



MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA E CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO
Controladoria Regional da União no Estado da Paraíba
Avenida Presidente Epitácio Pessoa, nº 3883, Ed. Sede da CGU - Bairro Miramar, CEP 58032-000, João Pessoa/PB
Telefone: (83) 2108-3047 - www.cgu.gov.br

Ofício nº 19611/2018/Regional/PB-CGU

A Sua Senhoria o Senhor

SALOMÃO DE SOUSA MEDEIROS

Diretor

Instituto Nacional do Semiárido - Insa/MTCTIC

Av. Francisco Lopes de Almeida, s/n, Bairro Serrotão

58.434-700, Campina Grande/PB

Assunto: Indicação de Informações sujeitas a sigilo - Relatório de Auditoria nº 201800791.

Referência: Caso responda este Ofício, indicar expressamente o Processo nº 00214.100199/2018-05.

Senhor Diretor,

Encaminho a Vossa Senhoria o Relatório de Auditoria nº 201800791 (0879763), que será objeto de publicação na internet nos termos do art. 2º da Portaria CGU n.º 262/2005.

2. Solicito que as informações contidas nesse Relatório sejam avaliadas quanto à existência de dados sigilosos e que sejam indicados à Controladoria-Geral da União - CGU, em até 15 dias corridos do recebimento deste ofício, os trechos que se enquadram nas hipóteses legais de sigilo, com a devida fundamentação legal.

3. Destaca-se que a alínea b do inciso VII do art. 7º da Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação) estabelece que o acesso à informação de que trata a Lei, “compreende, entre outros, o direito de obter informação relativa ao resultado de inspeções, auditorias, prestações e tomadas de contas realizadas pelos órgão de controle interno e externo, incluindo prestações de contas relativas a exercícios anteriores.”

4. Informo que, caso haja a indicação de informações sigilosas, o relatório será publicado provisoriamente com a supressão dos trechos indicados por Vossa Senhoria. A CGU, entretanto, procederá à análise das indicações de sigilo e, em caso de não concordância, o relatório será republicado contendo os trechos anteriormente suprimidos. É importante ressaltar que informação sigilosa, nos termos do art. 4º da referida Lei de Acesso à Informação, é “aquela submetida temporariamente à restrição de acesso público em razão de sua imprescindibilidade para a segurança da sociedade e do Estado.”

5. Na falta de manifestação no prazo indicado no 2º parágrafo deste ofício, considerar-se-á a inexistência de informações sigilosas, e o relatório será integralmente publicado na internet por esta CGU.

6. Caso haja dúvidas relacionadas aos assuntos tratados neste documento, coloco esta Controladoria à disposição para os esclarecimentos que se fizerem necessários.

Anexos: I - Relatório - Auditoria nº 201800791 (SEI nº 0879763).

Atenciosamente,



Documento assinado eletronicamente por **GABRIEL ARAGAO WRIGHT, Superintendente da Controladoria Regional da União no Estado da Paraíba**, em 03/10/2018, às 16:38, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, §1º, do Decreto nº 8.539, de 08 de outubro de 2015.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.cgu.gov.br/conferir>

informando o código verificador 0880149 e o código CRC 40273B3E

Referência: Caso responda este Ofício, indicar expressamente o Processo nº 00214.100199/2018-05

SEI nº 0880149

Relatório de Auditoria Anual de Contas



Secretaria Federal de Controle Interno

Unidade Auditada: Instituto Nacional do Semiárido

Exercício: 2017

Município: Campina Grande - PB

Relatório nº: 201800791

UCI Executora: CONTROLADORIA REGIONAL DA UNIÃO NO ESTADO DA
PARAÍBA

Análise Gerencial

Senhor Superintendente da CGU-Regional/PB,

Em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço nº 201800791, e consoante o estabelecido na Seção III, Capítulo VII da Instrução Normativa SFC n.º 01, de 06/04/2001, apresentamos os resultados dos exames realizados sobre a prestação de contas anual apresentada pela Instituto Nacional do Semiárido.

1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados nos períodos de 16 a 18/05/2018 e 22 a 24/05/2018, por meio de testes, análises e consolidação de informações coletadas ao longo do exercício sob exame e a partir da apresentação do processo de contas pela unidade auditada, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal.

Nenhuma restrição foi imposta à realização dos exames.

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

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



2. Resultados dos trabalhos

De acordo com o escopo de auditoria firmado, por meio da Ata de Reunião realizada em 16/03/2018, entre a Secretaria de Controle Externo no Estado da Paraíba e a Controladoria Regional da União no Estado da Paraíba, foram efetuadas as seguintes análises:

1) Avaliação, considerando a natureza jurídica e o negócio da unidade prestadora da conta (UPC), da conformidade das peças exigidas nos incisos I, II e III do art. 13 da IN TCU nº 63/2010 com as normas e orientações que regem a elaboração de tais peças;

2) Avaliação dos resultados quantitativos e qualitativos da gestão, em especial quanto à eficácia e eficiência no cumprimento dos objetivos estabelecidos no PPA como de responsabilidade da UPC auditada, dos objetivos estabelecidos no plano estratégico, da execução física e financeira das ações da LOA vinculadas a programas temáticos, identificando as causas de insucessos no desempenho da gestão;

3) Avaliação dos indicadores instituídos pela UPC para aferir o desempenho da sua gestão, pelo menos, quanto à:

a) capacidade de representar, com a maior proximidade possível, a situação que a UPC pretende medir e de refletir os resultados das intervenções efetuadas na gestão;

b) capacidade de proporcionar medição da situação pretendida ao longo do tempo, por intermédio de séries históricas;

c) confiabilidade das fontes dos dados utilizados para o cálculo do indicador, avaliando, principalmente, se a metodologia escolhida para a coleta, processamento e divulgação é transparente e replicável por outros agentes, internos ou externos à UPC;

d) facilidade de obtenção dos dados, elaboração do indicador e de compreensão dos resultados pelos usuários da informação;

e) razoabilidade dos custos de obtenção do indicador em relação aos benefícios da medição para a melhoria da gestão da unidade.

