gerenciar todo o fluxo de trabalho relativo aos processos sancionadores da CVM, desde sua criação até o seu encerramento. O sistema engloba todo o ciclo do processo administrativo de natureza sancionadora, que tem início na fase de investigação, passa pelas etapas sancionadoras propriamente ditas e se encerra na instrução básica do processo de cobrança ou com a celebração de um termo de compromisso, além da possibilidade de prover relatórios gerenciais e efetuar as devidas integrações com o SEI e a RFB, segundo o “Documento de Visão” do SSI. Os módulos do sistema são:

- Processos pré-sancionadores – um processo administrativo identificado como potencialmente sancionador será gerenciado pelo SSI em um módulo específico, contemplando todas as fases pré-sancionadoras;
- Instrução processual – o roteiro deverá adaptar-se ao assunto do processo;
- Integração com o sistema web da CVM para usuário externo – no futuro, o SSI oferecerá ao usuário externo a possibilidade de acompanhar e pedir vista do processo;
- Módulo Web para geração de relatórios e painéis gerenciais (*dashboards*); e
- Conselho de Recursos do Sistema Financeiro Nacional (CRSFN) – interface com o sistema do CRSFN para envio e recepção de processos de forma automatizada.

Quanto ao andamento da implementação do sistema, segundo o despacho SEI nº 1063728 emitido no processo SEI nº 19957.002678/2020-16, em julho de 2020, o cadastro dos processos pré-sancionadores registrados até junho de 2020 estava em fase de conclusão, ao passo que o módulo de processos com potencial sancionador ainda dependia do saneamento dos dados cadastrados em

conjunto com as áreas técnicas. Segundo o mesmo despacho, “o prazo de finalização para entrega do projeto foi estimado para o primeiro trimestre de 2022”.

No que diz respeito à implementação do SSI, é relevante resgatar o histórico do planejamento das ações de TI relacionadas especificamente às soluções automatizadas para os termos de compromisso. O PDTI 2013-2017 previu o desenvolvimento de um sistema de controle de termos de compromisso a ser concluído em 2013 e uma solução para a gestão do fluxo e o armazenamento dos dados relacionados às investigações e aos PAS com finalização em 2017. Já o PDTI 2018-2019 relaciona o SSI com previsão de conclusão no quarto trimestre de 2019. Por outro lado, o Relatório de Gestão de 2019 da CVM menciona que o PDTI 2020-2022, aprovado em dezembro de 2019, prevê o SSI.

Da leitura comparativa dos três documentos relacionados no parágrafo anterior aliada à situação verificada nas apresentações dos sistemas INQ e SSI, nota-se que não há alinhamento entre o planejamento estratégico de TI da autarquia e a organização de ações com os respectivos prazos de entrada em operação do novo sistema.

Em suma a ocorrência das impropriedades relatadas até aqui pode ser atribuída à necessidade de uma estrutura de sistemas e de gerenciamento para assegurar a eficácia e a transparência da atuação sancionadora da CVM.

No que toca aos processos de Acordos de Supervisão iniciados, arquivados ou em tramitação desde a vigência da Instrução CVM nº 607/2019, o Ofício nº 2/2020/PFE-CVM/PFE-CVM/PGF/AGU, de 15.04.2020, informou que “não há quaisquer dados a serem informados sobre Acordos Administrativos em Processo de Supervisão para o período”.

Em relação à adoção de providências para o cumprimento das obrigações assumidas no TC ou de penalização em caso de descumprimento, foram selecionados todos os quinze termos de compromisso celebrados no decorrer do 1º trimestre de 2019. Da análise dos documentos baixados no site da CVM (ata de reunião do Colegiado e ata de reunião do CTC que deliberaram sobre a aceitação do termo de compromisso e o próprio termo assinado) e também dos documentos comprobatórios dos pagamentos efetuados, não foram identificados TCs não cumpridos no período de abrangência dos exames.

