

# Relatório de Auditoria Anual de Contas



Presidência da República

Controladoria-Geral da União

Secretaria Federal de Controle Interno

**Unidade Auditada: SECRETARIA-EXECUTIVA/MCT**

Exercício: 2013

Processo: 01200.001669/2014-39

Município: Brasília - DF

Relatório nº: 201405616

UCI Executora: SFC/DICIT - Coordenação-Geral de Auditoria das Áreas de Ciência e Tecnologia

---

## Análise Gerencial

Senhor Coordenador-Geral,

Em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço n.º 201405616, 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 Secretaria-Executiva do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, que Secretaria-Executiva (SE/MCTI), que, nos termos da DN TCU n.º 132/2013, consolida as informações das unidades da estrutura do Ministério não relacionadas para apresentação de relatórios individuais.

### 1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 20/05/2014 a 06/06/2014, 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.

Nenhuma restrição foi imposta à realização dos exames.

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



Registra-se que os Achados de Auditoria apresentados neste relatório foram estruturados, preliminarmente, em Programas e Ações Orçamentárias organizados em títulos e subtítulos, respectivamente, segundo os assuntos com os quais se relacionam diretamente. Posteriormente, apresentam-se as informações e as constatações que não estão diretamente relacionadas a Programas/Ações Orçamentários específicos.

## **2. Resultados dos trabalhos**

Conforme Ata de Reunião realizada em 13/11/2013, entre Coordenação-Geral de Auditoria da Área de Ciência e Tecnologia – DICIT/SFC/CGU-PR e a SecexDesenvolvimento/TCU, definiu-se que o escopo da auditoria anual de contas enfocaria: a avaliação da conformidade das peças; avaliação dos resultados quantitativos e qualitativos da gestão; avaliação dos indicadores instituídos pela UJ; avaliação da gestão das transferências voluntárias com focos nos impactos financeiros; avaliação da gestão de compras e contratações com foco na atividade fim; e avaliação da qualidade e suficiência dos controles internos (itens 1, 2, 3, 5, 6, e 11 do anexo IV à DN-TCU 132/2013).

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

Esta análise trata dos resultados quantitativos e qualitativos da gestão, em especial da eficácia e eficiência dos objetivos e metas físicas e financeiras planejadas ou pactuadas para o exercício.

De acordo com a Lei Orçamentária Anual (LOA) do exercício de 2013, a Lei n.º 12.798/13, na Unidade Orçamentária 24101 – Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação foram consignadas dotações nos seguintes programas: I) Ciência, Tecnologia e Inovação; II) Programa de Gestão e Manutenção do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação; III) Biodiversidade; IV) Comunicações para o Desenvolvimento, a Inclusão e a Democracia; V) Florestas, Prevenção e Controle do Desmatamento e dos Incêndios; VI) Gestão de Riscos e Resposta a Desastres; VII) Mar, Zona Costeira e Antártida; VIII) Mudanças Climáticas; IX) Desenvolvimento Produtivo; X) Política Espacial e XI) Política Nuclear.

De acordo com a Portaria MCTI nº 397/2012, que instituiu e regulamentou, no âmbito do MCTI a Política de Monitoramento e Avaliação e dispôs sobre a gestão dos Programas constantes do Plano Plurianual 2012-2015 e das ações da Lei Orçamentária Anual, são executadas sob a responsabilidade da SEXEC/MCTI e das unidades que integram a sua estrutura, ações vinculadas aos Programas: I) Programa de Gestão e Manutenção do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação; II) Ciência, Tecnologia e Inovação; e III) Política Nuclear.

Sob a responsabilidade da SEXEC/MCTI consta a ação intitulada “Fomento a Pesquisa e Desenvolvimento de Tecnologia Nuclear”, vinculada ao Programa Política Nuclear, cujos recursos consignados na LOA têm sido descentralizados ao Centro Tecnológico da Marinha, visando à continuação do desenvolvimento de combustíveis nucleares avançados para reatores nucleares.

Ainda sob a responsabilidade da SEXEC/MCTI foi executada a ação intitulada “Fomento à Pesquisa Voltada para a Geração de Conhecimento, Novas Tecnologias,



Produtos e Processos Inovadores”, vinculada ao Programa Ciência, Tecnologia e Inovação. . Relacionadas a esta ação governamental, foram empenhadas despesas no montante de R\$ 12.804.276,08, o que corresponde a 97,37% dos recursos da ação.



No que diz respeito aos resultados físicos, a ação “Fomento à Pesquisa Voltada para a Geração de Conhecimento, Novas Tecnologias, Produtos e Processos Inovadores”, alcançou o desempenho de 192% da meta pactuada na LOA/2013, que corresponde a 25 projetos apoiados.

De acordo com a SEXEC/MCTI a superação da meta física decorre do fato de que as demandas apresentadas ao MCTI podem ter valor variado, não correspondendo, necessariamente, as mesmas planejadas quando da elaboração do PLOA. Ainda segundo a SEXEC/MCTI, cada projeto é submetido à análise técnica, de modo que há um grau elevado de imprevisibilidade quanto à quantidade de projetos a serem apoiados durante o exercício, não sendo possível prever exatamente a quantidade de projetos que serão aprovados.

No âmbito da Subsecretaria de Coordenação das Unidades de Pesquisa – SCUP observou-se o não alcance da meta física prevista para a Ação “Pesquisa, Desenvolvimento e Aplicação da Luz Sincrotron sob a Coordenação do Centro Nacional de Pesquisa em Energia e Materiais - CNPEM – OS”. Na LOA/2013 foi prevista a realização de 227 estudos e no Relatório de Gestão foi informada a realização de 128 estudos.

A SCUP esclareceu que esta Ação recebe dotação orçamentária nas Unidades Orçamentárias 24101 – MCTI e 24901 – FNDCT e que em consulta ao SigMCTI, observa-se que o CNPEM rateou as publicações de forma equivalente, 128 para cada fomentador. Assim, enquanto a meta do MCTI era de 227 publicações, a meta do FNDCT era de 20. No cômputo geral, foram 256 publicações para uma meta de 247.

No âmbito da SPOA/SE/MCTI, foi examinada a execução financeira das ações orçamentárias do tipo operação especial (0181 - Pagamento de Aposentadorias e Pensões – Servidores Cíveis e 09HB - Contribuição da União, de suas Autarquias e Fundações para o Custeio do Regime de Previdência dos Servidores Públicos Federais – Nacional) e do tipo ação orçamentária – padronizada da união (20TP.0001 – Pagamento de Pessoal Ativo da União – Nacional). Verificaram-se inconsistências no preenchimento das informações da execução orçamentária e financeira, as quais são tratadas em pontos específicos deste relatório.

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

Objetivou-se, com esta análise, verificar se os indicadores apresentados pela unidade auditada atendem aos requisitos de completude, comparabilidade, confiabilidade, acessibilidade e economicidade

A SEXEC/MCTI fez constar do item 2.1 - Planejamento da Unidade, do Relatório de Gestão, a informação de que iniciou, em parceria com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MPOG, em dezembro de 2012, um trabalho de levantamento de prioridades institucionais e de identificação de processos críticos de trabalho, no sentido de fazer um diagnóstico acerca das principais demandas internas por Planejamento e por Melhoria de Processos, com o intuito de fazer parte da iniciativa AGENDA DE GESTÃO liderada pelo MPOG, que tem por objetivo realizar Planejamento Estratégico Institucional nos Órgãos da Administração Direta.



De acordo com a SEEXEC/MCTI, a implementação dessa ação levará à identificação/definição não somente de indicadores dos processos estratégicos, mas também de algumas rotinas mais operacionais que tiverem rebatimento no Mapa Estratégico do Ministério.

A informação consignada pela SEEXEC/MCTI em seu Relatório de Gestão se coaduna com o informado no Ofício SEEXEC/MCTI nº 465, de 25/09/2013, encaminhado à Controladoria-Geral da União, contendo as providências adotadas em relação às recomendações registradas no Plano de Providências Permanente do Órgão.

Assim, observa-se que a SEEXEC/MCTI vem empreendendo esforços no sentido de estabelecer indicadores institucionais.

No âmbito da SPOA/SE/MCTI, do universo de 22 (vinte e dois) indicadores de desempenho das diversas áreas que compõem a sua estrutura, foram analisados os 13 (treze) indicadores elaborados pela Coordenação-Geral de Recursos Logísticos (criados pela Portaria nº 138/2013).

Da análise efetuada, em que pese a identificação de falhas formais na transcrição da fórmula e na descrição do indicador, a equipe de auditoria avalia que os indicadores elaborados pela Unidade mostraram-se adequados quanto à completude, comparabilidade e confiabilidade.

Com relação à Subsecretaria de Coordenação das Unidades de Pesquisa – SCUP, concluiu a equipe de auditoria que a unidade possui indicadores institucionalizados que medem a eficácia de seus processos gerenciais e suas atividades organizacionais. Entretanto, entendeu a equipe de auditoria que há oportunidade de melhoria no que se refere aos indicadores da SCUP, principalmente na instituição de novos indicadores que possam vir a medir outros aspectos de sua gestão, incluindo aspectos de eficiência e efetividade.

### **2.3 Avaliação da Conformidade das Peças**

Objetivou-se verificar se a unidade elaborou todas as peças a ela atribuídas pelas normas do Tribunal de Contas da União para o exercício de referência e se as peças contemplavam os formatos e conteúdos obrigatórios nos termos da DN TCU nº 127/2013, da DN TCU nº 132/2013 e da Portaria TCU nº 175/2013.

A metodologia da equipe de auditoria consistiu na análise dos itens que compõem o Relatório de Gestão e as peças complementares do processo de contas da SEEXEC/MCTI, autuado sob nº 01200.001669/2014-39.

Constatou-se que a Unidade não apresentou as peças previstas nos itens 3 e 6 do Anexo III da DN TCU nº 132/2013. Questionada sobre o assunto, a SEEXEC/MCTI apresentou esclarecimentos por meio do Ofício nº 269/2014, transcrito em item específico deste Relatório. Em síntese, ausência da peça prevista no item 3 decorre do fato de o início das atividades de avaliação dos contratos de gestão se iniciarem em março do exercício seguinte e se encerrarem, conforme previsão contida no Ofício nº 269/2014, em maio ou junho de 2014. Ou seja, a conclusão ocorre em data posterior à data de envio do processo de contas à CGU.



Quanto à peça contida no item 6 da DN TCU nº 132/2013, informou a SEEXEC/MCTI que a não inclusão decorreu do fato de a situação tratada naquele item não ter ocorrido no exercício sob análise.



Com relação ao Relatório de Gestão, especificamente em relação à Parte A – Conteúdo Geral, disciplinado pela DN/TCU nº 127/2013 e pela Portaria TCU nº 175/2013, observou-se que, de forma geral, o Relatório de Gestão apresentado pela Secretaria-Executiva contemplou os conteúdos exigidos. Verificaram-se, contudo, algumas inconformidades em relação ao normatizado, que não chegaram a prejudicar a realização dos trabalhos de auditoria.

Em relação aos conteúdos específicos do Relatório de Gestão, previstos na DN TCU nº 127/2013, verificou-se que a SEEXEC/MCTI apresentou os conteúdos relacionados a seguir, os quais se aplicavam à unidade:

- 3- Órgãos e entidades integrantes do Sistema de Comunicação de Governo do Poder Executivo Federal – SICOM, nos termos do Decreto nº 6.555, de 8/9/2008, na forma estabelecida pelo Acórdão TCU nº 39/2003 – Plenário;
- 15 - Órgãos e Entidades que executam acordos de cooperação internacional, com a contratação de consultores na modalidade “produto”;
- 18 - Órgãos e Entidades Supervisores de Contratos de Gestão;
- 34- Unidades que tenham firmado Contrato de Gestão nos termos da Lei 9.637/98; e
- 35 - Unidades que tenham firmado Termo de Parceria nos termos da Lei 9.790/99.

#### **2.4 Avaliação da Gestão de Pessoas**

Conforme ata de reunião realizada em 13/11/2013, com a participação de representantes da 6ª SECEX/TCU e da DICIT/DI/SFC/CGU-PR, acordou-se que Item 4 - Avaliação da gestão de pessoas, do anexo IV à DN-TCU 132/2013, não seria objeto de verificação na Auditoria Anual de Contas do exercício de 2013.

#### **2.5 Avaliação da Situação das Transferências Voluntárias**

Com a finalidade de atender ao estabelecido pela Corte de Contas, para avaliação da gestão das transferências voluntárias no exercício de 2013, considerou-se, no âmbito das competências da SPOA/MCTI, os seguintes itens: a) a qualidade e suficiência dos controles internos administrativos instituídos pela UJ relacionados à gestão das transferências; b) a atuação da UJ para garantir o alcance dos objetivos definidos nos respectivos instrumentos, na análise das prestações de contas dos convenientes ou contratados, na fiscalização da execução do objeto da avença, inclusive quanto à utilização de verificações físicas e presenciais; e c) a suficiência das estruturas de pessoal e tecnológica para a gestão das transferências.

Quanto aos controles internos administrativos, verificou-se que não há um sistema informatizado específico que proporcione o acompanhamento dos atos e fatos relacionados à gestão das transferências voluntárias. Entretanto, os servidores da unidade utilizam-se de planilhas eletrônicas para realização deste acompanhamento. De



acordo com a percepção da UJ, este mecanismo tem sido suficiente para o atingimento das competências regimentais da unidade.

A SPOA/MCTI, dentre outras competências, é responsável pela formalização dos processos de transferências voluntárias e pela análise financeira das prestações de contas. Verificou-se que, no exercício de 2013, houve redução do “estoque de transferências a ser analisado na unidade”, conforme tabela a seguir:

Estoque de transferências com PC aguardando análise em 31.12.12 (A)	PC apresentadas em 2013 (B)	Prestações de contas analisadas em 2013 (C)	Prestações de contas Aprovadas em 2013	Prestações de contas rejeitadas em 2013	Estoque de transferências com PC em 31.12.13 (D) = (A) + (B) – (C)
391	67	82	76	6	376

Fonte: resposta do Gestor à solicitação de auditoria nº 3.

Cabe, por oportuno, ressaltar que o alcance dos objetivos definidos nos respectivos instrumentos, bem como as dificuldades na execução do planejamento para a fiscalização da execução do objeto das avenças não foram analisados nesta auditoria, tendo em vista que fogem ao escopo de competências da SPOA/MCTI.

Quanto à suficiência das estruturas de pessoal, foi verificado que a SPOA/MCTI, no exercício de 2013, em função da delegação de atividades contida na Portaria nº 1.059/2013, cinco servidores foram remanejados da SPOA para outras unidades organizacionais. Antes da Portaria nº 1.059/2013, a lotação da DCON/SPOA era de dezesseis servidores efetivos mais três prestadores de serviços de apoio, totalizando dezenove colaboradores. Após a Portaria, esse número mudou para onze servidores efetivos mais três prestadores de serviços de apoio, totalizando quatorze colaboradores. A partir de abril de 2014, o número de servidores efetivos no setor diminuiu para dez, visto que houve um pedido de exoneração.

A insuficiência do quadro de pessoal necessário à análise das prestações de contas é um dos fatores que impactam nos prazos de análise das prestações de contas. Apesar desse quadro a UJ tem trabalhado para redução do estoque de prestação de contas em análise. Cabe ressaltar que este fato – “estoque de convênios com prestações de contas pendentes de análise” – já está sendo tratado por meio do respectivo Plano de Providências Permanente da Unidade, e verifica-se a atuação da UJ para redução deste estoque.

Sobre a Portaria MCTI nº 1059, de 14/10/2013, por meio desta foi delegada competência aos titulares da Subsecretaria de Coordenação das Unidades de Pesquisa, da Secretaria de Ciência e Tecnologia para Inclusão Social, da Secretaria de Políticas e Programas de Pesquisa e Desenvolvimento, da Secretaria de Política de Informática e ao Secretário de Desenvolvimento Tecnológico e Inovação para, observadas a legislação, normas e regulamentos pertinentes, praticarem atos de gestão orçamentária, financeira e patrimonial dos recursos alocados nas Unidades Gestoras de sua responsabilidade, inclusive ordenar despesas e demais atos necessários ao desenvolvimento de suas atividades.



Assim, em decorrência da citada Portaria, as unidades gestoras executoras vinculadas às Secretarias anteriormente citadas ficaram responsáveis, entre outras atribuições, pela prática de atos referentes à instrução, à celebração e aos demais procedimentos administrativos afetos aos convênios, contratos de repasse, acordos de cooperação técnica, termos de cooperação e instrumentos congêneres, bem como à análise de prestações de contas no âmbito técnico e financeiro, inclusive propor, se necessário, a instauração de Tomada de Contas Especial.

Ainda de acordo com a citada Portaria, os convênios e os termos de parceria firmados antes da publicação da Portaria terão suas análises financeiras realizadas pela Coordenação-Geral de Recursos Logísticos – CGRL/SPOA/SE/MCTI.

## 2.6 Avaliação da Regularidade dos Processos Licitatórios da UJ

Em consulta ao SIAFI, na conta contábil 1.9.2.4.1.02.00 – Empenhos por modalidade de licitação, verificou-se a Unidade Gestora 240101 – Coordenação-Geral de Recursos Logísticos – CGRL/SPOA/SEXEC/MCTI registrava o seguinte montante de empenhos:

Modalidade	Montante	%
Concorrência	R\$ 13.602.273,65	15,77
Dispensa de licitação	R\$ 3.263.634,65	3,78
Licitação inexigível	R\$ 2.395.949,84	2,77
Pregão	R\$ 66.946.882,26	77,65
Total	R\$ 86.208.740,40	

Fonte: SIAFI

Com a finalidade de atender ao estabelecido pela Corte de Contas, para avaliação da gestão de compras e contratações no exercício de 2013, considerou-se, no âmbito das competências da SPOA/MCTI, os seguintes itens: a) regularidade dos processos licitatórios e das contratações e aquisições feitas por inexigibilidade e dispensa de licitação; b) utilização de critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens e na contratação de serviços e obras; e c) qualidade dos controles internos administrativos relacionados à atividade de compras e contratações.

Conforme reunião entre esta Coordenação-Geral de Auditoria da Área de Ciência e Tecnologia/CGU e a Secretaria de Controle Externo Desenvolvimento Econômico/TCU, conforme cópia da ata de reunião juntada ao Processo de contas da UJ, foi estabelecido que a avaliação da gestão de compras e contratações seria com foco na atividade fim e avaliação da qualidade e suficiência dos controles internos.

Da análise das compras e contratações realizadas no exercício de 2013 verificou-se que não foram realizadas contratações com foco na atividade fim. Diante disso o item 6 – Avaliação da gestão de compras e contratações, não será abordado neste relatório.

## **2.7 Avaliação da Gestão de Passivos sem Previsão Orçamentária**

Conforme ata de reunião realizada em 13/11/2013, com a participação de representantes da 6ª SECEX/TCU e da DICIT/DI/SFC/CGU-PR, acordou-se que o Item 7 - Avaliação de passivos assumidos pela UJ, do anexo IV à DN-TCU 132/2013, não seria objeto de verificação na Auditoria Anual de Contas do exercício de 2013.

## **2.8 Avaliação da Gestão de Tecnologia da Informação**

Conforme ata de reunião realizada em 13/11/2013, com a participação de representantes da 6ª SECEX/TCU e da DICIT/DI/SFC/CGU-PR, acordou-se que o Item 8 - Avaliação objetiva sobre a gestão de tecnologia da informação (TI) da UJ, do anexo IV à DN-TCU 132/2013, não seria objeto de verificação na Auditoria Anual de Contas do exercício de 2013.

## **2.9 Avaliação da Gestão do Patrimônio Imobiliário**

Conforme ata de reunião realizada em 13/11/2013, com a participação de representantes da 6ª SECEX/TCU e da DICIT/DI/SFC/CGU-PR, acordou-se que o Item 9 - Avaliação da gestão do patrimônio imobiliário de responsabilidade da UJ, do anexo IV à DN-TCU 132/2013, não seria objeto de verificação na Auditoria Anual de Contas do exercício de 2013.

## **2.10 Avaliação da Gestão Sobre as Renúncias Tributárias**

Conforme ata de reunião realizada em 13/11/2013, com a participação de representantes da 6ª SECEX/TCU e da DICIT/DI/SFC/CGU-PR, acordou-se que o Item 10 - Avaliação da gestão da unidade jurisdicionada sobre as renúncias tributárias praticadas, do anexo IV à DN-TCU 132/2013, não seria objeto de verificação na Auditoria Anual de Contas do exercício de 2013.

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

O Órgão de Controle Interno optou por incluir a avaliação do cumprimento dos Acórdãos para a UJ considerando a seguinte questão de auditoria: caso haja uma determinação específica do TCU à CGU, a mesma foi atendida?

A metodologia consistiu no levantamento de todos os Acórdãos, expedidos no exercício em referência, em que houvesse determinação para a UJ e em que houvesse determinação à CGU para verificação do atendimento. Entretanto, em consulta ao Sítio do TCU, verificou-se a existência de Acórdãos expedidos à Secretaria-Executiva/MCTI nos quais não constam determinações expressas a esta Controladoria-Geral da União para acompanhamento das determinações proferidas.

## **2.12 Avaliação do Cumprimento das Recomendações da CGU**

Objetivou-se, com esta análise, verificar a situação de atendimento das recomendações efetuadas pelo órgão de controle interno. A metodologia consistiu no levantamento da situação de atendimento das recomendações efetuadas nos exercícios de 2011 a 2013.



Os quadros, a seguir, demonstram a situação de atendimento das recomendações consignadas por UG e relatório de auditoria:

PROFESSOR  
12  
*[Assinatura]*

UG 240112 – Secretaria-Executiva – SE/MCTI							
Tipo de auditoria/ Exercício	Relatório nº	Quantidade de recomendações					Documento de encaminhamento ao MCTI
		Expedidas	Atendidas	Em andamento	Não atendidas	Canceladas	
Contas 2012	201305809	-----	-----	-----	-----	-----	-----
Acomp. 2012	201205169	2	2	-----	-----	-----	Nota Técnica nº 112/2014
Contas 2011	201203609	11	08	3	-----	-----	Nota Técnica nº 579/2014
Contas 2010	201108871	10	10	-----	-----	-----	Nota Técnica nº 2181/2013
<b>Total</b>		<b>23</b>	<b>20</b>	<b>3</b>	-----	-----	

UG 240001 – Coordenação-Geral de Recursos Logísticos – CGRL/SPOA/SE/MCTI							
Tipo de auditoria/ Exercício	Relatório nº	Quantidade de recomendações					Documento de encaminhamento ao MCTI
		Expedidas	Atendidas	Em andamento	Não atendidas	Canceladas	
Contas 2012	201306007	15	Em Análise pela CGU.			-----	-----
Contas 2011	201203672	6	04	2	-----	-----	Nota Técnica nº 558/2014
Acomp. 2011	201112346	14	9	4	-----	1	Nota Técnica nº 475/2014
Contas 2010	201108879	14	14	-----	-----	-----	Nota Técnica nº 457/2014
<b>Total</b>		<b>49</b>	<b>27</b>	<b>6</b>	-----	<b>1</b>	

UG 240102 – Coordenação-Geral de Orçamento e Finanças – CGOF/SPOA/SE/MCTI							
Tipo de auditoria/ Exercício	Relatório nº	Quantidade de recomendações					Documento de encaminhamento ao MCTI
		Expedidas	Atendidas	Em andamento	Não atendidas	Canceladas	
Contas 2012	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----
Contas 2011	201203593	1	-----	1	-----	-----	Nota Técnica nº 671/2013
Contas 2010	201108885	-----	-----	-----	-----	-----	-----
<b>Total</b>		<b>1</b>	-----	<b>1</b>	-----	-----	

UG 240113 – Subsecretaria de Coordenação das Unidades de Pesquisa – SCUP/SE/MCTI							
Tipo de auditoria/ Exercício	Relatório nº	Quantidade de recomendações					Documento de encaminhamento ao MCTI
		Expedidas	Atendidas	Em andamento	Não atendidas	Canceladas	
Contas 2012 (**)	201305986	-----	-----	-----	-----	-----	-----
Contas 2011	201203584	24	4	15	4	-----	Nota Técnica nº 680/2013
Contas 2010	201108876	11 (*)	3	5	1	-----	Nota Técnica nº 686/2013
<b>Total</b>		<b>35</b>	<b>7</b>	<b>20</b>	<b>5</b>	-----	

\* Este é o valor originalmente contabilizado, entretanto, as recomendações 001 e 002 da constatação 013 foram revisadas e tratadas no Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 210203584. Portanto, o percentual foi calculado a partir do valor total de 9 recomendações expedidas.

(\*\*) No Relatório de Auditoria Anual de Contas do exercício de 2012, em virtude de não ter havido modificações relevantes nos processos gerenciais e nos controle internos da SCUP, afetos à supervisão e acompanhamento dos contratos de gestão, que modificassem a opinião emitida no Relatório de Auditoria Anual de Contas referente de 2011, optou-se por não emitir novas recomendações por se tratarem das mesmas situações já verificadas na auditoria do exercício de 2011.



UG 240139 – Assessoria de Coordenação dos Fundos Setoriais – ASCOF/SE/MCTI							
Tipo de auditoria/ Exercício	Relatório nº	Quantidade de recomendações					Documento de encaminhamento ao MCTI
		Expedidas	Atendidas	Em andamento	Não atendidas	Canceladas	
Contas 2012	201305982	-----	-----	-----	-----	-----	
Contas 2011	201203608	1	-----	-----	1	-----	
Contas 2010	201108870	-----	-----	-----	-----	-----	
<b>Total</b>		<b>1</b>	-----	-----	<b>1</b>	-----	

Do exposto nos quadros anteriores, observa-se que: (i) que cerca 87% das recomendações efetuadas à SE/MCTI foram atendidas; (ii) que cerca de 57% das recomendações efetuadas à CGRL/SPOA/SE/MCTI foram atendidas; (iii) que cerca de 20% das recomendações efetuadas à SCUP/SE/MCTI foram atendidas.

Importante salientar que há divergências de entendimento entre a equipe de auditoria da CGU e a SCUP em relação ao conjunto de controles internos relacionados com a supervisão e acompanhamento dos contratos de gestão firmados com as Organizações Sociais. Tais divergências espelham o baixo índice de atendimento às recomendações do Órgão de Controle Interno, bem como contribuem para um cenário onde não há nível de transparência suficiente das despesas associadas aos produtos almejados, bem como não há razoável certeza sobre a entrega, efetividade e qualidade desses produtos.

### 2.13 Avaliação do CGU/PAD

Por meio de análise do Relatório de Gestão da Secretaria-Executiva/MCTI e de consulta ao sistema CGU-PAD, evidenciou-se que o sistema de correição do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação – MCTI está sob a responsabilidade da Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração SPOA/SEXEC/MCTI e as atividades referentes à gestão do sistema CGU-PAD estão normatizadas por meio da Portaria MCT nº 111/2008 e da Portaria SPOA/MCT nº 80/2009.

Quanto à estrutura de pessoal e tecnológica, a SEXEC/MCTI informou em seu Relatório de Gestão que, no exercício sob análise, que houve mudança de titularidade na chefia da Assessoria de Processos Disciplinares, o que acarretou na dilação no cadastramento de um processo de Sindicância, o que, contudo, não causou prejuízo no andamento dos trabalhos.

### 2.14 Avaliação do Conteúdo Específico do Relatório de Gestão

Verificou-se que o Relatório de Gestão da unidade auditada contemplou os itens solicitados pelo Tribunal de Contas da União na Parte B do Anexo II da DN TCU nº127/2013, que se aplicavam à Unidade, a saber:

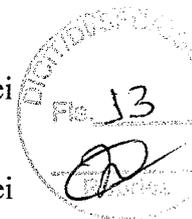
3- Órgãos e entidades integrantes do Sistema de Comunicação de Governo do Poder Executivo Federal – SICOM, nos termos do Decreto nº 6.555, de 8/9/2008, na forma estabelecida pelo Acórdão TCU nº 39/2003 – Plenário;

15 - Órgãos e Entidades que executam acordos de cooperação internacional, com a contratação de consultores na modalidade “produto”;

18 - Órgãos e Entidades Supervisores de Contratos de Gestão;

34- Unidades que tenham firmado Contrato de Gestão nos termos da Lei 9.637/98; e

35 - Unidades que tenham firmado Termo de Parceria nos termos da Lei 9.790/99.



Quanto à contratação de consultores na modalidade “produto”, a Controladoria-Geral de União realizou ação de controle no Projeto UNESCO 914BRZ2018, executado sob a responsabilidade do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação - MCTI, tendo sido examinados os fatos ocorridos no período de 31 de janeiro de 2012 a 30 de setembro de 2013. Os achados da auditoria dessa ação de controle foram consubstanciados no Relatório de Auditoria nº 201306990, o qual fora encaminhado ao MCTI por meio do Ofício nº 15386/DICIT/DI/SFC/CGU-PR, de 17/06/2014.

Nessa ação de controle evidenciou-se, em síntese, o que segue:

- Baixo nível de execução financeira do Projeto;
- Atendimento parcial às recomendações do controle interno;
- Adequabilidade dos procedimentos de contratação de serviços de consultoria, à exceção de: (i) Contratação de consultor por notória especialização, situação não amparada no Decreto nº 5151/2004; (ii) Documentos insuficientes referentes à comprovação da Experiência Profissional do consultor selecionado, conforme previsão no Edital nº 018/2012 e respectivo Termo de Referência; (iii) Produtos atestados divergentes do pactuado no contrato, bem como pagamento de taxa de inscrição para o consultor participar de evento no exterior; (iv) Contratação de consultoria desvinculada dos objetivos do Projeto.

## 2.15 Avaliação dos Controles Internos Administrativos

Com o objetivo de verificar a estrutura de controles internos instituída pela unidade auditada, selecionaram-se as áreas Gestão de Transferência e de Gestão de Contratos de Gestão, firmados em decorrência da Lei nº 9638/19987.

Com base na amostra selecionada para cada área de gestão, foram avaliados os seguintes componentes do controle interno: ambiente de controle, avaliação de risco, procedimentos de controle, informação e comunicação, e monitoramento, conforme demonstrado a seguir:

### I - Ambiente de Controle

Quanto à estrutura normativa de controles, verificou-se que no decorrer do exercício de 2013 a atuação do gestor possibilitou a publicação de um conjunto de portarias administrativas dentre as quais se destacam as seguintes:

1. Portaria SEXEC/MCTI nº 2, de 13/02/2013, que aprova Regimento Interno do Comitê Executivo de Tecnologia da Informação do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação.
2. Portaria SEXEC/MCTI nº 3, de 13/02/2013, que torna pública a aprovação do Plano Diretor de Tecnologia da Informação (PDTI) do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação.
3. Portaria MCTI nº 137, de 19/02/2013, que aprova o Regimento Interno da Comissão Permanente de Monitoramento e Avaliação – CPMA (órgão colegiado



responsável pela execução da Política de Monitoramento e Avaliação - PMA do MCTI).

4. Portaria MCTI nº 293, de 01/04/2013, que institui a Política de Gestão Documental no âmbito do MCTI.
5. Portaria SEEXEC/MCTI nº 22, de 29/08/2013, que aprova o Regimento Interno do Comitê de Segurança da Informação e Comunicações (CSIC) do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação – MCTI.
6. Portaria MCTI nº 853, de 05/09/2013, Aprova a Política de Segurança da Informação e Comunicações do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (Posic/MCTI).
7. Portaria MCTI nº 1.029, de 03/10/2013, institui o Programa Brasil Mais TI, como parte integrante do Programa Estratégico de Software e Serviços de TI - Programa TI Maior.
8. Portaria SEEXEC/MCTI nº 22, de 29/08/2013, aprova o Plano Diretor de Tecnologia da Informação (PDTI) – 2013-2015 – do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação – MCTI.

Dentre as citadas, merece destaque aquelas referentes à área da Tecnologia da Informação (TI) principalmente às que concretizaram a publicação e a aprovação do Plano Diretor de Tecnologia da Informação (PDTI) e da Política de Segurança da Informação e Comunicações do MCTI (POSIC/MCTI).

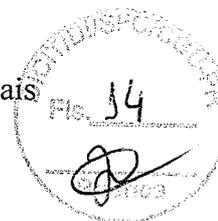
A emissão dessas portarias, bem como das demais, formalizam e favorecem a padronização dos procedimentos, propiciando que os servidores compreendam suas responsabilidades e limites de atuação.

## II - Avaliação de Risco

Em relação à existência de métodos e instrumentos para a detecção e a análise de ocorrências que possam comprometer o desempenho da unidade e o atingimento das metas e objetivos operacionais, os trabalhos de auditoria destacaram:

1. SEEXEC: há necessidade de coordenação do mapeamento dos riscos presentes nas secretárias do MCTI com fito de planejar, dentre outros, o quantitativo de recursos humanos necessário para que não ocorra o comprometimento da efetividade dessas unidades.
2. SPOA: constatou-se que a insuficiência do quadro de pessoal necessário à análise das prestações de contas das transferências voluntárias concedidas aumenta o risco de impactos adversos sobre os prazos de análise das prestações de contas.
3. ASCOF: em conjunto com seus procedimentos internos e com o trabalho de mapeamento do seu fluxo do processo de tomada de decisão, realizados no exercício de 2012, o gestor informou que identificou os processos críticos para a consecução dos objetivos e metas das atividades sob responsabilidade da Unidade e considerou como baixos os riscos de fraudes e perdas nos processos internos, devido à segregação de funções existente.
4. SCUP: foi identificado que a ausência da normatização prevista no art. 20 da Lei nº 9637/1998, cuja competência para regulamentação é do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, traz níveis de riscos inaceitáveis diante do

crescimento do volume de recursos públicos destinados às Organizações Sociais supervisionadas pelo MCTI, que em 2014 ultrapassará a cifra de R\$ 1 bilhão.



### III - Informação e Comunicação

Verificou-se que a unidade dispõe de correio eletrônico institucional, de intranet e de página na internet, em que são divulgados atos normativos e informações relacionadas às ações relevantes desenvolvidas, como a realização de conferências por meio da rede mundial de computadores, propiciando a difusão de normas e métodos existentes. Adicionalmente, destaca-se a realização de capacitação de servidores em gestão de riscos realizada pela ASCOF. Completa-se a análise da SEXEC, constatando-se que há emprego de indicadores pela Unidade, o que facilita a captura e a difusão de informações-chaves para a tomada de decisão.

### IV – Monitoramento

Em relação ao acompanhamento das atividades de controle pela direção da unidade auditada, com a finalidade de mitigar riscos e implementar melhorias, os trabalhos de auditoria evidenciaram que há no âmbito do MCTI estrutura que possibilite o acompanhamento das determinações e recomendações dos órgãos de controle governamental, o que contribui para o bom índice de atendimento existente, salvo no âmbito da SCUP onde apenas cerca de 20% das recomendações efetuadas foram atendidas, entretanto esse percentual não se relaciona com a estrutura existente, mas sim com divergências de entendimento entre a equipe de auditoria da CGU e a SCUP em relação ao conjunto de controles internos relacionados com a supervisão e acompanhamento dos contratos de gestão firmados com as Organizações Sociais.

