



COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR

AUDITORIA INTERNA

Relatório de Auditoria	AUD/FS/BS/05/2020 — 06 de novembro de 2020
Atividade do PAINT	Ação Extraordinária
Tipo/Modalidade	Auditoria de Avaliação (conformidade e operacional)
Destinatário	Presidência da Capes
Assunto	Avaliação da política de concessão e uso do cartão BB Pesquisa

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de **Relatório de Auditoria de Avaliação**, em sua versão final, realizada pela Unidade de Auditoria Interna da Capes, no uso das atribuições que lhe confere o art. 8º, incisos I, II, III e V do Estatuto da Capes, aprovado pelo Decreto nº 8.977, de 30 de janeiro de 2017, a Portaria GAB nº 220, de 27/9/2018, que dispõe sobre o estatuto da Unidade de Auditoria Interna da Capes, e a Ação de Auditoria Extraordinária, executada a partir de solicitação expressa da Presidência da Capes, conforme informações constantes na Ordem de Serviço 1 (SEI nº 1207242).
2. O trabalho de avaliação da política de concessão e uso do Cartão BB Pesquisa foi uma ação extraordinária, por não estar prevista no Plano Anual de Atividades de Auditoria Interna - PAINT/2020. Foi demandado por meio do Despacho GAB (SEI nº 1203264), de 18/05/2020, por meio do qual o Presidente da Capes solicitou:
 - a) avaliar a política de concessão e uso do cartão BB pesquisa, buscando possibilidade de aprimoramento da política, em apoio à gestão da entidade;
 - b) verificar os dispositivos contratuais que dispõem sobre eventual aplicação de penalidades ao Banco do Brasil, em face de possível inobservância de aspectos de segurança ou sigilo de informações;
 - c) avaliar o uso do cartão em tele, em especial no exterior, para identificar eventuais fragilidades internas e aprimorar ferramentas e procedimentos de controles internos para minimização de transtornos e o resguardo de recursos públicos envolvidos.
3. O presente relatório segue com a seguinte estrutura:
 - 3.1. Entendimento do contexto do objeto de auditoria.
 - 3.1.1. Histórico - contextualização dos contratos entre Capes e Banco do Brasil para oferta do serviço.
 - 3.1.2. Contrato nº 40/2013.
 - 3.1.3. Contrato nº 24/2019.
 - 3.1.4. Características do Contrato nº 24/2019.
 - 3.1.5. Manual Cartão BB Pesquisa/Capes.
 - 3.2. Objetivo e escopo desta auditoria.
 - 3.3. Metodologia utilizada.
 - 3.4. Relatório Preliminar de Auditoria 5 (SEI nº 1292954)
 - 3.5. Resultados das análises.
 - 3.6. Considerações finais
 - 3.7. Anexo I - Achados de Auditoria.
 - 3.8. Anexo II - Recomendações
 - 3.9. Anexo III - Fluxo da Concessão, Emissão, Entrega dos Cartões e Prestação de Contas Consolidado pela AUD.

ENTENDIMENTO DO CONTEXTO DO OBJETO DE AUDITORIA

4. O serviço Cartão BB Pesquisa é oferecido pelo Banco do Brasil S.A. e contratado pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), de forma contínua, desde 2013. O serviço consiste em cartão eletrônico de pagamento, na função crédito, para utilização pelos pesquisadores vinculados à Capes para aquisições de bens e serviços, inclusive via Internet, em estabelecimentos comerciais afiliados à rede da bandeira em que for processada, no Brasil e no Exterior. Os recursos repassados aos pesquisadores são oriundos do Auxílio Financeiro a Projeto Educacional ou de Pesquisa (AUXPE), regulamentado pela [Portaria Capes nº 59/2013](#).
5. A demanda da Presidência da Capes foi motivada pelo número considerável de possíveis fraudes ocorridas nos cartões, identificadas pelos portadores dos cartões (pesquisadores), em especial no primeiro semestre de 2020. Até a primeira quinzena de julho, a AUD recebeu das diretorias a informação de um total de 295 (duzentos e noventa e cinco) fraudes, sendo 267 (duzentos e sessenta e sete) em programa da Diretoria de Relações Internacionais (DRI), 22 (vinte e dois) da Diretoria de Avaliação (DAV), e 06 (seis) da Diretoria de Formação de Professores da Educação Básica (DEB). A fraudes foram relatadas no período de janeiro a maio de 2020, com exceção de 01 (um) caso no período de maio a julho de 2019. Os meses com mais casos de fraudes denunciadas foram abril e maio de 2020.
6. Com os relatos crescentes das fraudes, as diretorias finalísticas passaram a consultar a Coordenação-Geral de Execução Financeira, Orçamentária e de Contabilidade (CGOF) da Diretoria de Gestão (DGES) sobre como os pesquisadores deveriam proceder. A orientação repassada pela CGOF foi a mesma constante no Manual do Cartão BB Pesquisa - que no seu item "30. Transações Fraudulentas" dispõe:

Registrar ocorrência junto à Central de Atendimento do Banco do Brasil. O pesquisador deverá manter o controle mensal da utilização de seu cartão, pois o prazo de contestação é de até 90 dias a partir da data da transação.

7. Os comunicados de ocorrências de fraude aumentaram no referido período e sua grande parte foi realizada em estabelecimentos no país. As diretorias mais envolvidas nas tratativas relacionadas às fraudes foram as diretorias de Gestão e a de Relações Internacionais – DGES e DRI, que passaram a tomar medidas como a de solicitar ao Banco do Brasil o bloqueio da modalidade de compra no exterior, conforme relato da DRI no item 3.1 da Nota Técnica 20 SEI nº 1244904. Também no mesmo documento foi informada a iniciativa da DRI em solicitar à Diretoria de Tecnologia da Informação (DTI) a criação, no SCBA, do Comunicado de Fraude para que fosse possível acompanhar as fraudes ocorridas, sem prejuízo do comunicado direto ao Banco do Brasil por parte dos pesquisadores; foi também solicitada a inclusão de máscara no número do cartão (número do plástico) nos sistemas de pagamento da Capes para proporcionar mais segurança a essa informação. Foram ainda realizadas reuniões entre as diretorias DGES e DRI com a equipe do Banco do Brasil para identificar possíveis melhorias nos serviços prestados.

HISTÓRICO

Contrato nº 40/2013

8. Para a primeira contratação (volume de processo — SEI nº 1203810), foi analisado o processo em busca da motivação para o novo formato de repasse de recursos de auxílio a pesquisadores. Porém, não foram identificadas pela Auditoria Interna, nos documentos de planejamento da contratação, evidências claras das necessidades das áreas finalísticas ou da motivação para a demanda do serviço. O Memorando nº 038/2013-DGES/CAPES/MEC, de 27/08/2013 (pág. 3), que inicia o processo, trata do encaminhamento ao Gabinete da Presidência de minuta do contrato de fornecimento do cartão, justificando que:

Atualmente, o pagamento aos pesquisadores é feito por meio de depósitos em conta corrente aberta no Banco do Brasil, específica para o projeto da pessoa física responsável, não permitindo o acompanhamento tempestivo dos recursos repassados. O fornecimento dos cartões tem como objetivo trazer maior segurança, agilidade na utilização dos recursos e maior transparência, tendo em vista que será possível verificar os valores de cada transação, bem como, quando e em que estabelecimento essa ocorreu.

9. Pelo teor do memorando entende-se que segurança, transparência e possibilidades de controles sobre as transações foi a motivação para a busca pelo serviço, mas sem evidenciar de que maneira se obteria tais vantagens. O documento cita ainda norma da Secretaria do Tesouro Nacional que orienta este tipo de repasse de recurso, o art. 9 2, §12, inciso VII da IN STN nº 204/2004:

VII — Contas de Recursos de Apoio a Pesquisa: utilizadas em caráter excepcional, exclusivamente para movimentação, por meio de cartão, de recursos concedidos a pessoas físicas pra realização de pesquisas.

10. O contrato foi assinado em novembro de 2013 e publicado no Diário Oficial da União em 22/01/2014. Não foram identificados documentos relacionados ao acompanhamento da execução do contrato na Capes. Foram documentados apenas os procedimentos para renovação, por meio de termos aditivos, até o sexto termo, que teve vigência encerrada em 28/11/2019.

Contrato nº 24/2019

11. Com a proximidade do encerramento da vigência do Contrato nº 40/2013, nos meses de agosto e setembro de 2019 os representantes da DGES, DRI, DED, DEB, DPB assinaram de forma conjunta o Documento de Formalização de Demanda (SEI nº 1017104), documento este previsto na Instrução Normativa nº 5/2017 do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (atual Ministério da Economia). O Documento de Formalização de Demanda incluiu uma justifica sucinta:

1. Justificativa da necessidade da contratação:
A Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior- CAPES implementou, para facilitar o dia-a-dia dos beneficiários/portadores nos pagamentos de bens, serviços e demais despesas autorizadas, a utilização de Cartões para repasse de recursos.
A citada ação, vem permitindo o acompanhamento das despesas realizadas, facilitando a prestação de contas e conferindo maior segurança às operações financeiras realizadas. O Cartão é um meio de pagamento, que deve ser utilizado na função “crédito”, nos estabelecimentos credenciados na respectiva bandeira, dessa forma, proporciona ao beneficiário/portador, mais agilidade, controle e modernidade na gestão dos recursos.
Atualmente apesar de ser utilizado na função crédito, não há emissão/cobrança de fatura, já que as transações serão debitadas diariamente do valor disponibilizado para cada cartão.
Dessa forma, concluímos que a o serviço que ora se pretende contratar é necessário, já que com o avanço da tecnologia a utilização de cartão é muitas vezes a única forma de pagamento aceita.

12. A quantidade prevista era de 2.000 plásticos.

13. Documento mais completo é o Estudo Técnico Preliminar (ETP) DGES (SEI nº 1064315), pelo qual são indicados quais programas utilizariam o Cartão BB Pesquisa. Destacam-se alguns trechos:

(...)
ETP Item 1.1.2
No País, o Cartão BB Pesquisador, tem por objetivo operacionalizar a concessão de Auxílio Financeiro ao Pesquisador, facilitando a aquisição de bens necessários à atividade científica e tecnológicos. Podemos citar a operacionalização do Programa de Apoio à Pós-Graduação (PROAP), no que diz respeito aos repasses realizados. Destaca-se que o PROAP em sua concessão em 2019 fomentou 50 AUXPE, o que correspondeu ao montante de R\$V 3.511.986,29 (três milhões quinhentos e onze mil novecentos e oitenta e seis reais e vinte e nove centavos).

(...)
ETP Item 1.1.4
Atualmente os seguintes Programas de Fomento, fazem uso do Cartão BB Pesquisador para seus pagamentos:

Programa de Doutorado Interinstitucional - Dinter	32
Programa de Apoio a Eventos no País - PAEP	900/ano
Apoio a Redes de Pesquisa para Recuperação da Bacia do Rio Doce	8
Peó-Alerta	18
International Ocean Discovery Program - IODP	33
Desenvolvimento de Modelagem de Sistema Terrestre	30
CAPES/ANA - Mudanças Climáticas	14
CAPES/ANA - Pró-Recursos Hídricos	35
Acordo de Cooperação entre a Capes e o Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia (INPA)	1
Programa Acordo Capes/CNPq	1
Programa ITV - Acordo Capes/ITV	19
Programa de Apoio de Tecnologia Assistiva - PGPTA	44
Acordo Capes/INPE	2
Programa Ciência Forense - Edital 25/2014	1
Acordo de Cooperação Técnica Capes/USP	15
Combate ao Zika	79
Acordo Capes/COFEN	16
Educação em Direitos Humanos e Diversidades	5
Memórias Brasileiras	12
Programa de Apoio à Pós-Graduação e a Pesquisa Científica e Tecnológica em Desenvolvimento Socioeconômico no Brasil (PGPSE)	23
Prêmio Capes de Tese	8
Programa de Cooperação Acadêmica	101
PROCAD/AMAZÔNIA	80
Pró-Defesa IV	12

Acordo CAPES/FACEPE	60
Acordo CAPES/FUNCAP	60
Acordo CAPES/FUNDECT	20

(...)

1.1.14 Os projetos aprovados no âmbito dos programas da Capes apoiaram financeiramente, nos últimos cinco anos, quase sete mil pesquisadores e docentes de Instituições de Ensino Superior (IES) brasileiras, sejam públicas ou privadas sem fins lucrativos.

Exercício	Ativo	Inativo	Valor repassado (R\$)
2014	384	0	9.822.439,00
2015	288	0	192.245.346,00
2016	1.314	1	211.837.921,00
2017	2.001	1	691.172.544,00
2018	2.493	0	1.464.091.512,00
2019	510	0	956.340.327,00
Total	6.990	2	3.525.510.089,00

1.2 O apoio financeiro da Capes objetiva a aquisição de bens e serviços, por parte dos pesquisadores, que possibilitam a manutenção dos projetos aprovados, além de missões de trabalho no exterior.

1.2.1 Antes de 2014, a sistemática para o repasse dos recursos passava pela abertura de conta especial no Banco do Brasil e a solicitação de cheques. Este processo incluía uma carta emitida pela Coordenação-Geral de Orçamento e Finanças (CGOF) da Capes, que era enviada ao pesquisador, por via postal, para que este pudesse se dirigir a uma agência do Banco do Brasil e abrir a conta, chamada conta-pesquisador.

1.2.2 A manutenção da utilização do Cartão BB Pesquisa faz-se necessária frente a significativa melhoria na qualidade dos serviços que esta presta à sociedade no tocante à sua missão, com o treinamento e aperfeiçoamento de pessoal de nível superior. A não utilização do cartão como modalidade de repasse implicava, cotidianamente, em problemas para a efetivação do recebimento de recursos pelos beneficiários sob a responsabilidade desta Fundação, o que ocasionava fragilidade no exercício de suas atribuições de financiamento e acompanhamento da realização de missões de trabalho por docentes e pesquisadores brasileiros no exterior.

(...)

ETP Item 2 e subitens

2. REQUISITOS DA CONTRATAÇÃO

2.1 O Cartão BB Pesquisa/CAPES é um meio de pagamento, que deve ser utilizado na função "crédito", nos estabelecimentos credenciados na respectiva bandeira, dessa forma, proporciona ao beneficiário/ portador. Poderão utilizar o Cartão, os responsáveis pela execução de projetos selecionados nos editais lançados pela CAPES para recebimento de Auxílio Financeiro a Projetos Educacionais ou de Pesquisa.

2.2 O Cartão BB Pesquisa/CAPES com chip, terá validade internacional, emitido em nome do beneficiário do Auxílio Financeiro a Projetos Educacionais ou de Pesquisa.

2.3 O Cartão será isento de taxas de adesão e manutenção, bem como isento de anuidade.

2.4 A utilização do cartão, deverá seguir as normas definidas no Manual de Utilização de Auxílio Financeiro a Projetos Educacionais ou de Pesquisa e o Manual de Prestação de Contas On Line do Sistema Informatizado de Prestação de Contas (SIPREC) da CAPES.

2.5 A responsabilidade de guarda e uso do cartão, será intransferível ao beneficiário/portador.

Características do Contrato nº 24/2019

14. O objeto do contrato é a prestação de serviços relativos à emissão e administração de cartão eletrônico de pagamento, na função crédito - Cartão BB Pesquisa. Os utilizadores são Pesquisadores vinculados à Capes. Os cartões servem para aquisições de bens e serviços, inclusive via Internet, em estabelecimentos comerciais afiliados à rede da bandeira em que for processada, no Brasil e no Exterior. Integram o contrato as normas, critérios, limites e demais condições expedidas pelo Poder Público relativas ao uso de cartões no País e no exterior ou em locais legalmente definidos como tal, que as partes se obrigam a observar.

14.1. Vigência: 12 meses a partir de 29/11/2019.

14.2. **Representante autorizado do Centro de Custo (Capes)**

Funções: inclusão e exclusão de portadores, retirar cartões no BB, entregar os cartões, assinar documentos, receber relatórios de controle e demonstrativos para conferência, estabelecer contato com o BB.

14.3. **Características do cartão**

A adesão do portador ocorre a partir da assinatura do termo de recebimento e responsabilidade.

Destinado a saque/compras de bens e serviços, aquisição de bens e serviços inclusive via internet, saques no Brasil e exterior, transações por assinatura.

A propriedade é da Capes, de uso do portador.

Há limite de utilização diária e por tipo.

O pesquisador pode possuir mais de um.

Capes se sujeita a pagamento de tarifa sobre saque quando utilizado no exterior.

Irregularidades detectadas com uso do cartão no exterior serão comunicadas à Receita Federal pelo BB.

No exterior

Serve para realização de gasto com viagens (aquisição de bens e serviços e saques em moedas estrangeiras).

Não são permitidas compras de bens que possam configurar investimento no exterior.

A realização de despesas no exterior com finalidade diversa da permitida enseja comunicação pelo BB ao Banco Central. O cartão será cancelado por 1 ano em caso de ocorrência.

14.4. **Responsabilidades da Capes**

Orientar portadores sobre a utilização; solicitar ao BB o bloqueio em caso de extravio, roubo ou furto; comunicar inclusões e exclusões; devolver cartões; assumir despesas e riscos decorrentes da utilização dos cartões; manter conta corrente para débito diários; definir tipos de gastos; atribuir limites; flexibilizar limites; aportar recursos na conta de relacionamento.

É responsável pelas despesas devidas ou não, inclusive na modalidade assinatura em arquivo.

14.5. **Responsabilidade do portador**

Verificar a correção dos dados, a senha. O fornecimento do número ou assinatura significa responsabilidade da contratante e portador.

Despesas até a data e hora da recepção da comunicação de furto, para cartão vigente, cancelado ou substituído.

14.6. **Demonstrativos**

O BB disponibilizará à Capes, MENSALMENTE, arquivo com os demonstrativos de compras, saques e encargos, taxas, tarifas, multas.

A Capes receberá mensalmente arquivo com a movimentação, mas pode consultar a movimentação pelo aplicativo ASP¹.

¹Conforme site do BB – ASP refere-se ao Autoatendimento Setor Público, modalidade de autoatendimento, via internet, que integra em um único ambiente, soluções financeiras, transações bancárias, informações e negócios desenvolvidos exclusivamente para os clientes Setor Público. Possibilita, com diferentes níveis de acesso, consultar saldos e extratos, transferir arquivos, [...]. As facilidades relatadas no site são: acesso via Internet a qualquer hora, de qualquer lugar; segurança nas transações; redução de custos; transparência na gestão dos recursos públicos; histórico das transações realizadas pelos usuários cadastrados; notícias atualizadas; e Central de Atendimento 24h.

14.7. **Contestação e comunicações de furto, perda e/ou extravio**

Deve ocorrer em até 10 dias, mas o BB pode admitir a contestação pelo prazo da bandeira (Obs.: o manual de utilização do cartão prevê o prazo de até 90 dias)

Deve ser registrada na central de atendimento e caso não sejam esclarecidas no momento, será registrado o número para acompanhamento.

Furto, perda e extravio: o comunicante receberá um número de Ocorrência de Atendimento, o qual constituirá confirmação e identificação do pedido de bloqueio.

14.8. **Moeda estrangeira**

O registro no demonstrativo é na moeda realizada, convertida em dólares na data do processamento. O valor será pago em moeda nacional, com conversão pela taxa de venda do dólar turismo no dia do pagamento. O valor é pago diariamente.

Manual Cartão BB Pesquisa/Capes

15. **Quanto às características do cartão**

É um meio de pagamento, que deve ser utilizado na função “crédito”.

Serve para recebimento de Auxílio Financeiro a Projeto Educacional ou de Pesquisa.

Possibilita consulta dos extratos nos terminais e central de atendimento.

Habilitado a Compras em estabelecimentos comerciais nacionais e estrangeiros, inclusive internet, na função crédito.

Possui validade internacional e sem limite para despesas no exterior.

Não pode ser utilizado para importações de produtos/serviços, tendo em vista que o Cartão BB Pesquisa/CAPES não realiza operações de câmbio.

Somente poderá ser encerrado pela CAPES. O Banco do Brasil não realiza o cancelamento de cartões a pedido do portador/pesquisador.

Transações Fraudulentas devem ser registradas junto à Central de Atendimento. O pesquisador deverá manter o controle mensal da utilização de seu cartão, pois o prazo de contestação é de até 90 dias a partir da data da transação.

16. **Fluxo para obtenção do cartão**

Recebimento de comunicado para acessar o SCBA.

Assinatura do termo de aceite, indicação de agência, cadastro de senha, recebimento pelos correios, desbloqueio.

17. **Extrato**

Disponível apenas na data de fechamento da fatura, ou seja, 10 dias antes do vencimento nos terminais.

A qualquer momento pode realizar consultas simples de LIMITE (SALDO).