Outro fato que ilustra a importância de sistema que centralize as informações são as dificuldades encontradas para levantar o montante dos processos, pois as relações de inquéritos administrativos e processos administrativos sancionadores em andamento ou finalizados em 2019 fornecidas pelos gestores dificultaram a totalização desses instrumentos.

As três listas encaminhadas em atendimento à SA 826333/02 totalizaram 32 IAs, 169 PASs e 32 PAS iniciados e/ou finalizados em 2019, num total de 233 processos, e de cinco IAs e seis PASs iniciados em 2020, num total de onze processos, mas estas continham número de processos repetidos e nomes/sobrenomes dos investigados escritos de forma diferente de um processo para outro ou sem sobrenome, deixando evidente a existência de lançamentos manuais dos dados.

Depois de a SGE apresentar justificativas para essas falhas, foram encaminhadas, mediante solicitação desta equipe de auditoria, duas planilhas contidas em um arquivo, extraídas do sistema INQ (relação de processos, com vários dados, e de acusados, com nome e CNPJ/CPF), além de outras utilizadas pela GGE, pela PFE-CVM, pela SIN, pela SNC e pela SRE no controle complementar.

Uma das planilhas extraídas do sistema INQ apresentou relação com total de 296 processos de IAs e PASs, dos quais 291 foram iniciados e/ou finalizados até 2019 e cinco tiveram sua instauração implementada em 2020, ressaltando-se que os últimos foram descartados por não estarem dentro da amostra pretendida para estes trabalhos de auditoria.

Na comparação entre as relações de PASs e IAs apresentadas em resposta às SAs 826333/02 e 826333/07, que teve por escopo os que tramitaram no exercício de 2019, identificou-se que 146 dos 291 listados em resposta à SA 826333/07 não figuravam entre os 234 levantados nas planilhas apresentadas em resposta à SA 826333/02 e que 78 desses 234 não foram relacionados entre os 291 mencionados.

A SPS destacou que, como o SSI está em desenvolvimento, ainda não há um sistema com o registro unificado e com todas as fases dos processos contempladas, sendo necessário definir o universo das pesquisas de informação e alinhar com a auditoria da CGU a melhor forma de prover a informação solicitada, como vem sendo feito no âmbito dessas interações.

Essa superintendência também mencionou que os levantamentos realizados para as SAs 826333/02 e 826333/07 tiveram parâmetros diferentes, levando à divergência das relações de processos apresentadas.

Em que pesem essas argumentações, a divergência existente entre as duas listas de processos instaurados ou em tramitação no exercício de 2019 não permitiu aferir o número de processos em tramitação e concluídos em 2019, o que denota a falta de um sistema consolidado que permita a extração de informações gerenciais, carência que se espera ser suprida com a implementação do SSI.

Pelo exposto, conclui-se que o sistema INQ não possui as funcionalidades necessárias e suficientes à garantia da segurança, acessibilidade, e do fluxo de informações que devem nortear as tomadas de decisões relativas ao PAS no âmbito da CVM. Além disso, há necessidade de dar maior celeridade à entrada em operação do sistema SSI, que constitui importante ferramenta não apenas para a centralização das informações relativas ao processo administrativo sancionador na CVM, mas também conferiria maior segurança e acessibilidade aos PAS, além de constituir um instrumento de extração de informações gerenciais que facilitariam o acompanhamento do processo em todas as suas etapas.

2. Morosidade na tramitação de processos referentes a termos de compromisso (TCs) celebrados pela CVM.

Esse item buscou verificar se a tramitação dos TCs foi realizada com tempestividade, além de aferir o cumprimento das fases e dos prazos previstos na legislação e a observância às normas que disciplinam a celebração desses instrumentos no âmbito do PAS.