### V - Atividades de Controle

A verificação sobre o tratamento dos riscos incidentes sobre os macroprocessos finalísticos da SEXEC, ou seja, sobre a aplicação prática, com pessoal e recursos efetivamente empregados, de controles adequados, identificou as seguintes fragilidades nas áreas auditadas no decorrer dos trabalhos de auditoria:

- a) em relação aos produtos resultantes do Contrato de Gestão MCTI/CGEE, a equipe observou a ausência da avaliação da qualidade destes, fato tratado em ponto específico deste Relatório;
- b) em relação à publicidade, há um baixo percentual de publicação dos produtos e ausência de publicidade dos gastos relativos às diárias e passagens no âmbito do Contrato de Gestão MCTI/CGEE, o que dificulta a efetiva realização da supervisão deste Contrato de Gestão, fato tratado em ponto específico deste Relatório; e
- c) em relação à contratação de soluções de tecnologia da informação, foi identificada a insuficiência dos controles vigentes para uma seleção mais objetiva, uma vez que um registro de preço de cerca de 50 milhões de reais foi realizado pela SPOA/MCTI sem o embasamento técnico-econômico esperado.



As falhas evidenciadas demonstram a necessidade de aperfeiçoamento dos controles internos administrativos, englobando habilitadores institucionais como normas, responsabilidades, recursos humanos, infraestrutura tecnológicas entre outros para desenvolvimento das atividades da unidade.

## **2.16 Ocorrência com dano ou prejuízo**

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

## **3. Conclusão**

Eventuais questões formais que não tenham causado prejuízo ao erário, quando identificadas, foram devidamente tratadas por Nota de Auditoria e 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.

Informamos que os servidores listados abaixo, cujas assinaturas não foram apostas neste relatório, não estavam presentes quando da geração final deste documento por motivo previsto legalmente, apesar de terem efetivamente atuado como membros da equipe de auditoria.

Brasília/DF, 29 de julho de 2014.

**Nome:** ALVARO CEZAR BRAGANCA  
**Cargo:** ANALISTA DE FINANÇAS E CONTROLE

**Assinatura:**

**Nome:** ANTONIO CARLOS ROMEIRO MESSIAS DA COSTA  
**Cargo:** ANALISTA DE FINANÇAS E CONTROLE

**Assinatura:**

**Nome:** CLAUDIO ZUMPICHIATTE MIRANDA  
**Cargo:** ANALISTA DE FINANÇAS E CONTROLE

**Assinatura:**



**Nome:** FABIO ALEXANDRE FRAGA AVILA

**Cargo:** ANALISTA DE FINANÇAS E CONTROLE



**Assinatura:**

**Nome:** HUGO ANTONIO DE AZEVEDO LOUSA

**Cargo:** ANALISTA DE FINANÇAS E CONTROLE

**Assinatura:**

**Nome:** LUANA FAGUNDES

**Cargo:** ANALISTA DE FINANÇAS E CONTROLE

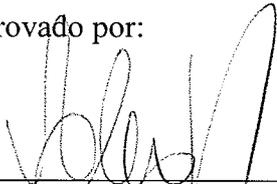
**Assinatura:**

**Nome:** RODRIGO NUNES PECLAT

**Cargo:** ANALISTA DE FINANÇAS E CONTROLE

**Assinatura:**

Relatório supervisionado e aprovado por:



ALEXANDRE GOMIDE LEMOS

Coordenador-Geral de Auditoria das Áreas de Ciência e Tecnologia



EMBRAN

## 1 Ciência, Tecnologia e Inovação

### 1.1 Fomento à Pesquisa Voltada para a Geração de Conhecimento, Novas

#### Tecnologias, Produtos e Processos Inovadores

##### 1.1.1 EFETIVIDADE DOS RESULTADOS OPERACIONAIS

###### 1.1.1.1 INFORMAÇÃO

#### Controle das transferências efetuadas pela SEXEC/MCTI.

##### Fato

Por ocasião dos trabalhos de auditoria referentes à avaliação da gestão de 2012, no item 5.2.2.1 do Relatório de Auditoria nº 201305809, consignou-se, da análise dos Termos de Descentralização firmados com recursos das Ações Orçamentárias 2463, 4210 e 6995, sob a responsabilidade da SEXEC/MCTI, que a SEXEC/MCTI mantém controle das transferências efetuadas, adotando, tempestivamente, providências para o acompanhamento dos prazos para a entrega e respectiva análise das prestações de contas recebidas. Com fito de averiguar se houve alterações nessa sistemática foi solicitado à SEXEC/MCTI informar se no decorrer do exercício de 2013 houve alteração nos procedimentos utilizados no acompanhamento da execução das ações de governo e dos instrumentos de transferência firmados com recursos das ações orçamentárias executadas sob a responsabilidade da SEXEC/MCTI.

Por meio do Ofício nº 251/2014/SEXEC-MCTI, de 20/05/2014, a SEXEC/MCTI informou o que segue:

*“Conforme apresentado no Ofício nº 241/2013/SEXEC-MCTI, informo que a sistemática de atualização das informações gerenciais e de planejamento referentes às ações de responsabilidade da Secretaria-Executiva continua sendo realizada por meio do acompanhamento diário das planilhas “Acompanhamento das Ações da SEXEC” e “Quadro de Acompanhamento de Vigência dos TCs”. Por meio destas, toda a execução físico-financeira também é realizado por meio da extração de dados do SIAFI Gerencial. Além disso, semestralmente, é realizada a atualização das informações gerenciais das ações no Sistema SigMCTI, em conformidade com o §2º do art. 19 da Portaria MCTI nº 397, de 05.06.2012, que instituiu e regulamenta política de Monitoramento e Avaliação do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação e dispõe sobre a gestão dos Programas constantes do Plano Plurianual 2012-2015 e das ações da Lei Orçamentária Anual, no âmbito do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI).”*

Cabe registrar que a SEXEC/MCTI, em função da Portaria MCTI nº 314/2008, conta com o apoio das Secretarias Finalísticas do MCTI para: (i) análise de projetos apresentados por proponentes à Secretaria-Executiva; (ii) emissão de Parecer Técnico quanto a viabilidade ou não de apoio aos projetos apresentados; (iii) o acompanhamento da execução dos projetos; e (iv) a emissão de parecer quanto ao cumprimento do objeto pelo proponente.

Observa-se, considerando o quantitativo de transferências envolvidas, que as planilhas apresentadas pela SEXEC/MCTI possibilitam o acompanhamento das obrigações dos convenientes, no tocante aos prazos para apresentação e análise de prestação de contas.

### 1.1.1.2 INFORMAÇÃO

**Resultados quantitativos e qualitativos realizados pela UJ, em especial quanto à eficácia e eficiência no cumprimento dos objetivos e metas físicas e financeiras planejados ou pactuados para o exercício.**

#### Fato

Trata-se da Ação de Governo 20US - Fomento à Pesquisa voltada para a Geração de Conhecimento, Nova Tecnologias, Produtos e Processos Inovadores, que tem por finalidade fomento à pesquisa para expansão do conhecimento e sua crescente aplicação na solução de problemas sociais e no desenvolvimento do País de uma forma geral, a partir do apoio a projetos em todas as áreas do conhecimento, nas diferentes regiões do País, e projetos em áreas consideradas estratégicas, fundamentais para a sustentação do processo de inovação, com criação de tecnologias que insiram o Brasil na disputa tecnológica mundial e melhorem a qualidade de vida da população brasileira. Esta Ação se insere no contexto do Programa de Governo 2021 – Ciência, Tecnologia e Inovação.

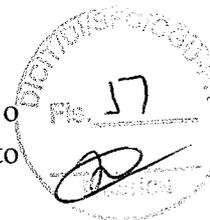
Observou-se, em relação ao localizador 0001 – Nacional, que foi empenhado 97,37% da dotação atualizada e que a execução da ação ocorreu, principalmente, por meio de Termo de descentralização de Crédito, responsável por 69,08% do montante empenhado e por meio de Convênio, responsável por 28,29%, conforme demonstrado a seguir.

Ação 20US - Fomento à Pesquisa voltada para a Geração de Conhecimento, Nova Tecnologias, Produtos e Processos Inovadores.			
Localizador 0001 - Nacional			
Execução financeira			
Dotação Atualizada	Montante empenhado	Montante empenhado decorrente de créditos descentralizados	Montante empenhado pela UG 240101
13.149.817,00	12.804.276,08	9.083.895,07	3.720.381,01
	97,37%	69,08%	28,29%
Execução física - Projeto apoiado (unidade)			
Prevista	Realizado	% Realizado/previsto	
13	25	192%	

Fonte Execução Financeira: SIAFI Gerencial – Consulta RCO EXEC DESP Unidade Orçamentária 24101

Quanto à execução física, observou-se a realização física superou em 92% a meta física prevista. Não constaram do Relatório de Gestão da SEXEC/MCTI esclarecimentos quanto às razões da superação da meta física, tendo o gestor informado, no campo análise situacional, que foram apoiados vários projetos que visavam o fortalecimento da capacidade científica e tecnológica, conforme estabelecido no plano

de ação, o alcance de prioridades estratégicas, bem como contribuir para o desenvolvimento de ações voltadas à capacitação do Sistema de Desenvolvimento Científico e Tecnológico.



Sobre a superação da meta física em 92%, informou o gestor, por meio do Ofício nº 251/2014/SEXEC-MCTI, de 20/05/2014, o que segue:

*“Para estabelecer a Meta Física do exercício de 2013 foi considerada a meta prevista para o exercício de 2012 juntamente com a redução do orçamento desse intervalo (de R\$ 16.629.483,00 para R\$ 13.849.817,00). Assim, em 2013, face à diminuição do orçamento, a Meta foi reduzida, de forma proporcional, para o apoio de 13 projetos.*

*Contudo, as demandas apresentadas a este MCTI, que podem ter valor variado, não são, necessariamente, as mesmas planejadas quando da elaboração do PLOA. Cada projeto é submetido à análise técnica, de modo que há um grau elevado de imprevisibilidade quanto à quantidade de projetos a serem apoiados durante o exercício, não sendo possível prever exatamente a quantidade de projetos que serão aprovados.*

*Deve-se considerar, ainda, que o limite de projetos aprovados não pode ultrapassar os valores previstos na ação orçamentária. Desse modo, diante dos fatos narrados, em que pese a superação de 92% da meta física prevista – 25 projetos apoiados ante a 13 projetos previstos – observou-se os limites estabelecidos na ação orçamentária.”*

## **2 CONTROLES DA GESTÃO**

### **2.1 CONTROLES INTERNOS**

#### **2.1.1 Avaliação dos Controles Internos Administrativos**

##### **2.1.1.1 INFORMAÇÃO**

#### **Política de Monitoramento e Avaliação - PMA.**

##### **Fato**

Por meio da Portaria MCTI nº 397/2012 foi instituída e regulamentada a Política de Monitoramento e Avaliação do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação. A citada Portaria também dispôs sobre a gestão dos Programas constantes do Plano Plurianual 2012-2015 e das ações da Lei Orçamentária Anual, no âmbito do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação.

Nos termos da Portaria MCTI nº 397/2012, a Política de Monitoramento e Avaliação - PMA tem por objeto a análise, o monitoramento e a avaliação de políticas, programas e ações executados ou financiados pelo MCTI, buscando o aperfeiçoamento das políticas públicas e alcance dos seus objetivos. Ainda, de acordo com a Portaria, as



atividades de avaliação e monitoramento possuem natureza e objetivos distintos das de fiscalização e auditoria, com as quais não se confundem.

Consideraram-se como atividades de monitoramento aquelas que se destinam ao acompanhamento da implementação e execução de políticas, programas e ações, visando à obtenção de dados e informações para subsidiar o gerenciamento e a tomada de decisões, bem como a identificação de eventuais problemas.

As atividades de monitoramento incluem: (i) definição, produção e análise de indicadores de políticas, programas e ações de Ciência, Tecnologia & Inovação que devem ser monitorados; (ii) acompanhamento sistemático da execução física e financeira de ações e possíveis restrições; e (iii) coleta ou recebimento sistemático dos dados referentes às políticas, programas e ações.

Consideraram-se como atividades de avaliação qualquer estudo, pesquisa ou relatório referente às políticas, programas e ações que contribuam para subsidiar o processo decisório e/ou que gerem recomendações e sugestões de aperfeiçoamento das políticas, dos programas, e das ações.

As atividades de avaliação incluem: (i) análises de implementação e de resultados imediatos de políticas, programas e ações; (ii) análise do perfil dos beneficiários das políticas, programas e ações; (iii) elaboração de diagnósticos e estudos de "linha de base"; (iv) análises de impactos ou efeitos de políticas, programas e ações; e (v) análises da eficiência, eficácia e efetividade de políticas, programas e ações.

Por meio da Portaria MCTI nº 137/2013 foi aprovado o Regimento interno da Comissão Permanente de Monitoramento e Avaliação-CPMA que é o órgão colegiado responsável pela execução da Política de Monitoramento e Avaliação – PMA/MCTI. Coube à Assessoria de Acompanhamento e Avaliação das Atividades Finalísticas – ASCAV/SEXEC/MCTI a função de Secretaria Executiva da CPMA.

Compete à CPMA, entre outras atribuições: levantar as demandas de avaliação por parte do MCTI, seus órgãos e entidades vinculadas; elaborar o Plano Anual de Monitoramento e Avaliação; levantar as informações necessárias à execução do Plano Anual de Monitoramento e Avaliação; executar, em conjunto com a Assessoria de Acompanhamento e Avaliação das Atividades Finalísticas, o Plano Anual de Monitoramento e Avaliação; aferir a qualidade dos relatórios das Avaliações Específicas; propor ações de capacitação em monitoramento e avaliação; propor ações, medidas e recomendações que possam sanar os eventuais gargalos identificados no processo de monitoramento e avaliação.

O Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação disponibiliza, por meio da Plataforma Aquarius, no painel “*Monitor de Políticas Públicas de CT&I*”, o Plano Anual de Monitoramento e Avaliação – 2013.

Constam do Plano Anual de Monitoramento e Avaliação – 2013, as seguintes ações de avaliação, monitoramento e de suporte à política de monitoramento e avaliação:

Avaliação: Avaliação da Infraestrutura de Pesquisa das Unidades de Pesquisa e Organizações Sociais vinculadas ao MCTI; Levantamento de resultados de projetos financiados pelos Fundos Setoriais; Avaliação do Programa Antártico

Brasileiro (PROANTAR); Atividades de Cooperação Internacional do CNPq; Impacto do Programa Espacial no desenvolvimento tecnológico da indústria nacional; Avaliação dos impactos da Lei do Bem sobre os investimentos privados em Pesquisa e Desenvolvimento (P&D); e Avaliação da Infraestrutura de Pesquisa Brasileira na área de Petróleo, Gás e Biocombustíveis.

Monitoramento: Monitoramento anual da Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (ENCTI); Elaboração de Relatório Anual Estatístico de Resultado da Lei de Informática; Elaboração de Relatório Anual da Lei do Bem; Elaboração de Relatórios sobre programas prioritários do Governo Federal; Relatório Anual de Avaliação do PPA 2012/2015; Relatório de Acompanhamento da execução física e financeira do Plano Plurianual (PPA); Monitoramento do Plano de Trabalho Institucional da Comissão Nacional de Energia Nuclear (CNEN); Monitoramento Anual das Unidades de Pesquisa do MCTI – Termos de Compromisso de Gestão (TCGs); Acompanhamento dos Planos Diretores das Unidades de Pesquisa (UPs); Monitoramento Anual das Organizações Sociais (OSs) supervisionadas pelo MCTI – Contratos de Gestão (CGs) ; Relatório dos Investimentos Governamentais em C,T&I nas microempresas e empresas de pequeno porte; e Relatório Anual sobre a Política de Propriedade Intel das Instituições Científicas e Tecnológicas (ICTs).

Suporte à política de monitoramento e avaliação: Revisão metodológica dos Indicadores Nacionais de C,T&I; Consolidação da Rede de Indicadores Estaduais de C&T; Elaboração de estatísticas orçamentárias; Consolidação e atualização de base de dados de projetos apoiados pelo FNDCT; Produção de Indicadores de Monitoramento sobre as políticas, programas e ações do MCTI; Criação do Portal dos Centros Vocacionais Tecnológicos (CVTs); Mapeamento de políticas de Inclusão Digital do Governo Federal; Suporte ao Monitoramento e Avaliação das Atividades de Fomento do CNPq; Implantação do Projeto de Modernização de Processos e Sistemas de Informação da FINEP Modernize; Plataforma Aquarius.

Conforme Ata nº 007/2013, da 7ª Reunião Ordinária da Comissão Permanente de Monitoramento e Avaliação, os integrantes da CPMA reuniram-se, em 06/12/2013, objetivando a realização da seguinte pauta: II Workshop “Experiências de Avaliação de Políticas de C&T”, com o Objetivo de apresentar os Estudos de Avaliação contratados junto ao CGEE e IPEA; e Realizar balanço das Atividades de Monitoramento, Suporte e Capacitação do PAMA 2013 e dar orientações e encaminhamentos à elaboração do PAMA 2014. Deliberou-se que a ASCAV elaboraria proposta de relatório anual do PAMA 2013.

### 2.1.1.2 CONSTATAÇÃO

#### **Alocação de recursos humanos na SEPIN/MCTI incompatível com o necessário para a Gestão da Lei de Informática**

##### **Fato**

No Relatório de Auditoria CGU nº 201316992, Acompanhamento da Gestão – SEPIN-2013, constatou-se o assessoramento inadequado realizado pela SEPIN/MCTI

no que diz respeito à carência dos recursos humanos naquela Secretaria. Sobre a alocação desses recursos de forma insuficiente nessa Unidade, mesmo após a realização de concurso público, o gestor se manifestou da seguinte forma:

*(...) é importante salientar que a decisão final sobre a distribuição do número de vagas por secretaria não é uma responsabilidade exclusiva da SEPIN, mas sim uma decisão colegiada, que leva em consideração a necessidade de recursos humanos de todas as áreas do ministério e procura atendê-las na medida das vagas disponibilizadas pelo MPOG.*

Com a finalidade de identificar os critérios de alocação utilizados nesse concurso público, foi solicitada, por meio do item 09 da Solicitação de Auditoria CGU nº 004/201405616, de 18/06/2014, a discriminação dos critérios utilizados para alocação de servidores entre as Secretarias do MCTI. Como resposta, encaminhada por meio do Ofício SEXEC-MCTI nº 302, de 25/06/2014, informou-se à equipe de auditoria que a alocação de servidores foi decorrente de acordo entre as Secretarias Finalísticas, o Gabinete do Ministro, e a Secretaria Executiva, sem, no entanto, esclarecer, por exemplo, a motivação do número de tecnologistas reservados para a SEPIN ter sido o mesmo alocado para a SEPED e SETEC.

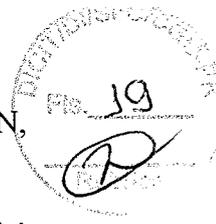
Em complemento, a SEXEC/MCTI disponibilizou o Aviso MCTI nº 214, de 21/09/2011, o qual já havia sido encaminhado à equipe de auditoria durante os trabalhos que resultaram no Relatório nº 201316992. Quanto a esse Aviso, as seguintes considerações são pertinentes:

1. a gestão de renúncias tributárias pelo MCTI, a qual somente pela SEPIN em 2011 foi de cerca de 4 bilhões de reais, não foi abordada. Salienta-se que esse quantitativo, à época, correspondia a cerca de 50% do orçamento do Ministério; e
2. a análise efetuada quanto à Administração Central foca na carência de Analistas de C&T, quando a carência mais sentida pela Secretaria de Política de Informática era a de Tecnologistas (conforme pode ser visto pela alocação resultante do concurso público realizado pelo MCTI em 2012).

A abordagem presente nesse Aviso sugere que não houve suficiente enfoque na carência de recursos humanos historicamente presente na SEPIN, conforme apresenta o Relatório de Auditoria nº 201316992, contribuindo para a perpetuação dos problemas existentes nessa Unidade no que diz respeito à gestão da renúncia tributária associada à Lei de Informática.

Poder-se-ia argumentar que todo o Ministério sofre com carência de recursos humanos. Contudo, também é igualmente verdadeiro que suas Secretarias têm níveis de risco diferenciados associados a cada uma delas. Quanto à análise de risco realizado pela SEXEC/MCTI, o Relatório de Auditoria CGU nº 201203609, Auditoria Anual de Contas - SEXEC 2011, já informava no item “2.5 - Avaliação do Funcionamento do Sistema de Controle Interno da UJ” sobre a necessidade de melhoria desse processo.

Quanto aos riscos decorrentes da gestão inadequada da Lei de Informática na SEPIN, existe item específico nesse Relatório – Constatção 1.1.1.3.



Dessa forma, pela análise da alocação dos recursos humanos na SEPIN, não há evidência, no material disponibilizado, de que os recursos destinados por meio do concurso público de 2012 foram baseados nos impactos negativos que uma alocação insuficiente causaria, ratificando a necessidade de reforço do processo de análise de risco nesse Ministério. Informa-se ainda que recentemente a SEPIN vem empreendendo esforços junto ao Centro de Tecnologia da Informação Renato Archer (CTI) no sentido de, entre outros, contratar os serviços de cerca de 30 profissionais para a redução do passivo de Relatórios Demonstrativos Anuais (RDA's) acumulados, os quais totalizam cerca de 20 bilhões de reais. É necessário que a SEXEC/MCTI atue de forma a dotar a SEPIN de uma força de trabalho própria suficiente para desempenhar suas finalidades, e possa absorver as tarefas executadas por essa equipe terceirizada junto ao CTI.

### **Causa**

1. Ausência de enfoque nos problemas da SEPIN na gestão por recursos humanos com o Ministério do Planejamento
2. Ausência de critérios objetivos para comparação entre os riscos presentes nas diferentes Secretarias do MCTI

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio do Ofício nº 337/2014/SEXEC-MCTI, de 23/07/2014, a SEXEC/MCTI apresentou a seguinte argumentação:

*Em atenção ao Ofício em epígrafe, especificamente à constatação 2.1.1.2, além de reiterar a manifestação do Ofício 302/2014/SEXEC-MCTI, de 25 de junho de 2014, seguem as seguintes considerações:*

*2. Preliminarmente, informo que foi solicitado ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) em 23/05/2014, autorização para realização de concurso público para provimento de cargos das Carreiras de Ciência e Tecnologia neste Ministério, conforme Aviso nº 075/MCTI, anexo. Devido ao período eleitoral e trâmites necessários à realização do concurso, estima-se que as primeiras nomeações ocorrerão a partir de 2015, caso autorizado pelo MPOG em tempo hábil.*

*3. Considerando as recomendações dessa CGU, foi proposto a criação de grupo de trabalho no âmbito do MCTI, envolvendo representantes de todas as Secretarias Finalísticas, com o intuito de mapear e avaliar o perfil de risco de cada uma das unidades, a fim de que tal estudo sobre o levantamento das necessidades das secretarias sirva à alocação dos futuros*



*servidores, em especial para suprir a carência de pessoal existente na SEPIN.*

*4. Para possibilitar a nomeação de pessoal especializado às demandas da SEPIN pode ser necessária a exigência, nos futuros editais de concurso público, de atributos ao cargo de Analista em C&T para atender às necessidades específicas de cada área.*

*5. Ademais, conforme demonstrado no Aviso nº 075/MCTI, ressalto que, desde 2012, data da realização do último concurso do MCTI, já ocorreram 481 vacâncias. Entre os diversos motivos que explicam esta notável evasão destacam-se: aposentadorias, defasagem salarial entre a carreira de Ciência e Tecnologia e outras existentes no âmbito do Governo Federal, e requisições provenientes de outros órgãos e entidades da Administração Pública Federal, direta, autárquica e fundacional. Ressalto que, dos 17 tecnologistas alocados na SEPIN no último concurso, apenas 8 permanecem nos quadros de servidores.*

*6. Por fim, imperioso reiterar que o MCTI tem envidado esforços junto ao MPOG para suprir a carência de recursos humanos, destacado no âmbito do relatório da CGU.*

## **Análise do Controle Interno**

Argumentação trazida pela SEXEC/MCTI vai ao encontro das propostas de recomendação apresentadas à Unidade. Contudo, como as medidas não se encontram implementadas, mantém-se as recomendações até a sua efetiva comprovação de realização.

### **Recomendações:**

Recomendação 1: Avaliar a conveniência e a oportunidade de, em conjunto com as Secretarias Finalísticas do MCTI, definir e formalizar metodologia de gestão de riscos que permita avaliar o perfil de risco de cada uma dessas Unidades, englobando no mínimo os macroprocessos finalísticos de cada uma delas, utilizando critérios objetivos que permitam a comparação entre esses perfis e a tomada de decisão com base neles.

Recomendação 2: Avaliar a conveniência e a oportunidade de coordenar as Secretarias Finalísticas do MCTI para periodicamente realizarem avaliação dos riscos de seus macroprocessos finalísticos, consolidando os resultados em relatórios que permitam a comparação entre os perfis de riscos existentes em cada Unidade.

Recomendação 3: Avaliar a conveniência e a oportunidade de realizar ações junto ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que englobem especificamente a necessidade de recursos humanos da SEPIN/MCTI, expondo de forma pormenorizada o papel dessa Unidade para a Lei de Informática brasileira, o histórico de acórdãos do TCU e de Relatórios da CGU associando essa carência de recursos aos problemas na gestão de renúncias tributárias existentes, a materialidade dessas renúncias frente ao orçamento total do MCTI e estudo fundamentado realizado com auxílio da

CGRH/SPOA demonstrando as reais necessidades de recursos humanos dessa Secretaria.



Recomendação 4: Avaliar a conveniência e a oportunidade de formalizar controle interno que atribua a cada Secretaria do MCTI a responsabilidade por realizar análise de risco de seus principais macroprocessos finalísticos periodicamente dentro de um intervalo de tempo explicitado, segundo a metodologia definida.

## 2.1.2 AUDITORIA DE PROCESSOS DE CONTAS

### 2.1.2.1 INFORMAÇÃO

#### Situação de atendimento das recomendações do controle interno.

##### Fato

Considerando os Relatórios de Auditoria Anual de contas dos exercícios de 2010 a 2013, verificou-se que das 23 recomendações efetuadas à SEXEC/MCTI, 20 foram atendidas pela Unidade Gestora, o que representa o atendimento de 87% das recomendações efetuadas, conforme demonstrado no quadro a seguir:

UG 240112 – Secretaria-Executiva – SE/MCTI							
Tipo de auditoria/ Exercício	Relatório nº	Quantidade de recomendações					Documento de encaminhamento ao MCTI
		Expedidas	Atendidas	Em andamento	Não atendidas	Canceladas	
Contas 2012	201305809	-----	-----	-----	-----	-----	-----
Acomp. 2012	201205169	2	2	-----	-----	-----	Nota Técnica nº 112/2014
Contas 2011	201203609	11	08	3	-----	-----	Nota Técnica nº 579/2014
Contas 2010	201108871	10	10	-----	-----	-----	Nota Técnica nº 2181/2013
<b>Total</b>		<b>23</b>	<b>20</b>	<b>3</b>	-----	-----	

Conforme o consignado na Nota Técnica nº 579/2014/DICIT/DI/SFC/CGU-PR, encaminhada à Secretaria-Executiva/MCTI por meio do Ofício nº 6801/2014/DICIT/DI/SFC/CGU-PR, consideraram-se pendentes de atendimento as recomendações relacionadas a seguir:

Descrição sumária	Recomendação	Análise do controle interno
Necessidade de aprimoramento da supervisão e fiscalização dos contratos de gestão firmados com organizações sociais.	Que a SEXEC/MCTI adote as medidas necessárias para assegurar que a SCUP seja dotada das condições e da estrutura necessárias para possibilitar o cumprimento das disposições contidas na Lei nº 9.637/98, em especial as previstas do Caput do art. 8º, que estabelece que a execução do contrato de gestão celebrado por organização social será fiscalizada pelo órgão ou entidade supervisora da área de atuação correspondente à atividade fomentada.	A última manifestação do gestor sobre o assunto datou de 07/12/2012, portanto anterior ao ingresso dos servidores provenientes do último concurso. Assim, resta prejudicada a análise do atendimento da presente recomendação para que se possa avaliar o seu pleno atendimento.
Não atendimento de recomendação efetuada à SCUP	Atuar junto à FINEP visando à regularização da alocação dos recursos indevidamente aportados da	Há divergências de opinião entre esta CGU e o MCTI quanto à abrangência e efetividade da supervisão nos assuntos afetos às entidades qualificadas como



<p>no Relatório de Auditoria nº 201108876, referente à utilização de recursos do FNDCT em despesas administrativas.</p>	<p>Subação Apoio à Consolidação do Planejamento Estratégico da FINEP, com o estabelecimento de objetivos e prazos.</p>	<p>organizações sociais, e para o ponto específico temos nova divergência, pois para esta CGU, nos termos do nosso ordenamento jurídico - Lei nº 9.637/1998 e Decreto nº 5.886/2006 – apesar de a FINEP ser empresa pública dotada de autonomia administrativa e jurídica cabe, sim, à Secretaria-Executiva/MCTI atuar junto à FINEP visando à regularização da alocação dos recursos indevidamente aportados da subação Apoio à Consolidação do Planejamento Estratégico da FINEP, com o estabelecimento de prazos para manifestação daquela entidade, de forma a permitir o acompanhamento, pelo Controle Interno. O item “1.7.1” do Acórdão nº 450, de 11/02/2014, da 1ª Câmara do Tribunal de Contas da União ratificou o entendimento já expresso pela equipe de auditoria da CGU e determinou à Secretaria Executiva do MCTI que adote medidas visando o ressarcimento ao erário dos recursos indevidamente aportados na subação “Apoio à Consolidação do Planejamento Estratégico” da Finep. Dessa forma, enquanto não houver a comprovação da realização dessas medidas, essa recomendação não poderá ser considerada atendida.</p>
<p>Não publicação da Carta de Serviços ao Cidadão (Decreto nº 6.932/2009).</p>	<p>Adotar providências visando à elaboração e à divulgação da Carta de Serviços ao Cidadão.</p>	<p>Observa-se a preocupação do gestor com os recursos empregados na elaboração dessa Carta somente para abranger as demandas da Lei de Acesso à Informação (LAI). Nota-se que a adição das diretrizes do Decreto citado às diretrizes da Lei nº 12.527, de 18/11/2011 (LAI), resulta em incremento da qualidade do serviço prestado ao cidadão, uma vez que, por exemplo, os aspectos constantes no § 3o do art. 11 desse Decreto não existem na LAI e devem ser atendidos por exigência da Carta de Serviços ao Cidadão.</p>

Cabe registrar que o acompanhamento da implementação das recomendações ocorre por meio do Plano de Providências Permanente da unidade.

### 3 PROGRAMA DE GESTAO E MANUTENCAO DO MINISTERIO DA CIENCIA, TE

#### 3.1 ADMINISTRACAO DA UNIDADE

##### 3.1.1 AUDITORIA DE PROCESSOS DE CONTAS

###### 3.1.1.1 INFORMACÃO

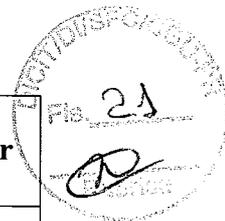
#### Avaliação da conformidade de peças.

##### Fato

Da análise do processo de contas apresentado pela SEXEC/MCTI, verificou-se que não constaram do processo de contas as seguintes peças previstas no anexo III da DN TCU nº 132/2013, a saber:



Item	Relatórios e Pareceres	UJ obrigadas a apresentar
3.	Relatório conclusivo de instância que, de acordo com o contrato de gestão, seja responsável pela avaliação dos resultados obtidos com a execução do referido contrato.	Entidades relacionadas no Anexo I desta decisão normativa que tenham firmado contrato de gestão com outras entidades públicas ou privadas, na posição de contratante, ou que sejam responsáveis pela supervisão da execução de contrato de gestão.
6.	Relatório do órgão, instância ou área de correição com relato sucinto dos fatos apurados no exercício ou em apuração pelas comissões de inquérito em processos administrativos disciplinares instaurados na unidade jurisdicionada no período a que se refere o relatório de gestão com o intuito de apurar dano ao Erário, fraudes ou corrupção.	Unidades relacionadas no Anexo I desta decisão normativa classificadas nas seguintes naturezas jurídicas: i. Unidades da administração direta do Poder Executivo;



Sobre o assunto, por meio do Ofício nº 269/2014/SEXEC-MCTI, de 26/05/2014, a SEXEC/MCTI apresentou os esclarecimentos transcritos a seguir:

*Item 3. O início das atividades de avaliação dos Contratos de Gestão ocorre no mês de março do exercício subsequente ao de formalização do Contrato, momento este que cabe a avaliação do cumprimento de todas as metas do instrumento. Não é possível iniciar essas atividades antes de março devido a necessidade de os Conselhos de Administração das Organizações Sociais aprovarem os Relatórios de Gestão da OS e enviarem ao MCTI. As sequências de atividades que compreendem a apuração dos resultados do ano, sua revisão pela Diretoria da OS e posterior aprovação do Relatório pelo Conselho de Administração, apenas findam no final de março. Antes disso, não é possível reunir as Comissões de Avaliação para que estas produzam seus Relatórios de Avaliação Anual. O Relatório da Comissão de Avaliação (CA), fruto da reunião de avaliação anual da Comissão de Avaliação, por sua vez, serve tanto de insumo para a produção da Nota Técnica quanto para a homologação ministerial. Ambos os documentos, especialmente a Nota Técnica, passam por revisões e são submetidos à apreciação do Ministro de Estado. Apenas então, o Relatório da Comissão deixa de ser um instrumento para a tomada de decisão e passa a ser o Relatório Conclusivo da CA.*



Nesse Sentido, os relatórios estão em fase final e a situação atual está descrita no quadro abaixo, tão logo sejam concluídos, serão encaminhados a essa CGU.

	Situação do Relatório da CA	Situação da aprovação com a homologação Ministerial	Expectativa de conclusão
CGEE	Pronto	Nota Técnica para aprovação SEXEC	Junho
IMPA	Pronto	Para a homologação Ministerial	Maio
IDSMS	Pronto	Para a homologação Ministerial	Maio
CNPEM	Pronto	Para a homologação Ministerial	Maio
RNP	Colhendo assinatura	Nota Técnica para aprovação SEXEC	Junho
EMBRAPII	Colhendo assinatura	Nota Técnica sob revisão CGOS/SCUP	Junho

Item 6. Não foi instaurado no âmbito do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, no exercício de 2013, processo administrativo disciplinar que versasse acerca de dano ao erário, fraudes ou corrupção, por esse motivo, não constou o referido relatório no Processo de Contas.

Com relação ao Relatório de Gestão, especificamente em relação à Parte A – Conteúdo Geral, disciplinado pela DN/TCU nº 127/2013 e pela Portaria TCU nº 175/2013, observou-se que, de forma geral, o Relatório de Gestão apresentado pela Secretaria-Executiva contemplou os conteúdos exigidos. Verificaram-se, contudo, algumas inconformidades em relação ao normatizado, que não chegaram a prejudicar a realização dos trabalhos de auditoria.

Com relação aos conteúdos específicos previstos na DN TCU nº 127/2013, a SEXEC/MCTI apresentou os conteúdos referentes aos itens a seguir, os quais se aplicavam à unidade:

3	Órgãos e entidades integrantes do Sistema de Comunicação de Governo do Poder Executivo Federal – SICOM, nos termos do Decreto nº 6.555, de 8/9/2008, na forma estabelecida pelo Acórdão TCU nº 39/2003 – Plenário.	Demonstrativo analítico das despesas com ações de publicidade e propaganda, detalhado por publicidade institucional, legal, mercadológica, de utilidade pública e patrocínios, relacionando dotações orçamentárias dos Programas de Trabalho utilizados, valores e vigências dos contratos firmados com agências prestadoras de serviços de publicidade e propaganda, e os valores e respectivos beneficiários de patrocínios culturais e esportivos.
15	Órgãos e Entidades que executam acordos de cooperação internacional, com a contratação de consultores na modalidade “produto”.	Informações sobre as contratações de consultores na modalidade “produto” no âmbito dos projetos de cooperação técnica com organismos internacionais, no formato definido na portaria prevista no inciso VI do caput do art. 5º desta decisão normativa.