2.1 Avaliação dos Resultados Quantitativos e Qualitativos da Gestão

Em relação aos programas e ações desenvolvidos pelo Instituto Nacional do Semiárido – INSA relativos ao exercício 2017, pactuados por meio do Plano de Desenvolvimento da Unidade - PDU 2016-2019, observou-se que foram desenvolvidos os seguintes programas e ações:

Programas/Ações 2017 - INSA

Programa	Ação	Objetivo	Dotação Inicial	Dotação Final	Liquidada 2017	Empenhada 2017
	20UJ - Ciência, Tecnologia e Inovação no	0403 - Disponibilizar pesquisas, produtos e	1.571.498,00	930.374,00	539.249,86	742.534,84



Programa	Ação	Objetivo	Dotação Inicial	Dotação Final	Liquidada 2017	Empenhada 2017
	Instituto Nacional do Semiárido (INSA)	serviços para a sociedade por meio das unidades de pesquisa do MCTI.				
2021 - Ciência, Tecnologia e Inovação	154K - Construção da Infraestrutura do Instituto Nacional do Semiárido (INSA)	0403 - Disponibilizar pesquisas, produtos e serviços para a sociedade por meio das unidades de pesquisa do MCTI.	1.500.000,00	1.142.389,00	1.142.217,80	1.142.217,80
		TOTAL	3.071.498,00	2.072.763,00	1.681.467,66	1.884.752,64

Fonte: Relatório de Gestão 2017 do INSA. Consulta SIOP e Tesouro Gerencial.

A partir desta informação, considerando critérios de materialidade, relevância e criticidade, além da vinculação das despesas às missões da Unidade Prestadora de Contas, foi selecionada a amostra a ser analisada pela CGU, tendo sido contemplados:

Amostra licitações

Licitação	Objeto	Justificativa
Concorrência nº 01/2016	Construção de via de acesso à estação experimental.	Recursos oriundos do Programa/ação 2021-154K. Trata-se da maior despesa do INSA no exercício, referente à execução de via de acesso à estação experimental. Contrato no valor de R\$ 3.264.322,14.
Pregão nº 16/2012	Prestação de serviços de apoio administrativo (limpeza, secretárias, entre outros)	Recursos oriundos do Programa/ação 2021-20UJ. Trata-se da segunda maior despesa do INSA no exercício, referente à execução de contrato de limpeza e outros serviços de apoio. Valor no exercício R\$ 764.322,14.
Pregão nº 02/2018 (Pregão nº 14/2017)	Prestação de serviços de apoio administrativo (limpeza, secretárias, entre outros)	Recursos oriundos do Programa/ação 2021-20UJ. Processo de contratação de empresa para continuidade do serviço contratado por meio do pregão nº 17/2012, referente à execução de contrato de limpeza e outros serviços de apoio. Processo iniciado em setembro de 2017.
Inexigibilidade de licitação nº 01/2014	Prestação de serviços de fiscalização de obras	Recursos oriundos do Programa/ação 2021-20UJ. Vínculo direto com a execução da obra de construção de via de acesso à estação experimental.
Inexigibilidade de licitação nº 01/2015	Prestação de serviços de fiscalização de obras	Recursos oriundos do Programa/ação 2021-20UJ. Vínculo direto com a execução da obra de construção de via de acesso à estação experimental.

Fonte: Relatório de Gestão 2017 do INSA. Consulta SIOP e Tesouro Gerencial.



As análises pormenorizadas a cada procedimento citado no quadro anterior encontram-se consubstanciadas em apontamentos específicos do presente relatório que detalham as informações necessárias à compreensão das situações constatadas, destacando-se superfaturamento no valor de R\$ 132.343,69 na obra de construção de via de acesso à estação experimental do INSA, contratada por meio da Concorrência nº 01/2016, relativos à execução a menor dos itens arame farpado e meio-fio, bem como utilização de percentual de CAP no CBUQ inferior ao previsto nas especificações técnicas, orçamento e projeto; falhas na elaboração de orçamento do pregão eletrônico nº 02/2018; repactuação indevida de contrato de fiscalização de obras celebrado por meio de inexigibilidade de licitação fundamentada equivocadamente como prestação de serviços de duração continuada; ausência de comprovação documental que suporte inabilitação de empresas licitantes; falhas em pesquisa de preços de pregões; inserção de cláusulas em pregões que poderiam restringir a competição.

Como resultados destas análises, pode-se concluir que os objetivos previstos nas ações do INSA necessitam de aprimoramento nas ferramentas de monitoramento, haja vista que não há um controle efetivo dos custos orçamentários que se relacionam com a missão do INSA, destacando-se que ações desenvolvidas pelo INSA, a exemplo das pesquisas dos alunos bolsistas, e serviços em favor da sociedade, não estão diretamente vinculados a programas/ações da UPC, observando-se que esta recebe bens (a exemplo dos bens pertencentes a ATECEL, conforme citado no relatório) para a execução de pesquisas que não possuem detalhamento no relatório de gestão do INSA, além de trabalho realizado pelos bolsistas ser apropriado apenas no orçamento do CNPQ.