Primeiramente, cabe destacar que essa tramitação possui as fases de acusação, citação, defesa, proposta de TC e celebração de TC. A primeira é lavrada por meio de um termo de acusação ou de um relatório de inquérito e a segunda, encaminhada preferencialmente de forma eletrônica, se o acusado estiver cadastrado em sistema corporativo utilizado para esse fim, ou por via postal. A defesa deve ser apresentada em trinta dias úteis pelo acusado, que pode manifestar intenção de propor TC, acrescidos do mesmo período, contado a partir do momento em que foi manifestada essa intenção, ao passo que as propostas de TC podem ser encaminhadas individualmente ou em conjunto nas fases pré-sancionadora e sancionadora por qualquer um dos acusados ou investigados - um único processo pode ter várias propostas.

Em 25 dias úteis a partir da data em que os autos ficam disponíveis para a SGE, que coordena o CTC, cada proposta deverá ser apreciada por esse comitê, que emite um parecer posteriormente encaminhado à EXE em até 45 dias para que possa ser pautado em reunião do Colegiado.

A celebração do TC ocorre após manifestação da PFE/CVM, parecer do CTC e decisão do Colegiado pelo juízo de conveniência e oportunidade, ressaltando-se que não apenas a aceitação da proposta é importante, pois sua rejeição sinaliza para o mercado a reprovabilidade de determinadas condutas e a visão do Colegiado da CVM a respeito de situações que devem ser submetidas a julgamento.

Após decisão do Colegiado, a EXE deve elaborar, em trinta dias, o extrato da ata da reunião na qual se decidiu sobre as propostas de TC, a fim de que esse instrumento seja disponibilizado em 10 dias úteis para assinatura do presidente, dos compromitentes e de duas testemunhas e publicado no Diário Eletrônico da CVM.

Um dos objetivos do TC é a indenização de clientes por irregularidades cometidas nos planos individual ou difuso/coletivo, o que, inclusive, contribui para a credibilidade do instituto de que se trata e gera confiança nos participantes do mercado regulado em geral.

O cumprimento da obrigação de indenizar, após parecer favorável da PFE-CVM, cujo titular integra (sem voto) o CTC, necessita do atesto da superintendência designada. Para tanto, o compromitente deve apresentar tempestivamente comprovantes legíveis dos pagamentos devidos aos prejudicados identificados, de modo que a área técnica da CVM possa analisar a documentação comprobatória e o superintendente responsável comunique o atesto à Divisão de Controle de Processos Administrativos (CCP), pertencente à SPS.

Também vale mencionar que o art. 85, §2º, da Instrução CVM nº 607/2019 preconiza que, se houver investidores prejudicados em número indeterminado e de identidade desconhecida, a CVM poderá exigir que o responsável pelas práticas lesivas publique, às suas expensas, editais que convoquem esses investidores para identificação e quantificação dos valores individuais a serem pagos.

Com relação a este trabalho de auditoria, não foram procedidos exames sobre ASs em razão de não terem sido celebrados em 2019, segundo informações dos gestores, mas foi verificado que a composição e o funcionamento do CAS e do CTC foram devidamente disciplinados por portaria do presidente da CVM.

No tocante a TCs, o exame da documentação referente a dezoito processos e de planilha encaminhada pelos gestores em resposta à SA 826333/07 mostrou que, nesses instrumentos os prazos de análise e negociação da PFE-CVM e do CTC atenderam ao previsto na Deliberação CVM nº 390/2001 e na Instrução CVM 607/2019.

Todavia, foi identificado razoável montante de processos referentes a TC concluídos ou até mesmo não finalizados em prazos superiores a 1.000, 1.500 e até 3.000 dias úteis tendo como referência o exercício de 2019, conforme tabela a seguir.

Tabela 1 - Tempo de tramitação (em dias úteis) de processos relativos a TC.