OBJETIVO E ESCOPO DA AUDITORIA

18. O objetivo deste trabalho é avaliar a política de concessão e uso do Cartão BB Pesquisa/CAPES com vistas a:

a) avaliar a política, buscando possibilidade de aprimoramento, em apoio à gestão;

b) verificar os dispositivos contratuais que dispõem sobre eventual aplicação de penalidades ao Bando do Brasil, em face de possível inobservância de aspectos de segurança ou sigilo de informações; e

c) avaliar o uso do cartão, em especial no exterior, para identificar eventuais fragilidades internas e aprimorar ferramentas e procedimentos de controles internos para minimização de transtornos e o resguardo de recursos públicos envolvidos.

Como escopo, a equipe definiu as análises em quatro partes, abrangendo os dois contratos celebrados (40/2013 e 24/2019), mas com foco no último:

Parte 1 — Avaliação da política.

Parte 2 — Verificação dos dispositivos contratuais (conformidade).

Parte 3 — Avaliação do uso do cartão - riscos e controles internos.

Parte 4 — Avaliação das possíveis fraudes.

METODOLOGIA UTILIZADA

19. A auditoria foi realizada nas modalidades conformidade e operacional, em que a matriz de planejamento utilizada foi definida pela Unidade Auditoria Interna da CAPES. Os trabalhos seguiram o disposto no [Manual de Orientações Técnicas da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal, emitido pela Instrução Normativa CGU nº 08, de 06 de dezembro de 2017](#), que orienta a operacionalização do disposto no [Referencial Técnico - Instrução Normativa CGU nº 03, de 09 de junho de 2017](#).

20. Os trabalhos se deram por meio de análise dos processos relacionados aos contratos entre a Capes e o Banco do Brasil, com foco no Contrato nº 24/2019 vigente, dos processos que tratam das possíveis fraudes e seguiram com as seguintes atividades:

Análise preliminar dos processos

21. A equipe da AUD começou por analisar as motivações para a mudança da forma de repasse de recursos aos pesquisadores — que até 2013 era feito por meio de contas correntes com transações por cheques.

22. Também foram levantadas as características dos contratos e a conformidade com a legislação vigente.

Realização de entrevistas

23. A partir das análises preliminares foram realizadas reuniões, em formato de entrevista, com os diretores e coordenadores da Capes. As entrevistas ocorreram de 19 a 25 de junho de 2020 via *web* conferência, cujo conteúdo registrado pela AUD consta dos papéis de trabalho — documentos de caráter restrito, interno e preparatório dos trabalhos.

Levantamento de legislação e documentos de referência

24. Como fundamento legal para esta auditoria, foram utilizados:
- Lei nº 8.666/1993
 - Instrução Normativa MPOG nº 2, de 30 de abril de 2008
 - Instrução Normativa nº 5/2017 do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.
 - Contrato Capes nº 40/2013.
 - Contrato Capes nº 24/2019.
 - Instrução Normativa Conjunta nº 01/2016 - dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo Federal.
 - Portaria GAB nº 37, de 20 de fevereiro de 2018, que institui a Política de Gestão de Riscos da Capes.
 - Manual Cartão BB Pesquisa/Capes
 - Portaria Capes nº 59/2013 - AUXPE.

Elaboração da Matriz de planejamento

25. Com base nas análises realizadas nos processos e no conteúdo das entrevistas, a matriz de planejamento foi organizada em quatro partes, conforme o escopo da auditoria, cada uma com uma questão central e suas respectivas subquestões, conforme segue:

25.1. PARTE 1 - AVALIAÇÃO DA POLÍTICA**Q1. O uso de cartões de crédito para concessão de recursos de auxílio a pesquisa na Capes tem se mostrado efetivo (2013-2020)?**

- Existem benefícios comprovados sobre a adoção do Cartão BB Pesquisa na Capes?
- Todos os programas que concedem auxílio a pesquisa utilizam o Cartão BB pesquisa?
- A adoção dos cartões foi uma decisão tomada de forma conjunta pelas diretorias que possuem programas com previsão de concessão de auxílio a pesquisa?
- Há divulgação das despesas realizadas no âmbito do uso do Cartão BB Pesquisa (internet, relatórios de gestão) com discriminação por programa, edital, projeto, pesquisador?
- Existem relatórios gerenciais sobre o uso dos recursos destinados ao auxílio a pesquisa e utilizados via Cartão BB Pesquisa?
- Qual a quantidade de recursos que foram repassados anualmente ao BB em virtude da utilização do cartão?
- A Capes contatou outros órgãos que utilizam o cartão pesquisa para se informar sobre as vantagens e desvantagens do produto?

25.2. PARTE 2 — VERIFICAÇÃO DOS DISPOSITIVOS CONTRATUAIS (CONFORMIDADE)**Q2. Os contratos nº 40/2013 e 24/2019 foram celebrados e executados em conformidade com a legislação vigente (tanto pela Capes como pelo BB)?**

- Os procedimentos contratuais do Contrato nº 40/2013 foram realizados em conformidade com a legislação vigente à época?
- Foram comparados os serviços prestados por diferentes instituições antes da celebração do contrato com vistas à competitividade e obtenção de proposta vantajosa?
- O estudo técnico preliminar demonstra a pertinência dessa solução às reais necessidades da Capes?
- Os procedimentos contratuais do Contrato nº 24/2019 estão em conformidade com a legislação vigente?
- Os contratos formalizados trazem dispositivos de segurança ou sigilo de informações entre as partes de forma a não prejudicar uma parte em detrimento de outra?
- Como é realizado o acompanhamento da execução dos contratos?
- A execução do uso do Cartão BB Pesquisa na Capes segue o previsto nos contratos firmados?

25.3. PARTE 3 — AVALIAÇÃO DO USO DO CARTÃO - RISCOS E CONTROLES INTERNOS**Q3. Existem controles internos estruturados para a mitigação dos riscos relacionados ao uso do Cartão BB Pesquisa?**

- Como estão estruturados os procedimentos internos para concessão e uso do Cartão BB Pesquisa na Capes?
- Existem fluxos e competências definidas nas diretorias para autorizações no âmbito do Cartão BB Pesquisa?
- Os controles internos relacionados ao uso do Cartão BB Pesquisa estão formalizados?
- Existem controles diferenciados para o uso do Cartão BB Pesquisa no Brasil e no Exterior?
- Foram levantados formalmente os riscos relacionados ao uso do Cartão BB Pesquisa?
- Os controles existentes são eficientes para mitigação de riscos?
- Quais foram as medidas adotadas ao longo dos sete anos de vigência dos contratos nº 40/2013 e nº 24/2019 para mitigar ocorrências de riscos identificados neste período?
- Quais são os sistemas utilizados para concessão, controle e bloqueio relacionados ao uso do Cartão BB Pesquisa?
- Os sistemas utilizados possuem capacidade de garantir a segurança das informações? Possuem rastreabilidade?
- Como é realizada a troca de informações e cruzamento de dados com o Banco do Brasil?
- O pesquisador tem acesso aos seus extratos para fazer o controle do gasto dos recursos?

25.4. PARTE 4 — AVALIAÇÃO DAS POSSÍVEIS FRAUDES**Q.4 - Houve falhas por parte da Capes e do BB que possam ter possibilitado ou contribuído para a ocorrência das possíveis fraudes?**

- Há histórico de fraudes ocorridas no uso do Cartão BB Pesquisa?

- b) Quais foram as medidas adotadas pela Capes após o recebimento da(s) primeira(s) denúncia(s)?
- c) Quais foram as medidas adotadas pelo Banco do Brasil após os registros de ocorrências?
- d) Qual foi a forma de levantamento das possíveis fraudes ocorridas?
- e) Qual o montante de recursos de possíveis fraudes foram apurados até o momento?
- f) Quantos cartões foram alvo de possíveis fraudes até o momento?
- g) Quais são os programas da Capes aos quais os cartões supostamente fraudados estão vinculados?
- h) Existem indícios de participação de agente público nas possíveis fraudes denunciadas?
- i) Existe algum padrão nas possíveis fraudes?

RELATÓRIO PRELIMINAR DE AUDITORIA 5 (SEI Nº 1292954)

26. O relatório preliminar de autoria foi concluído e enviado no dia 1º de outubro de 2020 à Presidência da Capes e a todas as diretorias. Foram registrados, preliminarmente, 8 achados de auditoria, que implicaram em 23 propostas de recomendação.

27. A partir do envio do documento, foram agendadas reuniões de busca conjunta de soluções com as diretorias DGEs e DTI e também com o a Presidência da Capes. A partir da análise por parte das áreas auditadas sobre os achados de auditoria e as propostas de recomendações, algumas recomendações foram aperfeiçoadas e prazos para o seu atendimento foram acordados entre as partes.

RESULTADOS DAS ANÁLISES

28. Como resultado das análises realizadas foram mantidos e registrados 08 (oito) Achados de Auditoria – que implicaram em 23 (vinte e três) recomendações. Os achados, as manifestações das áreas auditadas após leitura do relatório preliminar e as recomendações em sua versão final estão apresentadas no Anexo I – Achados de Auditoria, e dão suporte às análises constantes da conclusão deste Relatório de Auditoria. As recomendações estão compiladas no Anexo II - Recomendações. Todos os achados e recomendações foram objeto de discussão entre a equipe de auditoria e as unidades envolvidas, com vistas à busca conjunta de soluções.

29. Como resultado das análises foi possível confirmar informações preliminares identificadas pela AUD no início dos trabalhos e registrado na Nota Técnica 7/2020 SEI nº 1229887, bem como acrescentar conclusões adicionais provenientes das análises realizadas e que respondem às questões de auditoria:

Q1. O uso de cartões de crédito para concessão de recursos de auxílio a pesquisa na Capes tem se mostrado efetivo (2013-2020)?

Não foram encontradas evidências sobre os benefícios, a adoção e o uso do Cartão BB Pesquisa na Capes. A documentação dos contratos entre a Capes e o Banco do Brasil descreve vantagens como a rastreabilidade, mas este foi um dos principais problemas enfrentados pelas áreas técnicas para o acompanhamento dos gastos por parte dos beneficiários. Não há evidências se a decisão para a adoção dos cartões foi tomada em conjunto pelas diretorias, mas há consenso atual de que o formato é o mais adequado para a concessão, em detrimento de contas correntes, que ainda são utilizadas por determinados programas.

Não há uniformidade, portanto, na forma de concessão de AUXPE. Alguns programas, segundo as áreas auditadas, necessitam de transações bancárias e limites diferenciados e o Cartão BB Pesquisa com suas características atuais não os contemplam. A decisão sobre a forma de repasse (cartão ou conta corrente) fica a cargo de cada diretoria. Não há normativo ou orientação interna que trate dos formatos de repasse e características dos programas para uso de cada um deles.

Foram encontradas inconsistências na transparência ativa do AUXPE. No Transparência Capes as informações estão incompletas, além de não ser possível identificar as concessões do Auxílio de forma clara; os relatórios de gestão (anos 2018 e 2019) também não apresentam de forma objetiva os valores repassados, os programas que concedem o auxílio e nem os formatos de repasse dos recursos aos pesquisadores. No Geocapes e nos Dados Abertos também não foram identificadas informações sobre o Auxílio.

Foi identificada possibilidade de ocorrência de danos ao erário na hipótese de que um beneficiário, cujo cartão tenha sido fraudado, não venha a ser integralmente ressarcido pelo banco, devendo este efetuar o ressarcimento às suas expensas quando da prestação de contas. Há ausência de definição clara nos normativos que atribua a responsabilidade do beneficiário de efetuar tal ressarcimento caso o banco não o faça. Esta situação poderá ocorrer tanto para aqueles que comunicaram a fraude dentro do prazo estabelecido e por algum motivo, o banco não efetuou o ressarcimento, como para aqueles que não comunicaram a fraude a tempo e o banco se isentou de efetuar o ressarcimento.

Q2. Os contratos nº 40/2013 e 24/2019 foram celebrados e executados em conformidade com a legislação vigente (tanto pela Capes como pelo BB)?

Foram identificadas fragilidades na fase de planejamento da contratação por conta de desconformidades com a legislação vigente, tais como a ausência de estudo aprofundado nas diversas diretorias sobre as necessidades reais do uso do serviço e ausência de informações relevantes no termo de referência.

As decisões relacionadas ao Cartão BB Pesquisa não são tomadas de forma conjunta com todas as diretorias que o utilizam para o repasse de recursos. Algumas decisões são tomadas pelas áreas que mais demandam o serviço.

Foram identificadas desconformidades na fiscalização e no acompanhamento da contratação do serviço, como a ausência de relatórios gerenciais ou de fiscalização e ausência de fiscais.

Q3. Existem controles internos estruturados para a mitigação dos riscos relacionados ao uso do Cartão BB Pesquisa?

Há fragilidades nos controles internos existentes, que, por sua vez, não estão formalizados. Os procedimentos internos possuem fluxos diversos entre as diretorias. Identifica-se que as áreas finalísticas possuem procedimentos internos definidos, apesar de terem algumas práticas diferenciadas em partes específicas do processo, como o recebimento de termo assinado pelo beneficiário ou sobre a validade do cartão.

Foram identificados apenas riscos elaborados pela equipe de planejamento da contratação, quando da celebração do Contrato nº 24/2019, sendo estes relacionados aos riscos da contratação e da gestão do contrato. Também foi identificado novo mapa de risco relacionado à renovação do referido contrato. O documento, no entanto, apresentou os mesmos riscos e as mesmas previsões de probabilidade e de impacto do anterior, sendo desconsiderados, por exemplo, riscos relacionados a fraudes e à prestação de contas, riscos estes já conhecidos.

Com relação aos sistemas informatizados por onde tramitam informações sobre os beneficiários e o repasse de recursos, foi possível concluir, a partir das informações coletadas, que não há manipulação manual dos arquivos com dados dos beneficiários que são enviados ao Banco. Também foram apresentadas informações sobre a segurança dos sistemas e banco de dados, que, segundo uma das áreas auditadas, seria improvável a ocorrência de incidente de segurança com invasão externa. No entanto, é sabido que fragilidades na segurança em sistemas de bancos de dados é uma realidade, não sendo, portanto, descartada a possibilidade de invasão. Foi identificado que o controle de acesso a sistemas de informação ainda não havia sido atualizado, conforme recomendação de trabalho de auditoria anterior. Esta falta de controle pode possibilitar, por exemplo, que servidor ou colaborador que deixe de trabalhar em um determinado setor, ou mesmo na Capes, possa ainda ter acesso a sistemas.

Os controles dos gastos não são consistentes, em especial por haver falta de serviços básicos que deveriam ser fornecidos pelo Banco do Brasil como extratos de acompanhamento pelos beneficiários por meio de aplicativo; falta registro por parte da Capes de necessidades de melhorias no

serviço prestado, inclusive as solicitações feitas após as fraudes do corrente ano estão pulverizadas entre vários processos no SEI e e-mails.

Também foram identificados problemas de relacionamento entre a Capes e o Banco do Brasil, entre eles demora no atendimento de melhorias do produto por parte do Banco, mesmo que previstas pelo contrato. A comunicação cruzada entre as áreas de negócio e de TI também impendem que o diálogo flua entre as partes em busca de soluções.

Q.4 - Houve falhas por parte da Capes e do BB que possam ter possibilitado ou contribuído para a ocorrência das possíveis fraudes?

Não há registro de histórico de fraudes. Apenas no ano de 2020 as áreas finalísticas passaram a reunir informações após o número considerável de fraudes denunciadas. As medidas adotadas após as fraudes mitigaram o uso indiscriminado no exterior, mas não impediu a ocorrência de fraudes no Brasil.

Não foi possível obter do Banco do Brasil e nem da Capes a quantidade total de fraudes e valores fraudados.

Não foram identificados padrões nas fraudes, a não ser que a maioria ocorreu em programas da Diretoria de Relações Internacionais (DRI) e que a maior parte das compras foram realizadas em estabelecimentos no país, diferente das informações iniciais repassadas sobre as fraudes.

As fragilidades nos controles internos já apontadas podem ter contribuído para a ocorrência de fraudes, mas não diretamente. Não foram identificados indícios de participação de agente público nas possíveis fraudes, mas não foi descartada a possibilidade de vazamento de informações.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

30. Esta Auditoria Interna considera ter abordado todos os aspectos demandados pela Presidência da Capes e espera que as recomendações propostas contribuam para a melhoria da política, da operacionalização do meio de transferência de recursos, bem como dos controles internos da Capes no gerenciamento da política. A equipe de auditoria não adentrou em análises referentes aos gastos provenientes do uso dos cartões para aprimorar ferramentas e procedimentos de controle interno, tendo em vista o trabalho que fora proposto pela Controladoria Geral da União (CGU) nesse sentido.

31. No início dos trabalhos, a AUD realizou reunião com a equipe da CGU para alinhar este trabalho com os já planejados por aquele órgão de controle e para evitar sobreposições. A CGU propôs à Capes trabalho de consultoria com o objetivo de viabilizar instrumentos/sistemas que possam melhorar a gestão e os controles na Capes, de forma a prever problemas futuros relacionados ao acompanhamento do uso dos recursos concedidos, assim como contribuir para os procedimentos de análise de prestação de contas. O trabalho, conforme registro feito por e-mail (SEI nº 1229888), pretende contribuir para que a Capes possa realizar uma priorização de análise de prestação de contas com potencial risco. Possibilitaria o acompanhamento tempestivo do gasto, quando ocorre, construindo, em conjunto, soluções tecnológicas preditivas. A ideia é analisar mais do que apenas o uso do Cartão BB Pesquisa, pois pretende abranger a prestação de contas como um todo.

32. O AUXPE, apesar de não ter sido objeto específico deste trabalho de auditoria teve, por parte da equipe de auditoria, alguns questionamentos realizados. Um deles foi relacionado ao Programa de Apoio aos Coordenadores de Área (Pró-área), operacionalizado pela Diretoria de Avaliação (DAV). Por meio do Ofício nº 49/2020-AUD/GAB/PR/CAPES SEI nº 1273388, a AUD consultou a Procuradoria Federal (PF/Capes) sobre a pertinência do pagamento de AUXPE via Pró-Área, tendo em vista que os objetivos do auxílio e do programa parecem não demonstrar convergência entre si. O documento ressalta que, em 2017, o Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU) produziu o Relatório de Avaliação dos Resultados da Gestão nº [201604639](#), tendo como objeto o macroprocesso de concessão do AUXPE. Nele foram levantadas questões sobre o pagamento de AUXPE pelos programas Proex, Proap e do Pró-Área. A PF/Capes solicitou esclarecimentos adicionais à DAV e, até o fechamento deste relatório, ainda não havia se manifestado sobre as respostas dadas pela DAV. Coube à AUD, portanto, apenas o registro dos trâmites sobre o assunto até o momento. As decisões futuras sobre este tipo de apoio serão tratadas e registradas à parte deste trabalho de auditoria.

33. Cumpre observar que o objetivo do presente relatório é o de assessorar os gestores para uma melhor segurança processual e alcance de objetivos estratégicos operacionais, auxiliando, orientando e avaliando a administração no desenvolvimento de suas atribuições.

34. Conforme preceitua o *The Institute of Internal Auditors*:

“A Auditoria Interna é uma atividade independente e objetiva que presta serviços de avaliação e de consultoria e tem como objetivo adicionar valor e melhorar as operações de uma organização, auxiliando-a em alcançar seus objetivos, com uma abordagem sistemática e disciplinada para avaliação e melhoria da eficácia dos processos de gerenciamento de riscos, de controle e de governança corporativa.”

35. Assim, tendo sido abordados os pontos requeridos pela legislação aplicável, submetemos o presente Relatório de Auditoria à Presidência da Capes, à Diretoria Executiva, à Diretoria de Gestão, e às diretorias DPB, DAV, DED, DEB, DRI para conhecimento e atendimento das recomendações aqui apresentadas.



Documento assinado eletronicamente por **Fabiana Santos Pereira, Assistente em Ciência e Tecnologia**, em 06/11/2020, às 11:51, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 25, inciso II, da Portaria nº 01/2016 da Capes.



Documento assinado eletronicamente por **Brunna Hsila da Silva Sena, Analista em Ciência e Tecnologia**, em 06/11/2020, às 12:00, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 25, inciso II, da Portaria nº 01/2016 da Capes.



Documento assinado eletronicamente por **Joquebede dos Santos Antevere Silva, Auditor(a)-Chefe**, em 06/11/2020, às 12:01, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 25, inciso II, da Portaria nº 01/2016 da Capes.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.capes.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **1329775** e o código CRC **4D34D067**.

ANEXO I - ACHADOS DE AUDITORIA

PARTE 1 — AVALIAÇÃO DA POLÍTICA

QUESTÕES DE AUDITORIA

Q1. O uso de cartões de crédito para concessão de recursos de auxílio a pesquisa na Capes tem se mostrado efetivo (2013-2020)?

Q1. A) Existem benefícios comprovados sobre a adoção do Cartão BB Pesquisa na Capes?