18	Órgãos e Entidades Supervisores de Contratos de Gestão.	Informações sobre o acompanhamento e avaliação relacionada à supervisão de entidades públicas e privadas que tenham celebrado contrato de gestão, incluindo a análise das metas estabelecidas e medidas adotadas pelo supervisor, visando ao alcance das metas acordadas, no formato definido na portaria prevista no inciso VI do <i>caput</i> do art. 5º desta decisão normativa.
34	Unidades que tenham firmado Contrato de Gestão nos termos da Lei 9.637/98.	Informações sobre o acompanhamento das ações relacionadas ao contrato de gestão, contemplando, entre outros, o volume de recursos repassados, a execução do contrato pelo contratado e os resultados obtidos com a contratação, nos termos da portaria referida no inciso VI do <i>caput</i> do art. 5º desta decisão normativa.
35.	Unidades que tenham firmado Termo de Parceria nos termos da Lei 9.790/99.	Informações sobre o acompanhamento das ações relacionadas ao termo de parceria, contemplando, entre outros, a forma de escolha do parceiro, a execução do cronograma físico-financeiro e os resultados da parceria, nos termos da portaria referida no inciso VI do <i>caput</i> do art. 5º desta decisão normativa.

22  


Quanto ao item 3, a SEXEC/MCTI apresentou as informações solicitadas, a exceção da dotações orçamentárias dos Programas de Trabalho utilizados. Cabe ressaltar que consta, no item específico, quadro da execução orçamentária da ação 4641 – Publicidade de Utilidade Pública, utilizada para o empenho dos recursos.

Quanto ao item 34, nos quadros “Demonstrativo das prestações de contas apresentadas no exercício” no item referente à “**Situação da Análise:** Fase em que se encontra a análise, pela entidade pública ou por comissão, das contas apresentadas pela entidade privada contratada, devendo ser classificada em”, observou-se que a SEXEC/MCTI incluiu informação acerca da aprovação pelo Conselho de Administração das Organizações Sociais.

#### 4 GESTÃO OPERACIONAL

##### 4.1 AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS

##### 4.1.1 RESULTADOS DA MISSÃO INSTITUCIONAL

##### 4.1.1.1 INFORMAÇÃO

##### Indicadores Institucionais.

##### Fato

A SEXEC/MCTI fez constar do item 2.1 - Planejamento da Unidade, do Relatório de Gestão, a informação de que iniciou, em parceria com o Ministério do





Planejamento, Orçamento e Gestão - MPOG, em dezembro de 2012, um trabalho de levantamento de prioridades institucionais e de identificação de processos críticos de trabalho, no sentido de fazer um diagnóstico acerca das principais demandas internas por Planejamento e por Melhoria de Processos, com o intuito de fazer parte da iniciativa AGENDA DE GESTÃO liderada pelo MPOG, que tem por objetivo realizar Planejamento Estratégico Institucional nos Órgãos da Administração Direta.

De acordo com a SEXEC/MCTI, a implementação dessa ação levará à identificação/definição não somente de indicadores dos processos estratégicos, mas também de algumas rotinas mais operacionais que tiverem rebatimento no Mapa Estratégico do Ministério.

A informação consignada pela SEXEC/MCTI em seu Relatório de Gestão se coaduna com o informado no Ofício SEXEC/MCTI nº 465, de 25/09/2013, encaminhado a esta Controladoria-Geral da União, contendo as providências adotadas em relação às recomendações registradas no Plano de Providências Permanente do Órgão.

Assim, observa-se que a SEXEC/MCTI vem empreendendo esforços no sentido de estabelecer indicadores institucionais.





## 1 GESTÃO OPERACIONAL

### 1.1 Programação dos Objetivos e Metas

#### 1.1.1 ORIGEM DO PROGRAMA/PROJETO

##### 1.1.1.1 INFORMAÇÃO

#### Informação básica das principais ações sob a responsabilidade da Unidade.

##### Fato

Trata-se das informações básicas de três das principais ações (considerando a materialidade e a vinculação finalística da Unidade, tendo em vista seu caráter administrativo) sob a responsabilidade da SPOA/CGRH durante o exercício de 2013, relacionadas no quadro a seguir:

Programa	Ação/Atividade/ Operações Especiais	Descrição/Finalidade	Tipo	Valores Pagos - Representatividade em relação às ações da CGRH (UG 240133)
0089	0181	Pagamento de proventos oriundos de direito previdenciário próprio dos servidores públicos civis da União ou dos seus pensionistas	Operações Especiais	23,58%
2106	20TP.0001	Pagamento de espécies remuneratórias devidas aos servidores e empregados ativos civis da União.	Atividade	9,38%
2106	09HB	Pagamento da contribuição da União, de suas Autarquias e Fundações para o custeio do regime de previdência dos servidores públicos federais na forma do artigo 8º da Lei nº 10.887, de 18 de junho de 2004.	Operações Especiais	8%

Fonte: Relatório de Gestão



A ação 20TP.0001 caracteriza-se como uma atividade, ou seja, é um instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, das quais resulta um produto necessário à manutenção da ação de governo. Representa, no presente caso, um percentual de 9,38%, executando um total de R\$ 538.298.906,87 (quinhentos e trinta e oito milhões, duzentos e noventa e oito mil, novecentos e seis reais e oitenta e sete centavos), sendo uma atividade padronizada, não possuindo metas físicas. As ações 0181 e 09HB, também padronizadas, são classificadas como operações especiais, ou seja, constituem-se em despesas que não contribuem para a manutenção das ações de governo, das quais não resulta um produto, e não geram contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços. Executaram, respectivamente, R\$ 255.107.037,00 (duzentos e cinquenta e cinco milhões, cento e sete mil e trinta e sete reais) e R\$ 101.502.440,68 (cento e um milhões, quinhentos e dois mil, quatrocentos e quarenta reais e sessenta e oito centavos).

A equipe de auditoria, ao examinar a execução financeira das ações, observou divergências entre os valores informados pela Unidade e os colhidos no SIAFI Gerencial, assunto tratado em ponto específico deste Relatório.

## 1.2 AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS

### 1.2.1 RESULTADOS DA MISSÃO INSTITUCIONAL

#### 1.2.1.1 INFORMAÇÃO

##### Avaliação dos indicadores de gestão da Unidade.

##### Fato

Do universo de vinte e dois indicadores de desempenho das diversas áreas que compõem a SPOA, relacionados no Relatório de Gestão exercício 2013, foram analisados os treze indicadores elaborados pela Coordenação-Geral de Recursos Logísticos (instituídos pela Portaria nº138, de 19 de julho de 2013), os quais encontram-se relacionados no quadro a seguir:

Denominação do indicador	Descrição	Fórmula
TMRPL - Tempo Médio de Realização de Procedimento Licitatório	Calcular o tempo médio, em dias, de realização de um procedimento licitatório no MCTI, desde a data de abertura do processo administrativo até a homologação do certame (incluindo as fases de solicitação da área demandante, pesquisa de mercado, elaboração de minuta de edital e contrato, manifestação orçamentária, análise da Assessoria Jurídica, correções dos atos convocatórios, publicação do edital e realização do certame).	$\text{TMRPL} = \frac{\text{S(Prazos de realização dos processos licitatórios, desde a abertura do processo administrativo até a homologação do certame)}}{\text{Número de procedimentos licitatórios realizados no período.}}$





TMDL - Tempo Médio de Dispensa de Licitação	Calcular o tempo médio, em dias, de realização de uma dispensa de licitação, amparada no art. 24, incisos I e II da Lei 8.666/93, e alterações posteriores, desde a data de abertura do processo administrativo até a emissão do empenho.	$TMDL = S(\text{Prazos de realização dos processos de dispensa de licitação}) / \text{Número de dispensas de licitação realizadas no período}$
TMIL - Tempo Médio de Realização de Inexigibilidade de Licitação	Calcular o tempo médio, em dias, de realização de uma inexigibilidade de licitação, amparada no art. 25, incisos I a III da Lei 8.666/93, e alterações posteriores, desde a data de abertura do processo administrativo até a emissão do empenho.	$TMDL = S(\text{Prazos de realização dos processos de inexigibilidade de licitação}) / \text{Número de dispensas de licitação realizadas no período}$
IRE - Índice de republicação de editais	Calcular o percentual de licitações que tiveram editais republicados (independente do número de republicações em uma mesma licitação).	$IRE = (\text{N}^\circ \text{ de licitações republicadas}) \times 100 / (\text{N}^\circ \text{ total de licitações realizadas})$
IPAC - Índice de penalidades aplicadas na execução dos contratos	Calcular o percentual de penalidades que foram efetivamente aplicadas, frente o universo de irregularidades identificadas durante a execução contratual.	$IPAP = (\text{N}^\circ \text{ de penalidades aplicadas na execução dos contratos}) \times 100 / (\text{N}^\circ \text{ de fornecedores})$
IPAP - Índice de penalidades aplicadas na execução dos pregões	Calcular o percentual de penalidades que foram efetivamente aplicadas, frente ao universo de licitações realizadas no ano.	$IPAP = (\text{N}^\circ \text{ de penalidades aplicadas na execução dos pregões}) \times 100 / (\text{N}^\circ \text{ de licitações realizadas no ano})$
VDEC - Viagens Devolvidas para Correção no SCDP	Identificar a proporção de viagens registradas no SCDP com necessidade de devolução ao solicitante, ao representante administrativo ou ao proponente para correção.	$VDEC = (\text{N}^\circ \text{ de viagens devolvidas para correção no SCDP}) \times 100 / (\text{N}^\circ \text{ total de viagens registradas no SCDP no período})$
VFDS - Viagens com data de início em final de semana	Medir a proporção de viagens com data de início em final de semana.	$VFDS = (\text{N}^\circ \text{ de viagens com data de início em final de semana}) \times 100 / (\text{N}^\circ \text{ total de viagens registradas no SCDP no período})$
IVAR - Viagens com alteração de retorno por interesse particular	Medir a proporção de viagens com alteração de retorno por interesse particular.	$IVAR = (\text{N}^\circ \text{ de viagens com alteração de retorno por interesse particular}) \times 100 / (\text{N}^\circ \text{ total de viagens registradas no SCDP no período})$
V10 - Viagens aéreas registradas com antecedência menor do que 10 dias	Medir a proporção de viagens solicitadas fora do prazo legal.	$V10 = (\text{N}^\circ \text{ de viagens aéreas registradas com antecedência menor do que 10 dias}) \times 100 / (\text{N}^\circ \text{ total de viagens aéreas nacionais registradas no SCDP no período})$
IVI - Viagens aéreas internacionais registradas	Medir a proporção de viagens com data de início em final de semana.	$IVI = (\text{N}^\circ \text{ de viagens aéreas internacionais registradas fora})$



fora do prazo		do prazo) x 100 / (Nº total de viagens aéreas internacionais registradas no SCDP no período)
---------------	--	--

Os indicadores elaborados foram avaliados segundo os seguintes critérios:

- Compleitude (capacidade de representar, com a maior representatividade possível, a situação que a UJ pretende medir e de refletir os resultados das intervenções efetuadas na gestão);
- Comparabilidade (capacidade de proporcionar medição da situação pretendida ao longo do tempo, por intermédio de séries históricas);
- Confiabilidade (confiabilidade das fontes dos dados utilizados para o cálculo do indicador, avaliando, principalmente, se a metodologia escolhida para a coleta, processamento e divulgação é transparente e reaplicável por outros agentes, internos ou externos à unidade);
- Acessibilidade (facilidade de obtenção dos dados, elaboração do indicador e de compreensão dos resultados pelo público em geral); e
- Economicidade (razoabilidade dos custos de obtenção do indicador em relação aos benefícios para a melhoria da gestão da Unidade).

Em que pese a presença de falhas formais na transcrição da fórmula do indicador TMIL e na descrição do indicador IPAC, a equipe de auditoria, após análise das justificativas apresentadas pela CGRL no Relatório de Gestão, avalia que os indicadores elaborados pela Unidade atendem os critérios listados acima, demonstrando-se adequados quanto à utilidade (item “a”) e mensurabilidade (itens “b” a “e”). Observe-se que, devido ao fato de terem sido instituídos durante o exercício de 2013, os índices obtidos estabelecem uma série histórica apenas com o exercício anterior (2012).

## 1.2.2 EFETIVIDADE DOS RESULTADOS OPERACIONAIS

### 1.2.2.1 INFORMAÇÃO

#### **Divergências entre as informações prestadas pela Unidade e os dados colhidos no SIAFI Gerencial em relação à execução das ações sob a responsabilidade da SPOA.**

##### **Fato**

Quando do exame da execução da Atividade 20TP.0001 e das Operações Especiais 0181 e 09HB, a equipe de auditoria detectou pequenas divergências entre as informações consignadas no Relatório de Gestão e as extrações realizadas pelo SIAFI Gerencial, demonstradas nos quadros a seguir:

##### Operação Especial 0181 - Pagamento de Aposentadorias e Pensões – Servidores Civis

Fonte	Despesas (R\$)		
	Empenhadas	Liquidadas	Pagas
Relatório de Gestão	255.114.760,97	255.114.760,97	255.114.760,97
SIAFI Gerencial	255.107.037,00	255.107.037,00	255.107.037,00

##### Atividade 20TP.0001 – Pagamento de Pessoal Ativo da União - Nacional

Fonte	Despesas (R\$)		
	Empenhadas	Liquidadas	Pagas



Relatório de Gestão	539.034.983,00	482.872.729,00	482.422.689,00
SIAFI Gerencial	540.418.350,58	538.922.667,76	538.298.906,87

Operação Especial 09HB - Contribuição da União, de suas Autarquias e Fundações para o Custeio do Regime de Previdência dos Servidores Públicos Federais – Nacional

Fonte	Despesas (R\$)		
	Empenhadas	Liquidadas	Pagas
Relatório de Gestão	101.430.265,00	93.124.048,00	93.123.118,00
SIAFI Gerencial	101.502.440,68	101.502.440,68	101.502.440,68

A SPOA foi questionada a respeito, e argumentou, apresentando documentação pertinente que compõe o conjunto de papéis de trabalho desta auditoria, que as divergências aconteceram porque os numerários apresentados pela Unidade no Relatório de Gestão foram extraídos do Quadro de Detalhamento da Despesa – QDD do Sistema de Informações Gerenciais do MCTI – SIGMCTI, que traz os valores por Unidade Orçamentária, no caso a UO 24101-MCTI, ou seja, representam os valores das execuções totais das ações no âmbito do Ministério.

Porém, do exame da documentação, foi verificado que os valores da atividade 20TP.0001 e operações especiais 0181 e 09HB continuam discrepantes, como demonstram os quadros seguintes:

Operação Especial 0181 - Pagamento de Aposentadorias e Pensões – Servidores Civis

Fonte	Despesas (R\$)		
	Empenhadas	Liquidadas	Pagas
Relatório de Gestão	255.114.760,97	255.114.760,97	255.114.760,97
Extração de tela do QDD	255.107.037,00	255.107.037,00	255.107.037,00
SIAFI Gerencial	255.107.037,00	255.107.037,00	255.107.037,00

Atividade 20TP.0001 – Pagamento de Pessoal Ativo da União - Nacional

Fonte	Despesas (R\$)		
	Empenhadas	Liquidadas	Pagas
Relatório de Gestão	539.034.983,00	482.872.729,00	482.422.689,00
Extração de tela do QDD	544.489.198,00	542.808.418,00	541.964.690,00
SIAFI Gerencial	540.418.350,58	538.922.667,76	538.298.906,87

Operação Especial 09HB - Contribuição da União, de suas Autarquias e Fundações para o Custeio do Regime de Previdência dos Servidores Públicos Federais – Nacional

Fonte	Despesas (R\$)		
	Empenhadas	Liquidadas	Pagas
Relatório de Gestão	101.430.265,00	93.124.048,00	93.123.118,00
Extração de tela do QDD	101.526.659,00	101.526.659,00	101.525.242,00
SIAFI Gerencial	101.502.440,68	101.502.440,68	101.502.440,68



Após a Reunião Conjunta de Busca de Soluções, realizada em 17/07/14, a Unidade enviou por mensagem eletrônica o Ofício SEXEC nº 338/2014, em que se manifesta da seguinte maneira:

“Quando do exame da execução da Atividade 20TP.0001 e das Operações Especiais 0181 e 09HB, a equipe de auditoria detectou pequenas divergências entre as informações consignadas no Relatório de Gestão e as extrações realizadas pelo SIAFI Gerencial, demonstradas nos quadros a seguir:

*Operação Especial 0181 - Pagamento de Aposentadorias e Pensões - Servidores Cíveis*

Fonte	Despesas R\$		
	Empenhadas	Liquidadas	Pagas
Relatório de Gestão (A)	255.114.760,97	255.114.760,97	255.114.760,97
SIAFI Gerencial (B)	255.107.037,00	255.107.037,00	255.107.037,00

*Atividade 20TP.0001 - Pagamento de Pessoal Ativo da União - Nacional*

Fonte	Despesas R\$		
	Empenhadas	Liquidadas	Pagas
Relatório de Gestão (A)	539.034.983,00	482.872.729,00	482.422.689,00
SIAFI Gerencial (B)	540.418.350,58	538.922.667,76	538.298.906,87

*Operação Especial 09HB - Contribuição da União, de suas Autarquias e Fundações para o Custeio do Regime de Previdência dos Servidores Públicos Federais - Nacional*

Fonte	Despesas R\$		
	Empenhadas	Liquidadas	Pagas
Relatório de Gestão (A)	101.430.265,00	93.124.048,00	93.123.118,00
SIAFI Gerencial (B)	101.502.440,68	101.502.440,68	101.502.440,68

### **Posição MCTI**

Após análise da execução das Ações 0181 – Pagamentos de Aposentadorias e Pensões; 20TP – Pagamento de Pessoal Ativo da União e; 09HB – Contribuição da União, de suas Autarquias e Fundações para o Custeio do Regime de Previdência dos Servidores Públicos Federais, utilizando-se os meios convencionais de consulta institucional (SIGMCT e SIAFI Gerencial), verificou-se que a consulta realizada pela Controladoria Geral da União – CGU diverge daquela utilizada pelo grupo de trabalho responsável pelo levantamento das informações prestadas no Relatório de Gestão.

A consulta realizada pela CGU restringe-se à Unidade Gestora (UG) 240.133 – Coordenação-Geral de Recursos Humanos. Ocorre que todas as despesas da folha de Pessoal e Encargos Sociais da Administração Direta do MCTI são executadas pela Administração Central desta Pasta, por intermédio da UG mencionada e/ou do provisionamento de recursos às demais UG's da Administração Direta.

Assim sendo, quando da apuração das despesas com a folha de Pessoal da Unidade Orçamentária 24.101, devem ser consideradas as UG's relacionadas abaixo:

1. 240.104 - Instituto Nacional de Tecnologia - RJ
2. 240.105 - Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia - AM
3. 240.106 - Instituto Nac. de Pesq. Espaciais S. J. Campos - SP
4. 240.107 - Instituto Nac. de Pesq. Espaciais Natal - RN
5. 240.108 - Instituto Nac. de Pesq. Espaciais C. Paulista - SP



6. 240.114 - Instituto Nacional do Semi-Árido Celso Furtado - PB
7. 240.120 - Centro Brasileiro de Pesquisas Físicas - RJ
8. 240.121 - Inst. Bras. de Inform. em Ciência e Tecnologia - DF
9. 240.123 - Laboratório Nacional de Computação Científica - RJ
10. 240.124 - Museu de Astronomia e Ciências Afins - RJ
11. 240.125 - Museu Paraense Emílio Goeldi - PA
12. 240.126 - Observatório Nacional - RJ
13. 240.127 - Centro de Tecnologia Mineral - RJ
14. 240.128 - Laboratório Nacional de Astrofísica - MG
15. 240.129 - Centro de Tecnologia da Informação Renato Archer - SP
16. 240.133 - Coordenação Geral de Recursos Humanos - DF
17. 240.137 - Instituto Nacional de Tecnologia/Nordeste - PE
18. 240.140 - Representação Regional do MCT no Nordeste-PE
19. 240.224 - Centro Nac de Monit e Alerta de Desastres Naturais - SP
20. 240.113 - Subsecretaria de Coord. Das Unidades de Pesquisa - DF
21. 240.115 - Secretaria de Desenvolvimento Tecnológico e Inovação - DF
22. 240.116 - Secretaria de Política de Informática - DF
23. 240.118 - Secretaria de Ciência e Tecnologia para Inclusão Social - DF
24. 240.119 - Secretaria de Política e Progr de Pesq e Desenvolvimento - DF
25. 240.131 - PROGRAMA DE ACOES ESPECIAIS DO MCT/FINEP
26. 240.138 - Secretaria de C & T p/ Inclusão Social/MCT - CEF
27. 240.139 - Assessoria de Coordenação dos Fundos Setoriais - DF
28. 240.219 - Coordenação Geral de Gestão da Tecnologia da Informação - DF
29. 240.237 - Coordenação Geral de Gestão e Inovação - DF

*Além da questão das UGs, cabe mencionar que, a depender da data de extração dos dados, alguma diferença pode ser verificada nos valores de execução obtidos a partir de duas consultas idênticas realizadas no SIAFI Gerencial. Ocorre que, após o fim dos exercícios financeiros, o SIAFI ainda passa por um período de ajustes contábeis que perdura até o efetivo encerramento do Sistema. Tal encerramento, por sua vez, acontece por volta da segunda quinzena de fevereiro do exercício subsequente ao analisado. Em outros termos, uma consulta relativa à execução orçamentária de determinada ação, no exercício de 2013, realizada no início do mês de janeiro de 2014, pode apresentar alguma diferença em relação a essa mesma consulta realizada, por exemplo, no mês de maio de 2014, com o Sistema efetivamente fechado.*

*De qualquer forma, a fim de esclarecer melhor a origem dos valores de execução orçamentária lançados nos próximos relatórios de gestão, o MCTI adotará o procedimento de indicar, sempre que necessário, quais UGs foram consideradas nas consultas, bem como a fonte e a data de extração dos dados.*

*Anexos a este documento, seguem os arquivos contendo as consultas do SIAFI Gerencial utilizadas para apurar as despesas questionadas. Os arquivos são apresentados por ação e indicam as UG's que contribuíram para compor o total das despesas com a folha de Pessoal.*

### **Recomendação CGU**

*“Que a Unidade formalize procedimentos de controles internos relativos à transcrição e conferência dos valores executados pelas ações sob a responsabilidade da SPOA”.*

## **Posição MCTI**

*Para a confecção do Relatório de Gestão da Subsecretaria de Planejamento Orçamento e Administração (SPOA), referente ao exercício de 2013, foi publicada a Portaria SPOA nº 192, de 18 de outubro de 2013, que instituiu um grupo de trabalho responsável pela elaboração do Relatório, composto de representantes de todas as Coordenações-Gerais da Subsecretaria.*

*Essa mesma Portaria instituiu o prazo para a conclusão do trabalho, bem como estabeleceu as instâncias de apreciação e aprovação do referido Relatório, quais sejam: os titulares da Coordenação-Geral de Gestão e Inovação, da Coordenação-Geral de Orçamento e Finanças, da Coordenação-Geral de Recursos Humanos, da Coordenação-Geral de Recursos Logísticos, da Coordenação-Geral de Gestão da Tecnologia da Informação e, por último, do Subsecretário de Planejamento, Orçamento e Administração.*

*Diante do exposto, entende-se que não há necessidade de instituição de mais um procedimento interno de controle para a transcrição e a conferência dos valores de execução orçamentária das ações lançadas no relatório de Gestão. Trata-se de um procedimento bastante simples e já existem instâncias de revisão e validação do documento. Contudo, para esclarecer melhor a origem dos valores apresentados nos próximos relatórios, o MCTI adotará o procedimento de indicar, sempre que necessário, quais UGs foram consideradas nas consultas, bem como a fonte e a data de extração dos dados”.*

A equipe de auditoria, diante das explicações oferecidas pela SPOA e da documentação apresentada, considera suficientes os argumentos da Unidade e as medidas a serem adotadas de forma a proporcionar uma maior transparência na obtenção e transcrição dos dados fornecidos no Relatório de Gestão.

## **2 CONTROLES DA GESTÃO**

### **2.1 Composição do Relatório de Auditoria**

#### **2.1.1 Avaliação da Regularidade dos Processos Licitatórios da UJ**

##### **2.1.1.1 INFORMAÇÃO**

#### **Avaliação da gestão de compras e contratações**

##### **Fato**

Com a finalidade de atender ao estabelecido pela Corte de Contas, para avaliação da gestão de compras e contratações no exercício de 2013, considerou-se, no âmbito das competências da SPOA/MCTI, os seguintes itens: a) regularidade dos processos licitatórios e das contratações e aquisições feitas por inexigibilidade e dispensa de licitação; b) utilização de critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens e na contratação de serviços e obras; e c) qualidade dos controles internos administrativos relacionados à atividade de compras e contratações.

Conforme reunião entre a Coordenação-Geral de Auditoria da Área de Ciência e Tecnologia/CGU e a Secretaria de Controle Externo Desenvolvimento Econômico/TCU, conforme cópia da ata de reunião juntada ao Processo de contas da

UJ, foi estabelecido que a avaliação da gestão de compras e contratações seria com foco na atividade fim e avaliação da qualidade e suficiência dos controles internos.

Fls. 27

Da análise das compras e contratações realizadas no exercício de 2013 verificou-se que não foram realizadas contratações com foco na atividade fim. Diante disso o item 6 – Avaliação da gestão de compras e contratações, não será abordado neste relatório.

## 2.1.2 Avaliação da Situação das Transferências Voluntárias

### 2.1.2.1 INFORMAÇÃO

#### Avaliação da Gestão das Transferências

##### Fato

Com a finalidade de atender ao estabelecido pela Corte de Contas, para avaliação da gestão das transferências voluntárias no exercício de 2013, considerou-se, no âmbito das competências da SPOA/MCTI, os seguintes itens: a) a qualidade e suficiência dos controles internos administrativos instituídos pela UJ relacionados à gestão das transferências; b) a atuação da UJ para garantir o alcance dos objetivos definidos nos respectivos instrumentos, na análise das prestações de contas dos convenientes ou contratados, na fiscalização da execução do objeto da avença, inclusive quanto à utilização de verificações físicas e presenciais; e c) a suficiência das estruturas de pessoal e tecnológica para a gestão das transferências.

Quanto aos controles internos administrativos, verificou-se que não há um sistema informatizado específico que proporcione o acompanhamento dos atos e fatos relacionados à gestão das transferências voluntárias. Entretanto, os servidores da unidade utilizam-se de planilhas eletrônicas para realização deste acompanhamento. De acordo com a percepção da UJ, este mecanismo tem sido suficiente para o atingimento das competências regimentais da unidade.

A SPOA/MCTI, dentre outras competências, é responsável pela formalização dos processos de transferências voluntárias e pela análise financeira das prestações de contas. Verificou-se que, no exercício de 2013, houve redução do “estoque de transferências a ser analisado na unidade”, conforme tabela a seguir:

Estoque de transferências com PC aguardando análise em 31.12.12 (A)	PC apresentadas em 2013 (B)	Prestações de contas analisadas em 2013 (C)	Prestações de contas Aprovadas em 2013	Prestações de contas rejeitadas em 2013	Estoque de transferências com PC em 31.12.13 (D) = (A) + (B) – (C)
391	67	82	76	6	376

Fonte: resposta do Gestor à solicitação de auditoria nº 3.

Cabe, por oportuno, ressaltar que o alcance dos objetivos definidos nos respectivos instrumentos, bem como as dificuldades na execução do planejamento para a fiscalização da execução do objeto das avenças não foram analisados nesta auditoria, tendo em vista que não integram a alçada da SPOA/MCTI.



Quanto à suficiência das estruturas de pessoal, foi verificado que a SPOA/MCTI, no exercício de 2013, em função da delegação de atividades pela Portaria nº 1.059/2013, cinco servidores foram remanejados da SPOA para outras unidades organizacionais. Antes da Portaria nº 1.059/2013, a lotação da DCON/SPOA era de dezesseis servidores efetivos mais três prestadores de serviços de apoio, totalizando dezenove colaboradores. Após a Portaria, esse número mudou para onze servidores efetivos mais três prestadores de serviços de apoio, totalizando quatorze colaboradores. A partir de abril de 2014, o número de servidores efetivos no setor diminuiu para dez, visto que houve um pedido de exoneração.

A insuficiência do quadro de pessoal necessário à análise das prestações de contas é um dos fatores que impactam nos prazos de análise das prestações de contas. Apesar desse quadro a UJ tem trabalhado para redução do estoque de prestação de contas em análise. Cabe ressaltar que este fato – “estoque de convênios com prestações de contas pendentes de análise” – já está sendo tratado por meio do respectivo Plano de Providências Permanente da Unidade, e verifica-se a atuação da UJ para redução deste estoque.

## 2.2 CONTROLES INTERNOS

### 2.2.1 AUDITORIA DE PROCESSOS DE CONTAS

#### 2.2.1.1 INFORMAÇÃO

#### Verificação do atendimento da Unidade às deliberações da CGU.

##### Fato

Foi verificada a situação atual do atendimento das recomendações expedidas nos Relatórios de Auditoria mais recentes da Controladoria-Geral da União, cujos números são apresentados no quadro a seguir:

Relatório CGU	Quantidade de Recomendações	Recomendações Atendidas	Recomendações em Atendimento	Notas Técnicas de Análise do Atendimento das Recomendações (Expedida pela CGU)
201108879	14	14	--	675/DICIT/DI/SFC/CGU-PR, de 14/03/2013; 2.210/2013//DICIT/DI/SFC/CGU-PR, de 03/10/2013; e 457\2014\DICIT\D\SFC\CGU-PR, de 27/02/2014.
201203672	6	4	2	669/DICIT/DI/SFC/CGU-PR, de 14/03/2013; e 558\2014\DICIT\D\SFC\CGU-PR, de 18/03/2014

Assim, a equipe de auditoria avalia que a Unidade têm adotado as providências necessárias para o atendimento das recomendações exaradas pela CGU, principalmente durante o último exercício, como evidenciam as Notas Técnicas acima relacionadas e que compõem os papéis de trabalho desta auditoria. As duas recomendações em



atendimento do Relatório de Auditoria nº 201203672 tinham prazo estabelecido para junho de 2014. Tais recomendações, juntamente com as que constam do Relatório de Auditoria nº 201306007, serão tratadas via Plano de Providências Permanente da Unidade, no momento em análise por esta CGU.

## 2.3 CONTROLES EXTERNOS

### 2.3.1 ATUAÇÃO DO TCU/SECEX NO EXERCÍCIO

#### 2.3.1.1 INFORMAÇÃO

##### Verificação do atendimento das deliberações do TCU.

##### Fato

Cumprindo o disposto na Decisão Normativa TCU nº 127/2013 e no Plano de Auditoria da AAC 2014 sobre a gestão 2013, a equipe de auditoria analisou o cumprimento das deliberações do Tribunal de Contas da União por parte da Unidade.

Em pesquisa realizada nesta Coordenação, foi verificado que, nos acórdãos exarados durante o exercício de 2013 pelo TCU que citam a Unidade (ou que são dirigidos à Secretaria Executiva e têm a SPOA como responsável pela implementação), não há determinação expressa para que o Controle Interno se manifeste na Auditoria Anual de Contas.

## 3 GESTÃO DO SUPRIMENTO DE BENS/SERVIÇOS

### 3.1 CONVÊNIOS DE OBRAS, SERVIÇOS E DE SUPRIMENTO

#### 3.1.1 AVALIAÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS CONCEDIDAS

##### 3.1.1.1 INFORMAÇÃO

##### Verificação dos Termos de Parceria firmados pelo MCTI durante o exercício de 2013.

##### Fato

Foram analisados os dois termos de parceria relacionados no Relatório de Gestão da Unidade firmados no exercício de 2013 entre o MCTI e a Associação para Promoção da Excelência do Software Brasileiro – SOFTEX, totalizando R\$ 4.520.381,01 (quatro milhões, quinhentos e vinte mil, trezentos e oitenta e um reais e um centavo) em repasses do parceiro público, assim distribuídos:

Número SICONV	Objeto	Repasso (R\$)	Contrapartida (R\$)	Valor Total (R\$)
782328	Participação Brasileira na Feira Mundial de Tecnologias da Informação e Comunicação CeBIT, Edição 2013.	800.000,00	216.800,00	1.016.800,00
782719	Organizar a Participação Brasileira na Mostra de Tecnologia – Tecnópolis, edição 2013	3.720.381,01	372.038,12	4.092.419,13

A equipe de auditoria examinou os processos referentes aos dois termos de parceria. Verificou que a documentação referente aos trâmites internos no MCTI (consulta ao departamento jurídico, fiscalização *in loco*, certidões do conveniente etc.) e à execução dos objetos descritos encontra-se presente, embora a execução em si (atesto das notas fiscais apresentadas, conciliação bancária etc.) não tenha sido analisada.

As ações utilizadas para os repasses do Termo nº 782328 são mencionadas no quadro a seguir:

<b>Programa de Trabalho</b>	<b>Descrição da Ação</b>	<b>1ª Parcela - Valor Repassado (R\$)</b>
19.212.2021.6147.0001	6147 - Cooperação com organismos internacionais e países em áreas estratégicas para o Brasil, apoiando projetos conjuntos de Ciência, Tecnologia e Inovação, eventos, missões técnicas e intercâmbios de recursos humanos. Incrementar a posição do Brasil em Ciência, Tecnologia e Inovação e fortalecer parcerias estratégicas com organismos internacionais e países considerados prioritários no âmbito da política externa brasileira.	300.000,00
19.572.2021.20UT.0001.0003	20UT - Apoio a pesquisa, desenvolvimento e inovação no setor de conteúdos digitais. Promoção do desenvolvimento de bens e serviços de TIC's, componentes semicondutores, displays e outros dispositivos para aplicações avançadas em áreas estratégicas; estímulo ao desenvolvimento a indústria de software e serviços de tecnologia da informação.	100.000,00

A equipe de auditoria observou que o objeto do termo de parceria em exame – Participação Brasileira na Feira Mundial de Tecnologias da Informação e Comunicação CeBIT, Edição 2013 – não se encaixa com a finalidade presente na descrição da Ação 20UT, que não cita expressamente participação em eventos, ainda que pertencentes à área citada na descrição. Do mesmo modo, o instrumento de transferência nº 782719 – Organizar a Participação Brasileira na Mostra de Tecnologia – Tecnópolis, edição 2013 – recebeu recursos da Ação 20US, a qual em sua descrição não se observa, pela finalidade, previsão de participação em eventos:

*Ação continuada de fomento à pesquisa para expansão do conhecimento e sua crescente aplicação na solução de*

*problemas sociais e no desenvolvimento do país de uma forma geral, a partir do apoio a projetos em todas as áreas do conhecimento, nas diferentes regiões do país, e projetos em áreas consideradas estratégicas, fundamentais para a sustentação do processo inovativo com criação de tecnologias que insiram o Brasil na disputa tecnológica mundial e melhorem a qualidade de vida da população brasileira.*

Do mesmo modo, por meio de consulta realizada no Sistema Integrado de Administração Financeira – Siafi, foi observado que o Programa de Trabalho utilizado como fonte de recursos da segunda parcela do Termo em análise pertence ao Ministério das Comunicações, como demonstrado no quadro a seguir:

<b>Ordem Bancária</b>	<b>PTRES</b>	<b>Plano de Trabalho</b>	<b>Programa</b>	<b>Ação</b>
2013OB802176	066383	24.122.2117.2000.0001	2117 - Programa de Gestão e Manutenção do Ministério das Comunicações	2000 – Administração da Unidade

Assim, conclui-se que a Unidade apresentou insuficiências no controle interno relativas à verificação das ações orçamentárias empregadas como fonte de recursos para os Termos de Parceria firmados pelo MCTI.