Quantidade/Número de Dias Úteis	Até 299	300 a 429	430 a 999	1.000 a 1.499	1.500 a 3.069	Total
Processos Analisados	10	2	5	1	-	18
Processos constantes da planilha dos gestores	84	48	112	30	17	291

Fonte: Processos 511/2015, 1413/2015, 1493/2016, 2738/2016, 7841/2016, 6242/2017, 6713/2017, 1426/2018, 5918/2018, 6602/2018, 8003/2018, 8430/2018, 102/2019, 238/2019, 754/2019, 3057/2019, 3525/2019, 6426/2019, além de planilha contida no arquivo Extracao_BI_CGU_2020_v.f_3, encaminhado em resposta à SA 826333/07.

Em períodos contabilizados entre a emissão de termo de acusação/relatório de imputação de responsabilidade (acusação), em razão de não ter sido identificada a data de instauração, e o exercício de 2019, seis dos dezoito processos analisados foram concluídos após tramitarem por períodos de 431 a 1.183 dias úteis, principalmente devido ao tempo de análise do Colegiado (seis a trinta meses) ou à existência de significativos interstícios temporais entre essa acusação e a intimação (18 a 81 dias úteis) e entre a intimação e as propostas de TC apresentadas (45 a 648 dias úteis).

Em resposta relativa aos processos analisados, a SPS ressaltou que os prazos estabelecidos nas normas foram seguidos, mas que a necessidade de desmembrar um processo para separar os acusados pela complexidade e pela gravidade das acusações, o grande número de acusados em alguns processos e o risco de seguir adiante em um processo após negativa de acusado sem estar embasado em evidências – tornando necessária a circularização de instituição financeira - causaram atrasos em sua condução.

A SPS também utilizou como justificativa a demora dos Correios na entrega em fase anterior aos processos eletrônicos, o não recebimento das intimações pelos acusados e a suspensão de processo que não constava de meta de finalização em determinado prazo por mais de 28 meses.

Também cabe destacar que, com base nas informações prestadas no Ofício nº 278/2020/CVM/SGE, de 13.04.2020 e em levantamento efetuado nos cadernos de indicadores de desempenho de 2018 a 2020, verificou-se que têm prazo estabelecido em dias os seguintes atos processuais:

- a) instrução de processos de cobrança (2020 e 2019) – Inclusão de débitos no CADIN a partir da notificação e encaminhamento de processos administrativos ao órgão de execução da procuradoria-geral federal competente para cobrança extrajudicial ou judicial;
- b) instrução de processos: tempo de investigação com e sem inquérito administrativo (2020 e 2019)
- c) pedidos de vista dos processos pelo público externo;
- d) divulgação das decisões do Colegiado (2019);
- e) termos de compromisso – encaminhamento de PA e PAS com proposta de TC, com manifestação da área técnica à PFE-CVM, defesa e elaboração de proposta de TC pelo acusado, análise e negociação dessa proposta, além de elaboração de parecer pelo CTC e seu envio ao Colegiado, publicação de TC no DOU e cumprimento de suas obrigações pecuniárias;
- f) atendimento ao investidor – resposta a demanda eletrônica do investidor ou manifestação da ouvidoria a partir dessa demanda, resposta ou encaminhamento de processo administrativo de investidor ou do público em geral a outras áreas; e
- g) Jurídico (Supervisão e Sanção) – análise de *stop order*, termo de acusação, proposta de TC ou comunicação de crime e revisão de minuta de relatório de inquérito de baixa, média e alta complexidades, além de recepção, registro - inclusive no SAPIENS - e tramitação necessária ao recebimento eletrônico de consultas ou demandas dirigidas à PFE-CVM e à expedição eletrônica de suas manifestações jurídicas e demais expedientes.

Todavia, não foi identificado, nesses cadernos de indicadores, o estabelecimento expresso de prazo para atos processuais relativos à apreciação dos processos pelo Colegiado e à intimação de acusados – mesmo que fosse por faixa, a depender da quantidade destes no processo –, o que impactou a marcha processual e a sua correspondente tramitação.