Q1. B) Todos os programas que concedem auxílio a pesquisa utilizam o Cartão BB pesquisa?

Q1.C) A adoção dos cartões foi uma decisão tomada de forma conjunta pelas diretorias que possuem programas com previsão de concessão de auxílio a pesquisa?

Q1.D) Há divulgação das despesas realizadas no âmbito do uso do Cartão BB Pesquisa (internet, relatórios de gestão) com discriminação por programa, edital, projeto, pesquisador?

Q1.E) Existem relatórios gerenciais sobre o uso dos recursos destinados ao auxílio a pesquisa e utilizados via Cartão BB Pesquisa?

Q1.F) Qual a quantidade de recursos que foram repassados anualmente ao BB em virtude da utilização do cartão?

Q1.G) A Capes contactou outros órgãos que utilizam o cartão pesquisa para se informar sobre as vantagens e desvantagens do produto?

Critérios

- Processo SEI nº 23038.008496/2013-61 – documentação do contrato nº 40/2013 – do terceiro ao sexto termos aditivos.
- Processo SEI nº 23038.010996/2019-58 – processo da contratação – Contrato nº 24/2019.
- Processo SEI nº 23038.019318/2019-51 - processo de execução – Contrato nº 24/2019.
- Instrução Normativa nº 5/2017 do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.
- Portaria GAB nº 199, de 29 de agosto/2019.

ACHADO 1: AUSÊNCIA DE UNIFORMIDADE NO MEIO DE REPASSE DO AUXPE

Situação encontrada

Identificou-se que parte dos programas que concedem recursos de AUXPE utilizam o Cartão BB Pesquisa como meio de repasse e outra parte ainda utiliza conta corrente. Essa informação foi coletada por meio das entrevistas realizadas com os gestores, conforme citado no parágrafo 23 deste relatório, e nas respostas às Solicitações de Auditoria (SA) das diretorias DPB (SEI nº 1244126), DEB/DED (SEI nº 1240233) e DGES (SEI nº 1247018).

Sobre a uniformização dos repasses de AUXPE, a CGOF respondeu:

Despacho CGOF (SEI nº 1279299)

d) Informar se houve alguma iniciativa da DGES no sentido de unificar o meio de repasse do AUXPE nos programas da CAPES (cartão, conta corrente, cheque) com vistas a padronizar os processos de repasses, fortalecer o controle e a rastreabilidade dos gastos e acelerar o processo de análise de prestação de contas.

Resposta: Inicialmente cumpre informar que há somente 2 tipos de meios de repasse para o AUXPE na CAPES. Ou o programa adota o Cartão BB Pesquisa ou a Conta Pesquisador. O Cartão BB Pesquisa é similar à um cartão de crédito, onde o beneficiário faz suas compras, mas possui funcionalidade para saque, transferência e pagamento de boletos. Já a Conta Pesquisador funciona como uma conta corrente comum, onde o beneficiário faz a movimentação por meio de cheques.

Entendemos que esta DGES não possui competência para definir um meio de repasse único para os inúmeros programas vigentes na CAPES. O que esta Diretoria faz é colocar à disposição os dois meios de repasses, cada um com seus prós e contras e cada coordenador de programa define aquele que mais se adequa às suas especificidades. Por exemplo, quando se trata de movimentações de volumes maiores de recursos, a Conta Pesquisador pode ser o melhor produto, por não possuir limites de movimentação. No entanto a conta pesquisador não permite, por exemplo, a aquisição de passagens aéreas pela internet. Já no caso do Cartão BB Pesquisa, existe o risco de fraude e os limites diários máximos de movimentação diárias são pequenos, mas as compras podem ser feitas pela internet e a rastreabilidade das despesas vão até nível mais detalhado. Em Auditoria recente feita pela CGU no CNPq, o tema da rastreabilidade das despesas foi tópico importante, sendo que os aprimoramentos sugeridos ao Cartão BB Pesquisa vão justamente neste sentido.

A AUD entende que os valores totais concedidos pelo AUXPE possuem relevância suficiente no orçamento da Capes para que se estabeleçam meio e procedimentos uniformes para o repasse desses recursos.

Despacho CGOF SEI nº 1279299

(...)

e) Valores Pagos via AUXPE de 2013 até 2020.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO			
** CAPES **			
PAGO AUXPE - 2013 A 2020			
Exercício	PAGO COTA	RAP PAGO	PAGO TOTAL
2013	238.837.143,65	54.750.992,76	293.588.136,41
2014	291.847.955,02	34.102.356,32	325.950.311,34
2015	172.599.384,55	2.011.999,50	174.611.384,05
2016	223.613.778,73	2.327.906,67	225.941.685,40
2017	180.120.720,50	21.558.168,70	201.678.889,20
2018	179.508.784,17	16.285.012,27	195.793.796,44
2019	138.622.591,49	79.729.334,78	218.351.926,27
2020 até 01/09	44.925.245,34	4.403.688,61	49.328.933,95
TOTAL	1.470.075.603,45	215.169.459,61	1.685.245.063,06

Os diferentes meios de repasse têm impacto direto nos controles internos, na rastreabilidade da utilização dos recursos, na prestação de contas e na análise de prestação de contas. A justificativa da necessidade da contratação apresentada pelos representantes da DGES, DRI, DED, DEB, DPB no Documento de Formalização de Demanda (SEI nº 1017104) foi o acompanhamento das despesas realizadas, facilitação da prestação de contas e conferência de maior segurança às operações financeiras:

1. Justificativa da necessidade da contratação:

A Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior- CAPES implementou, para facilitar o dia-a-dia dos beneficiários/portadores nos pagamentos de bens, serviços e demais despesas autorizadas, a utilização de Cartões para repasse de recursos.

A citada ação, vem permitindo o acompanhamento das despesas realizadas, facilitando a prestação de contas e conferindo maior segurança às operações financeiras realizadas. O Cartão é um meio de pagamento, que deve ser utilizado na função "crédito", nos estabelecimentos credenciados na respectiva bandeira, dessa forma, proporciona ao beneficiário/portador, mais agilidade, controle e modernidade na gestão dos recursos.

Atualmente apesar de ser utilizado na função crédito, não há emissão/cobrança de fatura, já que as transações serão debitadas diariamente do valor disponibilizado para cada cartão.

Dessa forma, concluímos que a o serviço que ora se pretende contratar é necessário, já que com o avanço da tecnologia a utilização de cartão é muitas vezes a única forma de pagamento aceita.

Diante de tal justificativa e para se atingir o objetivo da contratação, entende-se que o produto contratado deveria atender às necessidades de todos os programas que pagam AUXPE, sendo que tais necessidades precisariam estar discriminadas no termo de referência. É mais razoável contratar um produto para atender toda a necessidade que apenas parte dela. A AUD concorda que a DGES não possui competência para definir um meio único de repasse. No entanto, como gestora do orçamento, das contratações e também responsável pelas análises de prestação de contas, bem como pela recuperação de créditos, possui competência para tomar iniciativas que promovam a melhor utilização dos recursos por meio do aperfeiçoamento do

planejamento da contratação. Tais medidas devem contribuir para a otimização do tempo despendido com o controle interno e com a análise de prestação de contas, além de mitigar os riscos de prejuízo ao erário e à imagem da Capes.

Causas

Ausência de definição em normativo ou orientação interna (Portaria nº 59/2013).

Cada diretoria opta pela forma de repasse que entende ser mais adequada a cada tipo de programa.

Efeitos

As diferentes formas de concessão dos recursos do auxílio, sem procedimentos previamente definidos, acarretam diferentes formas de controle interno, tornando-os mais suscetíveis a fragilidades por falta de padronização.

Impacto na forma e no tempo da análise das prestações de contas.

Manifestação da área auditada - DGES (SEI nº 1317044)

Tendo em vista que esta DGES apenas operacionaliza as solicitações das Diretorias finalísticas da CAPES, foram as mesmas que decidiram pela utilização do Cartão BB Pesquisa ou Conta Pesquisador em cada um dos programas que fazem repasses através de Auxílio Financeiro a Projeto Educacional e de Pesquisa - AUXPE. O que esta diretoria se propõe é consultar cada diretoria os prós e contras da utilização de cada uma das modalidades e compilar as informações no formato de estudo técnico.

Recomendações

À DGES

RECOMENDAÇÃO 1. Elaborar estudo e apresentar à Diretoria Executiva (DEX) sobre a conveniência e oportunidade de unificar a forma de repasse dos recursos do AUXPE visando a melhor utilização dos recursos por meio do aperfeiçoamento do planejamento da contratação. Essa medida visa contribuir para a otimização do tempo despendido com o controle interno e com a análise de prestação de contas.

Prazo para atendimento: 60 dias a partir do recebimento do relatório final.

À DEX,

RECOMENDAÇÃO 2. Analisar e decidir sobre a conveniência e oportunidade de unificar a forma de repasse dos recursos do AUXPE, com base em estudo a ser elaborado pela DGES, visando a melhor utilização dos recursos por meio do aperfeiçoamento do planejamento da contratação. Essa medida deve contribuir para a otimização do tempo despendido com o controle interno e com a análise de prestação de contas. Tal definição pode ser tratada, por exemplo, na reformulação da Portaria nº 59/2013, a qual já é objeto de recomendação da CGU (Recomendação 175758 CGU, de 22/12/2017, AUXPE), ainda não atendida.

Prazo para atendimento: 120 dias a partir do recebimento do relatório final.

ACHADO 2: POSSIBILIDADE DE OCORRÊNCIA DE DANO AO ERÁRIO

Situação encontrada

Não se verificou, diante das fraudes ocorridas nos cartões pesquisador, uma centralidade dos registros dessas fraudes nem um controle preventivo para evitar a possibilidade de haver dano ao erário ao final da vigência dos projetos decorrente da não restituição dos recursos fraudados. No geral, as ocorrências esporádicas de fraudes são tratadas diretamente entre o beneficiário e o banco, assim como ocorre com cartões pessoais. Mas nesses casos de ocorrência de um número considerável de fraudes, é necessária maior atenção por parte da Capes a respeito da resolução das já ocorridas, para tentar evitar mais ocorrências e para proteger a imagem da instituição.

A possibilidade de dano ao erário decorre da hipótese de que um beneficiário, cujo cartão tenha sido fraudado, não venha a ser integralmente ressarcido pelo banco, devendo este efetuar o ressarcimento às suas expensas quando da prestação de contas. Esse ressarcimento por parte do beneficiário pode ser dificultado devido, por exemplo, ao valor vultoso do montante a ser ressarcido ou pela ausência de definição clara nos normativos, que atribua a responsabilidade do beneficiário de efetuar tal ressarcimento caso o banco não o faça. Esta situação poderá ocorrer tanto para aqueles que comunicaram a fraude dentro do prazo estabelecido e por algum motivo, o banco não efetuou o ressarcimento, como para aqueles que não comunicaram a fraude a tempo e o o banco se isentou de efetuar o ressarcimento. Essa possibilidade é evidenciada em algumas comunicações dos pesquisadores encaminhadas à Capes informando a dificuldade em conseguir contato ou solução junto ao banco, especialmente durante o período de pandemia causada pela Covid-19 no primeiro semestre de 2020, quando as fraudes se intensificaram. As manifestações dos pesquisadores foram recebidas por diversos meios (e-mail, telefone, sistema, etc) e não se sabe quantas foram ao certo nem seu desdobramento. Ressalta-se que a concretização do dano ao erário poderá ocorrer apenas ao final da vigência dos projetos, quando da prestação de contas.

Sobre esse assunto, a DGES informou o seguinte:

Despacho CGOF (SEI nº 1279299)

(...)

b) Quais medidas internas estão sendo tomadas no âmbito da DGES para evitar que o não atendimento ou não ressarcimento por parte do banco acarrete, futuramente, danos aos pesquisadores ou mesmo à CAPES.

Resposta: A DGES tem monitorado juntamente com a DRI todas as manifestações feitas no módulo Comunicado de Fraude do SCBA. Esta CGOF recebe diariamente inúmeros *emails* de beneficiários solicitando intermediação junto ao Banco do Brasil e realiza a verificação das situações de evolução. Cumpre informar no entanto que é OBRIGAÇÃO do beneficiário acompanhar os extratos das compras realizadas e contestar diretamente junto à Central de Atendimento do Banco do Brasil as compras consideradas fraudulentas. A não contestação em até 90 dias, conforme amplamente ressaltado no Manual do Cartão BB Pesquisa - CAPES, implica em dever de ressarcimento pelo próprio beneficiário. No Termo de Compromisso assinado pelo beneficiário ele assume essa obrigação.

De maneira alguma deve-se deixar de lado as responsabilidades e obrigações do pesquisador constantes no termo de compromisso por ele assinado. Tais responsabilidades não devem ser assumidas pela Capes. Ressalta-se, no entanto, que não foi identificado no manual do cartão BB pesquisa, no termo de compromisso ou no manual de prestação de contas *online* do SIPREC, definição clara de que a não contestação de fraudes no prazo de até 90 dias implica em dever de ressarcimento. O que se tem nos referidos documentos é que o saldo financeiro não utilizado na consecução do objeto do projeto apoiado deverá ser devolvido à Capes.

MANUAL DO CARTÃO BB PESQUISA

30. Transações Fraudulentas

Registrar ocorrência junto à Central de Atendimento do Banco do Brasil. O pesquisador deverá manter o controle mensal da utilização de seu cartão, pois o prazo de contestação é de até 90 dias a partir da data da transação.

TERMO DE COMPROMISSO

XVII Realizar todos os procedimentos de prestação de contas anuais e prestação de contas final do projeto de pesquisa em cooperação internacional, conforme regras da Capes;

MANUAL DE PRESTAÇÃO DE CONTAS ON LINE DO SISTEMA SIPREC DE AUXPE

14. O saldo financeiro não utilizado na consecução do objeto do projeto apoiado, deverá ser devolvido à CAPES, em até 30 (trinta) dias após o prazo previsto para a aplicação dos recursos, por meio do formulário Guia de Recolhimento de Receitas da União - GRU, que deverá ser emitido a partir da página da CAPES - formulários / guia de recolhimento e carregada no SIPREC. Caso não seja devolvido no prazo acima, o valor será corrigido de acordo com a legislação vigente.

22. As prestações de contas somente serão aprovadas após a devolução de saldo remanescente, se houver.

Salienta-se que a Capes, não o beneficiário ou as diretorias isoladamente, é a contratante do serviço. Portanto, dado o elevado número de ocorrências de fraudes, faz-se necessária a centralização de um controle dos registros para a proteção da Capes, para verificação de possíveis problemas com o produto contratado, para prestar orientações uniformes às diretorias e aos beneficiários, para evitar possível ocorrência de prejuízo ao erário e sobrecarga do setor de análise de prestação de contas.

Causas

Não ocorrência anterior de fraudes em grande quantidade, de forma que não despertou atenção para a necessidade de controle.

Controles frágeis por parte do beneficiário, que é responsável pelo zelo aos recursos públicos recebidos.

Controles internos departamentalizados e diferenciados.

Efeitos

O pesquisador pode vir a arcar com recursos não utilizados por ele e não ressarcidos pelo Banco.

Renovação de contrato sem correção de possíveis problemas com o serviço contratado.

Orientações divergentes das diretorias aos beneficiários.

Manifestação da área auditada - DGEs (SEI nº 1317044)

Entendemos ser possível a reunião das ocorrências registradas pelas diretorias. Portanto, o uso do termo "todas" as ocorrências deveria ser alterado para "ocorrências registradas". O uso do módulo Comunicado do Fraude no SCBA poderia ser utilizado para todos os programas que fazem uso deste sistema, mas daí a reunião das informações seria a partir deste momento. Não abarcaria o passado. Além disso, entendemos que o prazo para reunião das informações deveria ser de 60 dias, o mesmo prazo da recomendação 1, uma vez que podemos usar o mesmo expediente que coletará as informações para o estudo da unificação das formas de repasse para obtenção destas informações.

Recomendações

O intuito da AUD em recomendar a coleta e registro de todas as ocorrências é, além de ter o controle das ocorrências a partir da criação do módulo "Comunicado de Fraude" no SCBA, recuperar as ocorrências registradas anteriormente pelos beneficiários junto ao Banco do Brasil. Somente assim é possível manter um registro da quantidade de fraudes ocorridas e do desdobramento da solução para as ocorrências. Por essa razão o termo "todas" foi mantido no texto da recomendação.

À DGEs,

RECOMENDAÇÃO 3. Coletar, junto às diretorias e ao Banco do Brasil, todas as ocorrências de fraudes relatadas pelos beneficiários do cartão BB pesquisa, manter registro dessas ocorrências, intervir junto ao Banco do Brasil, caso necessário, e acompanhar o desdobramento para identificar possíveis riscos de dano ao erário, judicialização e sobrecarga do setor de análise de prestação de contas.

Prazo para atendimento: 60 dias a partir do recebimento do relatório final.

ACHADO 3: INCONSISTÊNCIAS NA TRANSPARÊNCIA ATIVA DO AUXPE**Situação encontrada**

A respeito da divulgação das informações relacionadas à concessão de Auxílio Financeiro a Projeto Educacional ou de Pesquisa (AUXPE), que envolve também a concessão via Cartão BB Pesquisa, foram identificadas fragilidades, caracterizando ausência de transparência ativa. Esta fragilidade já havia sido identificada em trabalhos de auditoria anteriores, realizados pela Controladoria Geral da União (CGU). O primeiro registro foi no [Relatório nº 201604639](#), referente ao exercício de 2016, que teve como objetivo avaliar o macroprocesso de concessão de AUXPE. No item 2.6, o referido relatório trata da ausência de transparência ativa na gestão do AUXPE. O segundo registro foi no [Relatório de Auditoria Anual de Contas realizado pela CGU, referente ao exercício de 2017](#), em que foram ainda constatadas falhas na transparência das informações, prejudicando o controle social – item 1.2.

As análises registradas no Relatório nº 201604639 chegaram a apontar duas recomendações relacionadas à transparência ativa, sendo que após a resposta enviada pela Capes, a primeira foi cancelada e a segunda considerada atendida, conforme segue:

Recomendação 06: Instituir rotina para que os resultados de todas as seleções de projetos financiados com recursos do AUXPE – independentemente de seu caráter de continuidade ou sazonalidade – sejam publicados no Diário Oficial da União resumida e tempestivamente, nos termos do art. 5º, Parágrafo Único, incisos III e V do Decreto nº 4520/2002, em etapa que preceda a liberação dos recursos. **As informações detalhadas sobre os projetos selecionados deverão ser divulgadas adequada e tempestivamente no site CAPES**, conforme recomendação nº 7 do presente Relatório.

Última Manifestação do Gestor

Informamos que uma versão da página Transparência, da CAPES, está em fase de homologação.

A referida página contém as informações requeridas na presente recomendação, o que possibilitará, ainda, a publicação tempestiva dos dados dos auxílios financeiros.

Recomendação 07: Publicar, em 90 dias, as informações mínimas exigidas no artigo 4º da Portaria nº 59/2013 e outras que julgar pertinentes, com vistas a promover a transparência ativa, levando em conta aspectos como acessibilidade, qualidade e utilidade das informações; e que seja estabelecida rotina para que tais informações, a partir de então, sejam publicadas de forma tempestiva, obedecendo ao prazo estabelecido de cinco dias da liberação dos recursos.

Última Manifestação do Gestor

Informamos que a versão 0.2.25 do Transparência CAPES foi publicada com a funcionalidade de consulta nos dados de pagamentos de AUXPE.

O endereço para acesso público é: <http://transparencia.capes.gov.br/>

I - Transparência Capes

Com base nessas informações, a equipe da AUD realizou alguns testes sobre a divulgação das informações relacionadas ao Auxílio. No [Transparência Capes](#), há possibilidade de pesquisa de Bolsas de Estudo por nome e CPF do bolsista; pesquisa por instituição de vínculo do bolsista; e por programa CAPES. Outra possibilidade é por Projeto de Pesquisa, com opção de pesquisa por nome e CPF do coordenador do projeto. Esta última opção, a equipe identificou que seria a ideal para pesquisar sobre a concessão de AUXPE.

Por não se tratar de um programa, não é possível encontrar no Transparência Capes as concessões pelo nome do auxílio. Foi realizada então pesquisa por programa que utiliza repasse AUXPE. O Programa Institucional de Internacionalização – PrInt, foi o exemplo escolhido por ser o programa que mais sofreu fraudes nos cartões BB Pesquisa. Não foi identificado esse programa na relação dos programas no portal. Em posse de números de CPF dos coordenadores do programa PrInt, foi tentada a busca por coordenadores, mas nenhum foi encontrado.

O Programa de Apoio a Eventos no País (PAEP), que também utiliza o Cartão BB Pesquisa, está divulgado. Este programa não sofreu nenhuma fraude pelas informações repassadas à AUD. Também foram identificados outros programas que fazem repasse via AUXPE, o Programa de Apoio à Pós-graduação (Proap) e o Programa de Excelência Acadêmica (Proex).