A respeito do assunto, após a Reunião Conjunta de Busca de Soluções, realizada em 17/07/14, a Unidade, por meio do Ofício nº 338/2014/SEXEC, enviado por mensagem eletrônica à CGU em 25/07/14, assim se pronunciou:

**“Constatação (CGU) – 1ª Parte**

*‘A equipe de auditoria observou que o objeto do termo de parceria em exame – **Participação Brasileira na Feira Mundial de Tecnologias da Informação e Comunicação CeBIT, Edição 2013** – não se encaixa com a finalidade presente na descrição da ação 20UT, que não cita expressamente participação em eventos, ainda que pertencentes à área citada na descrição... Do mesmo modo, por meio da consulta realizada no Sistema Integrado de Administração Financeira - SIAFI, foi observado que o Programa de Trabalho utilizado como fonte de recursos da segunda parcela do Termo em análise pertence ao Ministério das Comunicações...’.*

**Posição MCTI**

*O objetivo geral do projeto **Participação Brasileira na Feira Mundial de Tecnologias da Informação e Comunicação CeBIT, edição 2013**, na cidade de Hannover, na Alemanha, entre os dias 5 e 9 de março de 2013, é **fornecer apoio à divulgação da produção tecnológica brasileira no cenário internacional, incentivar parcerias com empresas internacionais e ajudar a criar ecossistemas entre empresas, universidades e pesquisadores brasileiros e seus pares europeus.***



A ação orçamentária 20UT – “Estímulo à Pesquisa, ao Desenvolvimento e à Inovação” –, utilizada, entre outras fontes, para financiamento do evento, possui a seguinte descrição (grifo nosso):

‘Apoio à pesquisa, desenvolvimento e inovação para o setor de tecnologias da informação e comunicação (TIC) e conteúdos digitais; promoção do desenvolvimento de bens e serviços de TIC, componentes semicondutores, displays e outros dispositivos para aplicações avançadas em áreas estratégicas; estímulo ao desenvolvimento da indústria de software, bens e serviços de tecnologia da informação e componentes eletrônicos; implantação do Centro de Desenvolvimento para Conteúdos Digitais; e realização de eventos que visem divulgar e discutir a indústria brasileira de tecnologias da informação e comunicação, componentes semicondutores e microeletrônica, software e serviços correlatos’. (Fonte: SIOP 2013).

O Plano Orçamentário (PO) 0003 da referida ação, por sua vez, possui a seguinte caracterização (grifo nosso):

‘Apoio ao desenvolvimento de ecossistemas digitais, incentivando a indústria de software e serviços de TI em setores econômicos dos quais o Brasil é líder e possui grande desafio socioeconômico (Energia, Saúde, Educação, dentre outros); Promoção da área de computação em nuvens (cloud computing) e virtualização de alta capacidade, visando geração de conhecimento científico e inovação na indústria e em serviços; Apoio à atração de centros globais de desenvolvimento em Pesquisa e Inovação em software e Serviços de TI; Apoio ao desenvolvimento de empresas startups; Apoio a projetos de formação e capacitação de recursos humanos; Promoção de melhores práticas de engenharia de software; Fomento ao uso de software e serviços de tecnologia da informação desenvolvidos no Brasil; Apoio a implantação de um sistema de informação da indústria brasileira de software e serviços de tecnologia da informação; Promoção de parcerias empresas-universidades para o desenvolvimento de segmentos emergentes; Realização de eventos que visem divulgar e discutir a indústria brasileira de software e serviços correlatos, tais como: assessoria e consultoria em informática, suporte técnico de instalação, configuração e manutenção de sistemas de tecnologia da informação; Proposição e apoio às medidas de aperfeiçoamento dos marcos regulatórios, de forma a permitir maior competitividade à indústria brasileira de software. Elevar a competitividade e a capacidade produtiva da indústria brasileira de software e serviços correlatos, com medidas para fortalecê-la e para ampliar a participação das empresas nacionais nos mercados interno e externo, a fim de transformar o Brasil em uma das referências no cenário internacional do setor’. (Fonte: SIOP 2013).

Diante do exposto, cotejando o objetivo da Feira Mundial com a descrição da ação 20TU e com a caracterização do PO 0003, entende-se que a referida ação pode ser utilizada para o financiamento do projeto em análise, sem risco de desvio de sua finalidade. Em outros termos, a inexistência da expressão “participação em eventos” não é impeditivo para a execução da despesa, mesmo porque a própria caracterização do PO 0003 prevê a realização de eventos que visem divulgar e discutir a indústria brasileira de software e serviços correlatos, como assessoria e consultoria em informática, suporte técnico de instalação e configuração e manutenção de sistemas de



tecnologia da informação, o que é totalmente aderente ao objetivo do evento em análise.

30  
P

Quanto à observação da equipe de auditoria de que o Programa de Trabalho utilizado como fonte de recursos da segunda parcela do Termo em análise pertence ao Ministério das Comunicações (MC), faz-se oportuno esclarecer que o valor total do evento foi de **R\$ 1.016.800,00** (um milhão, dezesseis mil e oitocentos reais), dos quais **R\$ 400.000,00** (quatrocentos mil reais) foram solicitados ao MCTI, **R\$ 400.000,00** (quatrocentos mil reais) solicitados ao MC e **R\$ 216.800,00** (duzentos e dezesseis mil e oitocentos reais) oriundos de contrapartida do proponente.

Os recursos provenientes do MC foram descentralizados daquele Ministério para o MCTI, conforme Termo de Cooperação para Descentralização de Crédito nº 01/2013 (anexo a este documento), assinado entre os dois Ministérios em 19/03/2013.

### Constatação CGU – 2ª Parte

‘... o Instrumento de Transferência nº 782719 – **Organizar a Participação Brasileira na Mostra de Tecnologia – Tecnópolis, edição 2013** – recebeu recursos da Ação 20US, a qual, em sua descrição não se observa, pela finalidade, previsão de participação em Eventos’.

### Posição MCTI

O objetivo geral do projeto **Organizar a participação brasileira na Mostra de Tecnologia – Tecnópolis, edição 2013** é dar visibilidade aos avanços dos países latino-americanos em ciência e tecnologia aplicada, apresentando a produção tecnológica brasileira e contribuindo para firmar uma imagem do Brasil como produtor de tecnologia de alcance global.

A ação orçamentária 20US – “Fomento à Pesquisa Voltada para a Geração de Conhecimento, Novas Tecnologias, Produtos e Processos Inovadores” - possui a seguinte descrição (grifo nosso):

*‘Fomento à pesquisa para expansão do conhecimento e sua crescente aplicação na solução de problemas sociais e no desenvolvimento do País de uma forma geral, a partir do apoio a projetos em todas as áreas do conhecimento, nas diferentes regiões do País e projetos em áreas consideradas estratégicas, fundamentais para a sustentação do processo inovativo, com criação de tecnologias que insiram o Brasil na disputa tecnológica mundial e melhorem a qualidade de vida da população brasileira’.* (Fonte: SIOP 2013).

O Plano Orçamentário (PO) 0004 da referida ação, por sua vez, possui a seguinte caracterização (grifo nosso):

*‘Apoio a projetos apresentados pelas diversas áreas da produção e do conhecimento que tenham como propósito o fortalecimento da capacidade*



P

*científica e tecnológica apoiando, inclusive, laboratórios de instituições públicas ou privadas convidados a se associarem ao sistema das Unidades de Pesquisa do MCT, que disponibilizam sua infraestrutura laboratorial e funcional à comunidade científica e tecnológica para permitir a realização de suas atividades de pesquisa e desenvolvimento. Criação e manutenção de Núcleos Regionais de Pesquisa no âmbito das Unidades de Pesquisa do MCT. Fortalecer a capacidade científica e tecnológica no país, especialmente em áreas novas e/ou estratégicas, com vistas ao constante aprimoramento da qualidade dos produtos ofertados, proporcionando maior competitividade à indústria nacional e estímulo ao crescimento e desenvolvimento da base científica e tecnológica do país’. (Fonte: SIOP 2013).*

*Sendo assim, a despeito de não constar explicitamente no descritivo da ação/PO a possibilidade de apoio a eventos, nota-se que o projeto, que objetiva a participação brasileira na Mostra de Tecnologia, contribui diretamente para o fortalecimento da capacidade científica e tecnológica, uma vez que o mesmo proporcionará a troca de informação entre os países participantes e, com isso, o aprimoramento da qualidade dos produtos ofertados, proporcionando maior competitividade à indústria nacional e estímulo ao crescimento e desenvolvimento da base científica e tecnológica do País, estando aderente à ação.*

#### **Recomendação da CGU em função das constatações:**

*Que a Unidade formalize procedimento de controles internos com vistas à verificação dos Planos de Trabalho utilizados como fonte de recursos dos instrumentos de transferência firmados pelo MCTI.*

#### **Posição MCTI**

*A Portaria MCTI nº 1.059, de 14 de outubro de 2013, delegou competência ao Subsecretário de Coordenação das Unidades de Pesquisa, ao Secretário de Ciência e Tecnologia para Inclusão Social, ao Secretário de Políticas e Programas de Pesquisa e Desenvolvimento, ao Secretário de Política de Informática e ao Secretário de Desenvolvimento Tecnológico e Inovação para **proceder, nos termos da legislação específica, à instrução, à celebração e aos demais procedimentos administrativos afetos aos convênios, contratos de repasse, acordos de cooperação técnica, termos de cooperação e instrumentos congêneres, bem como à análise de prestações de contas no âmbito técnico e financeiro, inclusive propondo, se necessário, a instauração de Tomada de Contas Especial, conforme pode ser verificado nos excertos apresentados abaixo.***

PORTARIA MCTI Nº 1.059/2013

*O MINISTRO DE ESTADO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO, no uso das atribuições que lhe confere o art. 87, Parágrafo único, incisos I e II da Constituição Federal, e tendo em vista o disposto nos arts. 11 e 12 do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, regulamentado pelo Decreto nº 83.937, de 6 de setembro de 1979, resolve:*

*Art. 1º Delegar competência ao Subsecretário de Coordenação das Unidades de Pesquisa, ao Secretário de Ciência e Tecnologia para Inclusão*



Social, ao Secretário de Políticas e Programas de Pesquisa e Desenvolvimento, ao Secretário de Política de Informática e ao Secretário de Desenvolvimento Tecnológico e Inovação para, observadas a legislação, normas e regulamentos pertinentes, em suas áreas de atuação:

31  
R

I - proceder, nos termos da legislação específica, à instrução, à celebração e aos demais procedimentos administrativos afetos aos convênios, contratos de repasse, acordos de cooperação técnica, termos de cooperação e instrumentos congêneres, bem como à análise de prestações de contas no âmbito técnico e financeiro, inclusive propondo, se necessário, a instauração de Tomada de Contas Especial;

[...]

III - praticar atos de gestão orçamentária, financeira e patrimonial dos recursos alocados nas Unidades Gestoras de sua responsabilidade, inclusive ordenar despesas e demais atos necessários ao desenvolvimento de suas atividades, como: empenhar e anular despesas e autorizar pagamentos; realizar a programação financeira; e autorizar a concessão de suprimentos de fundos e manifestar-se sobre a prestação de contas.

A Portaria MCTI nº 260, de 14 de março de 2014, por sua vez, estabelece procedimentos para a realização de chamamento público, a análise de planos de trabalho, a celebração, o acompanhamento e fiscalização, bem como o exame da prestação de contas de convênios e termos de parceria, celebrados no âmbito do Ministério e dá outras providências. Especificamente em seus Artigos 1º, 15 e 16, transcritos a seguir, é de competência da área técnica a análise da compatibilidade da proposição com o objeto do programa e/ou ação governamental, **na fase prévia à celebração dos convênios**. Por analogia, o mesmo se aplica à celebração de Termos de Parceria.

#### PORTARIA MCTI Nº 260/2014

Art. 1º Esta Portaria estabelece procedimentos para a celebração, acompanhamento, fiscalização e análise de prestação de contas de convênios e termos de parceria celebrados no âmbito do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação - MCTI.

[...]

§ 3º - Os procedimentos concernentes à gestão de convênios ou termos de parceria serão realizados por cada Secretaria responsável pelos projetos a serem executados de forma descentralizada, nos termos do inciso I do art. 1º da Portaria MCTI nº 1.059, de 14 de outubro de 2013.

[...]

Art. 15. Os pareceres técnicos serão exarados pelo setor técnico da respectiva Secretaria, elaborados por ocupante de cargo público, em caráter efetivo ou comissionado, sendo vedada a atribuição dessa competência a prestadores de serviços terceirizados ou a profissionais

*contratados por intermédio de projetos de cooperação técnica internacional.*

*Art. 16. Os pareceres técnicos elaborados na fase prévia à celebração de convênios deverão conter justificativas e avaliações expressas, acompanhadas de documentos que as sustentem, que considerem os seguintes aspectos mínimos:*

*[...]*

*II - compatibilidade da proposição com o objeto do programa e/ou ação governamental;*

*[...]*

*Parágrafo único. Os pareceres técnicos devem ter avaliações suficientes sobre os aspectos mínimos mencionados acima, não sendo bastante a mera transcrição de informações apresentadas pelo futuro conveniente ou constantes no plano de trabalho ofertado, sem qualquer análise crítica das proposições apresentadas.*

*Em suma, a portaria 1.059/2013 delegou às Secretarias Finalísticas do Ministério a competência pela celebração e pelos demais procedimentos administrativos afetos aos convênios e termos de parceria. Já a portaria 260/2014 institui que os pareceres técnicos elaborados na fase prévia à celebração de convênios deverão conter, entre outros aspectos, a análise da compatibilidade da proposição com o objeto do programa e da ação orçamentária, o que, por analogia, aplica-se também à celebração de termos de parceria.*

*Em decorrência dos normativos supracitados, o trâmite relativo à celebração de tais instrumentos no âmbito do MCTI pode agora ser representado conforme fluxograma ilustrativo constante da próxima página deste documento.*

*Especificamente no que diz respeito à verificação da compatibilização entre o objeto do convênio (ou do termo de parceria) e a ação orçamentária utilizada, ela ocorre em duas etapas, ambas anteriores à celebração do instrumento. A primeira corresponde ao momento da análise do plano de trabalho encaminhado ao MCTI pela parte interessada e, a segunda, no momento anterior à emissão do empenho. Essas duas etapas (ou pontos de controle) estão destacadas no fluxograma supracitado.*

*Em função do exposto, entende-se que já existem procedimentos de controle para verificar a aderência entre o objeto dos instrumentos de transferência e as ações orçamentárias utilizadas como fonte de recursos, não sendo necessária a criação de outros novos”.*

As justificativas e a documentação apresentadas pela Unidade esclarecem as dúvidas que surgiram da análise da documentação apresentada. Porém, apesar de a conferência dos Planos de Trabalho utilizados nos instrumentos de transferência não estar dentre as atribuições da Unidade, este simples procedimento, além de possuir afinidade com as atividades finalísticas da SPOA, poderia ser considerado um exemplo de boa prática de



gestão, tendo em vista a geração de mais um ponto de controle que praticamente não demandaria burocracia adicional.



### 3.1.1.2 INFORMAÇÃO

#### Alterações na delegação de competências da SPOA na gestão das Transferências Voluntárias.

##### Fato

Em reunião realizada durante os trabalhos de campo com a equipe da SPOA/MCTI responsável pela gestão das transferências voluntárias, verificou-se que ocorreram alterações na delegação de competências, nos processos gerenciais, nos controles internos, no quantitativo de recursos humanos, em 2013. Com a finalidade de atualizar o entendimento da CGU quanto à operacionalização da gestão das transferências voluntárias, solicitou-se que o Gestor se posicionasse sobre este assunto. A seguir, apresenta-se a manifestação do gestor.

##### Alterações na delegação de competências:

*Inicialmente, registra-se que a gestão das “Transferências Voluntárias” no MCTI é feita de forma compartilhada entre a SPOA e as secretarias finalísticas.*

*As principais alterações nos processos gerenciais de convênios e termos de parcerias (não em Transferências Voluntárias, como um todo) deram-se com a publicação da Portaria no 1.059, de 14 de outubro de 2013, que delegou às secretarias finalísticas atribuições antes executadas pela Divisão de Convênios – DCON, como as transcritas abaixo:*

*Art. 1º Delegar competência (...) observadas a legislação, normas e regulamentos pertinentes, em suas áreas de atuação:*

*I - proceder a instrução, a celebração e os demais procedimentos administrativos afetos aos convênios e termos de parceria, bem como à análise de prestações de contas no âmbito técnico e financeiro desses instrumentos, inclusive propondo, se necessário, a instauração de Tomada de Contas Especial;*

*II - autorizar, mediante processo formal, a doação de bens adquiridos com recursos de convênios firmados com Estados, Distrito Federal e Municípios, desde que prevista no referido instrumento e em conformidade com a legislação específica.*

*§ 1º A assinatura de convênios com entidades privadas sem fins lucrativos, de termos de parceria, de contratos de gestão e de seus respectivos aditivos, apostilamentos e prorrogações de ofício permanece de competência do Ministro de Estado da Ciência, Tecnologia e Inovação.*

*§ 2º Os convênios e os termos de parceria firmados antes da publicação desta Portaria terão suas análises financeiras realizadas pela Divisão de Convênios - DCON, da Coordenação-Geral de*



*Recursos Logísticos - CGRL, da Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração, da Secretaria-Executiva deste Ministério.*

*Atualmente, cabe à DCON fazer a análise financeira de prestação de contas de convênios e termos de parceria dos instrumentos (convênios e termos de parceria) firmados antes da publicação da Portaria.*

*Quanto aos controles internos, no tocante a convênios e termos de parceria, a principal ação de controle acontecida em 2013 deu-se com a edição da Portaria no 170, de 14 de novembro de 2013, com a finalidade de proceder ao levantamento do acervo documental de processos sob a carga da unidade DCON e como sub-produto fazer a consistência da base de dados SIAFI-SICONV.*

*Durante o levantamento do acervo documental, foram identificados processos cuja situação no SICONV era de “Aguardando Prestação de Contas”. Tendo em vista que tais processos seriam arquivados como “Cancelados” (por não possuírem valor liberado), a equipe do inventário decidiu realizar os procedimentos necessários para o correto arquivamento desses processos, como a exemplo o cancelamento de empenhos e de inscrição em restos a pagar. Tal atividade contou com o apoio da Setorial Contábil deste Ministério e do Departamento de Suporte à Gestão do SICONV do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MP.*

*Registra-se ainda a edição da Portaria no 43, de 4 de abril de 2014, e consequente elaboração de um Plano de Ação, cujo objetivo consta do artigo 1º da Portaria, transcrito a seguir:*

*Art. 1º Instituir Grupo de Trabalho – GT para finalizar a análise financeira das prestações de contas dos convênios e termos de parcerias firmados até a data de publicação da Portaria MCTI no 1.059, de 14 de outubro de 2013, cujas prestações de contas se encontram pendentes de análise financeira.*

*Parágrafo único. São atividades do GT, que configuram o Plano de Ação para o atingimento do consignado no artigo 1º, a análise dos convênios e termos de parcerias, com emissão da informação financeira ou parecer financeiro final acerca da prestação de contas, bem como diligências, envio de ofícios e demonstrativos de débitos, registros no SICONV e no SIAFI, e, nos casos que for necessário, solicitação de Tomada de Conta Especial – TCE a ser realizada pela unidade competente.*

**Alterações no quantitativo de recursos humanos:**

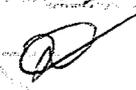
*Em função da delegação de atividades, cinco servidores foram remanejados da DCON para outras unidades organizacionais.*

*Antes da Portaria no 1.059/2013, a lotação da DCON era de dezesseis servidores efetivos mais três prestadores de serviços de apoio, totalizando dezenove colaboradores. Após a Portaria, esse número mudou para onze servidores efetivos mais três prestadores de serviços de apoio, totalizando quatorze colaboradores. A partir de abril de 2014, o número de servidores efetivos no setor diminuiu para dez, visto que houve um pedido de exoneração.*

**Impactos positivos e negativos dessas alterações:**



*O principal impacto nas alterações foi a mudança de comportamento quanto às responsabilidades na execução das transferências voluntárias e a necessidade de capacitação dos servidores envolvidos no acompanhamento dos convênios e termos de parcerias no âmbito de cada Secretaria.*

33  


*O impacto negativo é a análise dos órgãos de controle quanto às atribuições da Divisão de Convênios – DCON, da Coordenação-Geral de Recursos Logísticos - CGRL, unidade vinculada a esta Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração - SPOA.*

*A análise realizada pelos órgãos de controle normalmente é com base no Regimento Interno da Secretaria-Executiva, Portaria no 758, de 3 de outubro de 2006, que instituiu as atribuições da Divisão de Convênios. Porém, a Portaria MCTI nº 1.059, de 14 de outubro de 2013, e a Portaria MCTI no 228, de 18 de novembro de 2013, trouxeram um novo ordenamento jurídico no âmbito deste Ministério, alterando os processos gerenciais de convênios e termos de parcerias com a delegação de competência para as secretarias finalísticas.*

*Dessa forma, o processo de gerenciamento dos convênios e termos de parcerias passaram a ter uma gestão compartilhada: a Divisão de Convênios ficou com a análise financeira da prestação de contas final do estoque de instrumentos (convênios e termos de parceria) e as secretarias finalísticas com a instrução, a celebração e os demais procedimentos administrativos afetos aos convênios, contratos de repasse, acordos de cooperação técnica, termos de cooperação e instrumentos congêneres, bem como à análise de prestações de contas no âmbito técnico.*

### **3.1.1.3 INFORMAÇÃO**

#### **Controles internos administrativos**

##### **Fato**

Quanto aos controles internos administrativos, verificou-se na Auditoria Anual de Contas relativa ao exercício anterior, de 2012, que não existia um sistema informatizado específico que proporcionasse o acompanhamento dos atos e fatos relacionados à gestão das transferências voluntárias. Foi informado pela SPOA/MCTI, naquela auditoria, que os servidores da unidade utilizavam-se de planilhas eletrônicas para realização deste acompanhamento. E que de acordo com a percepção da SPOA/MCTI, este mecanismo tem sido suficiente para o atingimento das competências regimentais da unidade.

Sob as alterações nos mecanismos de controle interno na gestão das transferências voluntárias, no exercício de 2013, assim manifestou-se a SPOA/MCTI:

*Entre abril e junho de 2013, foi executado projeto para obter extração fidedigna e tempestiva dos dados do SIAFI-Gerencial, do SICONV-Gerencial e do Próton (sistema de gerenciamento de informações dos processos do MCTI). Como*





*resultado, o uso das planilhas eletrônicas para o acompanhamento das transferências voluntárias passou a ser meramente instrumental, auxiliando o cruzamento, a consolidação e a apresentação dos dados extraídos daqueles sistemas. Conseqüentemente, maior atenção e zelo no registro dos dados (primários) desses sistemas.*

*Dentre outros dados possíveis, os valores constantes nas contas contábeis “A comprovar”, “A aprovar”, “Inadimplência Suspensa” e “Inadimplência Efetiva” para convênios e termos de parceria firmados com a Coordenação-Geral de Recursos Logísticos - CGRL (UG 240101) – para SIAFI e SICONV –, bem como a data do término da vigência dos instrumentos têm rotina mensal de captura, a partir dos dados constantes nos próprios sistemas, para efeito de gerenciamento.*

Quanto aos fatos ou atos que impactaram positivamente ou negativamente o alcance dos objetivos definidos nos respectivos instrumentos de transferências, no âmbito das competências da SPOA/MCTI, assim manifestou-se o Gestor:

*A gestão de transferências voluntárias é compartilhada entre as áreas finalísticas e a CGRL. “O alcance dos objetivos definidos nos respectivos instrumentos de transferências” é mensurado pelas áreas finalísticas, em seus Pareceres. Sob a responsabilidade da Divisão de Convênios – DCON/CGRL está o acompanhamento da execução financeira e análise da prestação de contas financeira dos instrumentos de convênios e termos de parceria firmados até a Portaria MCTI nº 1059, de 14 de outubro de 2013. Logo, essa CGRL não têm instrumentos para mensurar os impactos quer positivos ou negativos atrelados aos objetivos das transferências voluntárias.*

Em relação ao acompanhamento e fiscalização das transferências voluntárias o Gestor informou que existe planejamento, e que está normatizado pelo Memo. nº 178/2013- DCON, de 16 de agosto de 2013, e pelo Memo. nº 297/2013, de 19 de agosto de 2013 com a proposta de programação de visitas de acompanhamento das transferências voluntárias.

Ainda sobre o acompanhamento e fiscalização das transferências voluntárias, o gestor informou que a principal dificuldade na execução do planejamento para a fiscalização da execução do objeto das avenças foi a redução do número de servidores, após a edição da Portaria MCTI nº 1059, de 14 de outubro de 2013, que descentralizou parte da competência para as secretarias finalísticas do MCTI.

Quanto à estrutura de pessoal relacionada à gestão de transferências voluntárias (cargos em comissão, nº de servidores, terceirizados, cedidos, etc.). O Gestor informou que:



34  
D

*Apesar de não ser o quantitativo ideal para a execução das atividades, hoje a Divisão de Convênios -DCON conta com dez servidores efetivos (6 analistas e 4 assistentes) e três servidores terceirizados para executar as demandas deste Ministério. Cabe destacar, conforme já mencionado no item 06, que a gestão de transferências voluntárias é compartilhada entre as áreas finalísticas e a Coordenação Geral de Recursos Logísticos - CGRL. Sob a responsabilidade da Divisão de Convênios – DCON/CGRL está o acompanhamento da execução financeira (incluindo aditamentos, sob a demanda das áreas finalísticas) e prestação de contas financeira dos instrumentos pactuados até 14 de outubro de 2013.*

## **3.2 PROCESSOS LICITATÓRIOS**

### **3.2.1 OPORTUNIDADE DA LICITAÇÃO**

#### **3.2.1.1 CONSTATAÇÃO**

**Escolha de solução baseada na ferramenta Liferay sem a devida análise técnico-econômica das alternativas existentes**

#### **Fato**

De acordo com a Instrução Normativa SLTI/MP nº 04, de 12/11/2010, tem-se:

Art. 11. A Análise de Viabilidade da Contratação será realizada pelos Integrantes Técnico e Requisitante, compreendendo as seguintes tarefas: (...)

II - identificação das diferentes soluções que atendam aos requisitos, considerando: (...)

c) a capacidade e alternativas do mercado, inclusive a existência de software livre ou software público;

Para o registro de preço decorrente do Pregão Eletrônico MCTI nº 01/2013, gerenciado pela CGRL/MCTI, que teve como objetivo a contratação de solução de publicação de conteúdo web sobre a plataforma Liferay, é apresentado, no item 4 do Documento de Análise de Viabilidade, o levantamento das possíveis soluções que atenderiam às necessidades do Ministério. No subitem 4.3.4, são explicitadas justificativas para a não escolha de software proprietário:

*Portanto, devido à maturidade e nível de recursos das soluções de código aberto, os custos de aquisição e manutenção de software proprietários e a possibilidade de dependência tecnológica, a alternativa de aquisição de software proprietário também foi desconsiderada pela equipe técnica da CGTI.*



*[Handwritten signature]*

Entretanto, faltam subsídios no Documento analisado que permitam ratificar a exatidão das justificativas apresentadas pelo MCTI, uma vez que:

1. para a contratação de uma solução baseada em software proprietário ser descartada devido à maturidade e ao nível de recursos das soluções de código aberto, teria de ser demonstrado que recursos imprescindíveis ao MCTI estariam presentes apenas nestas últimas, o que não é apresentado no Documento em análise;
2. para a contratação de uma solução baseada em software proprietário ser descartada devido aos seus custos de aquisição e manutenção, elas teriam de apresentar um custo total de propriedade superior a de soluções código aberto. Entretanto, não há comparação entre esses custos no Documento em análise; e
3. para a contratação de uma solução baseada em software proprietário ser descartada devido à dependência tecnológica, a qual está presente tanto em soluções proprietárias quanto em soluções código aberto, deveria ser demonstrado o porquê essa dependência específica inviabilizaria a contratação, seja em termos técnicos, seja em termos econômicos. Contudo, assim como os demais itens, essa demonstração não é explicitada no Documento em análise.

Quanto aos recursos imprescindíveis aos MCTI, das 17 categorias de requisitos previstas pelo inciso I do art. 11 e pelos artigos 12 e 13 da Instrução Normativa citada, apenas a categoria de requisitos de negócio é explicitada, os quais são:

*2.1 Aquisição de ferramenta profissional para gestão de conteúdo de Portais e Sítios(...)*

*2.2 Integração do Portal do MCTI com os sistemas de informação corporativos (...)*

*2.3 Integração do Portal do MCTI com as Unidades de Pesquisa (...)*

*2.4 Migração de conteúdo entre soluções tecnológicas*

Dessa forma, pelo caput do inciso II do art. 11 da Instrução Normativa nº 04, não caberia ao gestor descartar uma solução por qualquer outro requisito que não esteja compreendido entre os definidos. Por meio da Solicitação de Auditoria CGU nº 005/201405617, de 22/05/2014, questionou-se a inviabilidade técnica de soluções proprietárias da seguinte forma:

*Item 12. Apresentar as informações abaixo relacionadas, diante da opção de não contratar software proprietário, expressa no planejamento da contratação da solução Lifera, por meio do Pregão Eletrônico MCTI nº 01/2013, justificada devido à maturidade e nível de recursos das soluções código aberto, os custos de aquisição e manutenção de software proprietários e a possibilidade de dependência tecnológica:*



- a. *quais soluções em software proprietário foram tecnicamente e economicamente avaliadas pela equipe do MCTI, discriminando aquelas que tecnicamente atenderiam aos requisitos finalísticos desse Ministério;*
- b. *as comunicações (ofícios, e-mails, atas de reunião) entre os fornecedores dessas soluções e a equipe do MCTI;*
- c. *os respectivos custos totais de propriedade dessas soluções;*

**Respostas:**

*A partir da premissa utilizada por esta contratação, a saber, da consolidação, no âmbito deste Ministério, de nova ferramenta open source de gerenciamento de conteúdo em substituição ao Publicare, buscou-se racionalizar o processo de elaboração do PCTI por meio da concentração dos esforços técnicos na avaliação funcional da plataforma Liferay. Nesse sentido, e para efeitos de comprovação de sua vantajosidade a partir da comparação de preços com outras plataformas proprietárias – hipótese tacitamente reconhecida como verdadeira pela equipe de planejamento da contratação e incorporada como premissa –, foram realizadas pesquisas por pregões eletrônicos e registros de preços cujos objetos se constituíssem na aquisição de licenças de CMS proprietários destacando-se, nesse rol, as ferramentas Oracle Webcenter Portal e IBM Websphere. No entanto, não foram encontradas, até ao encerramento do PCTI, ocorrências de licitações dessas ferramentas.*

*O consubstanciamento da veracidade da hipótese se deu ao longo do processo administrativo, onde foi encontrada uma ocorrência de pregão eletrônico (PRODERJ – Pregão Eletrônico RP nº 026/2012) para a aquisição de licenças do Oracle Webcenter Portal (Anexo II).*

Pela manifestação do gestor, os esforços técnicos da equipe de planejamento da contratação foram concentrados na avaliação da plataforma Liferay. Ao mesmo tempo, não houve explicitação do gestor de quais seriam as limitações técnicas oriundas de plataformas proprietárias. Por meio da Solicitação de Auditoria CGU nº 011/201405617, de 12/06/2014, buscou-se elucidar se alguma avaliação técnica havia sido realizada sobre as soluções proprietárias descartadas, obtendo-se a seguinte resposta:

*Conforme exposto na resposta ao item 12 da SA CGU nº 005/201405617, a equipe de planejamento da contratação utilizou como premissa a consolidação de nova ferramenta de gerenciamento de conteúdo open source em substituição ao Publicare **(plataforma então em utilização no MCTI)** (...). Como consequência, somente ferramentas de código aberto foram*



*analisadas, incluindo a plataforma Liferay, tendo em vista haver produto no âmbito do MCTI desenvolvido nesta ferramenta (...)*

*Grifo da equipe de auditoria*

Dessa forma, evidencia-se que não há, de forma embasada, como o gestor afirmar uma superioridade técnica da solução *open source* adotada diante de soluções proprietárias existentes no mercado, trazendo dúvidas quanto à vantajosidade técnica da solução escolhida pelo MCTI. Em complemento, cabe salientar que pelo item 11 da SA CGU nº 005/201405617 foram questionadas quais seriam as soluções tecnológicas desenvolvidas sobre o Liferay, identificando-se apenas o portal PNI – Prêmio Nacional de Inovação.

Poder-se-ia argumentar ainda, conforme o item 2 acima explicitado, que as soluções de código proprietário trazem consigo um custo total de propriedade maior do que o oriundo de uma solução baseada em código aberto. Pelo inciso III do art. 11 da Instrução Normativa nº 04, esse cálculo englobaria não apenas o custo de aquisição, mas custos indiretos como o dos insumos, o da garantia e o da manutenção da solução. Pela resposta ao subitem c do item 12 presente na SA CGU nº 005/201405617, acima transcrito, observa-se que a análise de economicidade restringiu-se à comparação com custo de aquisição da plataforma *Oracle Webcenter Portal* pelo PRODERJ em 2012. Sobre essa comparação, apresentam-se as seguintes considerações:

- 1 devido às diferenças entre as aplicações, entre os corpos técnicos, entre as culturais organizacionais presentes no MCTI e no PRODERJ, provavelmente às necessidades tecnológicas desses ambientes variam, não sendo necessariamente uma solução Oracle contratada pelo PRODERJ necessária para o MCTI;
- 2 devido ao custo de aquisição obtido pela PRODERJ ser derivado de um pregão eletrônico, esse custo varia em função da competição existente na licitação. Não foram apresentados pelo gestor subsídios que embasassem a afirmação de que os custos seriam os mesmos, ou distantes dentro de alguma margem de erro;
- 3 o custo total de propriedade é um conceito bem mais amplo que o custo de aquisição, sendo este parte daquele. Questionou-se o gestor, por meio da letra c do item 23 da SA CGU nº 011/201405617, o porquê da utilização apenas do custo de aquisição da ferramenta, obtendo-se como resposta que a equipe o considerou predominante. Esse raciocínio poderia ser validado caso a solução contratada fosse composta apenas do software Liferay; contudo, uma vez que a solução é composta não apenas de software, mas pelos serviços a serem realizados sobre esse software, essa afirmação não se sustenta, conforme pode ser verificado no Quadro I, em que a manutenção (uso das ferramentas atingindo seus objetivos), é predominante nesse custo.