Assim, diante da morosidade verificada nesses exames e da abrangência insuficiente dos indicadores de prazo voltados para os atos processuais, faz-se urgente a criação de normas mais rígidas com relação a esses prazos, tanto para os agentes regulados quanto para as áreas envolvidas na tramitação de processos administrativos sancionadores e de termos de compromisso.

3. Adoção de providências para o cumprimento das obrigações assumidas no TC ou de penalização em caso de descumprimento.

Preliminarmente, é fundamental informar que as obrigações assumidas em termos de compromisso são de natureza pecuniária ou de impedimento temporário de exercício de cargo ou de prática de atividade, como previsto no art. 60 da Instrução CVM nº 607/2019. A obrigação mais comum é o recolhimento de quantia fixada pelo Colegiado dentro do prazo de dez dias a contar da publicação deste instrumento de acordo no sítio eletrônico da CVM na internet. O segundo tipo de obrigação assumida nos termos de compromisso consiste na inabilitação para o exercício de cargo, como por exemplo administrador ou conselheiro de companhias abertas, ou para a prática de atividades típicas do mercado financeiro, como por exemplo operar em instituições que dependam de registro na CVM. O monitoramento do seu cumprimento é de responsabilidade da SPS em coordenação com

as superintendências responsáveis pela conferência do cumprimento da obrigação, a depender da natureza do encargo assumido pelo compromitente.

Para a conferência do tema, foram selecionados todos os quinze termos de compromisso celebrados no decorrer do 1º trimestre de 2019. Da análise dos documentos baixados no site da CVM (ata de reunião do Colegiado e ata de reunião do CTC que deliberaram sobre a aceitação do termo de compromisso e o próprio termo assinado) e também dos documentos comprobatórios dos pagamentos efetuados e, ainda, com suporte nas informações prestadas em duas reuniões realizadas com a Superintendência Administrativo-Financeira (SAD), a SEP e a SMI em 29.07.2020 e 06.08.2020, verificou-se que os pagamentos foram conferidos de acordo com o estabelecido na norma e que os impedimentos dos compromitentes estavam sendo cumpridos. Em nenhum processo foi identificada a inadimplência das obrigações assumidas no TC, de forma que não houve a necessidade de iniciar a via processual de penalização do compromitente.

4. Avaliação do atendimento às recomendações expedidas pela CGU.

Em fevereiro de 2020, foi realizada a análise da manifestação da CVM quanto ao atendimento de quatro recomendações emitidas pela CGU que se encontravam pendentes de implementação. Foi constatado o atendimento a duas recomendações e a necessidade de prorrogação do prazo de implementação de outras duas devido à previsão de aprovação do Plano Bienal 2021-2022 da SBR e a apresentação de estudo relacionado à regulação das auditorias independentes no decorrer de 2020.

RECOMENDAÇÕES

Prover o processo administrativo de termo de compromisso de ferramenta de tecnologia da informação, que (i) incremente as condições de gerenciamento do andamento processual e a confiabilidade dos dados, (ii) conceda acesso seguro a todas as superintendências envolvidas e às partes interessadas e (iii) forneça relatórios gerenciais ou painéis para consolidação e divulgação de informações de interesse público.

Achado 1

Aperfeiçoar e concluir as soluções de TI necessárias à entrada em operação do SSI no primeiro trimestre de 2022, como informado no despacho SEI nº 1063728, emitido no processo SEI nº 19957.002678/2020-16, priorizando o desenvolvimento e a entrega do sistema, uma vez que se trata de projeto previsto no PDTI 2018-2019.

Achado 1

Aprimorar indicadores de desempenho que mensurem a eficiência e a efetividade da tramitação dos processos de PAS regidos pela instrução CVM nº 607/2019.

Achado 2

Definir e aprovar expressamente em normativos (instruções ou portarias) a totalidade dos prazos a serem observados por agentes regulados e pelas áreas da CVM, visando a conferir a esses instrumentos adequada publicidade, bem como maior celeridade aos processos no âmbito do PAS.