Sobre o Transparência Capes, depreende-se dos testes realizados, que a CGU considerou uma recomendação como atendida e outra como cancelada, pois possivelmente a equipe que realizou as análises não teve condições de entender que o AUXPE não estava divulgado em sua totalidade de concessões e que a divulgação é feita de forma pulverizada. Considera-se, portanto, serem necessárias ações de melhoria na divulgação dos repasses.

II - Relatório de Gestão

Foi realizada consulta no [Relatório de Gestão 2019](#). Nele foi identificada apenas uma citação do AUXPE, na parte que trata das ações da DTI (p. 60). Não há informação clara do valor pago pelo Auxílio.

No [Relatório de Gestão 2018](#) há várias referências ao Auxílio, mas as informações estão pulverizadas, e são de difícil compreensão.

III - Geocapes

No [Geocapes](#) não há informação específica sobre auxílios. No item “Investimento da Capes em bolsas e fomento” não há distinção dos dois tipos de apoio.

IV - Dados Abertos

Na página de [Dados Abertos](#) consta no título a palavra auxílios - "Pagamentos de Bolsas e Auxílios de 01/2011 a 05/2016". No entanto, este auxílio parece não se tratar de AUXPE e sim de auxílios vinculados a bolsas, como auxílio deslocamento, auxílio saúde, dentre outros. Não há informação clara sobre auxílios.

Causas

Não há uma política interna de transparência ativa de dados que trate da divulgação de forma uniforme.

Há informações pulverizadas em diversas plataformas/portais.

A extração de dados, assim como os processos de autorização das áreas finalísticas para a divulgação, não estão em sua totalidade sistematicamente definidas.

Efeitos

Ausência de informações de forma clara e de fácil acesso à sociedade.

Grande demanda de pedidos de acesso à informação — transparência passiva.

Recomendações**À Presidência da Capes,**

RECOMENDAÇÃO 4. Implementar política interna de transparência ativa de informações, em complementação e aperfeiçoamento das ações já realizadas no âmbito da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011), que compreenda a uniformização de portais de divulgação, disponibilização de informações de forma clara e objetiva, aperfeiçoamento da disponibilização dos Dados Abertos, ações estas que possibilitem a criação de indicadores por parte da própria Capes ou por agentes externos. Aliar esta ação às ações em andamento na DGES sobre a revisão e consolidação de atos normativos inferiores a decreto, por também ser necessário, nos portais de divulgação, manter a uniformidade nos termos utilizados.

Prazo para atendimento: 180 dias a partir do recebimento do relatório final.

À DTI,

RECOMENDAÇÃO 5. Identificar no PDTIC ações que contemplem a melhoria na transparência ativa e priorizar a inclusão de filtros específicos para o AUXPE nos painéis de transparência.

Prazo para atendimento: 90 dias a partir do recebimento do relatório final.

Às diretorias DPB, DAV, DED, DEB, DRI e DGES,

RECOMENDAÇÃO 6. inserir informações específicas sobre o AUXPE no Relatório de Gestão referente ao exercício de 2020 e vindouros.

Prazo para atendimento: 120 dias a partir do recebimento do relatório final.

PARTE 2 — VERIFICAÇÃO DOS DISPOSITIVOS CONTRATUAIS (CONFORMIDADE)**QUESTÕES DE AUDITORIA**

Q2. Os contratos nº 40/2013 e 24/2019 foram celebrados e executados em conformidade com a legislação vigente (tanto pela Capes como pelo BB)?

Q2.A) Os procedimentos contratuais do Contrato nº 40/2013 foram realizados em conformidade com a legislação vigente à época?

Q2.B) Foram comparados os serviços prestados por diferentes instituições antes da celebração do contrato com vistas à competitividade e obtenção de proposta vantajosa?

Q2.C) O estudo técnico preliminar demonstra a pertinência dessa solução às reais necessidades da Capes?

Q2.D) Os procedimentos contratuais do Contrato nº 24/2019 estão em conformidade com a legislação vigente?

Q2.E) Os contratos formalizados trazem dispositivos de segurança ou sigilo de informações entre as partes de forma a não prejudicar uma parte em detrimento de outra?

Q2.F) Como é realizado o acompanhamento da execução dos contratos?

Q2.G) A execução do uso do Cartão BB Pesquisa na Capes segue o previsto nos contratos firmados?

Critérios

a) Lei nº 8.666/1993

b) Instrução Normativa SEGES nº 5/2017 do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, atual Ministério da Economia

ACHADO 4: FRAGILIDADES NA FASE DE PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO

Situação encontrada

Após a realização da análise dos procedimentos para a realização do Contrato nº 24/2019 – processo SEI nº 23038.010996/2019-58, foi identificado que a maior parte dos itens relacionados ao planejamento da contratação e à gestão do contrato estão em conformidade com a Instrução Normativa SEGES nº 5/2017 do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, atual Ministério da Economia. A norma dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. No entanto, para alguns itens foram identificadas desconformidades, conforme relação a seguir.

I - Sobre as necessidades e vantagens do serviço:

Para o contrato vigente (Contrato nº 24/2019), o Documento de Formalização da Demanda (SEI nº 1017104), em sua justificativa, exalta os pontos positivos do produto:

A citada ação, vem permitindo o acompanhamento das despesas realizadas, facilitando a prestação de contas e conferindo maior segurança às operações financeiras realizadas. O Cartão é um meio de pagamento, que deve ser utilizado na função “crédito”, nos estabelecimentos credenciados na respectiva bandeira, dessa forma, proporciona ao beneficiário/portador, mais agilidade, controle e modernidade na gestão dos recursos.

As vantagens descritas não foram totalmente demonstradas, o serviço prestado não atende às reais necessidades da Capes, pois não são fornecidas informações suficientes para o acompanhamento efetivo das despesas, inclusive pelo próprio beneficiário de forma mais acessível e em tempo real.

O Estudo Técnico Preliminar (SEI nº 1064315) utiliza o programa Proap como exemplo para as necessidades do uso do Cartão BB Pesquisa.

Item 1.1.2 do ETP: "No País, o Cartão BB Pesquisador, tem por objetivo operacionalizar a concessão de Auxílio Financeiro ao Pesquisador, facilitando a aquisição de bens necessários à atividade científica e tecnológicos. Podemos citar a operacionalização do Programa de Apoio à Pós-Graduação (PROAP), no que diz respeito aos repasses realizados. Destaca-se que o PROAP em sua concessão em 2019 fomentou 50 AUXPE, o que correspondeu ao montante de R\$ 3.511.986,29 (três milhões quinhentos e onze mil novecentos e oitenta e seis reais e vinte e nove centavos).

No entanto, o Proap não utiliza o cartão para repasse de recursos. Nas informações da DPB (Ofício nº 78 SEI nº 1244126, em resposta à SA 24) o Proap não está entre os programas que utilizam os cartões BB Pesquisa.

As necessidades do Programa de Excelência Acadêmica (Proex), que não utiliza o Cartão BB Pesquisa, conforme relata a DBP, poderiam ter sido expostas no Estudo Técnico Preliminar, por exemplo, para que se pudesse verificar serviço que atendesse ao programa também. O estudo preliminar é necessário para que a contratação busque fornecedor que atenda às demandas do órgão e, caso a solução existente seja única e não cubra todas as necessidades, que fique registrado em processo para justificativa de busca de solução alternativa. As especificidades do Proex foram relatadas no Ofício nº 78 (SEI nº 1244126):

d) Informar os motivos da diretoria para não conceder o apoio via Cartão BB Pesquisa no programa Proex.

7. Os pagamentos de boletos e títulos possuem limites baixos para os padrões dos valores concedidos no PROEX (R\$ 10.000,00 diários, R\$ 60.000,00 mensais). Muitas das despesas executadas pelos programas de pós-graduação participantes do PROEX passam facilmente de R\$ 10.000,00. Nem mesmo presencialmente na agência bancária o beneficiário consegue realizar pagamentos superiores a essa quantia.

8. As devoluções de recursos por meio de Guia de Recolhimento da União (GRU) são limitadas ao valor de R\$ 10.000,00. A troca de coordenação é muito comum ao longo de todo o ano, e muito frequentemente o valor devolvido é superior a esse limite. Tal limitação causaria importante dificuldade operacional para gerenciar as trocas de coordenação. Assim como no item acima, nem mesmo presencialmente na agência bancária o beneficiário consegue realizar devoluções de valores superiores a essa quantia.

9. O cartão BB pesquisa não pode ser utilizado para a importação de produtos ou serviços, tendo em vista que o cartão não realiza operações de câmbio de moedas estrangeiras. Tendo em vista que o PROEX apoia PPGs que são demandados por altos níveis de internacionalização, esse ponto é bastante crítico, certamente um dos mais impeditivos para que o PROEX passe a utilizar o cartão BB pesquisa.

e) Informar se a decisão em manter o repasse do Proex diferenciado dos outros programas teve alguma orientação da Procuradoria Federal ou da Diretoria de Gestão, tendo em vista o previsto na norma da Secretaria do Tesouro Nacional para este tipo de repasse de recurso, citada nos documentos preliminares à primeira contratação do serviço (contrato nº 40/2013) - o art. 9 2, §12, inciso VII da IN STN nº 204/2004: "VII — Contas de Recursos de Apoio a Pesquisa: utilizadas em caráter excepcional, exclusivamente para movimentação, por meio de cartão, de recursos concedidos a pessoas físicas para realização de pesquisas."

10. Desconhecemos qualquer orientação da Procuradoria Federal (PF) ou da Diretoria de Gestão (DGES) sobre a decisão de não utilizar o cartão BB/Pesquisa para o repasse dos recursos de custeio do PROEX. Entretanto, até o momento não houve qualquer ressalva da Auditoria Interna (AUD) ou da DGES acerca da utilização da conta-pesquisador para o repasse dos recursos, tendo em vista que continuam sendo emitidas por aquela diretoria cartas de autorização de abertura de conta-pesquisador.

Constatou-se, também, no ETP – Item 1.1.4 "Atualmente os seguintes Programas de Fomento, fazem uso do Cartão BB Pesquisador para seus pagamentos", cujo quadro foi citado no parágrafo 13 deste relatório, não consta nenhum programa da DRI.

II - Sobre o levantamento de mercado e justificativa da escolha da solução:

Foi identificado o envio do Ofício 12 (SEI nº 1024832), de 01/08/2019, pela DGES ao Subsecretário de Assuntos Corporativos do Ministério da Fazenda, pelo qual solicita informações "sobre a existência de outra instituição financeira, além do próprio Banco do Brasil, autorizada a movimentar recursos financeiros em contas de apoio à pesquisa." Não há no processo resposta ao ofício. No entanto, foi incluída troca de e-mails, de dezembro de 2018, entre o Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (Ipea) e a gerente da Gerência de Relacionamento com o Sistema Financeiro Nacional - GESFI/STN (SEI nº 1033184), no qual consta a informação de que o serviço é um produto exclusivo do Banco do Brasil. Ressalta-se o fato de não haver resposta à consulta direta da Capes, nem registros de como a Capes teve acesso à troca de e-mails das instituições citadas.

No Estudo Técnico Preliminar (SEI nº 1064315), no item 3 "Disponibilidade de Mercado", há uma espécie de justificativa da contratação, porém não é citada, por exemplo, a exclusividade da oferta do serviço por parte do Banco do Brasil.

(...)

3. DISPONIBILIDADES DE MERCADO

3.1 Descrição geral da contratação analisada

3.1.1 O pagamento de Auxílio Financeiro a Projetos Educacionais ou de Pesquisa é operacionalizado, em grande parte, pelo referido Cartão BB Pesquisador, o qual é utilizado para aquisição de bens e serviços, na função crédito.

3.1.2 O Banco do Brasil, Instituição responsável pela movimentação creditícia e financeira do Governo Federal, conforme art. 1º, III c/c art. 19, I, alíneas “b” e “f” da Lei nº 4.595/1964, cuja estrutura tecnológica permitiu o desenvolvimento do Cartão, nos moldes traçados, a partir de xx.

3.1.3 O pagamento das bolsas por meio do Cartão BB Pesquisador, proporcionou grande avanço na disponibilização dos recursos aos beneficiários e facilitando o controle dos valores repassados, por parte da Administração.

3.1.4 Por fim, informamos que houve um esforço da Diretoria de Tecnologia, para implementação de processos de integração do Sistema Financeiro da Capes com a solução de pagamento utilizada. Seguem os processos impactados:

a) Solicitação de cartão pesquisador;

b) Carga de cartões; e

c) Processamento do extrato de cartões para subsidiar no processo de validação de prestação de contas.

O Termo de Referência (SEI nº 1064316), itens 4 e 21, não traz informação sobre a exclusividade do produto ofertado e a forma de seleção como inexigibilidade da contratação. No referido termo, a inexigibilidade consta da justificativa da contratação no item 2, subitem 2.9.

2.9 A inexigibilidade de licitação pressupõe a inviabilidade de competição, conforme consta no art. 25, da Lei nº 8.666/1993, situação que se aplica no caso em questão, visto que o Banco do Brasil S/A desenvolveu de forma exclusiva o produto contratado, customizando o produto as necessidades da Capes.

Causas

Ausência de estudo aprofundado nas diversas Diretorias sobre as necessidades reais do uso do serviço Cartão BB Pesquisa.

Deficiência na comunicação da Capes com o STN; uso de informação obtida por outro órgão sem a devida instrução processual (ausência de referências sobre como Capes obteve as mensagens entre o Ipea e a STN), evidenciando deficiência na instrução processual para a motivação.

Por ser um serviço continuado contratado pela Capes desde 2013, não foi tomada a precaução de registrar características inerentes ao serviço oferecido pelo fornecedor no novo Termo de Referência.

Efeitos

Contratação de produto que não atende às reais necessidades das demandantes.

Divergência entre as necessidades apontadas no momento da contratação e as necessidades de uso após o contrato firmado.

Mapeamento de riscos feito no planejamento da contratação inferior às reais probabilidades.

Ausência de embasamento quanto à escolha do fornecedor.

Aumento das fragilidades nos controles internos.

Recomendações

À DGES,

RECOMENDAÇÃO 7. Registrar no processo, quando da realização dos estudos técnicos preliminares (ETP), as necessidades de cada diretoria em relação ao produto/serviço a ser contratado para os repasses de AUXPE. Registrar ainda, se for o caso, comprovação da exclusividade do fornecedor em relação ao produto/serviço, de acordo com as necessidades elencadas pelas diretorias. Esta recomendação se aplica, inclusive, na renovação do Contrato nº 24/2019, que já se encontra em trâmite.

Prazo para atendimento: 30 dias a partir do recebimento do relatório final.

RECOMENDAÇÃO 8. Realizar, na fase de planejamento das futuras contratações de cartão pesquisador, estudo aprofundado com todas as diretorias sobre as necessidades de contratação de produto/serviço para os repasses de AUXPE, incluindo pesquisa de mercado que possa identificar possíveis fornecedores que atendam às necessidades da Capes. Analisar o custo-benefício de se realizar uma transição de fornecedor e da possibilidade de acréscimo de custos ao contrato. Essa recomendação visa contribuir para que as renovações ou novas contratações sejam feitas com base em decisão estratégica, conformidade legal e ampla concorrência.

Prazo para atendimento: 180 dias a partir do recebimento do relatório final.

RECOMENDAÇÃO 9. Verificar a conveniência e oportunidade, em especial na fase de renovação/prorrogação do contrato, de realizar pesquisa de satisfação com os usuários dos serviços contratados, considerando as fraudes ocorridas.

Prazo para atendimento: 180 dias a partir do recebimento do relatório final.

ACHADO 5: DESCONFORMIDADE NA FISCALIZAÇÃO E ACOMPANHAMENTO DA CONTRATAÇÃO DO SERVIÇO

Situação encontrada

Não foram identificados registros, relatórios gerenciais ou de fiscalização sobre o repasse e uso do Cartão BB Pesquisa nos processos:

c) Processo SEI nº 23038.008496/2013-61 – documentação do contrato nº 40/2013 – do terceiro ao sexto termos aditivos.

d) Processo SEI nº 23038.010996/2019-58 – processo da contratação – Contrato nº 24/2019.

e) Processo SEI nº 23038.019318/2019-51 - processo de execução – Contrato nº 24/2019.

Não há registros de ocorrências acerca da gestão contratual nos processos antes das possíveis fraudes identificadas em 2020. E as ocorrências por ora identificadas estão pulverizadas em mais de um processo. Algumas foram formalizadas no SEI somente a partir das Solicitações de Auditoria, como no caso das respostas às SAs dadas pela DAV (SEI nº 1242786) e DEB/DED (SEI nº 1245234).

Exemplo de informações coletadas junto à DEB/DED, DRI e DAV:

DEB/DED - Ofício nº 23 (SEI nº 1245234)

(...)

c. Informar se a DEB e a DED têm sido convocadas e/ou informadas sobre novas decisões internas sobre possíveis modificações no serviço prestado pelo Banco do Brasil. Se a resposta for positiva, evidenciar (despachos, e-mails, ofícios, outros).

Comentário: A equipe técnica do ProF Licenciatura não foi informada sobre alterações no serviço. As informações que a equipe tem são oriundas do Manual do cartão BB Pesquisa/Capes. Na DED não há auxílios executados mediante cartão pesquisador. Adicionalmente informamos, interlocutores da DED e DEB participaram de reuniões, solicitadas pela DGES, com intuito de colaborar na elaboração do estudo técnico preliminar e identificação da demanda para o novo contrato de fornecimento do Cartão BB Pesquisador, junto ao Banco do Brasil (Processo SEI 23038.010996/2019-58 - SEI do Estudo Técnico Preliminar (SEI 1064315). Nos encontros não foram abordadas alterações no serviço já fornecido ou mudanças nas rotinas técnicas, internas ou externas, envolvendo a execução dos projetos. Ver Anexo III (SEI 1245265), cópia do e-mail enviado pela Divisão de Contratos e Licitação (DCOL), em 5/7/2019.

DRI - Nota Técnica 20 (SEI nº 1244904)

(...)

f) Informar quais foram os pedidos feitos pela DRI ao banco para melhoria do serviço prestado (evidenciar).

(...)

3.17 Cabe esclarecer que o item "f" da Solicitação de Auditoria 22 trata de questão própria de controle, gestão e fiscalização do Contrato 24/2019, estabelecida por meio de legislação vigente. Respeitosamente, sugere-se que a questão seja encaminhada para o interlocutor natural responsável pela gestão do contrato, informação disponível na Portaria DGES nº 233, de 19 de dezembro de 2019 (SEI 1120053), pois terá elementos suficientes e fidedignos para a questão.

DAV - Despacho CEA (SEI nº 1242786)

(...)

e) Informar se a DAV tem sido convocada e/ou informada sobre novas decisões internas sobre possíveis modificações no serviço prestado pelo Banco do Brasil. Se a resposta for positiva, evidenciar (despachos, e-mails, ofícios, outros).

R_ *Tivemos conhecimento de providências quanto ao cartão pelos processos advindos da AUD (23038.014303/2020-30 e 23038.014513/2020-28)*

A CGOF confirmou informação que os catões foram bloqueados para compras internacionais via e-mail 1243679.

Não há designação de fiscal do contrato e não cabe ao gestor do contrato, lotado na DGES, desempenhar as atribuições de fiscal do contrato. É possível identificar que algumas ações precisariam ser realizadas por fiscais setoriais, já que o serviço é utilizado pelas diretorias finalísticas. Pelo fato de não haver designação de fiscais setoriais, também não há clareza dos papéis das diversas diretorias em assuntos relacionados ao contrato.

Dessa forma, não há comprovação (formalizada) dos benefícios sobre a adoção do Cartão BB Pesquisa na Capes nem das oportunidades de melhoria do serviço. No âmbito do Contrato nº 40/2013 foram documentados os procedimentos para renovação, por meio de termos aditivos, até o sexto termo, com vigência encerrada em 28/11/2019. Para o contrato vigente, encontra-se em elaboração minuta de termo aditivo do contrato.

Causas

Existência de apenas gestor do contrato, não tendo sido designado fiscal do contrato, ou fiscais, visto que a execução é descentralizada nas diretorias usuárias do serviço contratado.

Não atendimento à legislação no que se refere à gestão e acompanhamento da contratação de serviços (Instrução Normativa SEGES/MP nº 5/2017).

Efeitos

Ausência de evidências da regular prestação do serviço contratado.

Ausência de registro das necessidades da Capes para a continuidade ou não da contratação.

Ausência de evidências de possíveis falhas na prestação do serviço.

Ao se deparar com problemas na prestação dos serviços, a responsabilização da contratada fica sem base de argumentação, pois os contratos foram sempre renovados sem nenhum registro de problemas ou falhas contratuais, assim como a necessidade de melhorias no serviço prestado.

Responsabilização concentrada em apenas um agente público.