Quadro I – Custo da Solução Contratada Dividido pelos Lotes

Lotes	Total do Registro de Preços (R\$)
Licença, Garantia e Suporte Técnico	8.432.430,00
Treinamento	1.847.400,00



Desenvolvimento relacionado à Plataforma	27.481.000,00
Migração e Editoração de Conteúdo	10.353.200,00

36  
R

Assim, não há subsídios que permitam afirmar de forma embasada que uma solução baseada em software livre, ainda que possivelmente apresente custo de aquisição menor, tenha um custo total de propriedade menor do que o encontrado em soluções baseadas em software proprietário.

Restaria ainda a ser discutida a dependência tecnológica trazida pelas soluções baseadas em software proprietário que inviabilizaria a contratação pelo MCTI. Por meio da letra c, item 12 da SA CGU nº 005/201405617, solicitou-se ao gestor que especificasse os riscos de dependência tecnológica decorrentes dessas soluções identificados pelo MCTI, obtendo-se:

*A equipe de planejamento da contratação, à época, entendeu que possuir uma plataforma de CMS de código fechado não favoreceria uma ação de continuidade de negócios no caso de descontinuidade da ferramenta ou da interrupção da prestação de serviços. Considerando-se um ciclo de vida de 5 (cinco) anos, somam-se ao raciocínio: (i) o potencial alto custo da renovação do suporte técnico e da atualização das licenças, (ii) a sujeição a um possível ecossistemas de ferramentas e pacotes do fornecedor, necessários para o adequado funcionamento dos portais ou sítios; e (iii) a impossibilidade de recorrer, em última instância, a versões livres ou à comunidade de apoio da plataforma proprietária.*

Sobre a resposta apresentada pelo gestor, apresentam-se as seguintes considerações:

- 1 não são fornecidos subsídios pelo gestor que permitam concluir o quanto uma solução baseada em software proprietário não favoreceria uma ação de continuidade de negócios ou facilitaria a descontinuidade. Da mesma forma, não são apresentados subsídios que nos permitam analisar se os controles a serem aplicados para tratamento desses riscos tornariam o custo dessas soluções superiores ao da solução escolhida pelo MCTI;
- 2 quanto à sujeição a um possível ecossistemas de ferramentas e pacotes do fornecedor, é um risco igualmente presente em qualquer solução que envolva a aquisição de um conjunto de software, como ocorre também com a solução baseada no Liferay;
- 3 quanto à impossibilidade de recorrer a versões livres ou à comunidade, a equipe de auditoria concorda em parte. Contudo, algumas ferramentas proprietárias também apresentam uma comunidade de usuários organizada, que permite a troca de informações.
- 4 Por último, verifica-se que não há comprovação da inviabilização técnica ou econômica da contratação de uma solução baseada em software proprietário.



R

Dessa forma, conclui-se que não há subsídio apresentado pelo MCTI que justifique, de forma adequada, o porquê de não se considerar soluções baseadas em software proprietário. De forma complementar, observa-se que, mesmo a escolha de uma solução baseada na plataforma Liferay, após a análise de ferramentas de gerenciamento de conteúdo do tipo código aberto, apresentou inadequações conceituais e de pesquisa do mercado. O item 1.6 do Termo de Referência da contratação em questão apresenta de forma explícita a necessidade de contratação de um portal corporativo. Contudo, observa-se que no Anexo I-J desse documento a comparação entre possíveis soluções se baseia em sistemas de gerenciamento de conteúdo, os quais, conforme estudos da consultoria *Gartner Group* (disponível em <http://www.gartner.com/>), não se confundem nem em termos técnicos, nem em termos de mercado com portais corporativos. Particularmente quanto à análise de mercado deste último, não se identifica, no planejamento da contratação em análise, a prospecção de algumas ferramentas oriundas de fornecedores de destaque como DNN e Red Hat. De forma alternativa, a equipe de planejamento da contratação optou por realizar uma comparação entre duas ferramentas de portais corporativos (Liferay e Drupal) com ferramentas de gerenciamento de conteúdo (Mambo, Plone, WordPress e Joomla!), escolhendo ao final a solução baseada em Liferay, mas sem discriminar se as demais apresentam ou não as características apresentadas no item 5.3 do Documento de Análise de Viabilidade, as quais justificam a escolha técnica do MCTI pelo Liferay.

## **Causa**

1. Ausência de consideração técnico-econômica das possíveis soluções baseadas em software proprietário existentes no Mercado
2. Consideração inadequada das soluções baseadas em soluções código-aberto ao desconsiderar fornecedores importantes
3. Insuficiência de justificativas técnicas para a opção pelo Liferay no comparativo realizado
4. Desenvolvimento insuficiente na análise de viabilidade da contratação dos requisitos norteadores da escolha da solução tecnológica

## **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio do Ofício SEXEC/MCTI nº 338, de 24/07/2014, o gestor encaminhou a seguinte manifestação:

*Para essa constatação, o esclarecimento adicional da CGTI será dividido em duas partes, conforme discriminado a seguir:*

### ***a) Diretriz de Fomento ao Uso de Software Livre***

*A Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (ENCTI) estabelece as diretrizes que irão orientar as ações nacionais e regionais no horizonte temporal de 2012 a 2015, dando destaque à ciência, à tecnologia e à inovação (C,T&I) como eixo estruturante do desenvolvimento do País. A ENCTI elege alguns programas prioritários que envolvem cadeias importantes para impulsionar a economia brasileira. Um desses*

programas versa sobre Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs), cujo objetivo é “Fortalecer o setor nacional de TICs e sua cadeia produtiva, com vistas ao aumento de conteúdo local, da competitividade e da participação nos mercados nacional e internacional”.

Para o atingimento deste objetivo foram estabelecidas 5 estratégias associadas, das quais ganha destaque o “fomento às comunidades desenvolvedoras de software livre e fortalecimento de seu uso pelo Estado brasileiro” (grifo nosso). Ao estimular o uso de tecnologias livres pelos órgãos da Administração Pública Federal (APF), pressupõe-se então que o MCTI, como um dos responsáveis pela implementação dessa política pública, deve optar por software livre sempre que os requisitos técnico-negociais o permitirem. É nesse contexto que se encontra a aquisição da Plataforma Liferay e de serviços associados.

Importante ressaltar que a primazia pelo software livre - quando couber - não se desarmoniza com os preceitos normativos e legais que conduzem as contratações públicas de soluções de TI. A Instrução Normativa SLTI/MP nº 04, de 12/11/2010, informa, no Art. 11, alínea II, item c, que durante a análise de viabilidade da contratação deve-se observar “a capacidade e alternativas do mercado, inclusive a existência de software livre ou software público”. Ao incluir tecnologias livres no rol de opções, quis o normatizador fomentar o uso de ferramentas e plataformas que são, em sua grande maioria, reconhecidas pelo seu baixo custo de implementação, sendo tacitamente aceitas pelo ecossistema de fornecedores e tomadores e que, em tese, prescinde de exaustiva comprovação.

Do ponto de vista técnico, no entanto, é preciso observar outras características, além do preço, que habilitem o uso profissional, tais como o fornecimento de suporte 24x7 em língua portuguesa e a garantia de continuidade e evolução do software. A dependência das chamadas comunidades pode expor o tomador a risco desnecessário, ainda mais quando importantes processos de negócio são sistematizados nessas ferramentas. Assim, é necessária uma avaliação técnica criteriosa antes de se prescrever o software livre como viável para inclusão em ambiente de produção.

Nessa toada, e com a devida vênia, propõe-se raciocínio distinto ao aplicado pela equipe de auditoria: para a contratação de uma solução baseada em software livre ser descartada, teria de ser demonstrado que recursos imprescindíveis ao MCTI estariam presentes apenas em softwares proprietários. Seguindo essa linha, e conforme resposta fornecida para o item 12 (letras a, b e c) da SA nº 005/20140517 e para o item 23 (letras a e b) da SA nº 011/201405617, houve a concentração dos esforços técnicos na avaliação funcional da Plataforma Liferay com o objetivo de racionalizar o processo de elaboração do

*Planejamento da Contratação de Solução de Tecnologia da Informação (PCTI), pois assumiu esta contratação como premissa a consolidação, no âmbito deste Ministério, de nova ferramenta open source de gerenciamento de conteúdo em substituição ao Publicare. Dessa forma, não seria razoável o emprego de tempo e esforço na análise de softwares proprietários quando o próprio software livre já havia sido tecnicamente habilitado.*

*Ainda assim, em razão do princípio da legalidade, buscou-se evidenciar a economicidade por meio da comparação de preços oriundos de pregões eletrônicos e registros de preços cujos objetos se constituíssem na aquisição de licenças de gerenciadores de conteúdo proprietários, como o Oracle Webcenter Portal e o IBM Websphere. O Pregão Eletrônico RP nº 026/2012 do PRODERJ demonstra que o custo de aquisição das licenças Oracle Webcenter Portal teria sido, aproximadamente, 4,6 vezes superior ao custo da Plataforma Liferay. Essa significativa diferença entre os custos de aquisição foi determinante para a simplificação do cálculo de vantajosidade econômica, pois a diferença dos custos decorrentes da sustentação dos ambientes de produção e homologação do MCTI – cuja prática de mercado indica o percentual de 20% ao ano do valor da aquisição da licença para prover os serviços de suporte 24x7 e atualização de versão – geraria enorme diferença, conforme valores apresentados no Quadro 1 (valores em Reais):*

*Quadro 1 – Comparação de Custos entre Plataformas*

<i>Período</i>	<i>Plataforma Liferay</i>	<i>Oracle Webcenter</i>
<i>1º ano – aquisição</i>	<i>502.000</i>	<i>2.305.144</i>
<i>2º ano – renovação</i>	<i>100.400</i>	<i>461.029</i>
<i>3º ano – renovação</i>	<i>100.400</i>	<i>461.029</i>
<i>4º ano – renovação</i>	<i>100.400</i>	<i>461.029</i>
<i>5º ano – renovação</i>	<i>100.400</i>	<i>461.029</i>
<b><i>Total</i></b>	<b><i>903.600</i></b>	<b><i>4.149.259</i></b>

*Partindo-se dos custos de aquisição, seria razoável admitir que os valores dos serviços associados para o Oracle Webcenter, como desenvolvimento e treinamento, teriam que ser obrigatoriamente bem mais baixos que os da Plataforma Liferay, de modo que houvesse condições de similaridade de custos totais entre as plataformas.*

*O uso, para efeitos comparativos, do Oracle Webcenter Portal, se deu por três razões: 1) é uma reconhecida ferramenta de mercado, o que implica assumir que as suas funcionalidades*



poderiam atender as necessidades corporativas do MCTI – assunção que poderia ser expandida, em princípio, para as demais plataformas proprietárias de mercado; 2) os preços utilizados são oriundos de processo licitatório, e não de cotação direta ao fornecedor – o que aumenta a efetividade da comparação; e 3) foi a única ocorrência de processo licitatório de ferramentas de portais e sítios encontrada, pela Equipe de Planejamento da Contratação, à época do processo administrativo. No contexto das duas últimas razões, ainda que o conceito do custo total de propriedade (TCO) tivesse sido aplicado conforme descrito no relatório preliminar, as comparações entre os TCOs da Plataforma Liferay e de outras ferramentas de mercado teriam sido realizadas por meio de cotação direta ao fornecedor, o que levaria a diferenças de custo ainda maiores. Adicionalmente, ressalta-se que **não se apresenta outra alternativa que seja tão ou mais objetiva, prática e adequada para o exercício prático da gestão do que a comprovação de vantajosidade econômica por meio da comparação de preços oriundos de processos licitatórios cujos objetos sejam similares** – mesmo com as idiossincrasias próprias desses processos. A CGTI reconhece, apesar disso, que o processo de composição de custos para uma solução de TI deve ser aprimorado, indo em direção ao conceito pleno de TCO. Para isso, já estão previstas ações de capacitação que irão habilitar adequadamente a equipe técnica.

#### **b) *Temporalidade das Contratações da Plataforma Liferay e de Fábrica de Software***

Conforme resposta fornecida ao item 25 da SA nº 011/201405617 - que solicitava justificativas para a ausência de níveis mínimos de qualidade voltados para o produto a ser entregue pela contratada citando, inclusive, que a mesma ausência havia sido apontada no Relatório de Auditoria CGU nº 201305809 - a equipe de planejamento da contratação da Fábrica de Software, à época da elaboração do PCTI, procurou estabelecer um modelo de execução contratual exequível para a realidade quali-quantitativa do quadro de recursos humanos da CGTI, à época menor que a do presente ano. Devido à essa realidade, a equipe base de elaboração do PCTI da Plataforma Liferay foi basicamente a mesma que concebeu o modelo de execução da Fábrica de Software, utilizando-se do mesmo estoque de conhecimento, da mesma percepção de risco e sob o mesmo nível de amadurecimento em relação aos processos de gestão e fiscalização de dois objetos inéditos tanto para o MCTI quanto para os servidores. A concepção de ambos os objetos foi contemporânea, significando que os dois modelos de execução apresentam as mesmas virtudes, bem como as mesmas oportunidades de melhoria.

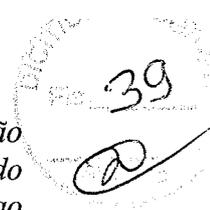
*O Relatório de Auditoria CGU nº 201305809, de 5 de agosto de 2013, emitiu, ao todo, 37 (trinta e sete) recomendações dirigidas aos processos gerais de TI, sendo algumas delas dirigidas ao planejamento da contratação da fábrica de software. Conforme citado na Reunião de Busca Conjunta das Soluções, em razão da contemporaneidade das duas contratações, observou-se similaridade entre as recomendações exaradas no âmbito do trabalho realizado sobre a aquisição da Plataforma Liferay, cujo contrato foi celebrado em maio de 2013, com as consignadas no mencionado Relatório de Auditoria de 2013. Das recomendações que guardam similaridade, estão aquelas que solicitam a avaliação de conveniência e oportunidade para formalizar controles internos que, em termos gerais, implementem processo de revisão prévia de conteúdo por equipe distinta da que elaborou o planejamento da contratação. Também guardam similaridade aquelas que solicitam a avaliação de conveniência e oportunidade para formalizar controles internos que possam garantir níveis mínimos de qualidade do serviço, ou produto; e de conteúdo mínimo em um planejamento da contratação.*

*Nesse contexto, esta Coordenação Geral vem envidando esforços para cumprir as orientações emanadas por essa CGU desde a publicação do primeiro Relatório, tendo sido possível o cumprimento de 10 (dez) das recomendações - informação que consta no Ofício nº 10/2014 - CGTI, de 07 de março de 2014, enviado para essa colenda Controladoria - estando as demais recomendações em curso de implementação ou estudo, conforme Plano de Providência Permanente (PPP), encaminhado por meio do Ofício nº 82/2013-SPOA, de 13 de setembro de 2013.*

*Como comentário adicional, a CGTI reconhece a necessidade de aprimoramento de seus processos, tendo em vista a natureza da TI e o contexto normativo-legal a que se submete, ambos profundamente dinâmicos em relação à capacidade de assimilação tempestiva, ainda mais com as restrições bem conhecidas de recursos humanos. Tratando-se particularmente da elaboração de um planejamento da contratação, procedimento laborioso e considerado a materialização dos conhecimentos técnicos e legais sobre um determinado tema, o aperfeiçoamento é gradual e naturalmente respeita: o processo de aprendizagem e amadurecimento técnico-organizacional da equipe; o tempo de resposta ante a uma necessidade e a complexidade dessa necessidade.*

*É importante destacar que embora os conceitos e disciplinas envolvendo desenvolvimento de software fossem conhecidos pela equipe técnica, o modelo de terceirização baseado em ponto de função não o era; não havendo, portanto, experiência prática e consolidada, mas somente os conhecimentos advindos de ações de capacitação, o que configura o ineditismo das contratações realizadas. Raciocínio*

*similar se aplica à contratação da Plataforma Liferay, onde não somente se aplicariam os conhecimentos da metodologia do IFPUG e SISP, mas também os conceitos relativos ao desenvolvimento de portais e sítios.*



## **Análise do Controle Interno**

O gestor em sua manifestação explícita que a opção pelo Liferay seguiu diretriz da ENCTI 2012-2015 sobre adoção de software livre. Entretanto, não apenas se observa que essa diretriz não constava como requisito na Análise de Viabilidade analisada (ratificando o entendimento de que houve o desenvolvimento insuficiente desse documento), como também se observa que essa justificativa não encontra similaridade na justificativa explicitada pelo gestor nesse documento para a não adoção de solução proprietária, a qual consta no item 4.3.4 do documento referenciado, o qual já se encontra transcrito no campo “Fato”.

Além disso, o gestor recorre em sua argumentação à afirmação de que o custo de implementação de solução baseada em software livre tem custo baixo. Contudo, não forneceu subsídios à equipe de auditoria que permitissem a conclusão, ao menos nesse caso particular em análise, da veracidade dessa informação. O que há, no caso concreto do Registro de Preço auditado, é a ausência de considerações acerca, principalmente, dos custos indiretos provenientes da escolha do Liferay como base da solução tecnológica do MCTI, contrariando ordem presente na Instrução Normativa SLTI/MP nº 04, ao tratar de custo total de propriedade.

Ressalta-se que mesmo a vantagem de recorrência às comunidades técnicas da ferramenta, outrora apresentada pelo gestor (resposta ao item 12 da SA 005/201405617) como vantagem de soluções baseadas em software livre sobre soluções proprietárias, foi criticada na argumentação, com ênfase que a utilização pode trazer riscos desnecessários.

Quanto à adequação da simples comparação de preços entre contratações de objetos similares para conclusão sobre a vantajosidade econômica de uma determinada solução, a equipe de auditoria diverge do entendimento do gestor. Essa técnica incorpora apenas parte dos custos diretos associados e não engloba nenhum dos custos indiretos decorrentes. No mais, identifica-se o esforço do gestor em apresentar uma análise econômica mais abrangente do que a apresentada à equipe de auditoria até então, contudo, o fato é que essa análise ainda é baseada em uma série de suposições sobre custos de soluções proprietárias, sem a devida pesquisa de mercado. Ressalta-se ainda que, se é um requisito do MCTI a contratação de uma solução baseada em software livre, não haveria o porquê de realizar comparações com soluções proprietárias, uma vez que ao mesmo tempo em que deve observar o princípio da legalidade, também tem de observar o princípio da eficiência em seus atos administrativos.

Quanto à contemporaneidade das contratações de fábrica de software e dos serviços de portais corporativos contratados pelo MCTI, a equipe de auditoria reconhece que as constatações feitas em relação a essas duas contratações podem estar compartilhando causas similares, as quais estariam, conforme argumentação do gestor, em tratamento no Ministério.

Assim, de modo geral, embora a equipe de auditoria concorde com o gestor de que a contratação de uma solução baseada em software livre, decorrente de requisitos



oriundos da ENCTI 2012-2015, fosse possível, podendo eliminar a necessidade de avaliação de soluções proprietárias, o fato é que essa postura, pela análise empregada, não é compatível com o que foi encontrado no planejamento analisado, ou no termo de referência que subsidiou o Registro de Preços em questão.

#### **Recomendações:**

Recomendação 1: Avaliar a conveniência e a oportunidade de formalizar a atribuição de responsabilidade pela revisão técnico-econômica de todos os planejamentos de contratação de tecnologia da informação realizados pela CGGTI/SPOA, posteriormente ao trabalho da equipe de planejamento e de forma prévia à análise realizada pela consultoria jurídica do Ministério.

Recomendação 2: Avaliar a conveniência e a oportunidade de formalizar os níveis mínimos de qualidade de um Documento de Análise de Viabilidade da Contratação, a serem aplicados a todas contratações de tecnologia da informação realizadas pelo MCTI, referentes aos seguintes aspectos: à utilização de critérios objetivos para avaliação técnico-econômica das possíveis soluções; à abrangência da análise de mercado realizada para a identificação de soluções; à apresentação de justificativas embasadas para as escolhas realizadas; ao desenvolvimento de requisitos de mais alto nível que subsidiem a escolha das soluções tecnológicas do Ministério.

### **3.2.1.2 CONSTATAÇÃO**

#### **Contratação de serviço de tecnologia da informação sem níveis mínimos de qualidade definidos para os produtos a serem entregues**

##### **Fato**

De acordo com o art. 11 da Instrução Normativa SLTI/MP nº 02, de 30/04/2008, sobre serviços gerais, tem-se que:

*Art. 11. A contratação de serviços continuados deverá adotar unidade de medida que permita a mensuração dos resultados para o pagamento da contratada, e que elimine a possibilidade de remunerar as empresas com base na quantidade de horas de serviço ou por postos de trabalho.*

*§ 1º Excepcionalmente poderá ser adotado critério de remuneração da contratada por postos de trabalho ou quantidade de horas de serviço quando houver inviabilidade da adoção do critério de aferição dos resultados.*

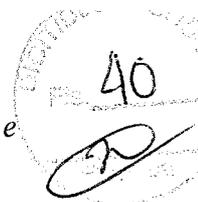
Especificamente sobre a contratação de soluções de tecnologia da informação, a Instrução Normativa SLTI/MP nº 04, de 12/11/2010, explicita:

*Art. 15. A Estratégia da Contratação será elaborada a partir da Análise de Viabilidade da Contratação e do Plano de Sustentação, contendo no mínimo: (...)*

*§ 2º A aferição de esforço por meio da métrica homens-hora apenas poderá ser utilizada mediante justificativa e sempre*



vinculada à entrega de produtos de acordo com prazos e qualidade previamente definidos.



Complementarmente à exposição, o modelo de prestação de serviços previsto no inciso V, § 1º, do art. 17 da Instrução Normativa SLTI/MP nº 04, tem, no entendimento da Nota Técnica Sefti/TCU nº 06, de 01/02/2011, um conteúdo mínimo que engloba a seguinte diretriz sobre qualidade:

*especificação da qualidade mínima aceitável, que são os critérios e padrões para fins de aceitação dos serviços, constituídos dos seguintes elementos: metas de prazo e de produtividade a serem alcançadas pelos fornecedores e critérios de aderência à especificação de requisitos funcionais, às normas técnicas pertinentes e aos padrões internos de interface, de arquitetura, de usabilidade, de acessibilidade, entre outros a serem seguidos;*

No Registro de Preço decorrente do Pregão Eletrônico MCTI nº 01/2013, referente à contratação de solução de publicação de conteúdo web, identifica-se que os seguintes itens foram contratados tendo como unidade de medida “Hora de Serviço”:

Quadro 1 – Itens licitados tendo como unidade de medida “Horas de Serviço”

Item	Descrição	Total do Registro de Preço (R\$)
13	Serviços de especificação de portais na plataforma Liferay Enterprise Edition	10.191.500,00
14	Serviços técnicos de desenvolvimento e manutenção de portais e sítios na plataforma Liferay Enterprise Edition	10.191.500,00
16	Serviço técnicos de manutenção de portais e sítios na Plataforma Publicare	861.000,00
<b>Total</b>		<b>21.244.000,00</b>

Embora, para cada um dos itens acima, os produtos de trabalho tenham sido definidos, os respectivos níveis mínimos de qualidade desses produtos não o foram, inviabilizando a mensuração objetiva dos serviços prestados. Poder-se-ia argumentar que padrões de qualidade foram definidos, conforme o Item 4 do Termo de Referência em análise, entretanto, a ausência de diversos elementos, tanto no entendimento do TCU, quanto no entendimento da SLTI/MP, conforme Quadro 2, permite-nos concluir pela insuficiência dos padrões definidos como níveis de serviço.

Quadro 2 – Entendimentos sobre os itens de um nível mínimo de serviço

Entendimento do TCU (item 25 da Nota Técnica Sefti/TCU nº 06, de 01/02/2011)	Entendimento da SLTI/MP (Anexo II da Instrução Normativa nº 02, de 30/04/2008)
Processos a serem realizados e produtos a serem entregues	Finalidade
Papéis e responsabilidades entre cliente e fornecedor	Meta a cumprir
Metas de desempenho e de qualidade que	Instrumento de medição



deverão ser cumpridas para aceitação dos produtos entregues	
Cláusulas de penalidades; Procedimentos de resolução de disputas entre cliente e fornecedor	Forma de acompanhamento
Indicadores e métricas; Relatórios e mecanismos de monitoramento do cumprimento do nível de serviço	Periodicidade
Necessidade de revisão periódica do nível de serviço	Mecanismo de Cálculo
Propriedade intelectual do produto entregue	Início de Vigência
	Faixas de ajuste no pagamento
	Sanções

Como se pode verificar, o item 4 referido, contém apenas objetivos a serem alcançados na entrega dos produtos, sem nem ao menos definir as metas de qualidade dessa entrega.

Poder-se-ia argumentar ainda que os níveis mínimos de qualidade se encontram entre aqueles explicitados no item 9 do Termo de Referência em análise. Contudo, não se encontra nenhum indicador específico para a qualidade dos produtos associados aos serviços contratados por “Horas de Serviço”.

Especificamente quanto ao item 14 do Registro de Preço em análise, foi questionado ao gestor, por meio do item 14 da Solicitação de Auditoria CGU nº 005/201405617, de 22/05/2014, a motivação da não utilização da métrica de pontos de função para a mensuração dos produtos entregues pela contratada, obtendo-se a seguinte resposta:

*O item 14 – Serviços técnicos de desenvolvimento e manutenção de portais e sítios na plataforma Liferay Enterprise Edition – foi concebido para tratar as demandas relacionadas à materialização da expressão visual e funcional do sítio ou portal demandado na plataforma Liferay compreendendo, dentre outras atividades, a implementação e customização de serviços nativos da plataforma, de modelos e de identidades visuais, oriundos das especificações e necessidades da área requisitante. Essas atividades ainda não possuem metodologia conhecida e estabelecida para mensuração de esforço em pontos de função, razão pela qual se optou pela métrica hora de serviço técnico. A escolha da métrica observou as instruções contidas no Roteiro de Métricas do SISP versão 2.0 (2012), que informa na seção 9 – Conclusão – o seguinte texto (grifo nosso):*

*“[...] Neste sentido, como trabalho futuro está programada a elaboração de um modelo de mensuração para serviços de desenvolvimento e manutenção referentes a projetos de*



*DW, Geoprocessamento, Workflow e Portais utilizando Gerenciadores de Conteúdo, que representam cenários existentes em alguns órgãos do SISP.”*



A equipe de auditoria concorda em parte com o gestor, pois realmente inexistiu institucionalizado no âmbito do SISP (Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação – Decreto nº 7.579) um roteiro de métrica para construção de Portais análogo ao existente para o roteiro de métricas de software existente (Anexo I – Portaria SLTI/MP nº 31, de 29/11/2010). Contudo, as seguintes observações são pertinentes ao caso em questão:

1. embora não haja uma metodologia consolidada, não há inviabilidade técnica da aplicação de contagem de ponto de função à produção de portais corporativos. Poder-se-ia, por exemplo, mensurar os pontos de função anteriores à construção do Portal (contagem do Liferay, por exemplo), mensurar os pontos de função posteriores à construção do Portal e subtrair esta contagem daquela, obtendo-se a contagem funcional específica do portal desenvolvido. Essa ilustração, apesar de não ter o objetivo de propor o método mais adequado para se contar pontos de função, mostra que há viabilidade técnica para isso; e
2. apesar de não haver a institucionalização de um roteiro específico pelo SISP, a responsabilidade pela definição dos procedimentos de estimativa e mensuração é, com base na alínea a, inciso III, art. 15 da Instrução Normativa SLTI/MP nº 04, da equipe de planejamento da contratação. Assim, dessa forma, cabe a ela buscar uma nova metodologia de mensuração que seja razoável e proporcional ao serviço medido.

Salienta-se ainda que a utilização de pontos de função não foi a única alternativa disponível à equipe de planejamento da contratação. Conforme apresenta o item 49 da Nota Técnica nº 06 da Sefti/TCU, outras métricas relacionadas à qualidade dos produtos poderiam ser utilizadas, contudo, como já abordado, métrica alguma foi utilizada pelo gestor com essa intenção.

### **Causa**

1. Ausência de níveis mínimos de qualidade relacionados aos produtos gerados pela contratada

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio do Ofício SEXEC/MCTI nº 388, de 24/07/2014, o gestor encaminhou a seguinte manifestação:

*O relatório preliminar de auditoria aponta 1 (uma) causa motivadora da recomendação, a saber, a “ausência de níveis mínimos de qualidade relacionados aos produtos gerados pela contratada”.*



*De início, todo o arrazoado que foi apresentado para a constatação 3.2.1.1 aplica-se neste contexto na integralidade, dispensando a sua repetição. E em razão da recomendação guardar similaridade com orientação já emanada no Relatório de Auditoria nº 201305809, reforça-se que seu objeto já se encontra adequadamente endereçado no citado PPP.*

*Como esclarecimento adicional, faz-se necessário tecer comentários sobre dois tópicos consignados no relatório preliminar, conforme segue.*

***a) Inviabilidade de mensuração objetiva dos serviços prestados***

*O relatório preliminar informa que, em razão da ausência dos níveis mínimos de qualidade dos produtos a serem gerados pelos itens contratados utilizando a métrica Hora de Serviço, não seria possível realizar a mensuração objetiva dos serviços prestados.*

*Com o devido respeito, a CGTI diverge dessa avaliação, pelas seguintes razões:*

*De início, apresenta-se excerto da Nota Técnica Sefit/TCU nº 06/2010, que trata do novo paradigma de pagamento por resultado (grifo nosso):*

*[...]*

*9. De maneira diversa, a outra forma empregada pela APF para contratar os referidos serviços consiste na definição de mecanismos de gestão contratual que possibilitem a mensuração dos resultados efetivamente produzidos pela empresa contratada. Esse tipo de contratação permite que a organização pública contratante somente efetue os pagamentos ao fornecedor em função da apresentação dos resultados.*

*10. Essa forma de contratação permite que o recurso público seja gasto apenas mediante apresentação de resultados, seja pela entrega de produtos ou pelo cumprimento de metas estabelecidas no contrato. Por outro lado, contratações que remuneram o fornecedor meramente pelo seu esforço geram o risco de serem efetuados pagamentos por horas improdutivas, possibilitando desperdício de dinheiro público e, por consequência, ineficiência e antieconomicidade da contratação.*

*[...]*

*A partir do excerto, fica clara a vinculação de remuneração por produto ou resultado como regra padrão para as contratações de soluções de TI da Administração. Por esse motivo, observou-se que a afirmação no relatório preliminar se deu, possivelmente, pela associação conceitual da métrica Hora de Serviço - utilizada nos itens 13, 14 e 16 do Registro de Preço analisado - com o sistema de Hora Trabalhada ou Homem-Hora, métodos reconhecidamente em desuso em razão, principalmente, do*

paradoxo lucro-incompetência. Em contraposição a esses métodos, a métrica de ponto de função é uma das mais utilizadas em desenvolvimento de software justamente por permitir a medição clara e unívoca da energia empregada para a criação de um sistema de informação por meio de seu tamanho funcional. No entanto, quando não há viabilidade de uso do ponto de função, como é o caso da produção de portais corporativos - tema que será discutido mais detalhadamente no item b - outras métricas ocuparão o seu lugar, como é o caso da Hora de Serviço.

Nesse sentido, e conforme resposta à letra a do item 25 da SA CGU nº 005/201405617, o edital do PE MCTI nº 001/2013 enumera um conjunto de entregáveis (produtos) para os itens 13, 14 e 16 que, combinados ou não com os entregáveis do item 15, integram um projeto de portal ou sítio. Assim, após o recebimento dos produtos, a equipe de gestão e fiscalização contratual, por meio do fiscal técnico, realiza a verificação do atendimento dos requisitos estabelecidos em edital (seção 3 - Requisitos Funcionais e não Funcionais, e seção 4 - Normas, Regras e Padrões a serem Empregados na Geração dos Produtos) e dos requisitos negociais, feito pelo fiscal requisitante sob o ponto de vista funcional. Caso haja recusa, os produtos não aceitos são devolvidos pelo MCTI e corrigidos, sem ônus, pela contratada. Tanto na aceitação quanto na recusa de entregáveis, é utilizado o Nível Mínimo de Serviço Exigido (NMSE) de Atraso na Entrega, que verifica o prazo originalmente acordado em Ordem de Serviço para cada produto, aplicando-se as glosas correspondentes, de acordo com a gradação definida em edital. Este nível de serviço contempla, indiretamente, a qualidade do produto, pois estimula as entregas dentro do prazo e em condições de aceitação, sob a pena de redução no pagamento. A aplicação deste NMSE somada à fixação do quantitativo de Horas de Serviço – cuja metodologia de definição advém do uso, como referência, do Catálogo de Serviços (anexo) – permitem demonstrar que não há pagamento sem critério de aceitação, situação totalmente distinta, portanto, da desusada metodologia de Hora Trabalhada ou Homem Hora, e sem risco de incorrência no paradoxo lucro-incompetência. Assim, há, efetivamente, a mensuração objetiva por meio da comparação do resultado pretendido com o resultado alcançado e a remuneração da empresa somente é realizada após ateste técnico e negocial. Em outras palavras, a ausência de indicadores de níveis mínimos de serviço relativos à qualidade não inviabiliza a mensuração objetiva do resultado.

A CGTI reconhece, no entanto, que a presença de indicadores de qualidade disponibiliza ao gestor meios que promovem maior controle dos produtos e dos resultados, potencializando a boa execução contratual. Esse reconhecimento já havia sido feito no âmbito da auditoria realizada em 2013. Ainda assim, é importante lembrar que o cerne do objeto que originou a aquisição da Plataforma Liféray não é o desenvolvimento de

*software, mas sim, o desenvolvimento de portais e sítios (ou fábrica de portais). Em função dessa diferença primária, bem como as ações tempestivas e proativas da equipe de gestão e fiscalização contratual, tem sido possível a execução satisfatória do contrato. E ainda que se fale em riscos latentes em virtude da ausência de indicadores de qualidade, estes não se manifestaram.*

#### ***b) Uso da Metodologia Ponto de Função para Portais Corporativos***

*Durante a elaboração do PCTI que originou a contratação da Plataforma Liferay, foram realizadas pesquisas em busca de metodologias apropriadas para a mensuração de esforço e remuneração para os itens 13, 14 e 16 do Registro de Preço analisado, a saber, serviços de especificação de portais na Plataforma Liferay Enterprise Edition; serviços técnicos de desenvolvimento e manutenção de portais e sítios na Plataforma Liferay Enterprise Edition; e serviços técnicos de manutenção de portais e sítios na Plataforma Publicare, respectivamente - desejava-se utilizar a contagem de ponto de função onde fosse possível e exequível. Buscou-se, também, informações em manuais técnicos especializados, como o Roteiro de Métricas do SISP versão 2.0 (2012) ou o IFPUG, mas ambos não admitem a contagem em ponto de função para metrificação dos serviços relacionados à materialização da expressão visual e funcional no sítio ou portal; implementação e customização de serviços nativos da plataforma; e de modelos e de identidades visuais, oriundos das especificações e necessidades das áreas requisitantes. Essas informações foram encaminhadas como resposta ao item 14 da SA CGU nº 005/201405617.*

*A inadequação do uso da metodologia de ponto de função para a produção de portais e sítios não é restrita à Plataforma Liferay, mas também a qualquer ferramenta de mercado cujo foco seja o serviço de gerenciamento de conteúdo, incluindo, também, o Oracle Webcenter Portal e o IBM Websphere. Conforme citado anteriormente, o ineditismo do objeto da contratação levou a equipe de planejamento a utilizar o senso prático e, em homenagem ao princípio da precaução, ater-se, para a decisão da métrica a ser utilizada, aos manuais técnicos institucionalizados, bem como observar o modelo de prestação dos serviços de produção de portais e sítios realizado pelo mercado. Como resultado, não foram encontradas referências, nem nos manuais, nem no mercado, do uso do ponto de função para projetos de portais que pudessem referendar de forma segura esta metodologia.*

*Nesse sentido, e com a devida vênia, tem-se entendimento diverso daqueles consignados no relatório preliminar, a saber: 1) que não há inviabilidade técnica na aplicação de contagem de ponto de função à produção de portais corporativos citando, inclusive, um exemplo de emprego; e 2) a obrigatoriedade pela busca de*

43  
R

nova metodologia de mensuração. Ambas abordam o tema metrificação e conduzem à ideia de que tenha havido falha técnica ou ausência de esforço necessário e suficiente para o atingimento do resultado esperado, da qual discorda-se, pelas razões já apresentadas e pelas que se seguem.