Diante disso, faz-se necessário o aprimoramento do Plano de Desenvolvimento da Unidade, bem como do Termo de Compromisso de Gestão pactuado junto ao MCTIC, relacionados às metas e aos objetivos, definindo instrumentos de mensuração, especialmente sobre os custos, relacionados às pesquisas, aos produtos e aos serviços gerados pelo INSA.

Neste aspecto, cabe trazer que, conforme abordado pelo próprio gestor em seu Relatório de Gestão, e confirmado pela equipe de auditoria, uma das principais causas de inconformidades observadas é o reduzido quadro de servidores efetivos lotados no INSA, o qual não condiz com a sua grande capacidade operacional, a qual se reflete numa infraestrutura física subutilizada, conforme se observou nos relatórios de atividades dos laboratórios, agravada pela limitação orçamentária, fatores estes que tem contribuído para que o Instituto não alcance a plena capacidade de atingir seus objetivos.

No entanto, cabe destacar que a Unidade possui relevante importância em ações de pesquisas relacionadas ao semiárido, bem como interação com a sociedade civil, apesar da deficiência em seu quadro de pessoal, observando-se diversas ações que demonstram ser a direção, servidores e colaboradores do INSA comprometidos com sua missão. Acrescente-se que a Administração da Unidade exerce prática a ser destacada também no aspecto do gerenciamento de seus processos administrativos com a utilização do Sistema Eletrônico de Informações – SEI.

Em relação ao cumprimento das decisões proferidas pelo Tribunal de Contas da União e recomendações emitidas pelo Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, em que pese não terem sido, no exercício 2017, encaminhados documentos contendo orientações ao INSA, observou-se que não há uma rotina de acompanhamento e atendimento, a exemplo da situação verificada para alimentação do Sistema Monitor, cujos servidores indicados para participar de treinamento e realizar o acompanhamento



das recomendações, sequer sabiam da existência do sistema, tampouco participaram do treinamento realizado pela CGU-R/PB e nunca acessaram o sistema. Em face disso, verificaram-se situações que podem impactar a gestão da unidade, a exemplo do funcionamento inadequado dos comitês gestores de tecnologia da informação e de segurança da informação, assim como a dependência de funcionário de empresa terceirizada quanto à área de tecnologia de informação.

2.2 Avaliação dos Indicadores de Gestão da UJ

O INSA apresentou, em seu Relatório de Gestão relativo ao exercício 2017, informações sobre 17 (dezesete) Indicadores Institucionais, pactuados com o Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações, por meio do termo de compromisso de gestão, utilizado como instrumento para o monitoramento e avaliação de seu modelo de governança, visando avaliar a execução física e financeira de suas metas.

Destes 17 indicadores, a partir das informações prestadas pelo INSA, selecionou-se para análise e avaliação os indicadores IGPUB, PPACI, PPACN, PPBD, ETCO e PcTD.

Entre as conclusões da CGU-R/PB, destacam-se as seguintes:

- a) Ausência de metodologia para estabelecimentos das metas associadas aos indicadores;
- b) Não comprovação de quais objetivos se deseja medir;
- c) Fragilidade dos documentos que comprovam as ações realizadas;
- d) Inexistência de avaliação da economicidade;
- e) Fragilidade das informações que relacionam o produto gerado à atuação do INSA.

Além disso, verificou-se que os seis indicadores de desempenho avaliados, de acordo com análise da equipe de auditoria da CGU-R/PB atenderam aos seguintes critérios:

Indicadores de desempenho analisados pela equipe de auditoria da CGU-R/PB

Indicador	Avaliação do controle interno	Completeza	Comparabilidade	Confabilidade	Acessibilidade	Economicidade
IGPUB - Índice Geral de Publicações	Este indicador demonstra o número absoluto de publicações, mas não faz uma análise que demonstre a efetividade e a eficiência das ações realizadas pela gestão do INSA, haja vista que não há um controle efetivo dos eventos realizados para a elaboração de cada publicação, bem como dos atores envolvidos, especialmente quanto à responsabilidade de eventuais entidades parceiras.	Atende parcialmente	Atende	Atende	Atende	Não atende *
PPACI - Programas, Projetos e	Conforme constatado, este indicador se revelou inadequado, não sendo possível analisar sob os	Atende	Não atende	Não atende	Não atende	Não atende *