Recomendações

À DGES,

RECOMENDAÇÃO 10. Designar fiscal de contrato nas contratações de serviços, em conformidade com os artigos 40 a 43 da IN SEGES/MP nº 05/2017. Em casos de contratos com abrangência em mais de uma diretoria, designar fiscais setoriais que possam trabalhar em conjunto com o fiscal e com o gestor do contrato.

Prazo para atendimento: 30 dias a partir do recebimento do relatório final.

RECOMENDAÇÃO 11. Orientar gestores e fiscais de contrato sobre a necessidade de registro do acompanhamento dos contratos, inclusive as falhas, pedidos de melhorias e monitoramento de riscos, para que tais registros possam respaldar decisões sobre a continuidade, alteração ou encerramento dos diversos serviços contratados, em conformidade com os arts. 42 e 46 da IN SEGES/MP nº 05/2017.

Prazo para atendimento: 60 dias a partir do recebimento do relatório final.

RECOMENDAÇÃO 12. Verificar, antes de prosseguir com a renovação ou prorrogação contratual, se a instrução processual contempla registro sobre a execução do contrato, demonstrando a regularidade dos serviços prestados, em conformidade com o item 3, b, do anexo IX da IN SEGES/MP nº 05/2017:

3. Nas contratações de serviços continuados, o contratado não tem direito subjetivo à prorrogação contratual que objetiva a obtenção de preços e condições mais vantajosas para a Administração, podendo ser prorrogados, a cada 12 (doze) meses, até o limite de 60 (sessenta) meses, desde que a instrução processual contemple:

b) relatório que discorra sobre a execução do contrato, com informações de que os serviços tenham sido prestados regularmente;

Essa recomendação também consta, inclusive, no Parecer Referencial n. 00001/2019/NLC/ETRLIC/PGF/AGU (SEI nº 1281975), que já consta no processo SEI nº 23038.010996/2019-58, onde tramita a renovação do contrato nº 24/2019.

Prazo para atendimento: 180 dias a partir do recebimento do relatório final.

PARTE 3 — VERIFICAÇÃO DOS DISPOSITIVOS CONTRATUAIS

QUESTÕES DE AUDITORIA

Q3. Existem controles internos estruturados para a mitigação dos riscos relacionados ao uso do Cartão BB Pesquisa?

Q3.A) Como estão estruturados os procedimentos internos para concessão e uso do Cartão BB Pesquisa na Capes?

Q3.B) Existem fluxos e competências definidas nas diretorias para autorizações no âmbito do Cartão BB Pesquisa?

Q3.C) Os controles internos relacionados ao uso do Cartão BB Pesquisa estão formalizados?

Q3.D) Existem controles diferenciados para o uso do Cartão BB Pesquisa no Brasil e no Exterior?

Q3.E) Foram levantados formalmente os riscos relacionados ao uso do Cartão BB Pesquisa?

Q3.F) Os controles existentes são eficientes para mitigação de riscos?

Q3.G) Quais foram as medidas adotadas ao longo dos sete anos de vigência dos contratos nº 40/2013 e nº 24/2019 para mitigar ocorrências de riscos identificados neste período?

Q3.H) Quais são os sistemas utilizados para concessão, controle e bloqueio relacionados ao uso do Cartão BB Pesquisa?

Q3.I) Os sistemas utilizados possuem capacidade de garantir a segurança das informações? Possuem rastreabilidade?

Q3.J) Como é realizada a troca de informações e cruzamento de dados com o Banco do Brasil?

Q3.K) O pesquisador tem acesso aos seus extratos para fazer o controle do gasto dos recursos?

Crítérios

a) Lei nº 8.666/1993

b) Instrução Normativa SEGES nº 5/2017 do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, atual Ministério da Economia

ACHADO 6: FRAGILIDADES NOS CONTROLES INTERNOS

Situação encontrada

I - Fluxo de procedimentos

Para o entendimento das atividades relacionadas ao uso do cartão pesquisa, tanto internamente quanto externamente à Capes, bem como dos controles internos adotados, a AUD buscou desenhar o fluxo dos procedimentos. Os procedimentos internos possuem fluxos diversos entre as diretorias. Ao enviar as primeiras solicitações de auditoria, a equipe da AUD encaminhou um fluxo prévio dos procedimentos para concessão dos cartões, com base nas informações existentes nos processos do contrato, no manual do cartão e obtidas nas entrevistas realizadas. Ao encaminhar a descrição do fluxo, foi solicitado que cada diretoria identificasse erros ou complementações necessárias.

Algumas diretorias apontaram correções no fluxo enviado e outras encaminharam seus próprios arquivos. Foram enviados à AUD os seguintes fluxos: DRI (SEI nº 1244904); DGES (SEI nº 1247018); DTI (SEI nº 1245421, 1279262 e 1279267); DAV (SEI nº 1242925); DPB (SEI nº 1244616); DEB/DED (SEI nº 1245288); e CPC (SEI nº 1242452). A AUD elaborou fluxogramas baseados nos fluxos encaminhados pelas diretorias (Anexo III - SEI nº 1300973). No entanto, pelo fato de os fluxos informados pelas diretorias apresentarem atividades nem sempre coincidentes, podem conter divergências entre o informado e o compilado.

Identifica-se que as áreas finalísticas possuem procedimentos internos definidos, apesar de terem algumas práticas diferenciadas em partes específicas do processo, como o recebimento de termo assinado pelo beneficiário ou sobre a validade do cartão. No geral, todas realizam cinco procedimentos comuns: 1. criação do processo de concessão, após aprovação do projeto, e criação do processo AUXPE, ambos no SCBA; 2. envio e recebimento de mensagens com os termos de solicitação e concessão de apoio financeiro e demais instruções; 3. solicitação de empenho à CGOF via SCBA; 4. acompanhamento dos projetos em contato com os coordenadores via SCBA e Linha Direta; e 5. prestação de contas técnica, via Siprec. As etapas relacionadas à emissão do cartão, repasse de recursos ao Banco do Brasil, entrega de cartões, troca de informações entre o Banco e a Capes são realizados pela CGOF e pela DTI (todas via sistemas). E a etapa de análise financeira é realizada pela CPC/CGLOG/DGES.

Os controles internos relacionados à concessão e uso do Cartão BB Pesquisa, portanto, existem, mas não estão formalizados. As diretorias possuem procedimentos que estão internalizados pelas equipes, mas são de difícil compreensão para pessoas externas aos setores.

II - Validade, limite e cancelamento do cartão

Não foi de fácil compreensão questões como a validade dos plásticos, a validade do limite de utilização e o procedimento de cancelamento dos cartões, devido à similaridade dos termos e informações apresentadas pelas diretorias, por vezes conflitantes entre si. O que pôde-se entender, das principais informações coletadas e abaixo transcritas, pode ser resumido da seguinte forma: 1. a validade do plástico é de 60 meses e a Capes não possui essa data em seus registros; 2. a validade do limite do cartão é definida pela Capes, que a indica via arquivo próprio ao Banco do Brasil e está vinculada ao prazo de vigência do projeto; 3. o cancelamento do cartão é feito de forma manual pela CGOF/DGES após a aprovação das contas no Siprec.

Contrato nº 24/2019 (SEI nº 1106261)

CLÁUSULA DÉCIMA SEXTA - DO FLUXO OPERACIONAL

(...)

I. Caberá a CONTRATANTE o envio de arquivo próprio, com leiaute combinado pelas partes, para o pedido inicial do Cartão BB Pesquisa. Neste arquivo deverá ser indicado o prefixo da agência de relacionamento do Banco do Brasil no país para o recebimento, pelo pesquisador, do cartão ora solicitado. Neste mesmo arquivo a CONTRATANTE deverá indicar a validade do limite para utilização pelo PESQUISADOR e o limite estabelecido no cartão.

Nota Técnica Conjunta nº 2 (SEI nº 1244748)

(..) a CAPES não possui os dados de "CVV" e "data de validade do cartão", informações necessárias e obrigatórias para utilização do cartão sem a senha;

[Manual Cartão BB Pesquisa](#)

21. Qual é o prazo de validade do Cartão BB Pesquisa/CAPES? A data de validade do cartão é de 60 meses, porém existe a data de vencimento do limite que é o prazo de vigência do projeto. Além disso, o cartão deverá cancelado após o envio da prestação de contas.

Nota Técnica DRI nº 20 (SEI nº 1244904) e fluxograma CGOF (SEI nº 1246820)

(...)

6 – Cancelamento do cartão

Com a finalização do projeto, o pesquisador é obrigado a prestar contas e cancelar o cartão.

A prestação de contas é feita por meio do SIPREC e, caso as contas sejam aprovadas, o sistema envia a solicitação de cancelamento de cartão por meio do SEI para a CGOF.

A CGOF recebe a solicitação e acessa o Gerenciador Financeiro do Banco do Brasil para cancelar o cartão vinculado ao pesquisador. Esse procedimento é manual e feito cartão a cartão.

O processo é finalizado e o pesquisador não tem mais compromissos com a CAPES.

Uma vez por mês há a troca de informações entre a Capes e o Banco do Brasil.

III - Riscos

Com relação aos riscos, foram identificados apenas riscos elaborados pela equipe de planejamento da contratação, quando da celebração do Contrato nº 24/2019, sendo estes relacionados aos riscos da contratação e também da gestão do contrato:

Mapa de risco SEI nº 1017202

(...)

Dificuldade de comunicação com a contratada (baixa probabilidade e impacto alto).

Atrasos na execução do serviço solicitado (baixa probabilidade e impacto médio).

Inexecução total do objeto contratado (baixa probabilidade e impacto alto).

Quantidade insuficiente para o período de 12 meses (baixa probabilidade e impacto médio).

Não renovação do contrato (probabilidade média e impacto alto).

Também foi identificado novo Mapa de Risco (SEI nº 1276607) relacionado à renovação do Contrato nº 24/2019. Este contém exatamente os mesmos riscos e a mesma previsão de probabilidade e de impacto do anterior. Apesar de todas as ocorrências de fraudes nos cartões, não foi levantado nenhum risco relacionado a fraudes, nem riscos relacionados à prestação de contas.

Mapa de Risco SEI nº 1276607

(...)

Dificuldade de comunicação com a contratada (probabilidade baixa e impacto alto)

Atrasos na execução do serviço solicitado (baixa probabilidade e impacto médio).

Inexecução total do objeto contratado (baixa probabilidade e impacto alto).]

Quantidade insuficiente para o período de 12 meses (baixa probabilidade e impacto médio).

Não renovação do contrato (probabilidade média e impacto alto).

Esses riscos necessitam de especial atenção para fortalecer os controles internos e evitar a ocorrência de novas fraudes e também porque o contingente das fraudes ocorridas que não tiverem solução via Banco do Brasil poderá impactar quando da prestação de contas. Cabe ressaltar que, nesses casos, há possibilidade de haver dano ao erário ou ao próprio pesquisador, conforme já comentado no achado 2. Além disso, os riscos precisam ser tratados não somente no momento da contratação, mas também durante toda a execução do contrato.

IV - Sistemas

Pelas informações enviadas pela CGOF e pela DTI, são utilizados nos procedimentos de concessão, repasse de informações, repasse de recursos e prestação de contas os seguintes sistemas: SCBA, SICAPES-Financeiro, FTP-VPN, Linha Direta, SEI, Siprec.

Pelos documentos Despacho COF/CGOF/DGES (SEI nº 1247018), Nota Técnica Conjunta DTI nº 2 (SEI nº 1244748) e Nota Técnica nº 3 (SEI nº 1278620) foram enviadas informações sobre os sistemas utilizados nos trâmites entre as áreas técnicas, financeira, tecnológica e o Banco do Brasil.

Restou esclarecido que não há manipulação manual dos arquivos com dados dos beneficiários que são enviados ao Banco:

Nota Técnica 3 (SEI nº 1278620)

(...)

4.7 Nos e-mails enviados à Auditoria Interna, por meio da Nota Técnica Conjunta 2 (SEI nº 1244748), o termo “arquivo” pode estar dando a interpretação de que exista algum tipo de intervenção manual, porém, tanto a geração quanto a transmissão de arquivos trocados entre a CAPEs e o Banco do Brasil se dão de forma automática (não manual), por meio do Sistema Financeiro e o Sistema do Banco do Brasil. A transmissão ocorre de forma totalmente automática (troca de arquivos entre dois computadores conectados à internet) via File Transfer Protocol (FTP), protegido por um canal de comunicação do tipo Virtual Private Network (VPN).

4.8 Em relação às informações fornecidas na entrevista realizada com o Diretor da DTI e o Coordenador-Geral de Sistemas, importa informar que ocorreu um entendimento equivocado, pois a mencionada “adaptação”, realizada pela DTI, se refere a alterações no programa, dos códigos do Sistema Financeiro (que gera os arquivos), segundo os parâmetros fornecidos pelo Banco do Brasil.

4.9 Consequentemente, esclarecemos que não são realizadas quaisquer manipulações, por parte da DTI, de dados transmitidos, mas tão somente no código do Sistema Financeiro, a fim de possibilitar o envio de informações ao Banco do Brasil, por FTP.

Sobre a segurança dos sistemas e bancos de dados, a DTI informou ser improvável a ocorrência de incidente de segurança, com invasão externa:

Nota Técnica Conjunta nº 2 (SEI nº 1244748) com complementação da Nota Técnica 3 (SEI nº 1278620)

(..)

4.29 Aos sistemas da CAPEs são aplicadas as seguintes práticas de segurança:

a) todos os sistemas envolvidos nas operações em pauta dependem de cadastro de credenciais de acesso (via sistema de segurança da CAPEs - SADMIN SSO). Somente usuários autenticados podem operar os sistemas;

b) SCBA: para acesso aos dados do processo é preciso possuir credenciais de técnico da CAPEs ou gestor institucional. Somente usuários autorizados podem executar as funcionalidades administrativas do sistema;

c) como dito anteriormente, a CAPEs não possui os dados de “CVV” e “data de validade do cartão”, informações necessárias e obrigatórias para utilização do cartão sem a senha;

d) atualmente os dados relativos aos números completos de cartões estão ofuscados nos sistemas da CAPEs; e

e) o sistema Financeiro da CAPEs não está exposto para a Internet. Somente usuários da CAPEs podem ter o acesso, se concedidas as devidas credenciais e se estiverem conectados à rede interna da CAPEs.

4.30 Sobre os Bancos de Dados:

4.30.1 Para ocorrer uma invasão externa aos bancos de dados da aplicação, é necessária uma das seguintes condições:

1. que o invasor externo explore uma vulnerabilidade da aplicação para realizar ações não autorizadas; ou

2. que o invasor externo explore de uma vulnerabilidade do Sistema de Banco de Dados para acesso não autorizado.

Portanto, é possível afirmar que é improvável a ocorrência de um incidente de segurança, com invasão externa, pelos seguintes motivos:

a) a arquitetura de rede e as regras de firewall da CAPEs utilizam princípio do menor privilégio e são feitas de forma a explicitamente impedir os acessos externos ao banco de dados. Somente acessos vindos de dentro da rede da CAPEs podem acessar o banco de dados. Ficando assim descartada a condição 2, acima;

b) a DTI, em busca de um aprimoramento da segurança das suas aplicações *web*, ativou, há cerca de 6 meses, um Sistema de Prevenção de Intrusos (do inglês *Intrusion Prevention System* - IPS), integrado ao seu sistema de Firewall. O IPS conta com atualização frequente do fornecedor da ferramenta e previne as formas mais comuns de ataques a aplicações *web*, mesmo que a aplicação atacada tenha a falha em seu código fonte. O que diminui a chance da condição 1 (acima) acontecer;

c) a DTI conta com uma equipe de testes diferente da equipe que desenvolve os sistemas, as quais são vinculadas a diferentes contratos. Tal separação visa a uma maior autonomia para a equipe de testes, que realiza varreduras nas aplicações, a fim de diminuir a incidência de “bugs” (falhas, erros), o que também reduz os riscos de ocorrência da condição 1 (acima); e

d) a DTI utiliza a ferramenta SonarQube, um analisador automático de código fonte voltado para segurança de aplicações. O código fonte do sistema Financeiro Serviços aferiu nota próxima à máxima possível no SonarQube, o que também diminui a chance da condição 1 (acima) ocorrer.

4.31A DTI investe constantemente no aprimoramento de processos e ferramentas, visando maior governança, segurança e performance das soluções que fornece. Como parte desse processo, equipes especializadas, com o uso de diversas ferramentas, monitoram a rede da CAPES 24 horas por dia, 7 dias por semana, emitindo alertas em caso de incidentes.

4.32 Pelo exposto, é possível concluir que a CAPES emprega diversos recursos tecnológicos e práticas relacionadas a segurança nos sistemas envolvidos com a questão ora tratada, de modo que é possível afastar a hipótese de invasão externa.

V - Controle dos gastos

A DGES solicitou ao BB, via Ofício 8 (SEI nº 1216621) novo aplicativo de *internet banking* para acesso aos extratos dos beneficiários.

Tendo em vista o crescente número de fraudes nos cartões BB Pesquisa e a necessidade de acompanhamento intensivo por parte dos beneficiários, os extratos devem ser disponibilizados de maneira mais simples. Hoje o beneficiário tem que ir até um caixa eletrônico do BB para imprimir o extrato. Em plena era de revolução tecnológica e dado que o Banco já possui plataformas de acesso PF e PJ, entendemos ser indispensável aplicativo que permita acompanhamento pelos beneficiários do Cartão BB pesquisa.

O extrato é uma das formas de controle dos gastos por parte do pesquisador. Sobre esta questão, a DGES identifica falha no controle por parte dos próprios beneficiários:

Histórico dos Procedimentos (papéis de trabalho da AUD)
Registro entrevista DGES e CGOF – 10h30 - 22 de junho 2020
(...)

O diretor observou ainda que apesar de informarem dificuldade em obter os extratos via caixa eletrônico, os usuários não relatam dificuldade em sacar o recurso, que é feito pelos mesmos caixas eletrônicos. Disse ainda que a maioria dos portadores de cartões sequer tiravam o extrato, sendo esta uma falha do beneficiário que tem o dever de acompanhar o recurso recebido. Somente quando foi noticiado pela imprensa o uso indevido dos cartões (Folha S. Paulo, 29/04/2020), muitos foram aos caixas solicitar os extratos.

Despacho COF/CGOF/DGES (SEI nº 1247018)
(...)

- d) O ASP do BB é acessado por usuários da CGOF. Permite a consulta de saldos, extratos do cartão, visualização da situação do cartão, ver e alterar dados de vigência, limites e encerramento do cartão para fins de prestação de contas. A habilitação do cartão é feita pelo usuário no Terminal de Auto-Atendimento do banco ou agência. Somente os 4 últimos dígitos do cartão ficam visíveis.
- e) A CAPES tem acesso aos demonstrativos de gastos e extratos dos cartões dos beneficiários através do ASP. O pesquisador também pode acompanhar seus saldos e gastos pelos extratos tirados nos TAs do banco. A CGOF, em casos específicos, também gera os extratos e encaminha ao beneficiário.

As informações repassadas pelo Banco do Brasil a respeito das transações realizadas (arquivos vip433, vip439 e vip435) não passam por análises das áreas finalísticas (nem análise manual nem de forma automática, via sistemas). A CGOF e a DTI informam o tratamento dado aos arquivos recebidos:

Despacho CGOF (SEI nº 1279299)
(...)

- c) Tendo em vista que a gestão do contrato se encontra sob a responsabilidade da CGOF, conforme a Portaria DGES nº 233/2019 (SEI nº 1120053), informar se os arquivos a seguir, encaminhado pela DTI, são de alguma forma analisados/tratados pela CGOF ou se são compartilhados para análise/acompanhamento das diretorias finalísticas:
- Resposta:
- VIP433: o tratamento e disponibilização do arquivo em sistema é feito pela DTI. A CGOF acessa, analisa e encaminha aos beneficiários os extratos, quando solicitada pelos mesmos. Atualmente esta CGOF também faz o envio do extrato a todos os beneficiários do cartão BB Pesquisa em grupo de risco (maiores de 65 anos).
 - VIP439: uma vez que não há pagamento pela manutenção dos cartões BB Pesquisa, esta CGOF não analisa o referido arquivo. A emissão de novos cartões e cancelamentos são feitos de forma eletrônica através do Sistema Financeiro da CAPES.

DTI Nota Técnica (SEI nº 1278620)

4.15 Quesito "d": "Informar qual encaminhamento é dado para os arquivos citados no Item 4.16. Ressaltamos ciência por parte desta Auditoria Interna de que não cabe à DTI o papel de analisar e/ou controlar o conteúdo dos arquivos recebidos. Por isso a consulta sobre o encaminhamento".
"(...)