Sobre a primeira afirmativa, não parece razoável a utilização de metodologia em atividades cujos manuais técnicos de referência não o referendam, o que seria, em última hipótese, uma experimentação fora de um contexto de P&D. O exemplo dado no relatório preliminar para comprovar a viabilidade do uso do ponto de função assume que a construção de um portal ou sítio possui as mesmas características, necessidades e critérios de um projeto de desenvolvimento de software regular - racionalização que tem o potencial de levar a imprecisões na mensuração de esforço, como a sub-remuneração face à complexidade do projeto. Além disso, o custo da complexidade poderia superar o benefício, causando não somente prejuízo a determinados projetos, mas também possibilidade de inexecução completa do contrato. Assim, o indício de viabilidade técnica não implica, necessariamente, em exequibilidade.

A Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI/MP) formou equipe com 16 (dezesesseis) membros para a elaboração do Roteiro de Métricas do SISP versão 2.0 (2012), incluindo uma das maiores especialistas em ponto de função, Claudia Hazan, bem como representante do Tribunal de Contas da União (TCU). Conforme dito anteriormente, o Roteiro não indica o ponto de função como métrica de esforço e remuneração em projetos de portais corporativos, informação também corroborada no IFPUG, e restringem o uso da metodologia aos componentes efetivamente contáveis - o que foi implementado pela equipe de planejamento no item 15 do Registro de Preço analisado. Em um cenário hipotético em que a utilização convencional do ponto de função provocasse a inexecução contratual, a equipe de planejamento poderia ser sancionada justamente por não ter realizado a observância ao regramento da metodologia. No entanto, não se pode, nem se pretende, excluir a possibilidade de êxito do uso do ponto de função nesse contexto. Deseja-se, tão somente, a reconsideração de uma afirmação que não parece estar adequadamente embasada.

Sobre a segunda afirmativa, observou-se, em princípio, uma exegese singular da IN SLTI/MP nº 04/2010. A alínea a, inciso III, do Art. 15 da IN SLTI/MP nº 04/2014 diz que a Equipe de Planejamento da Contratação é responsável pelos termos contratuais observando, dentre outros aspectos, a “fixação de procedimentos e critérios de aceitação dos serviços prestados ou bens fornecidos, abrangendo métricas, indicadores e valores mínimos aceitáveis” (grifo nosso). A leitura em perspectiva indica, objetivamente, a obrigatoriedade do apontamento da metodologia de mensuração de esforço. A afirmativa consignada

*no relatório preliminar diz, no entanto, que cabe à Equipe “a busca por nova metodologia de mensuração que seja razoável e proporcional ao serviço medido” (grifo nosso). Com a devida vênia, considera-se que a assertiva não encontra ressonância em projetos de portais e sítios, que já possuem metodologia conhecida, consolidada e institucionalizada, ainda que por meio da métrica Hora de Serviço. A procura por novas metodologias é notadamente desejável para a Administração, mas traz consigo relevante carga de risco, tendo em vista ser um processo ainda em experimentação. O risco, neste caso, seria aceitável em contratações envolvendo tecnologias ou serviços inéditos para a APF, ou em projetos cujo dano causado por uma possível inexecução seja moderado e controlado. Além disso, o processo de elaboração de nova metodologia pode ser moroso e influenciar na tempestividade da resposta da TI à necessidade correspondente. Além disso, pode-se afirmar que não soa razoável imputar à Equipe da CGTI a missão de criação ou adaptação de métrica, já que um grupo de 16 membros especialistas não foi capaz de fazê-lo.*

*Por fim, é importante que se ressalte a admissibilidade de métricas que estejam em linha com os segmentos de mercado correspondentes. O Quadro 1 - Exemplo de Indicadores de desempenho, do item 49 da Nota Técnica Sefit/TCU nº 06/2010, apresenta diversas amostras de metodologias que podem servir como mensuração de esforço e remuneração por segmento de mercado. Muito embora a métrica Hora de Serviço não esteja presente, entende-se que a lista não é exaustiva e pretende apenas estimular o alinhamento com o mercado fornecedor por meio do uso de métricas comuns.*

## **Análise do Controle Interno**

Antes da análise ser desenvolvida, a equipe de auditoria esclarece que a constatação é sobre a não definição de níveis mínimos de qualidade para os produtos exigidos pelo MCTI em suas contratações relativas a serviços de desenvolvimento de portais corporativos. Esta constatação em nada se confunde com a decisão de não adoção de pontos de função pelo MCTI, métrica esta que poderia ser aplicada a alguns aspectos dessa contratação, vide a apresentação do BNDES no II Seminário de Métricas de Software do SISP, sob o título *Diretrizes propostas para aplicação da APF em Programa que envolve tecnologias recentes tais como Barramento, BPMS e Portal.*

Iniciando a análise a respeito das argumentações do gestor relevantes ao cerne da constatação, a equipe de auditoria reconhece, nos moldes da Instrução Normativa SLTI/MP nº 04, de 12/11/2010, a necessidade de vinculação a resultados com prazos e qualidade previamente definidos na ocasião de aferição de esforço por homens-hora. De fato, a constatação versa sobre isso, uma vez que não foi identificada, no Planejamento da Contratação analisado, a definição da qualidade dos produtos a serem entregues ao MCTI, apenas a exposição de alguns objetivos, sem indicadores e metas associados.

Além disso, cabe ressaltar que o próprio gestor admite em sua argumentação a ausência de níveis mínimos relacionados à qualidade dos produtos entregues, o que, por



si só, já contraria o disposto no § 2º do art. 15 da Instrução Normativa SLTI/MP nº 04. Argumenta que essa ausência não prejudicou a mensuração objetiva do resultado, uma vez que estabeleceu um nível mínimo quanto a atrasos na entrega dos serviços, o qual, quando combinado com a verificação realizada pelo fiscal, a partir dos requisitos presentes na Seção 3 referenciada, eliminaria a subjetividade da avaliação dos produtos. A equipe de auditoria diverge dessa última afirmação ao observar que:

44  


1. o escopo, a metodologia, as metas a serem verificadas pelo fiscal não estão definidas. Por exemplo, exige-se que os produtos sejam resistentes a riscos de Cross-Site Scripting, entretanto, não são discriminados quais erros causadores desse risco serão avaliados, ou quais padrões de ataque deveriam ser evitados. Adiciona-se o fato de não ser claro como esse risco será identificado sobre os produtos de trabalho.
2. A contratação em questão é decorrente de um Registro de Preços no qual participaram diversos outros órgãos além do MCTI. Ainda que os elementos de mensuração estivessem satisfatoriamente definidos, o planejamento da contratação, da forma que foi realizado, trouxe aos demais participantes da Ata de Registro de Preço o risco de obterem produtos com qualidade incompatível com os requisitos explicitados, uma vez que a metodologia de avaliação iria variar de acordo com as particularidades do órgão, trazendo subjetividade à medição.

Complementa-se a análise, realçando que, diferentemente do informado pelo gestor, o Roteiro de Métricas do SISP versão 2.0 admite a mensuração de algumas demandas de expressão visual em pontos de função, como aquelas presentes em seu item 4.7 – Manutenção em Interface, caracterizada como aquela *associada às demandas de alterações de interface, por exemplo: fonte de letra, cores de telas, logotipos, mudança de botões na tela, mudança de posição de campos ou texto na tela*. Quanto à customização de serviços nativos da plataforma, caso haja alteração de código, poderia ser enquadrado no item 4.15 desse Roteiro – Componente Interno Reusável; caso não haja, outra métrica diferente do ponto de função poderia ser utilizada. A questão é que a opção foi pela mensuração por horas de serviço sem a necessária definição objetiva de níveis mínimos de qualidade para os entregáveis.

### **Recomendações:**

Recomendação 1: Avaliar a conveniência e a oportunidade de formalizar controle que impeça a contratação de serviços de tecnologia da informação em que não haja mapeamento de seus requisitos de qualidade para níveis mínimos de qualidade definidos em seu termo de referência.





EMBRAC

9

## 1 CONTROLES DA GESTÃO

### 1.1 Planos de Auditoria

#### 1.1.1 Planos de Auditoria

##### 1.1.1.1 INFORMAÇÃO

### **Crescimento do orçamento do MCTI destinado às Organizações Sociais, apesar da ausência da normatização prevista no art. 20 da Lei nº 9637/1998.**

#### **Fato**

Neste item, o trabalho de auditoria teve por objetivo avaliar o crescimento do volume de recursos públicos destinados às Organizações Sociais e a fragilidade do modelo de Organizações Sociais proposto pela Lei nº 9.637/1998.

Durante o trabalho de campo da Auditoria Anual de Contas exercício 2013, foi formalizado por meio do item 01 da SA 001/201405618, agendamento de reunião cuja pauta foi a análise das Recomendações pendentes de atendimento da SCUP emitidas nos Relatórios de Auditoria Anual de Contas dos exercícios de 2011 e 2012. O objetivo da reunião foi entender quais ações estão sendo adotadas e em que medida tais ações refletem a minimização ou saneamento das causas e fatos apontados nos referidos Relatórios.

A referida reunião ocorreu no dia 24/03/2014, às 15h:00m, na sala de situação do Gabinete da Secretaria Executiva do MCTI e contou com a presença do Subsecretario de Coordenação das Unidades de Pesquisa e 7 servidores da sua equipe, do Coordenador-Geral de Auditoria da Área de Ciência e Tecnologia e 2 servidores da sua equipe. Para auxiliar a reunião, a equipe da Coordenação-Geral de Supervisão e Acompanhamento das Organizações Sociais (CGOS) elaborou uma apresentação, na qual foram expostas as fragilidades referentes à supervisão prevista na Lei nº 9.637/1998, de 15/05/1998. De acordo com o entendimento da equipe da CGOS, o qual há plena concordância da equipe de auditoria, as fragilidades que mais se destacam são duas. A primeira é a insegurança jurídica decorrente da demora no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.923/DF impetrada no Supremo Tribunal Federal e a segunda é a ausência de normativo infralegal a ser editado pelo Ministério do Planejamento que detalhasse os procedimentos relacionados à Lei nº 9637/1998, em especial, aqueles que se referem à atuação do Órgão Supervisor, no caso do MCTI, a SCUP.

Em relação a estas fragilidades, a CGOS reitera em suas Notas Técnicas o seu posicionamento, conforme se constata a seguir:

(...)

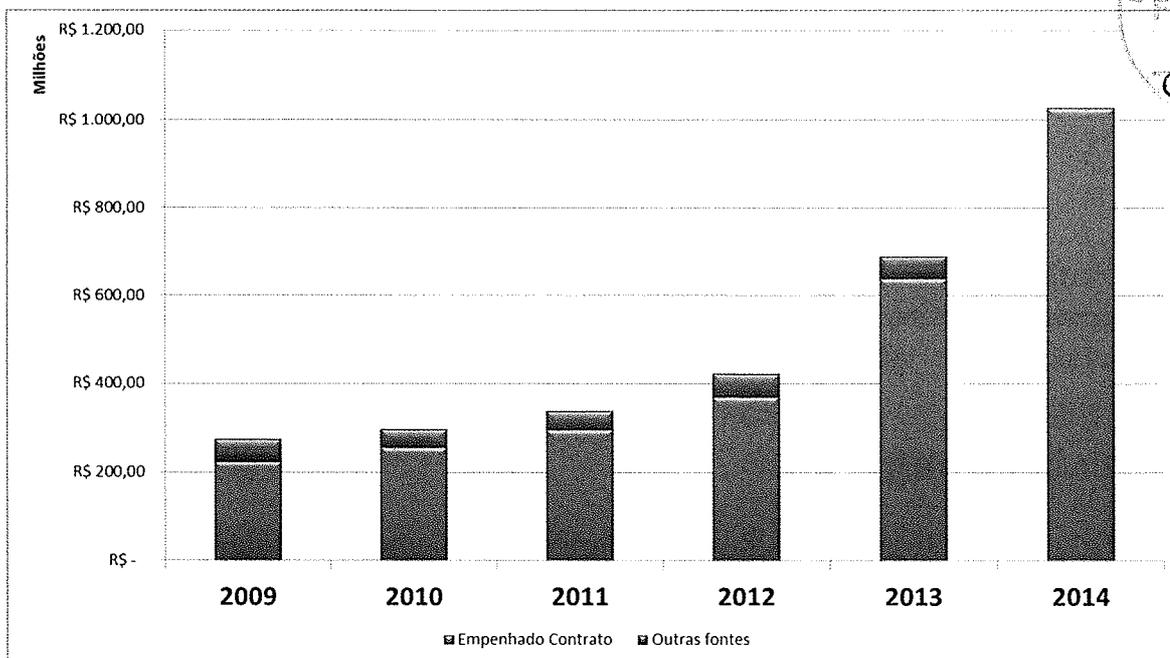
*A Lei 9637/98 estabeleceu o modelo de Organizações Sociais (OS) e previu que seria “criado, mediante decreto do Poder Executivo, o Programa Nacional de Publicização – PNP, com o objetivo de estabelecer diretrizes e critérios” objetivos para a gestão do modelo. No entanto, em 2013, o modelo alcança 15 anos de vida sem a devida regulamentação de que trata o art. 20 da Lei, o que dificulta a atuação do MCTI, como órgão supervisor, junto às Organizações Sociais. Nesse sentido, estabelecer os limites entre proporcionar aos cidadãos o controle social das ações de forma transparente sem engessar a gestão das organizações com excessos de normas que tragam inúmeras disfunções burocráticas que prejudicariam o foco nos resultados e o desenvolvimento do modelo, tem sido um desafio constante para este órgão supervisor. Assim, ressalta-se aqui a importância de maior regulamentação, por parte do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) - gestor do modelo OS, de forma a trazer maior segurança jurídica a esta Subsecretaria e às Organizações Sociais em geral*

(...)

*Frente ao exposto, sugiro o encaminhamento desta Nota Técnica e do Relatório Semestral da Comissão de Avaliação ao Senhor Subsecretário de Coordenação das Unidades de Pesquisa, para aprovação, e, posteriormente, ao Senhor Secretário-Executivo, para ciência do acompanhamento realizado junto ao CGEE, das recomendações dirigidas pela Comissão de Avaliação e das manifestações desta CGOS. Propõe-se ainda, para conhecimento, o encaminhamento desta Nota Técnica para os membros da CA, para os dirigentes da OS e para o representante do MCTI no Conselho de Administração do CGEE.*

*Fonte: Nota Técnica CGOS nº 35/2013, de 23/12/2013  
(grifos acrescidos)*

Apesar das dificuldades relatadas anteriormente e dos riscos consequentes dessas dificuldades, o orçamento disponível para as Organizações Sociais supervisionadas pelo MCTI vem paulatinamente aumentando, ultrapassando, em 2014, a cifra de R\$ 1 bilhão, conforme quadro a seguir:



**Figura 1: Orçamento do MCTI destinado às Organizações Sociais nos exercícios de 2009 à 2014.**  
 Fonte: Resposta aos itens 10 da SA 005/201405618 e 15 da SA 006/201405618.

Com o fito de minimizar a ausência de normatização, mais especificamente, do Decreto que cria o Programa Nacional de Publicização – PNP, referido no art. 20 da Lei nº 9637/1998, o MCTI criou um Grupo de Trabalho em 2011 e elaborou a Portaria MCTI nº 967/2011, de 21/12/2011. A referida Portaria disciplina as atividades de promoção, acompanhamento, avaliação e fiscalização dos contratos de gestão celebrados com organizações sociais e dá outras providências.

Mesmo diante do reconhecido esforço por parte do MCTI, esta Controladoria Geral da União entende que a ausência da normatização prevista no art. 20 da Lei 9637/1998, cuja competência para regulamentação é do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, é incompatível com o crescimento do volume de recursos públicos destinados às Organizações Sociais supervisionadas pelo MCTI.

Após a reunião de busca conjunta de soluções, ocorrida no dia 24/04/2014, o gestor apresentou, por meio do Ofício nº 283/2014 SEXEC/MCTI, de 03/06/2014, manifestação em relação a esta informação, a qual se transcreve a seguir:

*A informação apontada discorre, na verdade, sobre o fato de não existir ainda uma regulamentação (Decreto) elaborada para a Lei 9.637/1998. O MCTI, pela ausência deste decreto e pelo seu pioneirismo na gestão do modelo, elaborou uma Portaria (967/2011) própria para normatizar questões práticas não contempladas pela Lei e que deveriam estar neste decreto. Neste caso, fica claro que a questão crítica não é a decisão do MCTI sobre o aumento ou redução de recursos destinados às Organizações Sociais, já que esta decisão é pautada pelas políticas públicas vigentes e outras discussões*

*técnicas e políticas de mérito durante a construção da LOA de cada ano. O crescimento do montante alocado nas organizações sociais apenas reforça a necessidade da regulamentação da Lei, fora da alçada e gestão deste Ministério.*

Esta Controladoria concorda com o posicionamento do MCTI. Além disso, alerta todos os atores envolvidos para o excesso de risco que se corre em aumentar exponencialmente o montante de recursos públicos destinados às OS e não regulamentar a Lei nº 9637/1998.

### 1.1.1.2 INFORMAÇÃO

#### **Estoque e criticidade das Recomendações não atendidas emitidas pela Comissão de Avaliação do Contrato de Gestão celebrado entre o MCTI e o CGEE.**

##### **Fato**

Neste item, o trabalho de auditoria teve por objetivo analisar o estoque e a criticidade das Recomendações não atendidas emitidas pela Comissão de Avaliação – CA – do Contrato de Gestão MCTI/CGEE e endereçadas ao MCTI e ao CGEE.

Como as Recomendações estavam dispersas nos diversos Relatórios de Avaliação Semestral e Anual da referida Comissão, solicitou-se, por meio do item 06 da SA 004/201405618, a lista das Recomendações das CAs, tanto as consideradas atendidas quanto as não atendidas, desde o primeiro Relatório de Avaliação das referidas Comissões para cada Contrato de Gestão. Em resposta, no caso específico do CGEE, o gestor apresentou uma tabela contendo 41 recomendações emitidas pela CA, cuja situação de atendimento é apresentada a seguir:

<b>Status das Recomendações emitidas pelas CAs</b>	<b>Quantidade</b>	<b>Sub-totais</b>		
Atendida Relatório Anual 2011	4	<b>Atendidas</b>	12	29,3%
Atendida Relatório Anual 2012	1			
Atendida Relatório Semestral 2013	7			
Pendente	16	<b>Pendentes e não atendidas</b>	29	70,7%
Reformulada Relatório Anual 2011	3			
Reformulada Relatório Semestral 2011	9			
Reformulada Relatório Semestral 2013	1			
<b>Total Geral</b>	<b>41</b>			

Diante do quadro acima, observa-se que as Recomendações pendentes e não atendidas representam mais de 70% do total. Tal fato, para esta Controladoria, merece atenção e o máximo de esforço dos atores envolvidos neste processo, no sentido de providenciar o atendimento às referidas Recomendações.

É importante salientar que as fragilidades que esta CGU trata neste Relatório já foram objeto de Recomendação da CA. Por exemplo, há inter-relacionamento entre a



Constatação contida neste Relatório, que trata da avaliação da qualidade dos produtos do CGEE, e a Recomendação 40 da CA, que versa sobre a apresentação e discussão da proposta do Quadro de Metas do Plano de Ação de 2013 com a CA e representantes do MCTI.

47  
R

Esta Controladoria também entende que há Recomendações não atendidas que tratam de pontos críticos do Contrato de Gestão como, por exemplo, as que se lista abaixo:

*25. A Comissão sugere ao CGEE o estabelecimento de uma política de publicação com a criação de um comitê editorial, com vistas a haver uma maior aderência aos objetivos estratégicos pactuados no contrato de gestão. A Comissão constata que há uma diversidade de documentos que são regularmente produzidos, mas que na sua totalidade não deveriam ser considerados como publicações no sentido estrito.*

*26. A CA recomenda ao CGEE um esforço de melhoria da qualidade dos Relatórios Parcial e Final do Contrato de Gestão, com vistas a melhor adequação para o atendimento das necessidades de acompanhamento e avaliação desta CA, a saber:*

*- revisão da estrutura e conteúdo na apresentação do Relatório de Gestão para dar mais visibilidade à execução do contrato de gestão - ações e subações pactuadas, realizadas, interrompidas ou canceladas, etapas subsequentes e justificativas nas variações de execução física e financeira.*

*- apresentação de uma descrição mais precisa e padronizada do relato de cada uma das ações e subações desenvolvidas, além da descrição dos resultados obtidos de forma mais objetiva, com a definição clara dos produtos entregues e explicitação dos encaminhamentos e eventuais impactos alcançados, quando for o caso;*

*- no relato de cada ação/subação, fazer a diferenciação das atividades internas, da equipe técnica do CGEE, de eventos nacionais e internacionais, relacionados à temática da ação (workshop, seminários, palestras);*

*- revisão dos termos e conceitos adotados no Relatório para: produto, evento, reunião de especialistas;*

*- manifestação do demandante sobre o resultado da atividade e produtos entregues, quando for o caso.*



R

27. *Promover reunião visando o aperfeiçoamento dos mecanismos de acompanhamento e avaliação do Contrato de Gestão (Anexo III), com a presença dos membros da CA. Espera-se que, com a reunião, sejam redefinidos a sistemática, as dimensões de avaliação a serem consideradas e os indicadores e metas a serem adotados.*

28. *Na pactuação dos Planos de Ação Anuais: a) Melhor qualificar a demanda das ações/subações e seus produtos nas Ementas, explicitando as motivações de natureza estratégica e/ou operacional, e a relação com os objetivos estratégicos do Contrato de Gestão; b) Melhorar a estimativa de custos das subações, especialmente no que se refere às linhas de ação de caráter contínuo (exemplo: Gestão Institucional e Disseminação da Informação).*

30. *A CA recomenda que o modelo de Termo de Referência, já adotado pelo CGEE para as Subações pactuadas, inclua em sua estrutura os seguintes itens: i) preâmbulo com o contexto identificando o propósito e o demandante; ii) Objeto; iii) Justificativa descrevendo, quando couber, os desafios e o conjunto de impactos estimados em termos de articulação com as políticas públicas da área de CT&I; iv) Produto a ser entregue; v) Equipe Executora; vi) Memória de cálculo; vii) Prazo de atendimento; viii) tipos de Indicador e ou procedimentos de avaliação.*

31. *A CA recomenda que os resultados das subações do CGEE em estudos propositivos devem conter um conjunto de recomendações articuladas com as políticas públicas de CT&I, ou outras políticas públicas, demonstrando a realização dos objetivos estratégicos do Contrato de Gestão.*

32. *Em complemento à recomendação “que o CGEE estabeleça uma prática de avaliação do produto final pelo demandante através de um formulário específico. Neste formulário, o demandante deverá avaliar o produto final utilizando escalas com conceitos, por exemplo, excelente, muito bom, bom, regular e insatisfatório”, a CA entende que*



*deve ser elaborado um formulário padrão para avaliação da satisfação do cliente e os impactos potenciais do produto em políticas públicas. (por exemplo: modo de prestação do serviço, qualidade da informação, tempo de resposta, resultados do serviço ou produto, consulta ao cliente). A CA considera que as subações do 3º e 4º Termos Aditivos, concluídas até 31/12/2012, sejam avaliadas pelos demandantes das subações contratadas. Ressalte-se que a avaliação pelo demandante deve ser um esforço contínuo e não apenas após o encerramento do conjunto de todas as subações dos Termos Aditivos pactuados.*

*33. A CA recomenda ao CGEE que apresente mais informações e justificativas sobre a transformação de subações em atividades (aprovação, conceito e estrutura das ações, formas de avaliação e metas de desempenho).*

*Fonte: Resposta ao item 06 da SA 04/201405618 (grifos acrescentados).*

### **1.1.1.3 CONSTATAÇÃO**

**Ausência de publicidade dos gastos realizados pelo CGEE, em desacordo com a Lei nº 12.527, de 18/11/2011, em especial ao estabelecido no art. 2º.**

#### **Fato**

Neste item, o trabalho de auditoria teve por objetivo analisar a publicidade no âmbito dos Contratos de Gestão firmados entre o MCTI e as Organizações Sociais que estão sob supervisão deste Ministério. Para isso, selecionou-se para análise, por meio de amostragem não probabilística, estabelecendo como critérios a criticidade, a relevância, e a materialidade envolvidas, o Processo nº 01200.001681/2010-10, cujo assunto é a “Celebração do novo Contrato de Gestão do Centro de Gestão e Estudos Estratégicos – CGEE-OS”.

O referido Contrato de Gestão prevê a instituição de Comissão de Avaliação, a qual foi instituída pela Portaria MCTI nº 891/2011, de 25/11/2011. Durante a análise processual, foi detectada a seguinte Recomendação emanada pela Comissão de Avaliação do Contrato de Gestão:

A Comissão sugere ao CGEE o estabelecimento de uma política de publicação com a criação de um comitê editorial, com vistas a haver uma maior aderência aos objetivos estratégicos pactuados no contrato de gestão. A Comissão constata que há uma diversidade de documentos que são regularmente produzidos, mas que na sua qualidade não deveriam ser considerados como publicações no sentido estrito.

Diante desta Recomendação, que trata da publicação dos trabalhos do CGEE, procurou-se avaliar o cumprimento, na execução do Contrato de Gestão em análise, da Lei nº 12.527/2011, de 18/11/2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação - LAI. Primeiramente, cumpre-nos indicar a seguir alguns trechos da LAI:

*Art. 1º Esta Lei dispõe sobre os procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com o fim de garantir o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal.*

*Art. 2º Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, às entidades privadas sem fins lucrativos que recebam, para realização de ações de interesse público, recursos públicos diretamente do orçamento ou mediante subvenções sociais, contrato de gestão, termo de parceria, convênios, acordo, ajustes ou outros instrumentos congêneres.*

*Parágrafo único. A publicidade a que estão submetidas as entidades citadas no caput refere-se à parcela dos recursos públicos recebidos e à sua destinação, sem prejuízo das prestações de contas a que estejam legalmente obrigadas.*

*Art. 3º Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes:*

*I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;*

*II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;*

*III - utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;*

*IV - fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública;*

*V - desenvolvimento do controle social da administração pública.*

*(...)*

*Art. 5º É dever do Estado garantir o direito de acesso à informação, que será franqueada, mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão.*

*Art. 6º Cabe aos órgãos e entidades do poder público, observadas as normas e procedimentos específicos aplicáveis, assegurar a:*

*I - gestão transparente da informação, propiciando amplo acesso a ela e sua divulgação;*

*II - proteção da informação, garantindo-se sua disponibilidade, autenticidade e integridade; e*



III - proteção da informação sigilosa e da informação pessoal, observada a sua disponibilidade, autenticidade, integridade e eventual restrição de acesso.

(...)

**Art. 8o É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.**

§ 1o Na divulgação das informações a que se refere o caput, deverão constar, no mínimo:

I - registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público;

II - registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros;

**III - registros das despesas;**

**IV - informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados;**

**V - dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades; e**

VI - respostas a perguntas mais frequentes da sociedade.

(...)

(grifos acrescidos)

Percebe-se, com a leitura dos trechos grifados, que a LAI representa uma mudança de paradigma em matéria de transparência pública, pois estabelece que o acesso seja a regra e o sigilo, a exceção.

Tendo em vista que as entidades privadas sem fins lucrativos que celebram contrato de gestão com o Poder Público estão expressamente sob tutela da LAI, a equipe de auditoria acessou, em 20/03/2014 às 10h40min, o sítio do CGEE em [www.cgEE.gov.br](http://www.cgEE.gov.br), tendo a expectativa de encontrar todos os estudos, artigos, relatórios, enfim, todos os produtos elaborados pelo Centro e pagos com recursos públicos transferidos por meio do Contrato de Gestão.

Após prospecção no conteúdo disponível no sítio eletrônico do CGEE, utilizando-se como parâmetro o período entre os exercícios de 2010 a 2013, período de vigência do Contrato de Gestão em análise, encontrou-se 68 trabalhos publicados, dentre os quais se incluem revistas, estudos e workshops. Fazendo uma correlação entre o volume de recursos públicos aportados para o CGEE e a quantidade de produtos publicados no sítio do Centro no período especificado, apresentamos a seguinte tabela:

**Tabela 1: Relação entre o volume de recursos orçamentários, a quantidade de ações pactuadas e a quantidade de produtos publicados pelo CGEE em seu sítio.**

Exercício	Nº do Termo Aditivo	Volume de recursos (R\$)	Quantidade de Ações pactuadas	Quantidade de Produtos publicados no sítio do CGEE
2010	1	R\$ 16.828.037,95	24	**
2011	2*	R\$ 0,00	N/A	**
2011	3	R\$ 32.850.000,00	36	**
2011	4	R\$ 34.050.000,00	38	**
2012	5	R\$ 29.450.000,00	28	**
2012	6	R\$ 36.600.000,00	33	**
2013	7	R\$ 39.950.000,00	35	**
	Total	R\$ 189.728.037,95	194	68

Fonte: Resposta ao item 08 da SA 005/ 201405618

\* No 2º Termo Aditivo, não houve pactuação de recurso financeiro, mas apenas prorrogação da vigência das Ações e Subações do 1º Termo Aditivo.

\*\* Impossível associar o quantitativo ao volume de recursos

Neste ponto, cumpre-se informar que devido à ausência de informações detalhadas, tanto no Processo Físico quanto no sítio eletrônico do CGEE, relativas à data exata da produção do produto publicado e à qual Termo Aditivo, Meta, Ação, Subação estava aquele produto atrelado, optou-se por apresentar a tabela com sua última coluna vazia, apenas contabilizando o total de produtos encontrados. Em consequência dessa aproximação necessária ao trabalho de auditoria, pois não há dados suficientes tanto no Processo Físico quanto no sítio do CGEE que se permita fazer de outra forma esta análise, pode-se afirmar que o volume de recursos públicos por produto está subestimado em relação ao seu custo real, pois, especificamente no exercício de 2010 houve a assinatura de 2 Termos Aditivos, quais sejam, o 17º Termo Aditivo do Contrato de Gestão 2002-2010 MCTI-CGEE, de 24/02/2010, com ações a serem finalizadas até 30/06/2010, e o 1º Termo Aditivo do Contrato de Gestão 2010-2016 MCTI-CGEE, de 30/07/2010, com 35 ações a serem finalizadas até 30/12/2010. Portanto, parte dos produtos publicados em 2010 foram frutos de metas e recursos públicos oriundos do Ciclo de Termos Aditivos dos Contratos de Gestão do período de 2002 a 2010.

Dito de outra maneira, dentre os 68 produtos encontrados no sítio, pode-se dizer que este número seja ainda menor, pois as publicações de 2010 parte delas foi paga com recursos do 17º Termo Aditivo do Contrato de Gestão 2002-2010 MCTI-CGEE, de 24/02/2010, o que implicaria custo ainda maior por trabalho publicado. Considerando-se a hipótese acima explanada e dividindo-se o total de produtos publicados no sítio do CGEE pelo total de recursos transferidos por meio dos Termos Aditivos, chega-se a

estimativa de que cada produto publicado deve ter custado, em média, aos cofres públicos a cifra de R\$ 2,8 milhões, aproximadamente.

50  


Por sua vez, os Relatórios de Execução do Contrato de Gestão para os exercícios de 2013, 2012, 2011 e 2010 do CGEE, informam que as ações, subações e atividades executadas nos referidos exercícios resultaram em 1.659 produtos, dentre publicações, Notas Técnicas, Reuniões e Workshops. Fazendo um paralelo entre os produtos encontrados no sítio eletrônico e os listados nos Relatórios de Execução de 2010 a 2013 pelo CGEE, chega-se a, aproximadamente, 4% de produtos produzidos e publicados em seu sítio eletrônico.

Até mesmo o próprio CGEE, no seu sítio, ressalta a importância da ampla divulgação, disseminação e circulação das informações, elencando-a, inclusive, como o seu principal elemento de trabalho, conforme se nota de trecho transcrito a seguir:

*A informação e a difusão do conhecimento devem realizar-se pela divulgação e ampla circulação dos resultados dos trabalhos e por atividades relacionadas à produção, sistematização e disseminação de dados científicos e informações para apoio ao processo de tomada de decisão, principalmente no domínio de CT&I.*

*Informação é o principal elemento de trabalho do CGEE. A sua aquisição, tratamento e disseminação são constitutivos da atuação do Centro na melhoria da qualidade da tomada de decisão associada a temas ligados a C,T&I de interesse nacional.*

*As atividades de editoração do CGEE baseiam-se na interação entre o planejamento e a concepção de suas publicações, assim como os propósitos de atuação nas áreas de prospecção, avaliação, desenvolvimento regional, interação universidade-empresa, divulgação, interlocução e articulação do Sistema Nacional de Inovação (SNI).*

*(Fonte: <http://www.cgee.org.br/linhas/disseminacao.php>, acessada em 20/03/2014, às 18:21, grifos acrescentados)*

A própria Lei nº 9.637/1.998, em seu art. 20, determina que o controle social seja uma das diretrizes do Programa Nacional de Publicização – PNP, conforme se segue:

*Art. 20. Será criado, mediante decreto do Poder Executivo, o Programa Nacional de Publicização - PNP, com o objetivo de estabelecer diretrizes e critérios para a qualificação de organizações sociais, a fim de assegurar a absorção de atividades desenvolvidas por entidades ou órgãos públicos da União, que atuem nas atividades referidas no art. 1o, por*





*organizações sociais, qualificadas na forma desta Lei, observadas as seguintes diretrizes:*

*I - ênfase no atendimento do cidadão-cliente;*

*II - ênfase nos resultados, qualitativos e quantitativos nos prazos pactuados;*

*III - controle social das ações de forma transparente.*

A CGOS/SCUP, por meio do item 04 da SA 003/201405618, também enfatizou a importância do controle social da seguinte maneira:

(...)

*Esta Coordenação-Geral lida com uma legislação específica que não se sobrepõe às demais e ainda, acrescenta elementos únicos (e.g. **controle social**) à moldura de governança.*

(...)

*O mecanismo de controle social, por sua natureza mais difusa e automática - em oposição a mecanismos mais concentrados e deliberativos -, foi privilegiado dentro do arcabouço teórico que embasou a reforma gerencialista dos anos 1990. O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado - PDRAE - cita explicitamente como objetivo para as atividades não-exclusivas do Estado a possibilidade de ser exercido sobre elas o **controle social** por intermédio da **participação democrática** dos diversos segmentos da sociedade nos Conselhos de Administração das Organizações Sociais.*

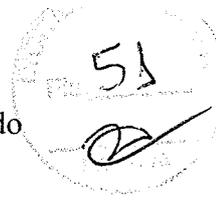
(...)