Achado nº 2

CONCLUSÃO

O trabalho realizado buscou verificar a aderência do processo administrativo de termo de compromisso e do PAS aos normativos e o cumprimento das obrigações assumidas em seu domínio; a conformidade das peças que compõem o processo de prestação de contas; o atendimento às determinações e recomendações emitidas pelo TCU onde haja referência expressa à CGU para acompanhamento, e o atendimento às recomendações da CGU.

Sobre o cumprimento das obrigações assumidas por compromitentes em termos de compromisso, verificou-se que as superintendências da CVM atuam de forma integrada na confirmação dos valores pagos. Quanto à compensação dos danos suportados por contrapartes prejudicadas em operações financeiras não equitativas, observou-se que houve ressarcimento como previsto no termo de compromisso.

Foi verificado que os recursos tecnológicos disponíveis não atendem às necessidades de gerenciamento dos PAS e do processo de termo de compromisso.

A composição e o funcionamento do CTC e do CAS se mostraram adequados e aderentes às normas, pois foram estabelecidos em portaria da Presidência da CVM como previsto na Instrução CVM nº 607/2019.

A tramitação de ASs não foi avaliada em vista de não terem sido celebrados no exercício sob exame, enquanto os TCs cumpriram os prazos previstos nas normas da CVM. Todavia, foi identificada morosidade em outras fases de seis dos dezoito processos analisados e de 159 dos 291 listados na planilha emitida em resposta à SA 826333/07, pois sua tramitação se deu em prazos situados entre 430 e 1.183 dias úteis e entre 430 e 3.069 dias úteis, respectivamente.

Sobre o acompanhamento das recomendações da CGU, concluiu-se que a CVM mantém uma rotina de acompanhamento e de atendimento das recomendações emitidas em trabalhos anteriores.

ANEXO

I – MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA E ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

Foi realizada, em 19.10.2020, reunião virtual de busca conjunta de busca de soluções com a participação de integrantes da CGU/R-RJ e da CVM. No prazo fixado para manifestação formal da autarquia, foram apresentadas propostas de revisão de texto, marcadas no corpo do relatório de auditoria, bem como e-mail datado de 19.10.2020.

Achado nº 1: Ausência de sistema centralizado de informações sobre os termos de compromisso, desde a sua autuação até o seu efetivo cumprimento pelo compromitente.

Por meio de correspondência eletrônica encaminhada em 19.10.2020, a CVM apresentou a sua manifestação aqui transcrita de forma abreviada, porém fiel a sua essência e com preservação do seu conteúdo, apenas com os cortes necessários para manter a clareza e concisão do relatório:

Na esteira do acordado na produtiva reunião de busca conjunta de soluções ocorrida nesta data, anexo o arquivo com as nossas pontuais sugestões marcadas ao texto da minuta de relatório preliminar que nos foi apresentada.

Tal como dito no decorrer da nossa reunião de hoje, a aceitação das pontuais sugestões constantes do anexo implicará anuência plena da CVM, e desde logo, no que diz respeito às recomendações nele contidas, com a consequente renúncia da Autarquia ao seu direito de se manifestar novamente até o próximo dia 21.

Ressaltamos, uma vez mais, que as pontuais sugestões acima referidas em nada comprometem a substância do que consta da minuta original relativamente ao construtivo trabalho realizado por essa CGU e ao que, essencialmente, tenciona-se recomendar à CVM no particular. Tais sugestões são motivadas apenas pela necessidade, do interesse comum da CGU e da CVM, de que o documento corresponda plenamente à realidade dos fatos e aos elementos centrais correspondentes, que já são do conhecimento de V. Sas.

Em anexo ao e-mail, a CVM encaminhou um arquivo de texto editável com sugestões para modificação de partes do texto da capa, do sumário, do resultado dos exames, da conclusão e das recomendações do relatório.