Indicador	Avaliação do controle interno	Completeza	Comparabilidade	Confabilidade	Acessibilidade	Economicidade
Ações de Cooperação Internacional	aspectos da eficiência e da efetividade as ações do INSA relacionadas aos programas, projetos e ações de cooperação internacional, haja vista que não representa satisfatoriamente o desenvolvimento e monitoramento no exercício sob análise dos referidos instrumentos pactuados, considerando que não avalia a execução dos acordos, mas apenas o número absoluto de acordos vigentes, não sendo possível verificar a adequação dos instrumentos, tampouco as ações realizadas relacionadas a estes.					
PPACN - Programas, Projetos e Ações de Cooperação Nacional	Conforme constatado, este indicador se revelou inadequado, não sendo possível analisar sob os aspectos da eficiência e da efetividade as ações do INSA relacionadas aos programas, projetos e ações de cooperação nacional, considerando que não representa satisfatoriamente o desenvolvimento e monitoramento no exercício sob análise dos referidos instrumentos pactuados, haja vista que não avalia a execução dos acordos, mas apenas o número absoluto de acordos vigentes, não sendo possível verificar a adequação dos instrumentos, tampouco as ações realizadas relacionadas a estes.	Atende	Não atende	Não atende	Não atende	Não atende *
PPBD – Projetos de Pesquisa Básica Desenvolvidos	Em termos de projetos desenvolvidos, foram apresentados pela UPC informações que atendem os critérios estabelecidos, exceto sob o aspecto da economicidade, assim como todos os indicadores analisados.	Atende	Atende	Atende	Atende	Não atende *
ETCO – Eventos Técnico-Científicos Organizados	Este indicador também apresenta fragilidade sob o aspecto dos critérios analisados, haja vista que a unidade não dispõe de informações sobre os eventos realizados, tampouco tem capacidade de demonstrar a situação que se pretende medir, limitando-se a informar os eventos realizados, haja vista que não há um controle efetivo dos eventos realizados para a elaboração de cada publicação, bem como dos atores envolvidos, especialmente quanto à responsabilidade de eventuais entidades parceiras.	Atende parcialmente	Atende parcialmente	Atende parcialmente	Atende parcialmente	Não atende *
PcTD – Índice de Processos e Técnicas Desenvolvidos	Conforme constatado, este indicador se revelou inadequado, não sendo possível analisar sob os aspectos da eficiência e da efetividade as ações do INSA, pois a administração da unidade tem considerado processos e técnicas que não tiveram comprovado desenvolvimento no exercício, o que projeta dados distorcidos quanto à obtenção dos	Atende parcialmente	Atende parcialmente	Atende parcialmente	Atende parcialmente	Não atende *



Indicador	Avaliação do controle interno	Completude	Comparabilidade	Confiabilidade	Acessibilidade	Economicidade
	resultados e metas esperados e, conseqüentemente, conduz a tomadas de decisões equivocadas por parte da direção do INSA.					

Fonte: Relatório de Gestão. Termo de Compromisso de Gestão – TCG. Relatório do TCG. 2017.

* Conforme informado pelo INSA, não há informações sobre os custos incorridos para a realização dos eventos e ações utilizados para fins de cálculo dos seus indicadores.

Esta análise foi consubstanciada nas informações apresentadas pela unidade em resposta às Solicitações de Auditoria, as quais disponibilizaram documentos e informações adicionais que demonstraram fragilidades nos indicadores de desempenho que não atenderam aos critérios estabelecidos, assim definidos: a) Completude (capacidade de representar, com a maior proximidade possível, a situação que a UPC pretende medir); b) Comparabilidade (capacidade de proporcionar medição da situação pretendida ao longo do tempo, por intermédio de séries históricas; estabilidade); c) Confiabilidade (confiabilidade das fontes dos dados utilizados para o cálculo do indicador, avaliando, principalmente, se a metodologia escolhida para a coleta, processamento e divulgação é transparente e reaplicável por outros agentes, internos ou externos à unidade); d) Acessibilidade (facilidade de obtenção dos dados, elaboração do indicador e de compreensão dos resultados pelo público em geral); e) Economicidade (razoabilidade dos custos de obtenção do indicador em relação aos benefícios para a melhoria da gestão da unidade).

Diante do exposto, faz-se necessário uma reavaliação da unidade para melhoria de seus indicadores de desempenho, especialmente no tocante ao critério de economicidade, haja vista que a própria unidade reconheceu não deter informações sobre os custos relacionados ao atingimento dos indicadores.

2.3 Avaliação da Conformidade das Peças

Em razão da natureza jurídica e do negócio da Unidade Prestadora de Contas (UPC), este item tem o propósito de avaliar a conformidade das peças apresentadas no Sistema e-Contas pelo INSA, quais sejam, rol de responsáveis; relatório de gestão; e, demais informações suplementares.

Em simples análise documental das peças, verificou-se a adequação delas aos normativos do TCU, registrando-se ressalva quanto ao rol de responsáveis e outras informações, conforme registrado na segunda parte deste relatório de auditoria.

2.4 Avaliação do Cumprimento das Determinações da CGU



O presente item objetiva verificar se a UPC mantém rotina de acompanhamento e atendimento das recomendações da CGU. Além disso, avaliar se existem recomendações pendentes de atendimento capazes de impactar a gestão sob exame.

Considerando-se os eventuais riscos relacionados ao planejamento organizacional e resultados da UPC, observou-se que o INSA não mantém uma rotina adequada de acompanhamento e atendimento das recomendações emanadas pela Controladoria-Regional da União no Estado da Paraíba (CGU), tendo sido constatado que as recomendações emitidas pela CGU, por meio do Relatório de Acompanhamento de Gestão do Exercício 2012, registradas no Sistema Monitor Web, não vêm sendo devidamente acompanhadas por servidores do INSA, o que pode impactar a gestão da Unidade, registrado na segunda parte deste relatório de auditoria.

2.5 Avaliação do Cumprimento das Determinações/Recomendações do TCU

Por meio de consultas realizadas no sítio eletrônico do Tribunal de Contas da União e questionamento ao Instituto Nacional do Semiárido quanto à emissão de determinação ou recomendação do TCU que contivesse determinação específica para que a CGU acompanhasse à gestão do INSA, observou-se que não foram emitidas recomendações ou determinações no exercício 2017.

2.6 Ocorrências com dano ou prejuízo

Entre as constatações identificadas pela equipe, aquelas nas quais foi estimada ocorrência de dano ao erário são as seguintes:

2.1.1.15

Superfaturamento no valor de R\$ 132.343,69 na execução da obra de construção de via de acesso à estação experimental do INSA.