*O espírito do controle social previsto no PDRAE e materializado na Lei nº 9.637/1998 vai ao encontro do clamor social por democracia participativa, maior difusão do poder, eficiência econômica, automaticidade dos controles, aumento da esfera pública não-estatal.*

(...)

A equipe de auditoria entende que um dos pilares que fomentam o controle social é a própria transparência. Além disso, o Controle Interno, diante da obrigação constitucional contida no art. 74, II, de comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado, entende que o baixo percentual de publicação

dos produtos advindos do CGEE compromete o pleno exercício do referido mandamento constitucional.

51  


Outro gasto efetuado no âmbito do Contrato de Gestão analisado no qual não há a devida transparência refere-se às diárias e passagens. De 2010 a 2013, houve o repasse de, aproximadamente, R\$ 12,2 milhões para diárias e passagens relacionadas às subações pactuadas, conforme o Anexo VI dos Termos Aditivos do Contrato de Gestão CGEE/MCTI 2010-2016. Além do referido montante, há também outros valores utilizados para diárias e passagens, que constam no montante referente às despesas de custeio do Centro, que foram detalhadas apenas no Anexo VI – A do 4º Termo Aditivo. Nos outros Termos Aditivos, quais sejam, 1º, 3º, 5º, 6º e 7º, não houve detalhamento da despesa de custeio indicando quanto desta seria utilizada para diárias e passagens.

Ampliando a análise, a equipe visitou os sítios eletrônicos das outras Organizações Sociais supervisionadas pelo MCTI e que tiveram aporte de recursos públicos no exercício de 2013, quais sejam, o Instituto Nacional de Matemática Pura e Aplicada - IMPA, o Centro Nacional de Pesquisa em Energia e Materiais - CNPEM, a Rede Nacional de Ensino e Pesquisa – RNP, e o Instituto de Desenvolvimento Sustentável Mamirauá – IDSM.

No sítio do IMPA, endereço <http://www.impa.br>, acessado em 26/03/2014 às 11h26min, consta link “Acesso a Informação”, o qual apresentava as seguintes subseções: Estrutura Organizacional, Contrato de Gestão, Estatuto Social, Regulamentos e Relatórios, Auditorias, Convênios, Despesas, Licitações e Contratos, Lei de Acesso à Informação e Serviço de Informações ao Cidadão – SIC.

No sítio do CNPEM, endereço <http://www.cnpem.br/>, acessado em 02/04/2014 às 13h:40m, consta o link “Acesso à Informação”, o qual apresentava as seguintes subseções: Conselho de Administração, Diretoria, Estatuto, Orçamento, Plano de Carreira, Plano Diretor, Política de Inovação, Regimento Interno, Regulamento de Compras, Regulamento de Propriedade Intelectual, Contrato de Gestão, Histórico, Relatórios da Comissão de Avaliação e Relatórios do Contrato de Gestão.

No sítio da RNP, endereço <https://www.rnp.br/>, acessado em 02/04/2014 às 13h:46m, consta o link “Acesso à Informação”, o qual apresentava as seguintes subseções: Organização Social, Contrato de gestão, Comissão de Avaliação (CA), Conselho de Administração (CADM), Serviço de Informações ao Cidadão, Relatórios de Gestão, Publicações no Diário Oficial da União e Documentos relacionados.

No sítio do IDSM, endereço <http://www.mamiraua.org.br/>, acessado em 02/04/2014 às 13h:53m, consta o link “Acesso à Informação”, o qual apresentava as seguintes subseções: Projeto de pesquisa em execução, Vagas disponíveis, Licitações abertas, Relatórios de Gestão, Documentos constitutivos e Estrutura Organizacional.

Portanto, tendo em vista: a) o baixo percentual de publicação dos produtos resultantes do Contrato de Gestão MCTI e o CGEE; b) o montante considerável relacionado às diárias e passagens; c) a obrigação constitucional presente no art. 74, II; d) a aplicação da LAI às Organizações Sociais; e) a importância do controle social





salientado inclusive pela CGOS, a equipe de auditoria entende que há a necessidade de obrigar as Organizações Sociais a publicar integralmente os produtos elaborados no âmbito dos Contratos de Gestão com o MCTI nos quais houve a utilização de recursos públicos bem como incrementar a transparência em relação aos outros gastos, principalmente aqueles que tratam de diárias e passagens.

### **Causa**

- Insuficiência dos controles internos do MCTI, no que se refere à supervisão dos Contratos de Gestão, que mitigue a pequena quantidade de produtos publicados no sítio do CGEE em relação ao total de produtos que o Centro afirma ter produzido;

- Insuficiência dos controles internos do MCTI, no que se refere à supervisão dos Contratos de Gestão, que mitigue a ausência de divulgação detalhada dos gastos relacionados aos produtos contratados com o CGEE, em especial aqueles referentes às diárias e passagens.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

O gestor, por meio do Ofício nº 283/2014 SEXEC/MCTI, de 03/06/2014, se manifestou da seguinte maneira:

*Entende-se que as OS já cumprem o disposto pela LAI quanto ao que deve ser publicado, na forma regulamentada pelo Decreto 7.724/2012. Ademais, em uma relação de **parceria** para fomento e execução de atividades, não cabe uma ação unilateral que “obrigue” a outra parte a adotar determinado procedimento, sem tratativas que busquem uma posição consensual sobre qualquer pacto a ser levado ao contrato de gestão. A questão crucial aqui é que o CGEE deveria disponibilizar a integralidade de seus produtos públicos ao público geral, e que, junto com o MCTI, implemente a política específica de tratamento para estudos estratégicos que não possam ser disponibilizados ao público geral.*

### **Análise do Controle Interno**

De forma diversa do MCTI, esta Controladoria entende que o Decreto nº 7724/2012, que regulamenta a LAI, não possui o condão de limitar a eficácia e abrangência da LAI, pois se assim o fosse, estaria sendo desrespeitado o princípio da hierarquia das normas. Com o fito de sanar tal divergência, a Coordenação-Geral de Auditoria das Áreas de Ciência e Tecnologia – DICIT consultou a Coordenação-Geral de Normas e Orientação para o Sistema de Controle Interno – GSNOR - quanto à aplicação da LAI às OS e a aparente dissonância entre a referida Lei e seu respectivo Decreto Regulamentar. Em resposta, inclusive já encaminhada à SCUP e à SEXEC do MCTI por meio do Ofício nº 14085/2014 DICIT/DI/SFC/CGU, a GSNOR concordou integralmente com o posicionamento da equipe de auditoria.

Quanto à imposição unilateral de obrigações ao CGEE, há de se salientar que este, enquanto entidade privada sem fins lucrativos não qualificada como Organização



Social estaria sob a tutela apenas do regime jurídico de Direito Privado. Entretanto, quando se qualifica como Organização Social mediante Decreto Presidencial, e, posteriormente, assina o Contrato de Gestão com o MCTI, passa a se submeter a um regime jurídico híbrido, parte privado e parte público. A LAI, conforme expresso em seu art. 2º, 3º e 8º, faz parte do regime jurídico público o qual as OS se submetem.

52  
P

Por fim, em relação à necessidade do MCTI estabelecer uma política específica de tratamento para estudos estratégicos que não possam ser disponibilizados ao público geral, esta equipe de auditoria entende que não há a necessidade de se estabelecer procedimentos específicos, mas sim utilizar-se dos procedimentos já regulamentados no Capítulo IV da LAI e no Capítulo V do Decreto nº 7724/2012.

#### **Recomendações:**

Recomendação 1: Que a SCUP inclua em todos os Contratos de Gestão firmados no âmbito do MCTI, bem como em seus aditivos, cláusula expressa que obrigue a Organização Social a dar publicidade à sociedade dos produtos e dos gastos realizados no âmbito dos referidos Contratos, conforme prescrito pela LAI.

#### **1.1.1.4 CONSTATAÇÃO**

**A sistemática de avaliação do Contrato de Gestão do CGEE não contempla critérios de qualidade, o que contraria determinação expressa do inciso I do art. 7º da Lei nº 9.637/1.998, de 15/05/1998.**

#### **Fato**

Neste item, o trabalho de auditoria teve por objetivo analisar a sistemática de avaliação dos Contratos de Gestão firmados entre o MCTI e as Organizações Sociais supervisionadas por aquele Ministério. Para isso, selecionou-se para análise, por meio de amostragem não probabilística, estabelecendo como critérios a criticidade, a relevância, e a materialidade envolvidas, o Processo nº 01200.001681/2010-10, cujo assunto é a “Celebração do novo Contrato de Gestão do Centro de Estudos Estratégicos – CGEE-OS”.

O referido Contrato de Gestão apresenta Comissão de Avaliação (CA), composta por especialistas que, por mandamento do art. 8º, § 2º da Lei 9.637/1.998, apresenta notória capacidade e adequada qualificação, a qual compete analisar os resultados atingidos com a execução do contrato de gestão. A Portaria MCTI nº 891/2011, de 25/11/2011, que instituiu a referida CA, além de definir quais membros a compõem, também conferiu competências para aquela CA, dentre as quais, destacam-se as seguintes:

*Art. 3º A CA reunir-se-á ordinariamente para realizar o acompanhamento semestral e para a avaliação anual e, extraordinariamente, sempre que necessário.*

*§1º Na reunião semestral de acompanhamento a CA realizará o monitoramento da execução das ações e do potencial de atingimento das metas e indicadores anuais;*

**§2º Na reunião anual de avaliação a CA fará a verificação e análise do grau de atingimento das metas e indicadores pactuados, considerando o cumprimento dos prazos estabelecidos e a sistemática de avaliação.**

*Art. 4º As competências da Comissão de Avaliação - CA estão ancoradas na Lei nº 9.637, de 1998, no Contrato de Gestão e especificadas nesta Portaria de nomeação, cabendo-lhe:*

**I - analisar os relatórios de gestão e avaliar os resultados e metas alcançados pela OS, à luz dos objetivos do contrato de gestão, bem como as justificativas que porventura vierem a ser apresentadas em caso de não-consecução de metas e resultados;**

**II - propor, se for o caso, a revisão de indicadores e metas, bem como recomendar ações corretivas ou incrementais na sistemática de avaliação, no plano de ação, no cronograma de desembolso, dispositivos contratuais e nos relatórios de gestão.**

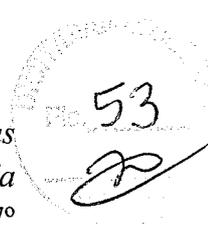
**III - emitir relatório de acompanhamento semestral, apresentando o monitoramento da execução das atividades do Plano de Ação e do potencial de cumprimento das metas anuais e indicadores pactuados, com análise dos problemas e gargalos e proposição de sugestões e recomendações para subsidiar correções de rumo;**

**IV - emitir relatório anual conclusivo de avaliação dos resultados, de que trata o §2º do art. 8º da Lei nº 9.637, considerando, quando for o caso, as recomendações do acompanhamento semestral bem como a análise de subsídios e de suportes prestados aos trabalhos da CA;**

*(grifos acrescidos)*

Durante a análise processual, observou-se que o Relatório Anual de Avaliação do Contrato de Gestão do CGEE para o exercício de 2013, que avaliaria o 7º Termo Aditivo, cuja celebração se deu em 20/11/2013, ainda não havia sido emitido pela CA. Há de se observar o curto espaço de tempo entre a data da celebração do termo aditivo e a data de início dos trabalhos de campo da Auditoria Anual de Contas, 10/03/2014. Já no Relatório Semestral de Avaliação do Contrato de Gestão do CGEE em 2013, a Comissão conclui o Relatório da seguinte forma: “a Comissão considera que a redefinição dos conceitos e da organização dos esforços do CGEE em Subações e Atividades, bem como a assinatura tardia do 7º Termo Aditivo, dificultaram a

*estimativa do grau de realização e tendência de cumprimento, especialmente das Atividades. Uma avaliação mais aprofundada será realizada na Reunião Anual 2013 da CA, prevista para março de 2014".* Tendo em vista o fato de que a assinatura do 7º Termo Aditivo se deu há apenas 40 dias do final do exercício de 2013, a dificuldade apresentada pela CA no Relatório Semestral de Avaliação de 2013 e a ausência do Relatório Anual de Avaliação de 2013, a equipe de auditoria decidiu por analisar os Relatórios Semestral e Anual de Avaliação do Contrato de Gestão para o exercício de 2012, avaliando suas consequências para o exercício de 2013.



Inicialmente, a equipe observou que, no Relatório Semestral e Anual de Avaliação do Contrato de Gestão do CGEE de 2012, havia 12 Recomendações emitidas pela CA, algumas, na opinião da equipe de auditoria, com alta criticidade devido ao fato de envolver os seguintes assuntos:

- a) ausência de justificativa descrevendo, quando couber, os desafios e o conjunto de impactos estimados em termos de articulação com as políticas públicas da área de CT&I;
- b) ausência de tipos de indicador e ou procedimentos de avaliação;
- c) os resultados das subações do CGEE em estudos propositivos não apresentam um conjunto de recomendações articuladas com as políticas públicas de CT&I, ou outras políticas públicas, demonstrando a realização dos objetivos estratégicos do Contrato de Gestão;
- d) ausência de avaliação dos demandantes das subações contratadas;
- e) necessidade de mais informações e justificativas sobre a transformação de subações em atividades; e
- f) necessidade de apresentar e discutir a proposta do Quadro de Metas do Plano de Ação de 2013 com a CA e representantes do MCTI, seguindo o exemplo das comissões de Avaliação das outras Organizações Sociais, para que, entre outros objetivos, seja possível a realização da revisão de pesos para as metas, de acordo com a importância do produto final.

Apesar da referida criticidade, constava também, no Relatório Anual de Avaliação de 2012 que, *de acordo com a metodologia e sistemática de avaliação definidas nos anexos ao Contrato de Gestão 2010-2016, que o CGEE, ao obter a pontuação global 9,4, atingiu plenamente as metas pactuadas para o exercício de 2012.*

Diante deste fato, foi solicitado, por meio do item 06 da SA 004/201405618, de 19/03/2014, que a SCUP apresentasse a lista das Recomendações das CAs, tanto as consideradas atendidas quanto as não atendidas, desde o primeiro Relatório de Avaliação das referidas Comissões para cada Contrato de Gestão. Considerando o escopo do trabalho de auditoria, apresentam-se as Recomendações da CA para o Contrato de Gestão do CGEE para o exercício de 2012:



Tabela 1: Recomendações emanadas pela CA em 2012 para o Contrato de Gestão CGEE e MCTI

Recomendação da CA	Fonte	Estado de atendimento
<p>30. A CA recomenda que o modelo de Termo de Referência, já adotado pelo CGEE para as Subações pactuadas, <b>inclua em sua estrutura os seguintes itens: i) preâmbulo com o contexto identificando o propósito e o demandante; ii) Objeto; iii) Justificativa descrevendo, quando couber, os desafios e o conjunto de impactos estimados em termos de articulação com as políticas públicas da área de CT&amp;I; iv) Produto a ser entregue; v) Equipe Executora; vi) Memória de cálculo; vii) Prazo de atendimento; viii) tipos de Indicador e ou procedimentos de avaliação.</b></p>	<p>Relatório Semestral 2012</p>	<p>Pendente</p>
<p>31. A CA recomenda que <b>os resultados das subações do CGEE em estudos propositivos devem conter um conjunto de recomendações articuladas com as políticas públicas de CT&amp;I, ou outras políticas públicas, demonstrando a realização dos objetivos estratégicos do Contrato de Gestão.</b></p>	<p>Relatório Semestral 2012</p>	<p>Pendente</p>
<p>32. Em complemento à recomendação “que o CGEE estabeleça uma prática de avaliação do produto final pelo demandante através de um formulário específico. Neste formulário, o demandante deverá avaliar o produto final utilizando escalas com conceitos, por exemplo, excelente, muito bom, bom, regular e insatisfatório”, <b>a CA entende que deve ser elaborado um formulário padrão para avaliação da satisfação do cliente e os impactos potenciais do produto em políticas públicas. (por exemplo: modo de prestação do serviço, qualidade da informação, tempo de resposta, resultados do serviço ou produto, consulta ao cliente). A CA considera que as subações do 3º e 4º Termos Aditivos, concluídas até 31/12/2012, sejam avaliadas pelos demandantes das subações contratadas.</b> Ressalte-se que a avaliação pelo demandante deve ser um esforço contínuo e não apenas após o encerramento do conjunto de todas as subações dos Termos Aditivos pactuados.</p>	<p>Relatório Semestral 2012</p>	<p>Pendente</p>
<p>33. A CA recomenda ao CGEE que <b>apresente mais informações e justificativas sobre a transformação de subações em atividades</b> (aprovação, conceito e estrutura das ações, formas de avaliação e metas de desempenho).</p>	<p>Relatório Semestral 2012</p>	<p>Pendente</p>
<p>34. A CA recomenda que se avalie a possibilidade de estabelecer critérios de prioridade da execução de subações no Plano de Ação.</p>	<p>Relatório Semestral 2012</p>	<p>Atendida no Relatório Semestral 2013</p>
<p>35. Embora a CA tenha recebido a minuta de Nota Técnica sobre a revisão da sistemática de avaliação do Contrato de Gestão MCTI/FINEP/CGEE, bem como a CGOS e o CGEE tenham promovido encontros de trabalho e encaminhamentos, a reunião extraordinária com a CA ainda não foi realizada. A CA entende que esta reunião específica deve ser agendada para, no máximo, outubro/2012.</p>	<p>Relatório Semestral 2012</p>	<p>Atendida e reformulada no Relatório Semestral 2013</p>
<p>36. Incorporar, nos próximos relatórios, as informações complementares solicitadas pela CA ao Relatório de Execução do Contrato de Gestão.</p>	<p>Relatório Anual 2012</p>	<p>Atendida no Relatório Semestral 2013</p>



54  


37. Não contabilizar na linha de ação 3 “Apoio Técnico à Gestão Estratégica do SNCT&I” aquelas reuniões de especialistas realizadas como atividades inseridas no próprio desenvolvimento de estudos, análises e avaliações (linha de ação 1).	Relatório Anual 2012	Atendida no Relatório Semestral 2013
38. A CA recomenda um realinhamento da Linha de Ação 2 “Articulação”, no sentido de melhor adequar as subações e metas aos objetivos estratégicos do Contrato.	Relatório Anual 2012	Atendida no Relatório Semestral 2013
39. A CA recomenda ao MCTI que, ao celebrar com o CGEE o primeiro termo aditivo de 2013, <b>seja pactuada cláusula contratual prevendo a homologação da entrega dos produtos do Contrato de Gestão pelos demandantes. A CA, em acordo com as boas práticas de gestão de projetos, entende que a subação só pode ser dada como concluída no Plano de Ação após o ateste do recebimento pelo demandante aceitando o produto final.</b>	Relatório Anual 2012	Atendida no Relatório Semestral 2013
40. <b>Apresentar e discutir a proposta do Quadro de Metas do Plano de Ação de 2013 com a CA e representantes do MCTI, seguindo o exemplo das comissões de Avaliação das outras Organizações Sociais, para que, entre outros objetivos, seja possível a realização da revisão de pesos para as metas, de acordo com a importância do produto final.</b>	Relatório Anual 2012	Pendente
41. Agendar reunião extraordinária da CA para a primeira quinzena de junho para concluir a avaliação do processo de revisão da sistemática de Avaliação e encaminhamentos.	Relatório Anual 2012	Atendida no Relatório Semestral 2013

Fonte: Resposta ao item 06 da SA 004/201405618.

A equipe de auditoria entende que o atendimento a essas Recomendações contribui para incrementar a capacidade da CA em avaliar os resultados atingidos com a execução do contrato de gestão, conforme prescrito pelo § 2º, do art. 8º, da Lei nº 9.637/1.998, de 15/05/1998.

Mesmo com um conjunto de recomendações que buscam sanar impropriedades relacionadas com o modelo de Termo de Referência; o formato do resultado das subações; a avaliação do produto final pelo demandante; e ausência: de informações e justificativas sobre a transformação de subações em atividades, de critérios de prioridade da execução de subações, de informações complementares solicitadas pela CA, e de homologação da entrega dos produtos do Contrato de Gestão pelos demandantes, o CGEE obteve nota 9,4, em uma escala de 0 a 10, de acordo com os critérios estabelecidos nos Anexos III do 5º e 6º Termos Aditivos do Contrato de Gestão do CGEE.

Esta inconsistência é consequência da metodologia de avaliação do Contrato de Gestão do CGEE, pois, de acordo com os critérios definidos no Contrato de Gestão, para composição da nota, leva-se em consideração, apenas dois critérios, quais sejam, o



peso de cada subação e o valor de alcance da meta para a respectiva subação. Para fins de exemplificação, conforme consta no Relatório Anual de Atividades do CGEE em 2012, as metas estão atreladas a produtos tais como, produção de Nota Técnica, conclusão de um quantitativo predeterminado de subações, realização de reuniões com especialistas, edição e publicação de Revista, edição e publicação de trabalhos técnicos, dentre outros.

Nota-se assim que, de acordo com o critério de avaliação suprarrelatado, o que se leva em conta é a conclusão do que foi planejado para determinado Termo Aditivo. Não há, por exemplo, para a composição da nota final, critério algum que avalie a qualidade e a efetividade dos produtos entregues pelo CGEE, o que contraria o disposto no art 7º, inciso I da Lei nº 9637, transcrito a seguir:

*Art. 7º Na elaboração do contrato de gestão, devem ser observados os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade e, também, os seguintes preceitos:*

*I - especificação do programa de trabalho proposto pela organização social, a estipulação das metas a serem atingidas e os respectivos prazos de execução, bem como previsão expressa dos critérios objetivos de avaliação de desempenho a serem utilizados, mediante indicadores de qualidade e produtividade;.*

*(grifos acrescidos)*

É importante ressaltar que a Coordenação-Geral de Supervisão e Acompanhamento das Organizações Sociais (CGOS), Coordenação integrante da SCUP, vêm alertando o MCTI para a ausência de avaliação da efetividade e qualidade dos produtos entregues pelo CGEE, conforme se observa nos expedientes listados a seguir, todos constantes no Processo Físico analisado:

*Quanto a segunda nova recomendação (item a), a CA aponta que na pactuação dos Planos de Ação Anuais sejam mais bem qualificados a demanda e a estimativa de custos das ações/subações e seus produtos nas Ementas. Esta análise técnica chama a atenção para que a SEXEC e SCUP, junto a esta CGOS, estabeleçam ações de trabalho para desenvolver e implementar, ainda em 2012 os dispositivos de promoção anual dos contratos de gestão, estabelecidos nos artigos 9 e 10 da Portaria 967/2011. Nisto, refletir a especificidade do processo de contratualização com o CGEE para que a demanda melhor qualificada corrobore para aumentar o impacto das ações e ofereça parâmetros mais consistentes de avaliação da qualidade e efetividade das subações. Complementarmente, a melhora na estimativa de custos das*

subações pactuadas, ao reduzir saldos de execução financeira do Plano de Ação, também deve diminuir a pressão dos Órgãos de Controle para que esta CGOS realize, em desacordo com suas atribuições e competências, análise financeira das estimativas de gastos na realização de Termos Aditivos a este Contrato de Gestão.

55  


(grifos acrescidos)

Fonte: Nota Técnica CGOS-SCUP nº 08/2012, de 05/07/2012, presentes nas fls. 807 a 813 do Processo analisado.

*Para que seja dado pleno cumprimento aos artigos 10 e 11 da Portaria MCTI nº 967/2011 e 777/2012, e para melhor avaliação dos resultados alcançados pelo Contrato de Gestão MCTI/CGEE, esta análise técnica considera pertinente a recomendação da CA de que o MCTI institucionalize mecanismos de avaliação da qualidade dos produtos do Contrato de Gestão pelas unidades demandantes.*

(grifos acrescidos)

Fonte: Nota Técnica CGOS-SCUP nº 07/2013, de 23/05/2013, presente nas fls. 1.217 a 1.227 do Processo analisado.

*Com o objetivo de atender à recomendação de discutir a proposta do Quadro de Metas do Plano de Ação com a CA, este Ministério, por meio da Coordenação Geral de Supervisão e Acompanhamento das Organizações Sociais (CGOS), sugeriu à Comissão de Avaliação a criação de um Grupo de Trabalho com a participação do MCTI e dos membros da CA, para revisão do Quadro de Indicadores (Anexo III do Contrato de Gestão) e equacionamento da dificuldade em relação às dimensões de avaliação “efetividade, desenvolvimento institucional e qualidade dos processos e produtos”. A sugestão foi aceita pela CA, que aguarda a instituição e definição do Grupo de Trabalho para agendar a primeira reunião. Desta maneira, sugere-se à Administração Superior deste Ministério a convocação do Grupo de Trabalho para dar início a suas atividades na sequência da Reunião Anual de 2013, prevista para o mês de março, para que haja tempo hábil para inclusão do Quadro Reformulado no primeiro Termo Aditivo do ano.*

(grifos acrescidos)





Fonte: Nota Técnica CGOS-SCUP nº 35/2013, de 23/12/2013, presentes nas fls. 1.428 a 1.435 do Processo analisado.

Portanto, apesar: a) da criticidade dos assuntos que deram causa às recomendações emanadas pela CA e apresentadas na Tabela 1; b) da determinação expressa do inciso I, do art.7º, da Lei nº 9.637/98 de se estabelecer critérios objetivos de avaliação de desempenho do Contrato de Gestão mediante a utilização de indicadores de qualidade; e c) das Notas Técnicas da CGOS reforçando a importância desse Ministério institucionalizar mecanismos de avaliação da qualidade e efetividade dos produtos do Contrato de Gestão do CGEE, até o presente momento não houve implementação de medida prática que sanasse a referida deficiência da atual sistemática de avaliação do Contrato de Gestão por não considerar a qualidade e a efetividade dos produtos entregues e, por conseguinte, não possibilitar mensurar, de fato, os resultados obtidos pelo Contrato de Gestão MCTI/CGEE.

Assim, a equipe de auditoria é da opinião de que, apesar de constar no Processo Físico, página 1.228, a Homologação Ministerial, na qual o Ministro de Estado da Ciência, Tecnologia e Inovação, declara “cumprido o referido Contrato de Gestão, referente ao período de janeiro a dezembro de 2012”, não se pode assegurar com razoável certeza que os produtos entregues são detentores de qualidade e efetividade.

### **Causa**

Devido à diversidade e especificidade do objeto pactuado no Contrato de Gestão, há dificuldade do MCTI em se sistematizar a avaliação da qualidade dos resultados apresentados pelo CGEE no Contrato de Gestão CGEE/MCTI.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

O gestor, por meio do Ofício nº 283/2014 SEXEC/MCTI, de 03/06/2014, se manifestou da seguinte maneira:

*A redação do último parágrafo antes da Causa permite a interpretação de que o ato de homologação pelo Ministro seja questionável, quando na verdade se baseia em relatórios da Comissão de Avaliação, de Gestão da OS, assim como em análises técnicas e jurídicas internas. O processo de melhoria da supervisão e acompanhamento dos contratos de gestão é contínuo e o MCTI já se comprometeu a introduzir os indicadores de que trata o ponto. Assim, entendemos que a conclusão do texto da causa - que não se pode assegurar com razoável certeza que os produtos entregues sejam detentores de qualidade e efetividade - é consistente. A homologação ministerial, porém, tem a pretensão, de forma mais ampla, de assegurar o cumprimento do contrato. Os mecanismos de verificação do cumprimento (notadamente o Quadro de Indicadores e Metas - QIM) é que devem ser, e são, continuamente aprimorados, de modo que qualidade e efetividade sejam aferidas com cada vez mais acurada.*

## **Análise do Controle Interno**

A equipe de auditoria decidiu por ressaltar no presente Relatório o ato praticado pelo Ministro, que declara cumprido o referido Contrato de Gestão no exercício de 2012, com o fito de reforçar a discrepância entre a metodologia de avaliação definida no Contrato de Gestão, que, de modo impreciso, expede notas altas ao CGEE, fazendo com que a autoridade máxima do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação declare cumprido o Contrato de Gestão, e fatos observados pela equipe de auditoria mediante análise do material disponibilizado, como por exemplo, a alta criticidade das Recomendações emanadas pela CA e que continuam pendentes de atendimento. Inclusive, há recomendação da CA que trata da necessidade de revisão da metodologia de avaliação do Contrato de Gestão em comento. Destacam-se, ainda, as Notas Técnicas da CGOS e encaminhadas à SEXEC, alertando-a e reforçando a importância do MCTI institucionalizar mecanismos de avaliação da qualidade e efetividade dos produtos do Contrato de Gestão do CGEE. Portanto, de maneira objetiva, o que o presente Relatório questiona é a metodologia de avaliação do Contrato de Gestão e não o ato declaratório do Ministro.

### **Recomendações:**

Recomendação 1: Que a SCUP inclua, caso já não exista, nos Contratos de Gestão firmados no âmbito do MCTI a previsão de indicadores de qualidade na sistemática de avaliação de desempenho, conforme prescrito pelo art. 7º, I da Lei nº 9.637/1998 e pelo art. 28 da Portaria MCTI nº 967/2011.

## **1.2 CONTROLES INTERNOS**

### **1.2.1 Avaliação dos Controles Internos Administrativos**

#### **1.2.1.1 INFORMAÇÃO**

#### **Avaliação dos Controles Internos na CGOS/SCUP**

##### **Fato**

Neste item, o trabalho de auditoria teve por objetivo avaliar se a estrutura e os procedimentos de Controles Internos Administrativos adotados pela Coordenação-Geral de Supervisão e Acompanhamento das Organizações Sociais (CGOS), unidade da Subsecretaria de Coordenação das Unidades de Pesquisa (SCUP), asseguram o atingimento dos objetivos estratégicos da Unidade. Para realizar tal avaliação, a equipe de auditoria elaborou um roteiro para entrevista estruturada, realizou a entrevista e, por fim, solicitou documentos comprobatórios do que foi afirmado na reunião.

A referida entrevista ocorreu no dia 31/03/2014 às 16h:40m, na sala 589 do Edifício sede do MCTI, com duração aproximada de 1 hora. Estavam presentes 4 participantes: o Coordenador da Equipe de Auditoria e Analista de Finanças e Controle da Controladoria-Geral da União; a Coordenadora-Geral da CGOS/SCUP e Analista em Ciência e Tecnologia; o Assessor da Coordenadora-Geral da CGOS/SCUP e Analista em Ciência e Tecnologia; e o Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental lotado na CGOS/SCUP/SEXEC/MCTI.

Dentre os aspectos ressaltados pela equipe da CGOS/SCUP durante a entrevista e que se referem ao exercício de 2013, listam-se os seguintes aprimoramentos:

- a) em março, foram recebidos quatro novos servidores provenientes do concurso realizado em 2012 para o MCTI;
- b) houve a formalização de cinco metas institucionais para a CGOS;
- c) foi iniciado o trabalho de elaboração de um manual que sistematizará as atividades, as responsabilidades e os produtos dispostos na Lei nº 9637/1.998 e na Portaria MCTI nº 967/2011, o que, por exemplo, facilitará o trabalho das Comissões de Avaliação dos Contratos de Gestão;
- d) ocorreram duas reuniões para revisão de aprimoramento da Portaria MCTI nº 967/2011, incorporando novos processos que o gestor julga importante. O referido trabalho não foi concluído e será conduzido durante o exercício de 2014;
- e) houve a elaboração de uma planilha pelo Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, a qual auxilia os servidores no acompanhamento dos prazos de atendimento dos pedidos de LAI, de determinação de Acórdãos; e
- f) houve a sistematização em planilha de todo o acompanhamento das Recomendações da CGU para a CGOS e como meta para 2014, a Unidade prosseguirá na sistematização das Determinações e Recomendações do TCU, tornando-o mais fácil;

Diante das ponderações apresentadas pelos membros da CGOS/SCUP, solicitou-se, por meio do item 21 da SA 007/201405618, a apresentação dos seguintes documentos comprobatórios descritos na entrevista pela CGOS:

- a) o *checklist* fornecido pelo RH quando da apresentação dos novos servidores;
- b) os fluxogramas mapeados e formalizados dos processos de trabalho da CGOS;
- c) a formalização e o grau de cumprimento das cinco metas institucionais da CGOS para o exercício de 2013;
- d) a planilha que auxilia os servidores no acompanhamento dos prazos de atendimento dos pedidos de LAI, de determinação de Acórdãos;
- e) a planilha de pendências que é utilizada como previsão da prioridade da escala de atuação da CGOS;
- f) a planilha que sistematiza o acompanhamento das Recomendações da CGU; e
- g) outros exemplos de aprimoramento que ocorreram na gestão da CGOS no exercício de 2013.

Todos os documentos solicitados foram apresentados à equipe de auditoria. Ressalta-se que, para o item “g” listado acima, a CGOS exemplificou como aprimoramento da gestão no exercício de 2013, três Notas Técnicas que apresentam ao MCTI informações sobre a Comissão de Avaliação do Contrato de Gestão firmado entre a União e as seguintes Organizações Sociais: Rede Nacional de Ensino e Pesquisa –

Durante os trabalhos de campo, a equipe de auditoria analisou o processo que trata da celebração do novo Contrato de Gestão do Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE) – 2010 a 2016 e os Termos Aditivos nº 1 a 7 deste Contrato. A escolha da amostra composta apenas por esse Contrato de Gestão do universo de seis vigentes no exercício de 2013 – Instituto de Desenvolvimento Sustentável Mamirauá (IDSM); Centro Nacional de Pesquisa em Energia e Materiais (CNPEM); Associação Instituto Nacional de Matemática Pura e Aplicada (IMPA); Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE); Associação Rede Nacional de Ensino e Pesquisa (RNP); e Associação Brasileira de Pesquisa e Inovação Industrial (EMBRAPPI), este último firmado em 02/12/2013 – se efetuou por meio de amostragem não probabilística, estabelecendo como critérios a criticidade, a relevância, e a materialidade envolvidas, acrescida do fato de o CGEE está incluso no rol do Anexo I à Decisão Normativa TCU nº 132/2013 que estabelece as unidades jurisdicionadas que terão processos de contas do exercício de 2013 constituídas.

Em consequência deste trabalho, a equipe observou quatro situações relevantes que se referem aos Controles Internos Administrativos da CGOS, quais sejam:

1. em relação às Notas Técnicas – NT produzidas pela CGOS no exercício de 2013, que avaliam as Reuniões Semestral e Anual da Comissão de Avaliação do Contrato de Gestão MCTI/CGEE, a equipe de auditoria observou uma melhoria na qualidade do conteúdo destas Notas, nas quais a equipe da CGOS reforça a importância do esforço que a alta cúpula do MCTI e do CGEE devem empreender no sentido de dar maior atendimento às recomendações advindas daquela Comissão e sugere encaminhamento das NTs aos atores do MCTI envolvidos no processo;
2. em relação aos produtos resultantes do Contrato de Gestão MCTI/CGEE, a equipe observou a ausência da avaliação da qualidade destes, fato tratado em ponto específico deste Relatório;
3. em relação à publicidade, há um baixo percentual de publicação dos produtos e ausência de publicidade dos gastos relativos às diárias e passagens no âmbito do Contrato de Gestão MCTI/CGEE, o que dificulta a efetiva realização da supervisão deste Contrato de Gestão, fato tratado em ponto específico deste Relatório; e
4. há um considerável passivo de Recomendações não atendidas pela SCUP que está sendo tratado por meio dos Planos de Providências Permanente.