Tipo	Arquivo	Descrição	Periodicidade
Recebemos	vip433	Arquivo contendo o extrato de transações dos cartões, considerando a data de realização da transação.	Recebemos todos os Dias
Recebemos	vip439	Arquivo com os cartões ativos.	Recebemos 1 vez por Mês, até o dia 05 de cada mês.
Recebemos	vip435	Arquivo contendo o extrato de transações dos cartões. Não utilizado pela CAPES, visto que, conforme informado pelo BB, o arquivo considera a data de liquidação das despesas e não a data de sua realização da transação".	Recebemos todos os Dias

- 4.16 Os arquivos VIP433 e VIP439 são processados automaticamente pelo Sistema, suas informações são armazenadas em banco de dados e são disponibilizados aos usuários do Sistema Financeiro. Após processamento, esses arquivos permanecem armazenados no Sistema de Arquivos da CAPES, protegidos por restrições de acesso.
- 4.17 O arquivo VIP435, embora seja disponibilizado pelo BB, não é processado pela CAPES. Tal arquivo fica armazenado no Sistema de Arquivos da CAPES, protegido por restrições de acesso.

Sobre esse controle dos gastos por parte da Capes, a consultoria da CGU abordará o tema e subsidiará o aperfeiçoamento do controle interno através do uso de ferramentas informatizadas.

Causas

- Os fluxos dos procedimentos internos existem, mas são definidos de forma pulverizada, sem uniformidade.
- A identificação de riscos e formas de mitigá-los é realizada apenas para efeitos de cumprimento da legislação quando do planejamento da contratação, faltando utilizá-la e aperfeiçoá-la durante a execução dos contratos.
- Falta de ferramenta que facilite o controle dos gastos por parte dos beneficiários.
- Ausência de registros por parte da Capes de necessidades de melhorias no serviço prestado ao longo dos anos, sendo somente solicitadas após as ocorrências de fraudes recentes.
- O Banco do Brasil demonstra dificuldade em atender em curto prazo as demandas da Capes.

Efeitos

Controles frágeis.

- Dificuldade de identificar e mitigar riscos.
- Concretização de riscos.
- Ausência de registro de problemas com o serviço prestado.
- Demora na solução dos problemas enfrentados.

Manifestação da Área Auditada - DTI (SEI nº 1320771)**RECOMENDAÇÃO 15:**

"Orientar seus Product Owners (PO) para que, nas demandas à DTI de melhorias dos sistemas, analisem a necessidade de se priorizar os controles de acesso aos sistemas de informação, especialmente aqueles que realizam operações de pagamento de bolsas e auxílios ou que contenham informações sensíveis à Capes e seus beneficiários. Essa recomendação corrobora com a recomendação 15, direcionada à DTI neste relatório, bem como com recomendação feita em trabalho de auditoria anterior sobre os sistemas de pagamento (SEI nº 1060601) : "RECOMENDAÇÃO 2 - Elaborar e apresentar plano para manter atualizados os controles de acesso aos sistemas de informação, conforme responsabilidade prevista no artigo 21 da PoSIC, especialmente no que se refere aos sistemas que realizam operações de pagamento de bolsas e auxílio. Prazo para atendimento: dezembro/2019. (Referência: achado nº 2)".

2. No que se refere à Recomendação 15, esta DTI se manifesta favorável. Nesse sentido, promoveu-se uma alteração do Sistema [SADMIN](#) para melhorar a gestão de acessos pelo Gestor da Aplicação. Desse modo, foi criada uma funcionalidade para que o referido Gestor visualize todos os usuários da aplicação a qual ele é vinculado e os seus grupos (perfis), lembrando que o Sistema [SADMIN](#) contemplava anteriormente a funcionalidade de exclusão de usuário. Desse modo, acredita-se ter facilitado a gestão dos acessos nas aplicações da CAPES. A nova funcionalidade está em produção desde o dia 15/10/2020 .

3. Acrescenta-se, por oportuno, que será estabelecida orientação interna para que se tenha especial atenção às futuras demandas relacionadas aos controles de acesso aos sistemas de informação, especialmente aqueles que realizam operações de pagamento de bolsas e auxílios ou que contenham informações sensíveis da CAPES, de acordo com o artigo 21 da PoSIC.

RECOMENDAÇÃO 22:

"Estabelecer, a curto prazo e com apoio da DTI, formas de comunicação e registro de fraudes nas diversas formas de apoio concedidas pela Capes, de forma a obter histórico sobre os tipos de fraudes, valores, padrões. Informações estas que podem contribuir para a melhoria dos controles internos".

4. Acerca da Recomendação 22, esta DTI se compromete a contribuir com as soluções técnicas que lhe couberem e a prestar todo o apoio necessário, a fim de propiciar o atendimento da referida recomendação pela Diretoria Executiva (DEX) da CAPES, respeitados os seus limites de atuação.

Manifestação da Área Auditada - DGES (SEI nº 1317044)

RECOMENDAÇÃO 16: Entendemos que o prazo para atendimento deveria ser o mesmo da recomendação 1 e 3, tendo em vista que podemos usar o mesmo expediente para coleta das informações.

Recomendações**À DTI**

RECOMENDAÇÃO 13. Proceder com as adequações necessárias dos sistemas à Lei nº 13.709/2018, Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD), em especial em sistemas que tratam de recursos financeiros e informações pessoais.

Prazo para atendimento: 60 dias a partir do recebimento do relatório final.

RECOMENDAÇÃO 14. Verificar e informar à AUD o que já foi implementado a partir da recomendação feita em trabalho de auditoria anterior sobre os sistemas de pagamento (SEI nº 23038.015091/2018-93): "RECOMENDAÇÃO 2 - Elaborar e apresentar plano para manter atualizados os controles de acesso aos sistemas de informação, conforme responsabilidade prevista no artigo 21 da PoSIC, especialmente no que se refere aos sistemas que realizam operações de pagamento de bolsas e auxílio. Prazo para atendimento: dezembro/2019. (Referência: achado nº 2)".

Prazo para atendimento: 30 dias a partir do recebimento do relatório final.

Às diretorias DPB, DAV, DED, DEB, DRI e DGES

RECOMENDAÇÃO 15. Orientar seus Product Owners (PO) para que, nas demandas à DTI de melhorias dos sistemas, analisem a necessidade de se priorizar os controles de acesso aos sistemas de informação, especialmente aqueles que realizam operações de pagamento de bolsas e auxílios ou que contenham informações sensíveis à Capes e seus beneficiários. Essa recomendação corrobora com a recomendação 13, direcionada à DTI neste relatório, bem como com recomendação feita em trabalho de auditoria anterior sobre os sistemas de pagamento (SEI nº 1060601) : "RECOMENDAÇÃO 2 - Elaborar e apresentar plano para manter atualizados os controles de acesso aos sistemas de informação, conforme responsabilidade prevista no artigo 21 da PoSIC, especialmente no que se refere aos sistemas que realizam operações de pagamento de bolsas e auxílio. Prazo para atendimento: dezembro/2019. (Referência: achado nº 2)".

Prazo para atendimento: 30 dias a partir do recebimento do relatório final.

À DGES

RECOMENDAÇÃO 16. Elaborar, em conjunto com as diretorias usuárias do serviço, um manual de procedimentos internos referente à concessão e acompanhamento de AUXPE via cartão pesquisa, de forma a padronizar os procedimentos de acordo com o contrato. Revisar o manual do cartão pesquisador, especialmente no que se refere às responsabilidades do beneficiário/portador em relação ao acompanhamento das despesas e aos casos de obrigatoriedade de devolução de recursos. Essa recomendação visa o aprimoramento dos controles internos e evitar judicializações.

Prazo para atendimento: 60 dias a partir do recebimento do relatório final.

RECOMENDAÇÃO 17. Rever o Mapa de Risco (SEI nº 1276607) relacionado à renovação do Contrato nº 24/2019 e inserir riscos relacionados a fraudes, prestação de contas, dano ao erário e demais possíveis riscos.

Prazo para atendimento: 30 dias a partir do recebimento do relatório final.

ACHADO 7: PROBLEMAS DE RELACIONAMENTO ENTRE CAPES E O BANCO DO BRASIL

O Contrato nº 24/2019 (SEI nº 1106261) prevê a possibilidade de ampliações e modificações:

CLÁUSULA DÉCIMA QUARTA - DAS MODIFICAÇÕES

O CONTRATADO poderá ampliar as hipóteses de utilização do CARTÃO, agregando-lhe outros serviços, e introduzir modificações no presente contrato, desde que compatíveis com a legislação local, sejam aceitas pela CONTRATANTE, mediante Termo Aditivo que deverá ser assinado por ambas as partes.

Melhorias foram solicitadas pela Capes, a partir da identificação das fraudes, e as respostas do Banco para cada uma delas estão registradas no processo SEI nº 23038.007358/2020-93:

CAPES	Banco do Brasil
Ofício nº 6/2020-CGOF/DGES/CAPES, de 13/05/2020 (SEI nº 1201684) Assunto: Central de Atendimento BB 1. Diante do grande número de supostas fraudes que vêm ocorrendo nos cartões BB Pesquisa, a CAPES tem recebido inúmeras reclamações de pesquisadores que estão encontrando dificuldades para contatar a Central de Atendimento do BB com o intuito de realizar a contestação das transações não reconhecidas e bloquear o cartão. Ações essas que devem ser feitas em até 90 dias a partir da data da compra. Tais reclamações relatam situações de grande demora no atendimento, além de interrupções das ligações durante o tempo de espera. 2. Assim, a CAPES vem por meio deste expor ao Banco do Brasil sua preocupação e solicitar ações no sentido de melhorar o atendimento aos portadores do Cartão BB Pesquisa, sugerindo inclusive uma linha direta exclusiva para seus beneficiários.	Agência Setor Público Governo Federal - 2020/00680, de 15/05/2020 (SEI nº 1203704) Assunto: Central de Atendimento BB 1. Entendo que o momento seja crítico e exige ponderações cuidadosas de todos, e em resposta ao Ofício 6/2020-CGOF/DGES/CAPES, quero ratificar o compromisso do banco em prestar um atendimento tempestivo aos pesquisadores, diante das dúvidas, questionamentos e contestações que se fazem necessárias, via Central de Relacionamento. 2. O número de telefone que os pesquisadores devem ligar está no verso do Plástico, contudo, em complemento, caso o telefone difira, favor orientá-los a ligar no 4003-0107 (regiões Metropolitanas) ou 0800-729-0107 (demais regiões). 3. Com o intuito de certificar que tais números de telefones possuem um prazo adequado de espera para o atendimento, ligamos para os mesmos e constatamos que o prazo de atendimento variou entre 30s e 1m20s. 4. Devido ao baixíssimo tempo de espera, não temos dúvidas de que os telefones apresentados solucionam de forma definitiva a dificuldade apresentada pelos pesquisadores. Ainda assim, reafirmo que o melhor horário para o atendimento é a partir das 17h30.
Ofício nº 7/2020-CGOF/DGES/CAPES, de 19/05/2020 (SEI nº 1205951) Assunto: Erro no processamento do pagamento dos Cartões BB Pesquisa. 1. Informamos que a partir do bloqueio da funcionalidade uso no exterior, o envio dos arquivos para crédito dos limites de pagamento nos Cartões BB Pesquisa tem retornado com problemas. O processamento dos cartões está apresentando erro desde o dia 11/05, tendo um total de 242 beneficiários nessa situação. Apesar das tentativas de solução do problema, não obtivemos êxito até o momento. 2. Manifestamos preocupação com o atraso na liberação dos pagamentos e solicitamos providências urgentes para correção do erro, a fim de não prejudicarmos nenhum beneficiário.	-
Ofício nº 8/2020-CGOF/DGES/CAPES, de 02/06/2020 (SEI nº 1216621) Assunto: Demanda de melhorias para o Cartão BB Pesquisa 1. Tendo em vista reunião realizada entre representantes da CAPES, Anderson Lozi da Rocha (DGES), Cristian de Oliveira Lima (CGOF), Heloísa Candia Hollnagel (DRI), Matheus Ghitti Baione (CGMR) e Milton Sampaio de Castro de Oliveira (DTI) e do Banco do Brasil, José Heriberto Pinheiro Junior e Rodrigo Pereira da Silva, manifestamos as demandas abaixo, consideradas indispensáveis e urgentes, para o produto Cartão BB Pesquisa: I - Novo aplicativo de internet <i>banking</i> para acesso aos extratos dos beneficiários do cartão BB Pesquisa. Tendo em vista o crescente número de fraudes nos cartões BB Pesquisa e a necessidade de acompanhamento intensivo por parte dos beneficiários, os extratos devem ser disponibilizados de maneira mais simples. Hoje o beneficiário tem que ir até um caixa eletrônico do BB para imprimir o extrato. Em plena era de revolução tecnológica e dado que o Banco já possui plataformas de acesso PF e PJ, entendemos ser indispensável aplicativo que permita acompanhamento pelos beneficiários do Cartão BB pesquisa. II - Criação de um canal exclusivo para atendimento aos usuários do Cartão BB Pesquisa. Uma vez que este é um produto específico e que envolve recursos públicos, visando atender projetos educacionais e de pesquisa de especial importância para o país, entendemos ser necessária a instituição de central de atendimento exclusiva para o usuário. O produto tem sofrido com constantes fraudes e precisamos de suporte especial aos beneficiários. III - Solução para uso dos cartões adicionais que depende de solução tecnológica do BB. A equipe da CAPES já mapeou junto à equipe da Agência de Governo a necessidade de emissão de cartões adicionais ligados ao beneficiário do produto. Inclui um protótipo já foi testado, tendo o projeto sido paralisado por falta de pequenas soluções tecnológicas que habilitem a designação de portadores e limites a outros portadores. Trata-se de produto de suma importância para a redução dos recursos hoje utilizados na forma de saque e/ou transferência bancária, que não permitem a mesma rastreabilidade que aquela obtida na modalidade compras de bens e serviços na função crédito.	Agência Setor Público Governo Federal - 2020/00680, de 25/06/2020 (SEI nº 1247306) Assunto: Resposta ao ofício nº 8/2020 CGOF/DGES/CAPES - Demanda de melhorias para o Cartão BB Pesquisa 1* 2. No que concerne ao item II do referido ofício, esclarecemos que o estado de pandemia gerado pela Covid-19 ocasionou uma alta concentração de ligações ao nosso suporte técnico. Para evitar novas tentativas de fraudes o Banco e essa Coordenação decidiram conjuntamente inibir o uso internacional de todos os cartões. objetivando facilitar e agilizar o processo de contestação de compras, aumentando assim o nível de segurança na utilização dos cartões, entendemos que a melhor opção será incluir no APP essa funcionalidade. Nesse contexto, o próprio pesquisador poderá realizar o procedimento, sem necessidade de recorrer ao suporte técnico do Banco. 3. Quanto à sugestão de aprimoramento tecnológico contido no item III do ofício, encontram-se em avaliação todas as transações que hoje são executadas com necessidade de intervenção de nossa agência, a fim de se verificar quais são passíveis de serem migradas para o Autoatendimento Setor Público (ASP), dentre elas a emissão de cartões adicionais, o que permitirá, no futuro, a realização de diversas transações diretamente por essa Coordenação ou pelos pesquisadores responsáveis pelos centros de custos. 4. Por oportuno, realizamos diversos ajustes em nossos sistemas para inibir eventuais recusas de processamento dos arquivos enviados ao Banco para processamento e estamos monitorando sua efetividade até que ocorra a total normalização do processo. 5. Acreditamos que essas ações contribuirão efetivamente para evoluir o processo de utilização dos cartões BB Pesquisa, ao tempo em que informaremos essa Coordenação os prazos de implementação, assim que encerradas as análises necessárias. 6. Finalmente, como a maior parte das soluções descritas neste ofício dependem de análise, design e desenvolvimento de TI, caso haja urgência na revisão do processo de pagamento de bolsas de pesquisa, sugerimos o trabalho conjunto BB-CAPES para a identificação de outras soluções que já estão desenvolvidas e poderiam ser adotadas no lugar do uso de cartão, visando atender os requisitos de segurança e funcionalidade que essa CAPES vem demonstrando ter. Para tanto, uma agenda semanal com os técnicos das duas instituições seria suficiente para demonstrarmos essas soluções e discutirmos a necessária revisão dos processos que precisaríamos construir Banco do Brasil/Diretoria de Governo – 2020/002943, de 26/06/2020 (SEI nº 1247310) ASSUNTO: Resposta ao ofício nº 8/2020 CGOF/DGES/CAPES – Demanda de melhorias para o Cartão BB Pesquisa 1. No que concerne ao processo de movimentação dos recursos dessa Coordenação, com o objetivo de promover o desenvolvimento de pesquisas diversas, atualmente operacionalizado por meio do cartão BB Pesquisa, informamos que a atual sistemática pode ser substituída imediatamente pela movimentação por meio de contas correntes, as quais seriam de titularidade dos respectivos pesquisadores. 2. Nesta situação, a abertura das contas correntes seria realizada de forma massificada, estando o Banco à disposição para acompanhar e auxiliar em todas

as fases do processo, que envolverá envio de arquivo em leiaute específico dessa Capes para o Banco do Brasil.

3. Conforme entendimentos com essa Coordenação, a possibilidade de realização de compras internacionais com o cartão BB Pesquisa já foi inibida, sendo que para a mitigação de eventuais outros riscos, como a realização de compras em território nacional, o Banco, se essa Coordenação concordar, irá promover a substituição de todos os cartões atualmente de posse dos pesquisadores.

4. *

5. Por oportuno, visando resolver definitivamente a ocorrência de erros relatada por essa Capes quanto à devolução de arquivos remessa, estamos finalizando ajustes e testes em nossos sistemas para inibir eventuais recusas de processamento dos arquivos enviados ao Banco, além do monitoramento da efetividade dessas ações, até que ocorra a total normalização do processo.

*Item suprimido a pedido do Banco do Brasil por conter informação sigilosa.

Com o intuito de obter informações atualizadas sobre o atendimento aos pedidos feitos pela Capes, foi encaminhado ao Banco do Brasil o Ofício nº 752/2020-GAB/PR/CAPES (SEI nº 1270307).

Em resposta, o BB informou:

Agência Governo Federal (DF) – 2020/1274.

Brasília (DF), 28 de agosto de 2020.

(...)

a) Identificação dos beneficiários das transferências bancárias entre contas correntes e demais - Informamos que as alterações tecnológicas para implementação dessa funcionalidade já foram providenciadas pelo BB, sendo que as informações dos beneficiários de transferências bancárias entre contas correntes, bem como os dados dos cedentes de títulos já passaram a constar no arquivo VIPF435. Aproveitamos a oportunidade para encaminharmos o Manual Operacional do arquivo VIPF435 atualizado e orientamos que o referido arquivo seja baixado e tratado pelos sistemas da Capes periodicamente;

b) Canal de Comunicação - Os telefones da Central Cartões Governo 4003- 0107 e 0800-729-0107 já constam do verso dos Cartões BB Pesquisa e as informações prestadas no ofício BB 2020/00680 foram necessárias após identificarmos que os pesquisadores que alegavam dificuldade de contato estavam ligando para a Central BB 4004-0001. Comunicamos que, desde então, não tivemos outros relatos sobre dificuldade de atendimento na Central Cartões Governo;

c) Dados das Fraudes - Relativamente ao fornecimento dos dados das ocorrências de fraude (data, valor, data da contestação, informação de ressarcimento), solicitamos novo prazo para analisarmos a viabilidade da demanda, por se tratar de demanda tecnológica;

d) APP para os Pesquisadores usuários do Cartão BB Pesquisa - Encontra-se em processo de desenvolvimento pelo Banco um APP para facilitar a gestão do Cartão BB Pesquisa, contudo, ainda não é possível estimar prazo para sua conclusão;

e) Erro de processamento - Os ajustes citados foram exclusivamente nas Permissões e Limites Máximos dos parâmetros dos portadores, com objetivo de auxiliar a tecnologia da Capes e evitar rejeição dos arquivos. Deste modo, entendemos que os problemas elencados pela Capes no Ofício 7/2020, de 18/05/2020, foram solucionados integralmente, o que poderá ser atestado pela Diretoria de Tecnologia da Capes;

f) Utilização da Conta Corrente como Meio de Pagamento Alternativo ao Cartão BB Pesquisa - Esclarecemos que o Banco do Brasil não sugeriu substituição do Cartão BB Pesquisa por contas correntes, tem [trecho cortado pelo QR Code] alternativa cogitada pela própria CAPES. Não obstante, ressalta-se que a utilização da conta corrente traria algumas desvantagens para a Capes, como:

- Possibilidade de ocorrência de Bloqueios Judiciais a qualquer momento, devido a autonomia do judiciário brasileiro em comandar bloqueio e transferências via plataforma BACENJud, em quaisquer contas correntes, uma vez que os recursos públicos estariam mantidos em titularidade de pessoas físicas;
- Prejuízo na rastreabilidade dos recursos, haja vista que o pesquisador poderá realizar todas as transações típicas de uma conta corrente, como saques, transferências, movimentação via cheque e aplicação indevida de recursos públicos em produtos de investimentos sujeitos a volatilidade e possibilidade de perda financeira;
- Aumento de controle manual pela Capes e maior necessidade de atendimento presencial ao pesquisador, como por exemplo a assinatura da proposta de conta corrente, cadastramento de senha, retirada de plástico, fornecimento de extratos, solicitação e retirada microfilmagens de cheques, entre outras demandas;
- Necessidade de avaliação mais aprofundada quanto aos aspectos legais, dada a legislação sobre a forma de movimentação dos recursos públicos federais;
- Inconsistência na Declaração de IRPF dos pesquisadores, devido à ausência de distinção entre quais recursos são oriundos de pesquisa da Capes e quais são rendimentos auferidos pelo pesquisador. Essa distorção pode alterar a base de cálculo da Receita Federal, gerar questionamentos tributários e retenção em 'malha fina' de eventuais Declarações IRPF dos pesquisadores.