3. Conclusão

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

João Pessoa/PB, 25 de setembro de 2018.

Relatório supervisionado e aprovado por:

Superintendente da Controladoria-Regional no Estado da Paraíba



1 CONTROLES DA GESTÃO

1.1 CONTROLES INTERNOS

1.1.1 AUDITORIA DE PROCESSOS DE CONTAS

1.1.1.1 INFORMAÇÃO

Informações sobre gestão de pessoas.

Fato

A partir das informações constantes no Relatório de Gestão da unidade relativa ao exercício 2017, as quais apresentam com ênfase a carência de pessoal da unidade, foram constatadas duas ocorrências que cabem registro, haja vista que não constam no Relatório de Gestão da UPC.

A primeira refere-se a servidor do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações, lotado no Instituto Nacional do Semiárido, o qual se encontra requisitado pela Advocacia-Geral da União.

Além disso, verificou-se que há tecnologista que deveria atuar na área de pesquisa e desenvolvimento de tecnologia e que, por possuir formação acadêmica em direito, exerce as seguintes atividades no INSA:

- *Elaboração e acompanhamento dos termos de cooperação internacionais e nacionais, com vistas a manter a validade dos mesmos e a estabelecer mecanismos de avaliação de suas ações;*
- *Elaboração de procedimentos internos para contratação de bens e serviços relacionados às atividades de pesquisa;*
- *Acompanhamento dos processos de licenciamento junto à Polícia Federal e Exército Brasileiro para aquisição de reagentes controlados por estes órgãos;*
- *Elaboração e/ou revisão de Termos de Referência para aquisição de materiais e equipamentos ou contratação de serviços relacionados aos projetos de pesquisa;*
- *Revisão dos processos de compra de modo a minimizar inconformidades com a legislação em vigor;*
- *Orientação aos pesquisadores quanto à necessidade de consulta a Comitês de Ética junto às instituições parceiras.*

Observa-se que estas atividades relacionam-se mais ao exercício de atividades meio do que finalísticas.

Diante disso, faz-se necessária registrar tais informações no Relatório de Gestão da UPC, corrigindo-se as informações sobre os servidores alocados na área-fim, bem como registro que indique a requisição pela AGU de servidor lotado no INSA.

1.1.1.2 INFORMAÇÃO



Ausência de rotina adequada de acompanhamento e atendimento das recomendações emanadas pela CGU.

Fato

Considerando-se os eventuais riscos relacionados ao planejamento organizacional e resultados da UPC, constata-se que o INSA não mantém uma rotina adequada de acompanhamento e atendimento das recomendações emanadas pela Controladoria-Regional da União no Estado da Paraíba (CGU).

Inicialmente, verificou-se que as recomendações emitidas pela CGU, por meio do Relatório de Acompanhamento de Gestão do Exercício 2012, registradas no Sistema Monitor, não vêm sendo devidamente acompanhadas por servidores do INSA.

Mediante consulta ao Sistema, verificou-se que dois servidores são responsáveis pelo acompanhamento e atendimento das recomendações. Em entrevista realizada com um deles, o servidor informou que não participou de capacitação para utilização do referido Sistema, o que foi confirmado pela lista de presença do treinamento realizado na sede da CGU-R/PB, bem como não possui senha de acesso, tampouco nunca acessou o sistema, fato este também confirmado por meio de consulta ao Sistema Monitor.

Diante disso, constata-se que a unidade não possui uma rotina adequada de acompanhamento e atendimento das recomendações emanadas pela CGU.

Destaque-se que, em que pese a UPC ter considerado como atendidas as recomendações emitidas por meio do Relatório de Acompanhamento de Gestão nº 201306020, verificou-se que há pendências de atendimento, conforme abordado em apontamentos específicos deste relatório, tendo o INSA informado o seguinte:

Verificamos que foi feita a indicação dos servidores para gerenciar o Sistema Monitor. No entanto, os referidos servidores não compareceram ao treinamento na data prevista, como constatado por esta auditoria, necessitando de login, senha e treinamento para acesso e preenchimento das informações no referido sistema.

1.1.1.3 INFORMAÇÃO

Informações sobre a área de tecnologia de informação do INSA.

Fato

Considerando as recomendações emitidas pela Controladoria-Regional da União no Estado da Paraíba, por meio do Relatório de Auditoria nº 201306020, relativo ao Acompanhamento da Gestão da UPC do Exercício 2012, registradas no Sistema Monitor Web, constatou-se que o INSA ainda apresenta dependência na área de tecnologia de informação de empregado terceirizado.



Compõem o setor de informática do INSA um servidor efetivo, um funcionário terceirizado e dois estagiários. No entanto, a maioria das atribuições desenvolvidas pelo setor de informática é de responsabilidade do terceirizado da Área de TI, contratado como Analista de Infraestrutura Senior, através da empresa CampinaTec, conforme detalhado pelo próprio INSA:

Realiza suporte a redes (LAN e WAN) e a ambientes computacionais - sistemas operacionais Windows Server (2003/2012) e Linux (Fedora/Ubuntu), Unix (FreeNAS) e ambientes Web (Nginx, Apache, Jboss, Tomcat); gerenciamento de Banco de Dados Relacionais (MySQL/Postgres), suporte a ferramentas operacionais relacionadas à segurança da informação, e monitoração de rede (Nagios/Cacti/Zabbix). Implementação e manutenção de serviços de e-mail (Postfix) e implementação e manutenção de serviços de diretórios (LDAP, Active Directory). Além disso, tem a responsabilidade de otimizar e garantir alto desempenho do ambiente de infraestrutura de rede, realizar backups, garantir a segurança da informação, instalar e manter servidores Linux, Unix e Windows, criar/manter ambiente de virtualização, criar templates de Sistemas Operacionais para ambiente de desenvolvimento, homologação e produção. Montar e configurar clusters / replicação em nível de banco de dados e aplicações web; instalar e remover equipamentos ou ativos de rede; desligar e reativar totalmente os equipamentos dos servidores de aplicação, realizar prospecção de tecnologias relacionadas a redes e soluções corporativas, instalar / atualizar / remover softwares corporativos, alterar configuração de software, apoiar na criação de normas e padrões relacionados a redes, manter a qualidade dos softwares em produção integrados à infraestrutura de redes.