A equipe de auditoria entende que o fato nº 1 representa uma melhoria nos Controles Internos Administrativos da Unidade. Por outro lado, os fatos nº 2, 3 e 4 representam uma fragilidade nos Controles Internos Administrativos da CGOS.

## 1.2.2 AUDITORIA DE PROCESSOS DE CONTAS

### 1.2.2.1 INFORMAÇÃO

#### Situação das recomendações emanadas pela CGU à SCUP no exercício de 2013

## Fato

Neste item, a auditoria teve por objetivo avaliar o quantitativo e a situação das Recomendações emitidas por esta CGU à SCUP no exercício de 2013.

No referido exercício, a CGU executou uma Ação de Controle na SCUP, relativa à Auditoria Anual de Contas, em cumprimento às Decisões Normativas TCU nº 119/2012 e 124/2012. Nos trabalhos realizados nesta Auditoria, foi solicitado que o gestor informasse as melhorias ocorridas nos processos gerenciais e na gestão ocorridas no decorrer do exercício de 2012, em relação ao funcionamento dos Controles Internos da unidade. Pela análise da resposta apresentada, esta Controladoria concluiu, à época, que não houve modificações relevantes nos processos gerenciais e nos controle internos da SCUP, afetos à supervisão e acompanhamento dos contratos de gestão, que modificassem a opinião emitida no Relatório de Auditoria Anual de Contas referente ao exercício de 2011. Portanto, no Relatório de Auditoria Anual de Contas do exercício de 2012, esta Controladoria decidiu por não evidenciar novas constatações por se tratarem das mesmas condições já verificadas na auditoria do exercício de 2011.

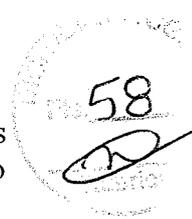
Sendo assim, em 2013, não houve a emissão de novas constatações para a SCUP por parte deste Órgão de Controle Interno.

Apesar da ausência de Recomendações em 2013, há um alto índice de Recomendações não atendidas, conforme ponto específico da parte gerencial deste Relatório, o que representa um risco alto na supervisão e acompanhamento dos contratos de gestão sob responsabilidade da SCUP. Além disso, no presente Relatório de Auditoria, esta CGU emitiu constatação relacionada à ausência de critérios de qualidade na sistemática de avaliação do Contrato de Gestão do CGEE, o que contraria determinação expressa do inciso I do art. 7º da Lei nº 9.637/1.998. Há de se reforçar que o referido fato constatado no exercício de 2013, também já foi constatado nos exercícios de 2011 e 2012, conforme quadro a seguir:

Exercício	Nº do Relatório	Constatação
2011	201203584	Que a SCUP defina modelo de declaração que <b>comprove</b> o recebimento e a <b>qualidade dos produtos</b> recebidos e que defina, em normativo, os responsáveis por essa declaração.
2012	201305986	Repetem-se as constatações do exercício anterior.
2013	201405618	Que a SCUP inclua, caso já não exista, nos Contratos de Gestão firmados no âmbito do MCTI a previsão de <b>indicadores de qualidade</b> na sistemática de avaliação de desempenho, conforme prescrito pelo art. 7º, I da Lei nº 9.637/1998 e pelo art. 28 da Portaria MCTI nº 967/2011.

Fonte: Relatórios nº 201405618, 201305986 e 201203584, com grifos acrescentados.

De acordo com os dados do quadro anterior, nota-se que há três exercícios consecutivos este Órgão de Controle Interno vem alertando a SCUP sobre o mesmo fato..



## **1.3 CONTROLES EXTERNOS**

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

#### **1.3.1.1 INFORMAÇÃO**

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

###### **Fato**

Neste item, o trabalho da equipe de auditoria teve como objetivo verificar a existência de Acórdãos do TCU com determinações à SCUP e respectivo acompanhamento por parte desta CGU.

Em pesquisa ao sítio eletrônico do TCU realizada em 04/06/2014, às 10h:20m, verificou-se que no exercício de 2013 não há registro de acórdãos dirigidos à unidade auditada com determinação expressa para exame e acompanhamento pelo Controle Interno.

## **2 GESTÃO OPERACIONAL**

### **2.1 AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS**

#### **2.1.1 RESULTADOS DA MISSÃO INSTITUCIONAL**

##### **2.1.1.1 INFORMAÇÃO**

##### **Avaliação dos indicadores de gestão da SCUP/MCTI**

###### **Fato**

Neste item, os trabalhos de auditoria objetivaram avaliar os indicadores apresentados pela Subsecretaria de Coordenação das Unidades de Pesquisa – SCUP no Relatório de Gestão do exercício de 2013 quanto a sua utilidade e mensurabilidade. Após pesquisa no referido Relatório, não foi encontrado relato dos referidos indicadores.

Assim, por meio do item 32 da SA 012/201405618, questionou-se o gestor sobre a existência de indicadores gerenciais institucionalizados no âmbito da SCUP e, em caso positivo, apresentar, para cada indicador, um breve relato; descrever sua utilidade; descrever sua mensurabilidade, contemplando aspectos de comparabilidade, confiabilidade, acessibilidade e economicidade; bem como justificar a ausência de tais indicadores no Relatório de Gestão. O gestor apresentou a seguinte resposta:

*Foram fixadas metas institucionais para o período de 1º de março de 2013 a 28 de fevereiro de 2014, para fins de pagamento da Gratificação de Desempenho de Atividade de Ciência e Tecnologia – GDACT, devida aos servidores ocupantes dos cargos efetivos, integrantes das carreiras de*



*Pesquisa em Ciência e Tecnologia, de Desenvolvimento e de Gestão, Planejamento e Infraestrutura em Ciência e Tecnologia, da Administração Central do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, através da Portaria MCTI nº 1.216, de 27.11.2013, cópia anexa.*

*Através da Portaria MCTI nº 480, de 06 de maio de 2014, foram divulgados e homologados os resultados quanto ao alcance das metas de desempenho institucional, aprovados por meio da portaria anterior citada, cópia apensa.*

*Informamos ainda, que por um equívoco na fase de revisão do Relatório de Gestão SCUP 2013, não foram incluídos os dados acima.*

*Fonte: Ofício nº 86/2014 – SCUP/MCTI, de 17/06/2014.*

Tendo em vista os anexos à resposta apresentada, mais especificamente a Portaria MCTI nº 1216, de 27/11/2013, observa-se que há indicadores e metas institucionais vinculadas aos processos gerenciais e atividades organizacionais do Gabinete da SCUP, da Coordenação-Geral de Supervisão e Acompanhamento das Organizações Sociais – CGOS e da Coordenação-Geral de Supervisão e Acompanhamento das Unidades de Pesquisa – CGUP. Como exemplo, pode-se apresentar a meta 30 – Realizar avaliação anual, por meio de reuniões *in loco* entre março e abril, da execução dos Contratos de Gestão das cinco Organizações Sociais vinculadas ao MCTI (CNPEM, CGEE, IDSM, IMPA e RNP), de acordo com seus respectivos Planos Diretores. Tal meta possui como indicador a seguinte fórmula: N° de acompanhamentos realizados / N° de acompanhamentos previstos.

Entretanto, a despeito da existência destas metas e indicadores, há de salientar que eles medem apenas o aspecto da eficácia, como o número de avaliações anuais realizadas, o número de acompanhamentos realizados, o número de discussões realizadas, dentre outros.

Portanto, conclui-se que a SCUP possui indicadores institucionalizados que medem a eficácia de seus processos gerenciais e suas atividades organizacionais. Entretanto, a equipe de auditoria entende que há oportunidade de melhoria no que se refere aos indicadores da SCUP, principalmente na instituição de novos indicadores que possam vir a medir outros aspectos de sua gestão, incluindo aspectos de eficiência e efetividade.

## **2.1.2 EFETIVIDADE DOS RESULTADOS OPERACIONAIS**

### **2.1.2.1 INFORMAÇÃO**

**Não atingimento das metas previstas para as Ações 2E63, 4192 e 007F sob a responsabilidade da SCUP/SEXEC/MCTI**

## Fato

O item 2.2.3.1 do Relatório de Gestão 2013 da Secretaria Executiva do MCTI traz informações sobre a execução das ações sob a responsabilidade da SCUP. Mediante análise das informações contidas no Relatório de Gestão da SEXEC, observou-se que as ações 2E63, 4192, 6702 e 007F possuíam alguma incongruência quanto à execução física ou financeira.

Em relação à Ação 2E63 – Pesquisa e desenvolvimento no Instituto Nacional de Pesquisa Oceanográficas e Hidroviárias - INPOH, a unidade declarou no Relatório de Gestão que, apesar de não ter havido execução financeira alguma, houve execução da meta física. Por meio do item 26 da SA 010/201405618, pediu-se justificativa para tal fato ao gestor, o qual respondeu da seguinte maneira:

*A execução de meta física presente no Relatório de Gestão da SEXEC é, na realidade, um erro formal no preenchimento do Relatório, no âmbito da SCUP, uma vez que o INPOH só existe enquanto associação civil, não foi qualificada pelo MCTI como Organização Social no exercício de 2013 nem, muito menos, assinou contrato de gestão com o MCTI. Portanto, não realizou pesquisa.*

Em relação à Ação 4192 – Pesquisa, Desenvolvimento e Aplicação da Luz Síncrotron sob a Coordenação do Centro Nacional de Pesquisa em Energia e Materiais - CNPPEM - OS, foi previsto inicialmente a realização de 227 estudos, conforme consta no anexo IV da LOA 2013. Entretanto, de acordo com o Relatório de Gestão 2013, teriam sido realizados 128 estudos. Por meio do item 27 da SA 010/201405618, pediu-se justificativa para tal fato ao gestor, o qual respondeu da seguinte maneira:

*O Relatório, por ser da SEXEC/MCTI, contempla apenas metas e resultados do órgão supervisor. No entanto, são dois os fomentadores, MCTI e FNDCT. Em consulta ao SigMCTI, encaminhada à CGU por meio digital em 22 de maio de 2014, observa-se que o CNPEM rateou as publicações de forma equivalente, 128 para cada fomentador. Porém, enquanto a meta do MCTI era de 227 publicações, a meta do FNDCT era de 20. Logo, no cômputo geral, foram 256 publicações para uma meta de 247.*

Em relação à Ação 007F – Contribuição à Associação Brasileira das Instituições de Pesquisa Tecnológica - ABIPTI, o valor apresentado pelo gestor no Relatório de Gestão diferia do valor retornado em consulta ao SIAFI Gerencial, conforme tabela a seguir:

Tabela 2 - Divergência entre os valores apresentados no Relatório de Gestão e os dados resultantes de pesquisa no SIAFI para a Ação 00F7.

	Dotação		Despesa			Restos a pagar inscritos 2013	
	Inicial	Final	Empenhada	Liquidada	Paga	Processados	Não processados
Relatório de Gestão	814.400,00	814.400,00	814.400,00	814.400,00	814.400,00		
Consulta ao SIAFI Gerencial	349.029,00	349.029,00	349.028,55	349.028,55	349.028,55		

Fonte: Relatório de Gestão da SEXEC e consulta ao SIAFI Gerencial.

Assim, por meio do item 30 da SA 011/201405618, questionou-se o gestor quanto à ausência de quadro específico na seção “A.2.2.3.2 – AÇÃO/SUBTÍTULOS – OFSS” do Relatório de Gestão da SEXEC que detalhe o crédito especial aprovado e executado cujo valor é R\$ 349.029, conforme a tabela 1. Por meio do Ofício nº 081/2014 SCUP/SEXEC/MCTI, o gestor respondeu que:

*O valor de R\$ 349.028,55, não foi informado no Relatório de Gestão, tendo em vista um equívoco na revisão final.*

Em relação ao valor de R\$ 814.400,00 apresentado pelo gestor no Relatório de Gestão da SEXEC, apesar de haver a Ação 007F – Contribuição à Associação Brasileira das Instituições de Pesquisa Tecnológica – ABIPTI específica para a referida finalidade, este recurso, na verdade, foi executado através da Ação 2000 - Administração da Unidade. Sendo assim, por meio do item 31 da SA 011/201405618, pediu-se para que o gestor apresentasse justificativa para o referido fato, o qual, por meio do Ofício nº 081/2014 SCUP/SEXEC/MCTI, apresentou a seguinte resposta:

*A Ação 00F7 - Contribuição à Associação Brasileira das Instituições de Pesquisa Tecnológica - ABIPTI foi transferida pela ASCAV para um Plano Orçamentário dentro da Ação 2000, PO nº 0002. Mas, no sistema, permaneceu a Ação 00F7 e o PO 0002 da Ação 2000. Toda a execução foi realizada no Plano Orçamentário da Ação 2000 (19.122.2106.2000.0001.0002). Os Planos Orçamentários e Ações referente às Contribuições (ABIPTI, ABC e SBPC) estão sob responsabilidade da CGUP/SCUP e ocorreu um equívoco na inclusão dos dados, tendo em vista que era Ação e passou a ser Plano Orçamentário dentro da Ação 2000. Informo ainda que a ASCAV regularizará, para o PLOA 2015, as Ações de contribuições no SIOP, que passarão para um novo programa.*

*Aproveitamos a oportunidade para destacar o Artigo 12, Inciso XXIX da Lei de Diretrizes Orçamentárias LDO nº 12.708, de 17.08.2012 (o projeto e a Lei Orçamentária de 2013 discriminarão, em categorias de programação específicas, as*

dotações destinadas: XXIX - às contribuições e anuidades a organismos nacionais com valor superior a R\$ 1.000.000,00).

60  
P

*Anexamos, também, os espelhos do SIOP da ação 00F7 e do Plano Orçamentário 002 da Ação 2000, ambos destinados a Contribuição a Associação Brasileira das Instituições de Pesquisa Tecnológica – ABIPTI, o que garante o objeto da execução, conforme descrição e caracterização.*

Portanto, em relação às Ações constantes no Relatório de Gestão 2013 da Secretaria Executiva do MCTI, que estão sob a responsabilidade da SCUP e que possuíam alguma inconsistência referente à execução física ou financeira, conclui-se que o gestor apresentou as justificativas cabíveis.

## **2.2 Programação dos Objetivos e Metas**

### **2.2.1 ORIGEM DO PROGRAMA/PROJETO**

#### **2.2.1.1 INFORMAÇÃO**

#### **Informação básica das principais ações sob responsabilidade da SCUP/SEXEC/MCTI.**

##### **Fato**

Neste item, o trabalho de auditoria teve por objetivo apresentar informações sobre as Ações sob responsabilidade da Subsecretaria da Coordenação das Unidades de Pesquisa – SCUP que foram objetos de avaliação por parte da equipe de auditoria, para contextualizar as análises registradas no presente relatório.

Trata-se das informações básicas da Ação 4475 – Desenvolvimento de Estudos de Prospecção e Gestão Estratégica no Centro de Gestão de Estudos Estratégicos - CGEE-OS, contida no Programa 2021 - Ciência, Tecnologia e Inovação. No levantamento dessas informações foram considerados os critérios de materialidade, relevância e criticidade, a vinculação finalística à missão da SCUP, e, principalmente, devido ao fato de o CGEE estar no rol das unidades jurisdicionadas que terão processos de contas constituídos para o exercício de 2013, conforme o anexo I à Decisão Normativa TCU nº 132, de 02/10/2013.

De acordo com o Cadastro de Ações da Lei Orçamentária de 2013, a Ação 4475 – Desenvolvimento de Estudos de Prospecção e Gestão Estratégica no Centro de Gestão de Estudos Estratégicos - CGEE-OS tem por finalidade:

- 1) a promoção e realização de estudos e pesquisas prospectivas de alto nível na área de ciência e tecnologia e suas relações com setores produtivos e de atividades de avaliação de estratégias e de impactos econômicos e sociais das políticas, programas e projetos científicos e tecnológicos; difusão de informações, experiências e projetos à sociedade; promoção a interlocução, articulação e interação dos setores de ciência e tecnologia e produtivo; desenvolvimento de atividades de suporte técnico e logístico a instituições públicas e privadas; e prestação de serviços relacionados a sua área de atuação; e



2) apoiar o processo de planejamento e de tomada de decisões em assuntos pertinentes à Política Nacional de Ciência e Tecnologia, em especial por meio da realização de estudos prospectivos e de atividades de avaliação de estratégias e impactos econômicos e sociais das políticas, programas e projetos científicos e tecnológicos.

De acordo com consulta ao SIAFI Gerencial, essa Ação equivale a 3,01% do total das Ações sob responsabilidade da SCUP no exercício de 2013 e é implementada por meio do repasse de recursos financeiros da União mediante Contrato de Gestão entre o MCTI e o CGEE.



## 1 GESTÃO OPERACIONAL

### 1.1 Programação dos Objetivos e Metas

#### 1.1.1 ORIGEM DO PROGRAMA/PROJETO

##### 1.1.1.1 INFORMAÇÃO

#### **Verificação das ações orçamentárias sob a responsabilidade da ASCOF.**

##### **Fato**

A equipe de auditoria, por meio do item 09 da Solicitação de Auditoria nº 001/201405619, de 28 de fevereiro de 2014, questionou a Unidade sobre a existência de ações orçamentárias sob sua responsabilidade com execução durante o exercício de 2013. A ASCOF, por meio do Ofício Nº 06/2014/MCTI/SEXEC/ASCOF, esclareceu que não há ações orçamentárias sob sua responsabilidade.

Porém, ao ser questionada sobre a Ação 2014 - Fomento à Pesquisa e Desenvolvimento em Áreas Básicas e Estratégicas – Nacional, que apresenta a ASCOF registrada na qualidade de responsável no SIAFI Gerencial (conforme consta no Relatório de Auditoria nº 201305982 – Auditoria anual de Contas 2012), a Unidade esclareceu que executa apenas uma parte da verba destinada à ação (relativa a despesas operacionais), e que a maior parte de sua execução encontra-se sob a responsabilidade da Financiadora de Estudos e Projetos – Finep, que atua como Secretaria Executiva do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – FNDCT. A ASCOF acrescentou que o fato de a Unidade aparecer como responsável pela ação “*tem por finalidade permitir melhor controle gerencial por parte da UG executora*”, e que o detalhamento de sua execução é apresentado nos Relatórios de Gestão da Finep.

## 1.2 AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS

### 1.2.1 SISTEMA DE INFORMAÇÕES OPERACIONAIS

#### 1.2.1.1 INFORMAÇÃO

#### **Imprecisão no preenchimento do Rol de Responsáveis no SIAFI.**

##### **Fato**

De acordo com a Seção VIII, item 3, subitem III da Instrução Normativa CGU nº 01, de 06/04/2001, a definição de responsabilidades é um princípio do controle interno administrativo. A fim de melhor identificar os agentes responsáveis pelos atos de gestão em um ano específico, o SIAFI incorpora módulo voltado para o registro desses agentes. O Manual do Rol de Responsáveis, elaborado pela Controladoria-Geral da União em 2008, sumariza essa situação da seguinte forma:

*Para efeito de responsabilização nos processos de tomada e prestação de contas, os agentes que exercem alguma das atividades (Naturezas de Responsabilidade) elencadas na IN*

*TCU, e em outras naturezas criadas para melhor identificar os agentes que direta ou indiretamente praticam atos de gestão, devem ter seus nomes registrados pelas unidades nesse módulo do SIAFI, de forma que, ao final do exercício, seja possível identificar os agentes e as naturezas de responsabilidade por eles exercidas.*

O assunto é ainda regido pela Instrução Normativa TCU nº 63, de 1º de setembro de 2010 (arts. 10 e 11). Dentre as atribuições desse Órgão de Controle Interno, por ocasião da Avaliação Anual de Contas, cabe verificar a completude e adequabilidade da peça Rol de Responsáveis com o estipulado na citada norma.

Da verificação da composição do rol de responsáveis da ASCOF, foram detectadas as seguintes incongruências no registro constante do SIAFI:

- Não consta o(a) substituto(a) da dirigente da ASCOF.
- O cargo da servidora portadora do CPF nº \*\*\*.758.861-\*\* está preenchido apenas como “Coordenadora”, sem especificar sua natureza;
- O cargo do servidor portador do CPF nº \*\*\*.886.071-\*\* está preenchido apenas como “Servidor Público”, sem especificação de seu cargo ou função na Unidade.

Durante a Reunião Conjunta de Busca de Soluções, realizada em 17/07/14, a questão foi levantada e a documentação apresentada foi considerada suficiente pela equipe de auditoria.

## **1.2.2 RESULTADOS DA MISSÃO INSTITUCIONAL**

### **1.2.2.1 INFORMAÇÃO**

**A ASCOF, em seu juízo de oportunidade e conveniência, optou em não adotar indicadores próprios.**

#### **Fato**

Por ocasião da auditoria de avaliação das contas do exercício de 2011 da ASCOF a equipe de auditoria consignou que na análise do Relatório de Gestão da ASCOF/MCTI- 2011, não constavam informações referentes ao item 2.4.7 da Portaria TCU nº 123/2011, o qual determinava que o gestor deverá apresentar os indicadores institucionais desenvolvidos pela UJ para medir os produtos, serviços e resultados alcançados pela gestão no exercício e que esses indicadores deverão vir acompanhados de explanação sucinta sobre as suas fórmulas de cálculo, considerando a sua utilidade e mensurabilidade.

À época, a ASCOF, por meio do Ofício 441/2012-SEXEC, de 30/08/2012, informou que iria analisar a pertinência e oportunidade de adotar indicadores institucionais próprios considerando as suas características operacionais e funcionais.



No Relatório de Auditoria CGU nº 201305982, referente à avaliação das contas de exercício de 2012, questionada sobre a existência de indicadores desenvolvidos pela ASCOF, a Unidade assim se manifestou:

62  
10

*(...)a Assessoria está avaliando a conveniência e a oportunidade de adotar o uso de indicadores institucionais próprios para aferir os produtos e resultados alcançados pela gestão, a cada exercício, cujo prazo para atendimento da recomendação é 01.08.2013.*

Tendo em vista a expiração do prazo, a equipe de auditoria voltou ao assunto no item 07 da Solicitação de Auditoria nº 001/201405619. A Unidade, por meio do Ofício nº 06/2014/MCTI/SEXEC/ASCOF, de 11 de março de 2014, manifestou-se da seguinte maneira:

*Conforme relatado no item 2 – A ASCOF verificou que não era pertinente adotar indicadores próprios, na medida em que as atribuições da UJ estão relacionadas ao assessoramento da Secretaria Executiva do MCTI no desempenho de suas atribuições e, especificamente no que tange ao FNDCT, conforme definido na IN nº 02 do FNDCT, de 22/12/2010.*

Muito embora consideremos que a adoção de indicadores para avaliar o atingimento dos objetivos seja uma ferramenta indispensável para qualquer gestor, verifica-se que a Unidade procedeu à avaliação solicitada pelo Órgão de Controle Interno e optou por não desenvolver indicadores, tendo em vista seu papel de assessoramento da SEXEC/MCTI.

## **2 CONTROLES DA GESTÃO**

### **2.1 CONTROLES INTERNOS**

#### **2.1.1 Avaliação dos Controles Internos Administrativos**

##### **2.1.1.1 INFORMAÇÃO**

#### **Controles internos administrativos da Unidade.**

##### **Fato**

Com o fito de avaliar se a estrutura e os procedimentos de Controles Internos Administrativos adotados pela Assessoria de Coordenação dos Fundos Setoriais (ASCOF) asseguram o atingimento dos objetivos estratégicos da Unidade, foram analisadas as informações disponibilizadas no Relatório de Gestão da unidade para o



*[Handwritten signature]*

exercício de 2013 e emitidas Solicitações de Auditorias (SA) sobre a execução das ações sob a responsabilidade da Unidade e os indicadores utilizados (ambos tratados em pontos específicos deste Relatório), bem como os mecanismos de controle concernentes à informação, comunicação e monitoramento relativos aos seguintes macroprocessos finalísticos:

- assessoramento e apoio à Secretaria-Executiva no planejamento e coordenação dos Fundos Setoriais destinados a financiar programas e projetos de desenvolvimento científico e tecnológico, em conformidade com as políticas e estratégias estabelecidas pelo Ministério;
- orientação e apoio do planejamento e da supervisão de estudos, visando o estabelecimento de normas e procedimentos dos Fundos Setoriais, bem como acompanhamento da evolução dos recursos a eles destinados;
- promoção da gestão dos Fundos Setoriais, no que se refere a sua implementação, acompanhamento de execução e avaliação;
- elaboração e divulgação dos calendários de chamadas públicas e outros instrumentos de seleção de propostas para ações dos Fundos Setoriais; e
- promoção e coordenação da articulação com as agências do Ministério e entidades relacionadas com as atividades dos Fundos Setoriais.

Sobre os produtos gerados pelos citados macroprocessos, a Unidade informou, por meio do Ofício nº 06/2014/MCTI/SEXEC/ASCOF, de 11 de março de 2014, que durante o exercício de 2013 foram realizadas um total de 39 (trinta e nove) reuniões dos 15 (quinze) Comitês Gestores existentes, que resultaram na elaboração de 71 (setenta e uma) chamadas públicas e 75 (setenta e cinco) encomendas verticais e transversais, perfazendo um total de R\$ 329.400.000 (trezentos e vinte e nove milhões e quatrocentos mil reais) autorizados no exercício de 2013. As citadas transferências encontram-se detalhadas em planilha eletrônica, que compõe o conjunto de papéis de trabalho desta auditoria, disponibilizada à equipe de auditoria.

Por meio da Solicitação de Auditoria nº 003/201405619, de 26 de março de 2014, foi solicitada toda a documentação relativa aos valores empenhados e gastos de quatro destas transferências, somando R\$ 69 (sessenta e nove) milhões, uma amostra de 1,8% do total autorizado. Os dados foram tempestivamente disponibilizados, indicando que a Unidade realiza um adequado controle administrativo das informações relativas aos gastos realizados pelos Fundos Setoriais.

Em relação ao atendimento das recomendações desta Controladoria-Geral da União e das determinações do TCU (assuntos também tratados em pontos específicos deste Relatório), indagada sobre a rotina de acompanhamento e monitoramento, a ASCOF informou que não possui um procedimento formalizado, delegando as demandas (que são recebidas pela Secretaria Executiva) a dois servidores. Estes elaboram as minutas que, aprovadas pelas chefias, seguem para os respectivos órgãos.

A Unidade informa ainda que também não possui um controle de percentual de atendimento das recomendações, nem instrumentos de identificação de gargalos e pontos críticos, devido ao baixo volume de pendências. A equipe de auditoria avalia que, embora não exista uma formalização, os procedimentos de controle da Unidade relativos ao assunto têm se mostrado suficientes e tempestivos, como comprova a documentação apresentada que integra os papéis de trabalho desta auditoria.

A Unidade também foi arguida sobre os gastos previstos e efetivamente executados, considerando as atividades desenvolvidas pela Assessoria. A Financiadora

de Estudos e Projetos – FINEP, que atua como Secretaria Executiva do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – FNDCT e possui Termo de Cooperação vigente com a ASCOF, liberou à Unidade examinada um total de R\$ 578.955,00 (quinhentos e setenta e oito mil, novecentos e cinquenta e cinco reais) para custeio das despesas operacionais relativas às reuniões dos Comitês Gestores dos Fundos Setoriais.

Durante o exercício de 2013, este valor alcançou um total de R\$ 135.059,51 (cento e trinta e cinco mil, cinquenta e nove reais e cinquenta e um centavos), tendo sido o restante devolvido à FINEP. Por meio do Ofício nº 03/2014/SEXEC-ASCOF, de 06 de fevereiro de 2014, a Unidade comunicou à Financiadora a devolução do restante dos recursos e detalhou os gastos realizados. Mediante solicitação por mensagem eletrônica, a documentação foi apresentada à equipe de auditoria e, do exame, não foram identificadas impropriedades.

Assim, do material disponibilizado e da oportunidade de interlocução com os gestores da unidade, conclui-se que os controles internos administrativos da Unidade são suficientes para assegurar o desempenho das atividades da ASCOF.

## 2.1.2 AUDITORIA DE PROCESSOS DE CONTAS

### 2.1.2.1 INFORMAÇÃO

#### Verificação do atendimento das recomendações recentes da CGU à Unidade.

##### Fato

A equipe de auditoria, por meio do item 02 da Solicitação de Auditoria nº 001/201405619, de 28 de fevereiro de 2014, questionou a Unidade sobre a implementação das recomendações emanadas pela CGU no Relatório de Auditoria nº 201203608. Sobre a implementação de indicadores próprios, a Unidade esclareceu que, após capacitação interna de três de seus servidores, optou por não adotar indicadores próprios passíveis de medição, “na medida em que as atribuições da UJ estão relacionadas ao assessoramento da Secretaria Executiva do MCTI no desempenho de suas atribuições”.

Em relação aos mecanismos formais para a detecção e prevenção de riscos (Constatação 2.2.2.1 do Relatório supracitado), a Unidade informou o que segue:

*A ASCOF visando atender às recomendações dos órgãos de controle capacitou três servidores lotados na Unidade por meio dos cursos de Gestão de Riscos e de Elaboração de Indicadores de Desempenho Operacional, ofertado pelo próprio MCTI. Após essa capacitação e durante exercício de elaboração de planejamento estratégico da Unidade verificou-se que não era pertinente adotar indicadores próprios passíveis de medição, na medida em que as atribuições da UJ estão relacionadas ao assessoramento da Secretaria Executiva do MCTI no desempenho de suas atribuições e, especificamente no que tange ao FNDCT, conforme definido na IN 02 do FNDCT, de 22/12/2010.*

*Conforme informado no Relatório de Gestão da UJ, em 2012 foi realizado um intenso trabalho de mapeamento do fluxo do processo de tomada de decisão e os procedimentos internos da ASCOF. A partir desse trabalho foi possível identificar com clareza os processos críticos para a consecução dos objetivos e metas das atividades sob responsabilidade da Unidade e verificar que não há riscos de fraudes e perdas nos processos internos, haja vista a segregação de funções, que pode ser verificada pelas operações que envolvem recursos do FNDCT e da UG, informados a seguir:*

- a) A ASCOF, como responsável pelo apoio aos Comitês Gestores, organiza as reuniões e elabora as atas de reuniões. Quando nessas reuniões são identificadas ações que autorizam a utilização dos recursos do FNDCT, gerando Termos de Referência (TR), estes são elaborados pelas áreas técnicas do MCTI e Agências, sob a supervisão da ASCOF, e devem estar de acordo com as decisões registradas nas atas dos colegiados. Estando em condições técnicas, a Assessoria envia formalmente os termos de referência às agências de fomento (CNPq e Finep) para implementação.*
- b) Além disso, os documentos normativos – portarias de nomeação dos membros dos Comitês Gestores, instruções normativas do Conselho Diretor – são avaliados pela Área Jurídica do MCTI, que presta o assessoramento à SEXEC/ASCOF.*
- c) A ASCOF não executa nenhum pagamento diretamente. No caso de passagens e diárias é responsável pela sua autorização (ordenador de despesas) e tem pleno controle sobre a execução. Nestas situações os pagamentos são realizados pela CGRL – Coordenação Geral de Recursos Logísticos do MCTI. Quando da realização de eventos específicos (realização de Seminários), a ASCOF utiliza o contrato firmado pelo MCTI e transfere os recursos para a CGRL. A gestão e fiscalização da ação são efetuadas por servidores da ASCOF nomeados por Portaria. Ressalta-se que atualmente a ASCOF não tem se utilizado deste contrato,*



64  
P

*pois as reuniões e seminários técnicos, têm sido realizados nas dependências do MCTI e/ou do CNPq.*

*Cabe ressaltar que para o desempenho das suas atividades, a Assessoria utiliza como normas e regulamentos a legislação do FNDCT e as específicas de cada Fundo Setorial; as Instruções Normativas estabelecidas pelo Conselho Diretor do FNDCT; o Regimento Interno e Manual Operativo dos Comitês Gestores; bem como, aquelas relacionadas com o serviço público federal e as internas do próprio Ministério; não cabendo no nosso entendimento, estabelecer normas específicas.*

*Com relação aos sistemas de informação, a ASCOF dispõe de um sistema informatizado para cadastro e monitoramento dos planos de investimentos anuais das ações apoiadas pelos fundos setoriais. As atividades internas seguem um fluxo conforme as ações demandadas para cumprimento das suas atribuições. A informação para tomada de decisão é constituída através de processos devidamente documentados em meio eletrônico e impressos. Os documentos estão disponibilizados em sistemas próprios armazenados no servidor do MCTI. Quanto às informações necessárias para tomada de decisão pelas diferentes instâncias, estas são fornecidas por meio de relatórios específicos, como por exemplo, relatório anual de atividades dos Fundos Setoriais elaborados pelos Secretários Técnicos; Plano Anual de Investimento dos Fundos Setoriais, apresentados nas reuniões do Conselho Diretor do FNDCT; dentre outros. Estes documentos também ficam disponibilizados em diretório compartilhado na rede interna do MCTI, para consulta. A rede é a principal ferramenta de comunicação utilizada pela ASCOF, na qual são disponibilizadas as informações e orientações para seu corpo funcional. As informações são atualizadas constantemente, algumas inclusive diretamente, como o planilhão – base de dados com informações sobre o Plano Anual de Investimentos – e o SIGCTI (escritórios virtuais). Vale registrar que as atas das reuniões de todos os colegiados são armazenados na rede e a versão impressa armazenada na Assessoria.*

*Visando aprimorar as ferramentas de informação foi viabilizada a integração da base de dados dos Fundos Setoriais com a Plataforma Aquarius com o propósito de integrar as informações existentes nos sistemas de informação do Ministério e de suas unidades para a produção de painéis de*



*conhecimento e de gestão. Esses painéis poderão ser acessados pelo público em geral na página da Plataforma Aquarius, no portal do MCTI, na internet, a ser disponibilizado brevemente.*

A equipe de auditoria entende que a mencionada capacitação interna de servidores e o trabalho de mapeamento do fluxo do processo de tomada de decisão e seus procedimentos internos auxiliam a Unidade a minimizar os riscos na medida em que estabelecem mais claramente suas competências, ainda que não atendam diretamente à recomendação exarada. Observe-se que o assunto está sendo monitorado via Plano de Providências Permanente.

## **2.2 CONTROLES EXTERNOS**

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

#### **2.2.1.1 INFORMAÇÃO**

#### **Verificação das determinações e recomendações do Tribunal de Contas da União à ASCOF durante o exercício de 2013.**

##### **Fato**

Por meio de pesquisa realizada no sítio eletrônico do TCU, a equipe de auditoria localizou o Acórdão 3440/2013 – TCU – Plenário, originário da sessão ordinária ocorrida em 04 de dezembro de 2013, que incluía em seu item 9.5 o que segue:

*9.5. determinar à Secretaria Executiva do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) que, no prazo de 360 (trezentos e sessenta) dias, juntamente com os Comitês Gestores dos Fundos Setoriais e a Assessoria de Coordenação do Fundos Setoriais (Ascof), formule e atualize os documentos de diretrizes estratégicas para todos os fundos setoriais, em consonância com as políticas e diretrizes estabelecidas especificamente para o FNDCT, de modo a permitir a realização das avaliações de resultado previstas nos arts. 5º, VII, alínea “a”, e VIII, e 9º, V, da Lei 11.540/2007”.*

Embora não tenha havido determinação expressa para manifestação do Controle Interno sobre o assunto, a equipe de auditoria observa que a Unidade apresentou comprovações documentais do atendimento da determinação.