Sobre as soluções indicadas acima pelo BB e sobre novo Manual Operacional do arquivo VIPF435 atualizado, a AUD consultou a DTI para verificar a veracidade das informações e foram obtidas as seguintes respostas:

DTI - Nota Técnica 4 (SEI nº 1286525)

ANÁLISE

Delineamos, a seguir, as solicitações realizadas pela Auditoria Interna e as respectivas respostas.

Quesitos "2.2, 2.2.1 e 2.2.2":

"Com base no exposto, solicitamos à DTI informar:

se as alterações tecnológicas foram realmente implementadas e quando (data) o Banco passou a disponibilizá-las;

se o Manual Operacional do arquivo "VIPF435" já foi enviado à DTI e quando".

Em resposta aos itens 2.2.1. e 2.2.2. do Ofício nº 50/2020-AUD/GAB/PR/CAPES (SEI nº 1277338), informamos que esta DTI desconhecia o fato de as alterações tecnológicas já terem sido implementadas pelo Banco do Brasil, assim como desconhecia, até o recebimento desse Ofício, a existência de um "Manual Operacional do arquivo VIPF435 atualizado".

Em que pese a DTI ter conhecimento do arquivo VIPF435 e de seu layout, a versão conhecida é a constante do documento **Material de especificação do Banco do Brasil VIPF435 (1245415)**, constante no presente processo, e que traz ao final de sua segunda página a inscrição "Versão 01 - Junho/2019".

Em 03/09/2020, com o intuito de melhor subsidiar a resposta aos questionamentos da AUD, a DTI realizou contato telefônico com o senhor Rodrigo Silva, Gerente do Banco do Brasil, buscando informações sobre a implementação das melhorias tecnológicas citadas e sobre um eventual novo layout para o arquivo VIPF435. A informação recebida foi de que, muito embora tais alterações tenham sido concluídas em junho do presente ano, o BB somente informou à CAPES quanto à conclusão das alterações e ao novo layout do arquivo VIPF435 através de ofício, em resposta a questionamento dessa AUD. O Parágrafo 1 do Ofício nº 50/2020-AUD/GAB/PR/CAPES (SEI nº 1277338) cita o Ofício Banco do Brasil - Agência Governo Federal nº 2020/1274 (SEI nº 1277332). Acessando esse documento é possível inferir, por seu nome de cadastramento no SEI (Ofício BB_ 2020/1274_Manual_Arquivo_VIPF435 (1277332)), que se trata do ofício citado pelo senhor Ricardo Silva. Também é possível verificar que o documento é parte do Processo SEI 23038.016126/2020-26, que se trata de um processo com acesso Restrito, e que tal processo, até o momento desta resposta, não havia sido tramitado para a DTI.

Quesitos "3.2, 3.2.1":**"Com base no exposto, solicitamos à DTI informar:****se os problemas elencados pela Capes no Ofício 7/2020, de 18/05/2020, foram solucionados integralmente".**

A despeito de ter identificado e tratado a causa raiz dos problemas elencados pela CAPES, identificamos, no dia 28/08/2020, a ocorrência de um incidente no processamento do arquivo VIPF634, relacionado ao pagamento de três pesquisadores, conforme evidenciado através da correspondência eletrônica anexa (SEI nº 1287996).

O erro foi ocasionado pela divergência entre os parâmetros de permissão de uso do cartão, enviados pela CAPES, e os parâmetros cadastrados no sistema do BB. Verificou-se que os parâmetros registrados no sistema do BB não estavam em conformidade com as configurações atualmente acordadas. Supõe-se que o erro seja eventual e tenha sido ocasionado devido à existência de beneficiários cadastrados anteriormente, mas que ainda não tiveram os seus parâmetros atualizados.

Tal problema foi resolvido no dia 31/08/2020, quando o Banco nos encaminhou uma mensagem, evidenciada através da correspondência eletrônica anexa (SEI nº 1286655), informando dos ajustes realizados para o cadastro dos pesquisadores.

Com base nas diversas comunicações entre o Banco do Brasil e a Capes, foi possível identificar demora no atendimento dos pedidos de melhoria, alegando-se necessidade de análise ou demanda por soluções tecnológicas.

Pelas respostas da DTI sobre a implementação das melhorias indicadas pelo Ofício nº 2020/1274 (SEI nº 1277332), foi possível evidenciar problemas na interlocução entre a área tecnológica da Capes e o Banco. O envio do Manual atualizado, por exemplo, só foi realizado em resposta ao ofício da Presidência da Capes. O documento não havia sido enviado anteriormente à DTI, que é a área que realiza o envio dos arquivos ao Banco ao longo de sete anos de contrato.

Durante a reunião/entrevista realizada em 23/06/2020 e registradas nos papéis de trabalho da AUD, foram relatadas pela DTI que em mais de uma situação o Banco atribuiu à Capes responsabilidades que clientes dos produtos fornecidos não precisam ter; que não há comunicação direta entre a área de TI da Capes com a do BB, pois a comunicação é com a área de negócios; e que várias funcionalidades que o Banco do Brasil normalmente oferece a pessoas jurídicas não estão disponíveis para o produto Cartão BB Pesquisa, como o painel de controle e SMS. Este pedido foi feito, mas entrou na fila de chamados do Banco.

A solução de alterar a forma de repasse de recursos aos usuários dos cartões BB Pesquisa para conta pesquisador, segundo o Ofício nº 2020/1274, de 28/08/2020 (SEI nº 1277332) do Banco do Brasil, teria partido da Capes. No entanto, verificou-se que, no ofício 2020/002943, de 26 de junho (SEI nº 1247310), o banco sugere esta solução, em seu 1º parágrafo, sendo que esta consulta não foi realizada pela Capes no Ofício nº 8/2020-CGOF/DGES/CAPES (SEI nº 1216621).

As desvantagens da alternativa "conta pesquisador" foram relatadas pelo Banco somente no item "f" do ofício Agência Governo Federal (DF) – 2020/1274, de 28/08/2020 (SEI nº 1277332). Com base nas desvantagens já conhecidas pela Capes e reforçadas pelo próprio Banco, e ainda no entendimento da necessidade de rastreabilidade das transações que motivaram o início da contratação do serviço em 2013 e reafirmadas ao longo das renovações do contrato, esta Auditoria Interna considera que o retorno ao uso de contas correntes seria um retrocesso no sentido de controle interno, posição esta corroborada pelo setor de prestação de contas.

Pelas informações obtidas sobre a interlocução entre as partes do contrato, ficou evidente que o Banco do Brasil não demonstrou conferir a importância que o produto exige para que atenda às reais necessidades da Capes. Por ser um produto que se diz ser exclusivo do Banco do Brasil, entende-se de que este deveria ter um compromisso maior em promover melhorias para que o produto atingisse um nível qualidade equivalente aos produtos ofertados a outros tipos de clientes, que não sejam órgãos do Poder Executivo Federal como a Capes.

Infere-se, portanto, que a imagem transmitida pelo Banco no relacionamento com a Capes é de que o produto disponível é este e cabe à Capes buscar melhorias, em grande parte, por conta própria, enquanto as soluções solicitadas ao Banco ficam em análise, ou com prazos para atendimento que não são cumpridos. Como exemplo, no caso da solicitação de disponibilização dos dados detalhados referentes aos gastos realizados com os cartões, conforme pedido feito em 2019 pela CGU, a previsão do Banco era de fazer esta entrega no final do 1º semestre de 2020, mas a DGES, em reunião/entrevista realizada em 22/06/2020 e registrada nos papéis de trabalho da AUD, informou que tais dados ainda não haviam sido disponibilizados.

Outro dispositivo contratual ausente no Contrato nº 24/2020 foi o termo de confidencialidade, previsto na Política de Segurança da Informação e Comunicações (Posic) da Capes, instituída pela Portaria GAB/Capes nº 199/2019 e que atende ao previsto no Decreto nº 9.637/2018. Os normativos preveem:

Decreto nº 9.637/2018

(...)

Art. 17. Compete à alta administração dos órgãos e das entidades da administração pública federal a governança da segurança da informação, e especialmente:

(...)

IX - implantar mecanismo de comunicação imediata sobre a existência de vulnerabilidades ou incidentes de segurança que impactem ou possam impactar os serviços prestados ou contratados pelos órgãos da administração pública federal;

Portaria GAB/Capes nº 199/2019

(...)

Art. 36. Nos editais de licitação e nos contratos e demais instrumentos jurídicos firmados pela CAPES, deverá constar cláusula específica quanto ao atendimento às diretrizes desta POSIC, bem como deverá ser exigida a assinatura do Termo de Confidencialidade, conforme Anexo B desta norma.

(...)

ANEXO B

TERMO DE CONFIDENCIALIDADE

Nos casos em que a contratação envolver a prestação de serviços ou a entrega e instalação de bens com acesso a dados e/ou informações sensíveis da Contratante, o documento deverá ser assinado, da parte da Administração, pela Autoridade Competente da Área Administrativa ou pelo Gestor do Contrato, e, da outra parte, pelo Representante Legal da Contratada. Devem assinar também duas testemunhas, uma de cada parte.

A ausência de formalização sobre confidencialidade pode facilitar ausência de controles por parte do Banco.

Causas

Demora do Banco em atender as demandas da Capes

Falta de concorrência para o fornecimento do produto

Comunicação cruzada entre as áreas de negócio e de TI

Efeitos

Desinteresse por parte do banco em aplicar as melhorias solicitadas pela Capes, dada a falta de concorrência

Produto não atende às necessidades da Capes e dos pesquisadores

Guarda de informações confidenciais sem o devido controle/sigilo

Manifestação da Área Auditada - DGEs (SEI nº 1317044)

Esta DGEs confirma que há demora no atendimento dos pedidos de melhoria, alegando-se necessidade de análise ou demanda por soluções tecnológicas. Tal demora se deve, numa análise superficial, à baixa remuneração trazida pelo produto ao Banco do Brasil. Como a remuneração se dá no *floating* bancário dos recursos entre o dia da compra do beneficiário e o efetivo pagamento ao fornecedor, a energia dispendida pelo Banco na solução dos problemas é baixa. A ideia de promover estudos sobre as alternativas ao produto Cartão BB Pesquisa é importante, no entanto devemos ter cuidado para evitar descontinuidade na prestação dos serviços e a perda de investimentos feitos na estrutura de tecnologia da informação e comunicação.

Recomendações

À DGEs,

RECOMENDAÇÃO 18. Orientar os gestores e fiscais dos contratos a registrar, nos processos de acompanhamento da execução dos contratos, todas as dificuldades de interlocução com a contratada e as solicitações não atendidas. Esta recomendação tem relação direta com a recomendação 11.

Prazo para atendimento: 30 dias a partir do recebimento do relatório final.

RECOMENDAÇÃO 19. Incluir termo de confidencialidade nos contratos que envolverem a prestação de serviços ou a entrega e instalação de bens com acesso a dados e/ou informações sensíveis da Capes, conforme previsto na Política de Segurança da Informação e Comunicações (Posic).

Prazo para atendimento: 30 dias a partir do recebimento do relatório final.

RECOMENDAÇÃO 20. Evitar retroceder para o formato de repasse via conta corrente. Buscar, inclusive, soluções para programas, como o Proex, que ainda utilizam esse formato. Esta recomendação tem relação direta com a recomendação 1.

Prazo para atendimento: 60 dias a partir do recebimento do relatório final.

PARTE 4 — AVALIAÇÃO DAS POSSÍVEIS FRAUDES**QUESTÕES DE AUDITORIA****Q.4 - Houve falhas por parte da Capes e do BB que possam ter possibilitado ou contribuído para a ocorrência das possíveis fraudes?**

Q4.A) Há histórico de fraudes ocorridas no uso do Cartão BB Pesquisa?

Q4.B) Quais foram as medidas adotadas pela Capes após o recebimento da(s) primeira(s) denúncia(s)?

Quais foram as medidas adotadas pelo Banco do Brasil após os registros de ocorrências?

Q4.C) Qual foi a forma de levantamento das possíveis fraudes ocorridas?

Q4.D) Qual o montante de recursos de possíveis fraudes foram apurados até o momento?

Q4.E) Quantos cartões foram alvo de possíveis fraudes até o momento?

Q4.F) Quais são os programas da Capes aos quais os cartões supostamente fraudados estão vinculados?

Q4.G) Existem indícios de participação de agente público nas possíveis fraudes denunciadas?

Q4.H) Existe algum padrão nas possíveis fraudes?

ACHADO 8: AMBIENTE PROPÍCIO À OCORRÊNCIA DE FRAUDES**Situação encontrada****I - Registro de fraudes**

Com informações de junho/2020, obtida por meio de reunião/entrevista com a DRI, o montante fraudado até aquele momento chegava a R\$ 2,37 milhões; 5,9% do valor pago; 45% dos cartões gerados pelo programa PrInt. Não foi possível obter, nem com a CGOF e nem com o Banco do Brasil, o total do valor das fraudes até o momento de finalizar este relatório preliminar.

Despacho COF/CGOF/DGEs (SEI nº 1247018)

j) O registro de ocorrência de fraude na Central de Atendimento do BB é de responsabilidade do beneficiário no prazo de 90 dias da operação, conforme consta no manual do cartão. Não é feito um acompanhamento da resolução dos casos de fraude nem da restituição dos valores pela DGEs, uma vez que esse acompanhamento é feito diretamente pelo pesquisador. Cumpre a esta CGOF auxiliar, de maneira acessória, os pesquisadores que encontram dificuldades no estorno das compras fraudulentas. Neste caso, os beneficiários são instruídos a passar e-mail a CGOF com os dados do cartão (4 últimos dígitos), para que a CGOF possa verificar junto ao Banco do Brasil o andamento do processo. Recentemente a DRI juntamente com a DTI criou o módulo Comunicado de Fraude no SCBA para registro e acompanhamento dos casos.

Ofício Agência Governo Federal (DF) – 2020/1274 (SEI nº 1277332)

c)Dados das Fraudes - Relativamente ao fornecimento dos dados das ocorrências de fraude (data, valor, data da contestação, informação de ressarcimento), solicitamos novo prazo para analisarmos a viabilidade da demanda, por se tratar de demanda tecnológica;

Via e-mail (SEI nº 1297988), a AUD solicitou ao BB que encaminhasse o prazo necessário para a análise de viabilidade e para o atendimento da demanda, mas até o momento do fechamento deste relatório não obteve retorno.

Com base na planilha enviada pela DRI (SEI nº 1245169), com fraudes registradas até 09/07/2020, foram levantadas as seguintes informações, que não configuraram padrão para as fraudes, mas demonstram a amplitude do uso indevido. Quanto ao tipo de beneficiário, a planilha apresenta 255 coordenadores e 11 pró-reitores. Os maiores valores fraudados apresentados foram de R\$ 96.506,00 em reais e U\$ 51.745,79 em dólares que, no entanto, podem não estar exatos em virtude de conversões. A natureza da fraude, totalizou 180 no país e 86 no exterior. A quantidade de fraudes por instituição e os meses de ocorrência estão demonstradas nas planilhas abaixo:

Fraudes por instituição (DRI):

Instituição	Quantidade
1 *UNICAMP	40
2 *PUC-RIO	22
3 *UERJ	21
4 *UFABC	19
5 *UFSC	17
6 *UFF	15
7 *FGV/RJ	13
8 *PUC/RS	13
9 *UNIFESP	12
10 *UNESP	11
11 *ITA	10
12 *UFSM	9
13 *UFPR	7
14 *UFRJ	6
15 *UFV	6
16 *UFU	5
17 *UPM	5
18 *INPE	4
19 *UFC	4
20 *UFRPE	4
21 *USP	4
22 *UFPB	3
23 *UNISINOS	3
24 *UFMS	2
25 *UFPE	2
26 *UFPEL	2
27 *UFRN	2
28 *UNB	2
29 *FURG	1
30 *UFES	1
31 *UFLA	1
Contagem Geral	266

Fonte: elaboração própria com base nos dados da DRI

Mês de ocorrência da fraude (DRI)

Período	Quantidade
mai/19	1
jun/19	1
jul/19	4
ago/19	1
set/19	5
out/19	9
nov/19	2
dez/19	8
jan/20	4
fev/20	43
mar/20	99
abr/20	85
mai/20	3
sem data	1
total	266

Fonte: elaboração própria com base nos dados da DRI

Não há, em nenhuma diretoria, histórico das fraudes relacionadas ao Cartão BB Pesquisa. A diretoria que mais reuniu informações a respeito foi a DRI, por conta do número de fraudes ocorridas em 2020 com beneficiários do programa PrInt. No entanto, não há registros de fraudes em anos anteriores a 2019. A DPB não possui nenhum registro ou comunicado de fraude (SEI nº 1244126), sendo a única diretoria que, conforme informações repassadas à AUD, ainda não teve programa atingido pelas fraudes. A DEB/DED fez um levantamento, após entrevista com a AUD, e encaminhou as informações (SEI nº 1240233) ressaltando que não possui todas as informações sobre ocorrências de fraudes e indicando que estas devem ser reportadas ao Banco do Brasil e também à CGOF. A CEA/DAV (SEI nº 1242786) também informou que, ao receber comunicados sobre fraudes durante a 193ª Reunião Ordinária do CTC-ES, comunicou à CGOF, que orientou sobre o repasse das informações ao Banco. A CGOF/DGES (SEI nº 1247018) também informou que as ocorrências de fraudes devem ser reportadas pelo beneficiário ao Banco do Brasil, conforme orientações do Manual do Cartão. A DTI, a pedido da AUD, enviou relatório (SEI nº 1245423) de comunicados de fraude enviadas pelos pesquisadores no SCBA, opção esta criada em abril de 2020 a pedido da DRI.

Cada diretoria apresentou formas diferenciadas de registrar as informações sobre fraudes. A maior parte foi comunicada pelos próprios beneficiários, por e-mails, reuniões, ligações, mensagens via Linha Direta. Verificou-se, portanto, não haver uma sistematização de registro de fraudes. Consequentemente, não há histórico de ações que busquem evitar o risco de fraudes.

II - Ocorrência de fraudes em outros órgãos

Tendo ciência de que o CNPq e o IPEA também fazem uso do cartão pesquisa, de ocorrências anteriores de fraudes nos cartões do CNPq, da auditoria realizada pela CGU no CNPq acerca do uso dos cartões em 2018 ([Relatório nº 201800457](#)) e neste ano (ainda em andamento) esta AUD tentou contato com aquela Fundação, por meio de sua Auditoria Interna - Ofício nº 46/2020-AUD/GAB/PR/CAPES, de 18/08/2020 (SEI nº 1269671). No dia 6 de outubro, o CNPq enviou em resposta o OFÍCIO nº 13333/2020/AUD/PRE SEI nº 1323000, pelo qual informou:

Refiro-me ao Ofício nº 46/2020-AUD/GAB/PR/CAPES, mediante o qual a a Auditoria Interna da Capes comunica a realização de auditoria extraordinária sobre a concessão e uso dos cartões BB Pesquisa/Capes, e que dada a semelhança existente entre as ações desempenhadas pela Capes e pelo CNPq, solicita, que seja respondido, questionário detalhado nos itens "a" a "h" do citado Ofício.

A esse respeito, a Diretoria de Gestão e Tecnologia da Informação (DGTI) informa que não é prudente à Administração fornecer as informações solicitadas no questionário, tendo em vista que se trata de assunto de caráter sensível para este Conselho, inclusive tendo sido objeto de informe à Polícia Federal.

A AUD ressalta que o objetivo do envio de questões à auditoria interna do CNPq tiveram única e exclusivamente o objetivo de agregar informações sobre contrato semelhante existente nos órgãos, que possuem ações convergentes entre si historicamente. Não houve, portanto, nenhuma ingerência, sendo deixado claro no ofício que, caso as informações fossem consideradas sensíveis, o órgão poderia se abster em responder.

Ressalta-se, ainda, que o diálogo entre as áreas técnicas e especialmente entre os dirigentes máximos dos citados órgãos de outros do Poder Executivo Federal que porventura fazem uso do cartão pesquisa pode trazer, por meio de troca de experiências, contribuições muito relevantes para promover a melhoria do produto, do relacionamento com o Banco, aperfeiçoamento de controles e mitigação de riscos.