Conforme consta no Relatório de Gestão da unidade, à folha 43:

O Sistema de Gestão da Informação e do Conhecimento do Semiárido Brasileiro visa reunir e disponibilizar informações e o conhecimento gerado na região semiárida. Projetado para operar em uma plataforma web, o SIGSAB reúne e disponibiliza informações econômicas, sociais, ambientais e de infraestrutura da região semiárida. Também possui como objetivo divulgar experiências, conhecimentos e estudos como forma de gerar novos dados no campo da ciência, tecnologia e inovação. Contribui na definição de políticas públicas, investimentos (públicos e privados), planejamentos e no uso sustentável dos recursos disponíveis no Semiárido brasileiro.

O próprio INSA, em seu Relatório de Gestão, reconhece que a criticidade do sistema é alta, por se tratar de sistema aberto ao público.

Não obstante tal fato, o sistema SIGSAB que foi desenvolvido por empresa terceirizada, nos exercícios 2013 e 2014, atualmente, tem sua manutenção sob a responsabilidade de empregado terceirizado, Analista de Infraestrutura Sênior, contratado da empresa CampinaTec.

Destaque-se que o servidor efetivo participou comprovadamente de apenas um evento de capacitação no exercício 2015 denominado “Teste de Invasão de Aplicações Web”, o que demonstra a necessidade de fortalecer o setor, haja vista a inexistência de vínculo



com o funcionário terceirizado, o que se traduz num risco à continuidade dos trabalhos desempenhados pela Unidade.

Destaque-se que, por meio do Ofício nº 207/2018/SEI-INSA, de 03 de agosto de 2018, o INSA apresentou alguns esclarecimentos sobre a situação:

Primeiro é preciso esclarecer que o Setor de Tecnologia da Informação do INSA é composto por dois servidores efetivos, um empregado terceirizado e dois estagiários. O referido Analista de Infraestrutura Sênior não faz a maioria das atribuições pertinentes ao Setor de Tecnologia da Informação (TI). Este executa as atribuições específicas para o fim de sua contratação, que é a área de Redes, Infraestrutura e Segurança de servidores e serviços, sendo as demais áreas do Setor como, por exemplo, atendimento aos usuários (helpdesk), gestão administrativa de TI entre outras atividades executadas pelos demais integrantes. Ressalta-se ainda que em seu quadro de servidores efetivos, o Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovação e Comunicações não conta com profissionais especializados em gerenciamento de redes e não há previsão de criação de cargos com essa atribuição em sua estrutura funcional.

Assim, reconhecendo como fundamental a presença de um profissional da área com experiência comprovada para a continuidade do cumprimento dos compromissos institucionais, faz-se necessária à contratação de empresa para fornecer o serviço. Nesse contexto, ratifica-se a necessidade desta contratação a fim de que se mantenha a execução das atividades do INSA com a qualidade e periodicidade prevista no planejamento estratégico do Instituto. Além disso, a especialização requerida do contratado é estratégica do ponto de vista da economicidade, pois o profissional contratado é especialista em softwares livres. Dessa forma, serviços que abrangem servidores de aplicação como: email, sistemas de arquivos ou quaisquer serviços de infraestrutura, são gerenciados por software livre, o que traz grande economia para o Instituto.

Entretanto, como forma de mitigar os possíveis riscos de dependência do setor de TI à terceirização de mão de obra especializada, o INSA executa algumas boas práticas corporativas de governança em TI, entre elas o processo documental da infraestrutura do Órgão, que está catalogado em arquivos próprios e, caso necessário, prontos para uso, além de um projeto de expansão desta documentação para uma plataforma web, no intuito de se atingir maior acessibilidade.

Quanto à questão de participação de servidores efetivos do setor de TI em treinamentos, cabe o adendo que o INSA, nos últimos anos, sofreu forte cortes orçamentários, mais contingenciamento de recursos, fato que dificultou a emissão de diárias e passagens para treinamento de servidores efetivos, visto que a Administração central limitou essas despesas em R\$ 20 mil reais ano.

Sobre o sistema SIGSAB, desenvolvido a partir do ano de 2013, é importante salientar que este se encontra operante, porém é um sistema dito legado, que atualmente não requer o mesmo nível de criticidade como outrora – o sistema SIGSAB atualmente requer intervenções esporádicas para sua manutenção no intuito de manter sua operacionalização básica.

1.1.1.4 CONSTATAÇÃO

Inefetividade dos Comitê Gestor de TI e do Comitê Gestor de Segurança da Informação.



Fato

Considerando as recomendações emitidas pela Controladoria-Regional da União no Estado da Paraíba, por meio do Relatório de Auditoria nº 201306020, relativas ao Acompanhamento da Gestão da UPC do Exercício 2012, registradas no Sistema Monitor, constatou-se a inefetividade do Comitê Gestor de TI e do Comitê Gestor de Segurança da Informação, pelos motivos a seguir expostos.