Análise da Equipe de Auditoria

Após a apreciação da manifestação da unidade jurisdicionada (UJ), observou-se que a maior parte das propostas de modificação textual encaminhada pela CVM tencionaram afirmar o propósito da autarquia de aperfeiçoar o atendimento tecnológico aos processos de TC e de PAS. Em síntese, observou-se que não foram afastados os fundamentos das fragilidades relatadas, considerando que não foram apresentadas novas informações que contribuíssem para esclarecê-las.

Quanto à proposta de solução para a mitigação das impropriedades relatadas, na oportunidade da reunião de busca conjunta de soluções, realizada virtualmente em 19.10.2020, a CVM sugeriu a modificação das duas recomendações como pode ser visualizado a seguir:

Quadro 1

Texto Original	Proposta da CVM
Prover o processo administrativo de termo de compromisso de ferramenta de tecnologia da informação, que (i) propicie o gerenciamento preciso do andamento processual, (ii) conceda confiabilidade aos dados e acesso seguro a todas as superintendências envolvidas e às partes interessadas e (iii) forneça relatórios gerenciais ou painéis para consolidação e divulgação de informações de interesse público.	Prover o processo administrativo de termo de compromisso de ferramenta de tecnologia da informação, que (i) incremente as condições de gerenciamento do andamento processual, (ii) incremente a segurança dos dados e as condições de acesso a informações por todas as superintendências envolvidas e por partes interessadas e (iii) forneça relatórios gerenciais ou painéis para consolidação e divulgação de informações de interesse público.

Aperfeiçoar e concluir as soluções de TI necessárias à entrada em operação do SSI no primeiro trimestre de 2022, como informado no despacho SEI nº 1063728, emitido no processo SEI nº 19957.002678/2020-16, priorizando o desenvolvimento e a entrega do sistema, uma vez que se trata de projeto previsto no PDTI 2018-2019.	Seguir com a priorização do SSI, de forma que o sistema esteja em operação plena no primeiro trimestre de 2022, como informado no despacho SEI nº 1063728, emitido no processo SEI nº 19957.002678/2020-16.
--	---

Fonte: Relatório Preliminar nº 826333 e manifestação da CVM ao referido relatório.

Após a avaliação da sugestão da CVM e na intenção de contribuir para a elaboração de uma recomendação que auxilie a autarquia a tornar o processo de TC e PAS mais seguro, confiável e transparente, a equipe adequou a primeira recomendação para ao final constar:

Prover o processo administrativo de termo de compromisso de ferramenta de tecnologia da informação, que (i) incremente as condições de gerenciamento do andamento processual e a confiabilidade dos dados, (ii) conceda acesso seguro a todas as superintendências envolvidas e às partes interessadas e (iii) forneça relatórios gerenciais ou painéis para consolidação e divulgação de informações de interesse público.

Em que pese a sugestão formulada pela CVM para a segunda recomendação do achado 1, entendeu-se por manter o texto originalmente proposto, pois considerou-se estar mais aderente às medidas consideradas cabíveis para propiciar maior celeridade à entrada em operação do sistema SSI.

Achado nº 2: Morosidade na tramitação de processos referentes a termos de compromisso (TCs) celebrados pela CVM.

Segundo informações da SGE prestadas na reunião de busca conjunta de soluções, o Colegiado possui dois indicadores cujas metas têm relação com o prazo total dos processos sancionadores. O primeiro indicador prevê pontuação mínima por exercício em relação ao julgamento dos processos sancionadores, baseada em sua quantidade e complexidade e na das infrações contidas em cada processo, na expectativa de escolher os mais complexos em detrimento dos mais simples e impactar positivamente o seu prazo total.

Quanto ao segundo indicador, a SGE informou que, para assegurar que o Colegiado aprecie os processos mais antigos, foi instituída, para 2020, a meta de julgar todos aqueles distribuídos aos relatores até 01.01.2018, em um total de 26, esperando-se que seu alcance impactasse positivamente o prazo total de tramitação dos processos sancionadores.