III - Medidas adotadas pela Capes

Havia informações sobre os cartões disponíveis para consulta nas diversas diretorias, como os números dos cartões, que foram mascarados somente em abril de 2020 nos sistemas da Capes, conforme relato do item 3.16 da Nota Técnica 20 (SEI nº 1244904). A quantidade de servidores e

colaboradores com acesso a esses sistemas gera ambiente frágil de controles internos e propício a riscos de ações fraudulentas.

Após a ocorrência das fraudes, algumas medidas foram adotadas pela Capes, tais como o bloqueio da funcionalidade de uso no exterior (abril/2020), o mascaramento de parte dos números do plástico nos sistemas (abril/2020) e a criação de um módulo de comunicado de fraude no SCBA (maio/2020). Essas medidas não foram comunicadas a todas as diretorias.

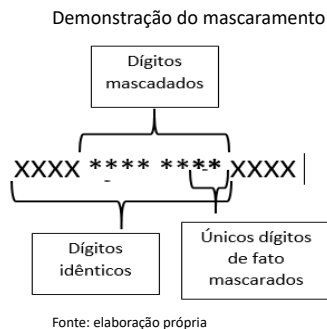
As duas primeiras medidas não foram previstas como risco, mesmo tendo a Capes e o Banco do Brasil conhecimento de fraudes similares ocorridas anteriormente no Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). A primeira medida, a de bloquear a funcionalidade de uso no exterior, conforme informado pela DGES, foi indicada pelo próprio Banco, visto que já tinha sido adotada pelo CNPq e demonstrado eficácia. A respeito da segunda medida (mascaramento de parte dos números do plástico nos sistemas), a AUD expediu nota de auditoria (SEI nº 1240560) recomendando que, caso não haja necessidade de guarda dos números, não apenas parte do número do plástico seja mascarado, mas o número por inteiro:

(...) esta AUD recomenda que todas as Diretorias da Capes que fazem uso do serviço avaliem, o mais breve possível, de forma conjunta e por meio de reunião da Diretoria Executiva - DEX, a real necessidade de guarda dos números de plástico dos cartões BB Pesquisa. Caso em nenhuma ação de controle interno no âmbito da concessão, bloqueio, prestação de contas, entre outras, for identificada a necessidade da guarda dos números, que se proceda com a imediata exclusão integral dos números de plástico dos sistemas da Capes, assim como de todos os documentos (em qualquer formato) produzidos pelas áreas técnicas, de forma a minimizar o risco de novas fraudes.

Também foi solicitado, por meio da referida nota de auditoria e de ordem do presidente da Capes, que a AUD fosse convidada a participar de todas as reuniões e copiada em todas as comunicações em que o assunto cartão BB pesquisa fosse tratado para que a equipe de auditoria pudesse acompanhar em tempo real as decisões tomadas e assim ter a possibilidade de assessorar os gestores de forma preventiva em relação aos riscos e controles internos, no limite de sua área de atuação como auditoria interna.

Até o momento do envio deste relatório preliminar, esta AUD não teve notícias sobre haver decisão a respeito da guarda parcial dos números de plástico dos cartões nem fora comunicada a respeito de qualquer reunião ou copiada em comunicações a respeito do assunto, ainda que o processo de renovação do contrato nº 24/2019 (SEI nº 23038.010996/2019-58) já esteja em andamento.

A medida de bloqueio da funcionalidade de uso no exterior em abril/2020, apesar de não ter sido adotada antes da ocorrência das fraudes, certamente mitigou a ocorrência de fraudes no exterior. Ainda ocorreram, no entanto, diversas fraudes no país. A fragilidade em se manter o número do plástico com a máscara atualmente aplicada foi demonstrada na já mencionada nota de auditoria (SEI nº 1240560) e aqui apresenta-se de forma mais detalhada. O número de plástico contém 16 dígitos. Destes 16, os 8 centrais foram mascarados. Observou-se, na relação dos cartões fraudados, que os 10 primeiros dígitos são idênticos em todos os cartões. Restam, portanto, apenas os 6 últimos dígitos. Destes 6, os últimos 4 não foram mascarados. Dessa forma, apenas 2 dígitos (o 11º e o 12º) foram, de fato, mascarados, conforme demonstrado na figura abaixo:



Esses dois dígitos são de fácil identificação, dada a pequena quantidade possível de combinações. Essa fragilidade, combinada com o padrão de 60 meses para a validade do plástico, a existência de diversos *softwares* capazes de gerar e testar tanto combinações de CVV (*Card Verification Value*) quanto de validades dos cartões, aumenta as chances de ocorrências de fraudes.

Sobre os dados armazenados nos sistemas, a DTI ressalta que não há, em nenhum sistema, informações sobre o nome personalizado no cartão, "CVV" e a data de validade do cartão. Também informou que o sistema Financeiro registra em *log* de auditoria todas as operações que realizam inclusões, alterações e exclusões de dados, bem como o nome do usuário, a máquina utilizada pelo usuário, data e a hora da transação.

Com essas informações, somadas ao item "IV - Sistemas" do Achado 6, é possível presumir que quatro possíveis opções podem ter contribuído para a ocorrência de fraudes:

1. vazamento de dados por parte de servidor ou funcionário da Capes com acesso a informações sobre os cartões;
2. vazamento de dados por parte de sistema ou funcionário do Banco do Brasil;
3. invasão externa aos sistemas da Capes (ainda que essa opção tenha sido praticamente descartada pela DTI);
4. identificação por parte de fraudadores, de forma desconhecida, da numeração em sequência dos cartões.

Cabe ressaltar que não foram encontrados, no âmbito deste trabalho de auditoria, quaisquer indícios de participação de servidor ou colaborador da Capes nas fraudes ocorridas.

Causas

- Ambiente com ausência de controles internos adequados para mitigação de riscos relacionados ao uso dos cartões.
- Falta de interlocução com outros órgãos que fazem uso do mesmo serviço.

Efeitos

- Ocorrência de fraudes.
- Dificuldade em identificar possíveis envolvidos.
- Possível dano ao erário e aos pesquisadores.

Recomendações

À Presidência da Capes:

RECOMENDAÇÃO 21. Verificar a conveniência e a oportunidade de se estabelecer diálogo com outros órgãos que fazem uso do serviço cartão pesquisa (ex. CNPq e IPEA) para troca de informações e experiências a respeito do serviço prestado, com vistas a obter contribuições relevantes para promover a melhoria do produto, do relacionamento com a contratada, aperfeiçoamento de controles e mitigação de riscos.

Prazo para atendimento: 90 dias a partir do recebimento do relatório final.

À DGES e DTI,

RECOMENDAÇÃO 22. Criar, no módulo "Comunicado de Fraude" do SCBA, formulário padrão *online* para comunicação e registro de fraudes pelos beneficiários de apoio concedido via AUXPE, de forma a dar início a um registro histórico sobre os tipos de fraudes, valores e padrões. Os comunicados deverão estar disponíveis para as áreas técnicas de acompanhamento de cada programa e o controle deve ser centralizado pela DGES.

Prazo para atendimento: 30 dias a partir do recebimento do relatório final.

À DEX,

RECOMENDAÇÃO 23. Estabelecer ações internas de prevenção e detecção relacionados a fraude e corrupção, considerando o trabalho já iniciado sobre a elaboração do Programa de Integridade (SEI nº 23038.001867/2020-11 e 23038.017826/2020-38).

Prazo para atendimento: 120 dias a partir do recebimento do relatório final.

ANEXO II

RECOMENDAÇÕES

Este anexo traz um compilado das recomendações em sua versão final apresentadas no Anexo I - Achados de Auditoria, para facilitar a visualização pelas áreas auditadas. O atendimento das recomendações será monitorado pela Auditoria Interna.

PARTE 1 — AVALIAÇÃO DA POLÍTICA

ACHADO 1: AUSÊNCIA DE UNIFORMIDADE NO MEIO DE REPASSE DO AUXPE

À DGES

RECOMENDAÇÃO 1. Elaborar estudo e apresentar à Diretoria Executiva (DEX) sobre a conveniência e oportunidade de unificar a forma de repasse dos recursos do AUXPE visando a melhor utilização dos recursos por meio do aperfeiçoamento do planejamento da contratação. Essa medida visa contribuir para a otimização do tempo despendido com o controle interno e com a análise de prestação de contas.

Prazo para atendimento: 60 dias a partir do recebimento do relatório final.

À DEX,

RECOMENDAÇÃO 2. Analisar e decidir sobre a conveniência e oportunidade de unificar a forma de repasse dos recursos do AUXPE, com base em estudo a ser elaborado pela DGES, visando a melhor utilização dos recursos por meio do aperfeiçoamento do planejamento da contratação. Essa medida deve contribuir para a otimização do tempo despendido com o controle interno e com a análise de prestação de contas. Tal definição pode ser tratada, por exemplo, na reformulação da Portaria nº 59/2013, a qual já é objeto de recomendação da CGU (Recomendação 175758 CGU, de 22/12/2017, AUXPE), ainda não atendida.

Prazo para atendimento: 120 dias a partir do recebimento do relatório final.

ACHADO 2: POSSIBILIDADE DE OCORRÊNCIA DE DANO AO ERÁRIO

À DGES,

RECOMENDAÇÃO 3. Coletar, junto às diretorias e ao Banco do Brasil, todas as ocorrências de fraudes relatadas pelos beneficiários do cartão BB pesquisa, manter registro dessas ocorrências, intervir junto ao Banco do Brasil, caso necessário, e acompanhar o desdobramento para identificar possíveis riscos de danos ao erário, judicialização e sobrecarga do setor de análise de prestação de contas.

Prazo para atendimento: 60 dias a partir do recebimento do relatório final.

ACHADO 3: INCONSISTÊNCIAS NA TRANSPARÊNCIA ATIVA DO AUXPE

À Presidência da Capes,

RECOMENDAÇÃO 4. Implementar política interna de transparência ativa de informações, em complementação e aperfeiçoamento das ações já realizadas no âmbito da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011), que compreenda a uniformização de portais de divulgação, disponibilização de informações de forma clara e objetiva, aperfeiçoamento da disponibilização dos Dados Abertos, ações estas que possibilitem a criação de indicadores por parte da própria Capes ou por agentes externos. Aliar esta ação às ações em andamento na DGES sobre a revisão e consolidação de atos normativos inferiores a decreto, por também ser necessário, nos portais de divulgação, manter a uniformidade nos termos utilizados.

Prazo para atendimento: 180 dias a partir do recebimento do relatório final.

À DTI,

RECOMENDAÇÃO 5. Identificar no PDTIC ações que contemplem a melhoria na transparência ativa e priorizar a inclusão de filtros específicos para o AUXPE nos painéis de transparência.

Prazo para atendimento: 90 dias a partir do recebimento do relatório final.

Às diretorias DPB, DAV, DED, DEB, DRI e DGES,

RECOMENDAÇÃO 6. inserir informações específicas sobre o AUXPE no Relatório de Gestão referente ao exercício de 2020 e vindouros.

Prazo para atendimento: 120 dias a partir do recebimento do relatório final.

PARTE 2 — VERIFICAÇÃO DOS DISPOSITIVOS CONTRATUAIS (CONFORMIDADE)**ACHADO 4: FRAGILIDADES NA FASE DE PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO**

À DGES,

RECOMENDAÇÃO 7. Registrar no processo, quando da realização dos estudos técnicos preliminares (ETP), as necessidades de cada diretoria em relação ao produto/serviço a ser contratado para os repasses de AUXPE. Registrar ainda, se for o caso, comprovação da exclusividade do fornecedor em relação ao produto/serviço, de acordo com as necessidades elencadas pelas diretorias. Esta recomendação se aplica, inclusive, na renovação do Contrato nº 24/2019, que já se encontra em trâmite.

Prazo para atendimento: 30 dias a partir do recebimento do relatório final.

RECOMENDAÇÃO 8. Realizar, na fase de planejamento das futuras contratações de cartão pesquisador, estudo aprofundado com todas as diretorias sobre as necessidades de contratação de produto/serviço para os repasses de AUXPE, incluindo pesquisa de mercado que possa identificar possíveis fornecedores que atendam às necessidades da Capes. Analisar o custo-benefício de se realizar uma transição de fornecedor e da possibilidade de acréscimo de custos ao contrato. Essa recomendação visa contribuir para que as renovações ou novas contratações sejam feitas com base em decisão estratégica, conformidade legal e ampla concorrência.

Prazo para atendimento: 180 dias a partir do recebimento do relatório final.

RECOMENDAÇÃO 9. Verificar a conveniência e oportunidade, em especial na fase de renovação/prorrogação do contrato, de realizar pesquisa de satisfação com os usuários dos serviços contratados, considerando as fraudes ocorridas.

Prazo para atendimento: 180 dias a partir do recebimento do relatório final.

ACHADO 5: DESCONFORMIDADE NA FISCALIZAÇÃO E ACOMPANHAMENTO DA CONTRATAÇÃO DO SERVIÇO

À DGES,

RECOMENDAÇÃO 10. Designar fiscal de contrato nas contratações de serviços, em conformidade com os artigos 40 a 43 da IN SEGES/MP nº 05/2017. Em casos de contratos com abrangência em mais de uma diretoria, designar fiscais setoriais que possam trabalhar em conjunto com o fiscal e com o gestor do contrato.

Prazo para atendimento: 30 dias a partir do recebimento do relatório final.

RECOMENDAÇÃO 11. Orientar gestores e fiscais de contrato sobre a necessidade de registro do acompanhamento dos contratos, inclusive as falhas, pedidos de melhorias e monitoramento de riscos, para que tais registros possam respaldar decisões sobre a continuidade, alteração ou encerramento dos diversos serviços contratados, em conformidade com os arts. 42 e 46 da IN SEGES/MP nº 05/2017.

Prazo para atendimento: 60 dias a partir do recebimento do relatório final.

RECOMENDAÇÃO 12. Verificar, antes de prosseguir com a renovação ou prorrogação contratual, se a instrução processual contempla registro sobre a execução do contrato, demonstrando a regularidade dos serviços prestados, em conformidade com o item 3, b, do anexo IX da IN SEGES/MP nº 05/2017:

3. Nas contratações de serviços continuados, o contratado não tem direito subjetivo à prorrogação contratual que objetiva a obtenção de preços e condições mais vantajosas para a Administração, podendo ser prorrogados, a cada 12 (doze) meses, até o limite de 60 (sessenta) meses, desde que a instrução processual contemple:

b) relatório que discorra sobre a execução do contrato, com informações de que os serviços tenham sido prestados regularmente;

Essa recomendação também consta, inclusive, no Parecer Referencial n. 00001/2019/NLC/ETRLIC/PGF/AGU (SEI nº 1281975), que já consta no processo SEI nº 23038.010996/2019-58, onde tramita a renovação do contrato nº 24/2019.

Prazo para atendimento: 180 dias a partir do recebimento do relatório final.

PARTE 3 — VERIFICAÇÃO DOS DISPOSITIVOS CONTRATUAIS**ACHADO 6: FRAGILIDADES NOS CONTROLES INTERNOS**

À DTI

RECOMENDAÇÃO 13. Proceder com as adequações necessárias dos sistemas à Lei nº 13.709/2018, Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD), em especial em sistemas que tratam de recursos financeiros e informações pessoais.

Prazo para atendimento: 60 dias a partir do recebimento do relatório final.

RECOMENDAÇÃO 14. Verificar e informar à AUD o que já foi implementado a partir da recomendação feita em trabalho de auditoria anterior sobre os sistemas de pagamento (SEI nº 23038.015091/2018-93): "*RECOMENDAÇÃO 2 - Elaborar e apresentar plano para manter atualizados os controles de acesso aos sistemas de informação, conforme responsabilidade prevista no artigo 21 da PoSIC, especialmente no que se refere aos sistemas que realizam operações de pagamento de bolsas e auxílio. Prazo para atendimento: dezembro/2019. (Referência: achado nº 2)*".

Prazo para atendimento: 30 dias a partir do recebimento do relatório final.

Às diretorias DPB, DAV, DED, DEB, DRI e DGES

RECOMENDAÇÃO 15. Orientar seus *Product Owners* (PO) para que, nas demandas à DTI de melhorias dos sistemas, analisem a necessidade de se priorizar os controles de acesso aos sistemas de informação, especialmente aqueles que realizam operações de pagamento de bolsas e auxílios ou que contenham informações sensíveis à Capes e seus beneficiários. Essa recomendação corrobora com a recomendação 13, direcionada à DTI neste relatório, bem como com recomendação feita em trabalho de auditoria anterior sobre os sistemas de pagamento (SEI nº 1060601) : "*RECOMENDAÇÃO 2 - Elaborar e apresentar plano para manter atualizados os controles de acesso aos sistemas de informação, conforme responsabilidade prevista no artigo 21 da PoSIC,*

especialmente no que se refere aos sistemas que realizam operações de pagamento de bolsas e auxílio. Prazo para atendimento: dezembro/2019. (Referência: achado nº 2)".

Prazo para atendimento: 30 dias a partir do recebimento do relatório final.

À DGES

RECOMENDAÇÃO 16. Elaborar, em conjunto com as diretorias usuárias do serviço, um manual de procedimentos internos referente à concessão e acompanhamento de AUXPE via cartão pesquisa, de forma a padronizar os procedimentos de acordo com o contrato. Revisar o manual do cartão pesquisador, especialmente no que se refere às responsabilidades do beneficiário/portador em relação ao acompanhamento das despesas e aos casos de obrigatoriedade de devolução de recursos. Essa recomendação visa o aprimoramento dos controles internos e evitar judicializações.

Prazo para atendimento: 60 dias a partir do recebimento do relatório final.

RECOMENDAÇÃO 17. Rever o Mapa de Risco (SEI nº 1276607) relacionado à renovação do Contrato nº 24/2019 e inserir riscos relacionados a fraudes, prestação de contas, dano ao erário e demais possíveis riscos.

Prazo para atendimento: 30 dias a partir do recebimento do relatório final.

ACHADO 7: PROBLEMAS DE RELACIONAMENTO OU INTERLOCUÇÃO ENTRE CAPES E O BANCO DO BRASIL

À DGES,

RECOMENDAÇÃO 18. Orientar os gestores e fiscais dos contratos a registrar, nos processos de acompanhamento da execução dos contratos, todas as dificuldades de interlocução com a contratada e as solicitações não atendidas. Esta recomendação tem relação direta com a recomendação 11.

Prazo para atendimento: 30 dias a partir do recebimento do relatório final.

RECOMENDAÇÃO 19. Incluir termo de confidencialidade nos contratos que envolverem a prestação de serviços ou a entrega e instalação de bens com acesso a dados e/ou informações sensíveis da Capes, conforme previsto na Política de Segurança da Informação e Comunicações (Posic).

Prazo para atendimento: 30 dias a partir do recebimento do relatório final.

RECOMENDAÇÃO 20. Evitar retroceder para o formato de repasse via conta corrente. Buscar, inclusive, soluções para programas, como o Proex, que ainda utilizam esse formato. Esta recomendação tem relação direta com a recomendação 1.

Prazo para atendimento: 60 dias a partir do recebimento do relatório final.

PARTES 4 — AVALIAÇÃO DAS POSSÍVEIS FRAUDES

ACHADO 8: AMBIENTE PROPÍCIO À OCORRÊNCIA DE FRAUDES

À Presidência da Capes:

RECOMENDAÇÃO 21. Verificar a conveniência e a oportunidade de se estabelecer diálogo com outros órgãos que fazem uso do serviço cartão pesquisa (ex. CNPq e IPEA) para troca de informações e experiências a respeito do serviço prestado, com vistas a obter contribuições relevantes para promover a melhoria do produto, do relacionamento com a contratada, aperfeiçoamento de controles e mitigação de riscos.

Prazo para atendimento: 90 dias a partir do recebimento do relatório final.

À DGES e DTI,

RECOMENDAÇÃO 22. Criar, no módulo "Comunicado de Fraude" do SCBA, formulário padrão *online* para comunicação e registro de fraudes pelos beneficiários de apoio concedido via AUXPE, de forma a dar início a um registro histórico sobre os tipos de fraudes, valores e padrões. Os comunicados deverão estar disponíveis para as áreas técnicas de acompanhamento de cada programa e o controle deve ser centralizado pela DGES.

Prazo para atendimento: 30 dias a partir do recebimento do relatório final.

À DEX,

RECOMENDAÇÃO 23. Estabelecer ações internas de prevenção e detecção relacionados a fraude e corrupção, considerando o trabalho já iniciado sobre a elaboração do Programa de Integridade (SEI nº 23038.001867/2020-11 e 23038.017826/2020-38).

Prazo para atendimento: 120 dias a partir do recebimento do relatório final.

ANEXO III

FLUXOGRAMAS DOS PROCEDIMENTOS

Documento SEI nº 1300973.