Em face da ausência de registros no Sistema Monitor, demonstrando as providências adotadas pelo INSA para sanar as falhas apontadas, solicitou-se informar a composição dos referidos comitês, bem como disponibilizar as atas de suas reuniões.

Em resposta, o INSA disponibilizou a composição dos comitês, verificando-se que quatro servidores que compõem o Comitê Gestor de Segurança da Informação não fazem mais parte do INSA, inclusive seu presidente, bem como dois servidores do Comitê Gestor de TI também não possuem mais vínculo com o Instituto. Ademais, verificou-se que, no período de 2015 a 2017, foi realizada apenas uma única reunião, em 19/05/2015, do Comitê Gestor de Tecnologia da Informação, não tendo sido realizada nenhuma reunião do Comitê Gestor de Segurança da Informação, tendo a reunião daquele resumidamente abordado o seguinte: a) se todos os servidores do INSA foram comunicados para apresentar sugestões para elaboração do PDTI; b) que o PDTI foi elaborado por um bolsista e que poderia ser revisado caso surgisse alguma demanda; c) questionou-se a vigência do PDTI e adequação ao futuro PDU; d) foram sugeridas revisões para verificar se as leis apontadas no PDTI estão vigentes e se são pertinentes; e) Destacou-se a necessidade de inserir no PDTI que o INSA precisa, em seu quadro, de servidores capacitados em TI, haja vista a dependência de terceirizados; f) ressaltou-se a necessidade de capacitações e cursos na área de TI; g) citaram-se correções na estrutura do PDTI, sem detalhar o que seria ajustado.

Destarte, verifica-se que, apesar de reconhecer em 2015 a necessidade de diversas melhorias na política de segurança de tecnologia de informações, não houve reuniões posteriores, nem foram produzidos documentos pelo Comitê Gestor de Tecnologia de Informações, enquanto que o Comitê Gestor de Segurança da Informação sequer fez reuniões no período de 2015 a 2017, o que demonstra não terem sido atendidas as recomendações emanadas pela CGU-R/PB por meio do Relatório de Auditoria nº 201306020.

Acrescente-se que o INSA encaminhou, após a reunião de busca conjunta de soluções, as portarias de nomeação de novos membros dos Comitês Gestor de TI e Gestor de Segurança da Informação.

Causa

Considerando a competência do Diretor do INSA relativa ao planejamento, coordenação, direção e supervisão das atividades do Instituto, estabelecida no art. 16, inciso I de seu Regimento Interno, observa-se que o Diretor do INSA não atuou adequadamente em sua missão de supervisionar as atividades, fato este que contribuiu para que a inefetividade dos Comitê Gestor de TI e do Comitê Gestor de Segurança da Informação, apesar de a CGU ter emitido anteriormente recomendação corretiva quanto a esta falha.



Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 207/2018/SEI-INSA, de 03 de agosto de 2018, o INSA apresentou a seguinte manifestação:

O Comitê Gestor de TI é, por definição, um Comitê de caráter consultivo, que tem como principal missão auxiliar a Direção da Unidade nas tarefas de planejar, avaliar e monitorar as atividades de TI, sem ter, portanto, autonomia em suas decisões, limitando-se a assessorar a Direção em temas ligados a área. Apesar de quatro servidores efetivos que o compunham CGTI terem o vínculo rompido com INSA, fato que dificultou a realização e o andamento das reuniões ordinárias, o CGTI tem em sua composição os membros suplentes, os quais assumiram as funções herdadas pelas vacâncias e estão exercendo suas atribuições no órgão. Não obstante as dificuldades geradas pela perda de servidores efetivos em seu quadro, o INSA tem feito esforço no sentido de realocação de servidores com competências e habilidades necessárias para suprimir estas vacâncias e, assim, providenciar uma nova composição do CGTI a fim de que as demandas em aberto sejam atendidas de forma satisfatória. No que tange as recomendações emanadas pela CGU-R/PB por meio do Relatório de Auditoria nº 201306020 reafirmamos que todas as recomendações foram atendidas.

Análise do Controle Interno

Em sua manifestação, a Unidade não apresentou elementos novos que elidam as falhas apontadas, esclarecendo-se que, apesar de terem sido constituídos os referidos comitês, não restou comprovado que a sua efetividade, motivo pelo qual se mantém na íntegra a constatação.

Recomendações:

Recomendação 1: Formalizar e efetivar a constituição do Comitê Gestor de TI e do Comitê Gestor de Segurança da Informação.

1.2 CONTROLES EXTERNOS

1.2.1 ATUAÇÃO DO TCU/SECEX NO EXERCÍCIO

1.2.1.1 INFORMAÇÃO

Avaliação do Cumprimento das Determinações/Recomendações do TCU.

Fato

Por meio de consultas realizadas no sítio eletrônico do Tribunal de Contas da União e questionamento ao Instituto Nacional do Semiárido quanto à emissão de determinação ou recomendação do TCU que contivesse determinação específica para que a CGU acompanhasse à gestão do INSA, observou-se que não foram emitidas recomendações ou determinações no exercício 2017.



2 GESTÃO OPERACIONAL

2.1 AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS

2.1.1 EFETIVIDADE DOS RESULTADOS OPERACIONAIS

2.1.1.1 INFORMAÇÃO

Informações sobre os Programas e Ações do Instituto Nacional do Semiárido - INSA.