A SGE também destacou que são estabelecidas metas individuais e setoriais para citação dos acusados em PASs, sendo praticado o prazo de oito dias úteis a partir do recebimento do processo na CCP, e que, no início da construção do rol de indicadores para medição de desempenho, muitos deles estavam voltados a etapas específicas de macroprocessos que envolviam várias áreas e servidores.

Por último, a SGE ressaltou que, em 2021, os indicadores institucionais – considerados apenas os que medem a performance total dos processos ou o alcance dos objetivos do planejamento estratégico – serão separados dos operacionais, que dizem respeito a apenas uma parte dos macroprocessos, e que essas metas institucionais serão desdobradas em metas operacionais.

No tocante aos processos constantes da planilha encaminhada em resposta à SA 826333/07, a CVM, na reunião de busca conjunta de soluções, posicionou-se no sentido de que o tempo de tramitação mostrado na Tabela 1 traz falsa impressão de morosidade e que fatores externos, como uma suspensão judicial, podem alongar esse tempo, sendo acertado que seria apresentada pela CVM a razão pela qual 47 processos tiveram tramitação superior a 1.000 dias úteis (tendo o exercício de 2019 como referência).

Análise da Equipe de Auditoria

A partir dos dados inseridos pela SPS na planilha encaminhada por esta equipe de auditoria, verificou-se que o processo que consumiu 3.069 dias úteis ficou em suspensão judicial de 29.09.2010 a 01.10.2015 (1.262 dias úteis), de forma que tramitou internamente por 1.807 dias úteis (16.10.2007 a 28.09.2010 e 01.10.2015 a 31.12.2019), incluído o intervalo de 341 dias úteis entre a instauração (19.02.2009) e a intimação dos acusados. Não foi informado o tempo de judicialização de outros dois processos.

Em processo que tramitou por 2.326 dias úteis (30.09.2010 a 31.12.2019) e teve intervalo de 1.108 dias úteis (30.09.2010 a 23.02.2015) entre a instauração e a intimação dos acusados, verificou-se que um acusado levou 279 dias corridos (01.08.2012 a 07.05.2013) para responder a uma citação, contrariando o art. 13 da Deliberação nº 538/2008, que estabelecia prazo de 30 dias corridos antes da vigência da Instrução nº 607/2019.

Dentre esses 47 processos, os intervalos entre a instauração do processo e a intimação dos acusados variaram entre 319 e 570 dias úteis (doze), 587 e 871 dias úteis (catorze) e 949 e 1.303 dias úteis (quatro), enquanto os percentuais desses intervalos em relação ao trâmite total ficaram situados entre 11,1% e 30,0% (oito), 31,2% e 44,0% (oito) e 46,2% e 84,4% (catorze).

Diante desses fatos, os números apresentados na Tabela 1 denotam que, apesar da constante diminuição dos prazos dos atos processuais ao longo dos anos, as unidades envolvidas no andamento dos processos devem atuar no sentido de tornar esses prazos ainda menores.

Além disso, verificou-se que há prazos fixados por meio dos chamados cadernos de indicadores, que não são os instrumentos adequados para a sua normatização, tampouco para a observância de todos os agentes do mercado regulado. Vale destacar que esses instrumentos não são acessíveis ao público externo, o que pode dificultar a observância desses prazos pelos supervisionados.

A fixação dos prazos em cadernos de indicadores – sem previsão expressa em norma – não confere a adequada legitimidade e imperatividade dos dispositivos que os disciplinam junto ao mercado regulado, além de não assegurar a sua publicidade, comprometendo a sua fiel observância e contribuindo para maior morosidade na tramitação processual no âmbito do PAS e até mesmo para o desperdício de recursos públicos alocados durante o tempo de tramitação dos processos no âmbito da CVM.