Fato

Trata-se da descrição dos programas e ações desenvolvidos pelo Instituto Nacional do Semiárido – INSA relativos ao exercício 2017, pactuados por meio do Plano de Desenvolvimento da Unidade - PDU 2016-2019.

Foram desenvolvidos os seguintes programas e ações:

Programas/Ações 2017 - INSA

Programa	Ação	Objetivo	Execução Financeira		
			Liquidada 2017	Liquidada - RP 2016	TOTAL
2021 - Ciência, Tecnologia e Inovação	20UJ - Ciência, Tecnologia e Inovação no Instituto Nacional do Semiárido (INSA)	0403 - Disponibilizar pesquisas, produtos e serviços para a sociedade por meio das unidades de pesquisa do MCTI.	539.249,86	110.063,51	649.313,37
2021 - Ciência, Tecnologia e Inovação	154K - Construção da Infraestrutura do Instituto Nacional do Semiárido (INSA)	0403 - Disponibilizar pesquisas, produtos e serviços para a sociedade por meio das unidades de pesquisa do MCTI.	1.142.217,80	2.112.885,00	3.255.102,80
		TOTAL	1.681.467,66	2.222.948,51	3.904.416,17

Fonte: Relatório de Gestão 2017 do INSA. Consulta SIOP e Tesouro Gerencial.

A partir desta informação, considerando critérios de materialidade, relevância e criticidade, além da vinculação das despesas às missões da Unidade Prestadora de Contas, foi selecionada a amostra a ser analisada pela CGU, tendo sido selecionados:

Amostra licitações



Licitação	Objeto	Justificativa
Concorrência nº 01/2016	Construção de via de acesso à estação experimental.	Recursos oriundos do Programa/ação 2021-154K. Trata-se da maior despesa do INSA no exercício, referente à execução de via de acesso à estação experimental. Contrato no valor de R\$ 3.264.322,14.
Pregão nº 16/2012	Prestação de serviços de apoio administrativo (limpeza, secretárias, entre outros)	Recursos oriundos do Programa/ação 2021-20UJ. Trata-se da segunda maior despesa do INSA no exercício, referente à execução de contrato de limpeza e outros serviços de apoio. Valor no exercício R\$ 764.322,14.
Pregão nº 02/2018 (Pregão nº 14/2017)	Prestação de serviços de apoio administrativo (limpeza, secretárias, entre outros)	Recursos oriundos do Programa/ação 2021-20UJ. Processo de contratação de empresa para continuidade do serviço contratado por meio do pregão nº 17/2012, referente à execução de contrato de limpeza e outros serviços de apoio. Processo iniciado em setembro de 2017.
Inexigibilidade de licitação nº 01/2014	Prestação de serviços de fiscalização de obras	Recursos oriundos do Programa/ação 2021-20UJ. Vínculo direto com a execução da obra de construção de via de acesso à estação experimental.
Inexigibilidade de licitação nº 01/2015	Prestação de serviços de fiscalização de obras	Recursos oriundos do Programa/ação 2021-20UJ. Vínculo direto com a execução da obra de construção de via de acesso à estação experimental.

Fonte: Relatório de Gestão 2017 do INSA. Consulta SIOP e Tesouro Gerencial.

As análises pormenorizadas a cada procedimento citado no quadro anterior encontram-se consubstanciadas em apontamentos específicos do presente relatório que detalham as informações necessárias à compreensão das situações constatadas.

2.1.1.2 INFORMAÇÃO

Insuficiência quantitativa do quadro de pessoal do INSA.

Fato

O INSA como Instituição Científica e Tecnológica (IC&T) tem por finalidade a promoção do desenvolvimento científico e tecnológico e a integração dos polos socioeconômicos e ecossistemas estratégicos da região do Semiárido Brasileiro (SAB), bem como realizar, executar e divulgar estudos e pesquisas na área de desenvolvimento científico e tecnológico para o fortalecimento do desenvolvimento sustentável da região Semiárida.

Nos termos do art. 40 do Decreto 8.877/2016, compete ao Instituto Nacional do Semiárido:



I - promover, executar e divulgar estudos, pesquisas científicas e de desenvolvimento tecnológico, formar e proporcionar a fixação de capacidades humanas para o semiárido brasileiro;

II - realizar, propor e fomentar projetos e programas de pesquisa científica, bem como estabelecer os intercâmbios necessários com instituições regionais, nacionais e internacionais; e

III - subsidiar a formulação de políticas públicas visando ao desenvolvimento econômico-social, acompanhar e difundir o conhecimento relativo ao semiárido brasileiro.

Em seu regimento interno, nos termos do art. 4º, são as seguintes as competências do INSA:

I - promover, coordenar e realizar estudos, programas, projetos e atividades de pesquisa científica e de desenvolvimento tecnológico, no âmbito de suas finalidades;

II - realizar atividades relacionadas com o desenvolvimento e a aplicação de tecnologias apropriadas em áreas e programas estratégicos e de interesse regional e nacional;

III - promover e realizar estudos e pesquisas aplicados ao meio ambiente, especialmente, aqueles voltados para o uso de recursos hídricos, para a preservação e recuperação de ecossistemas e sua sustentabilidade, na região do semi-árido;

IV - propor diretrizes para formulação de políticas públicas e para execução de programas regionais, inclusive, para elaboração de planos de aplicação dos Fundos constitucionais;

V - difundir conhecimentos científicos e tecnológicos, já disponíveis ou resultantes de sua atividade de pesquisa;

VI - promover e patrocinar a formação e a especialização de recursos humanos na sua área de competência;

VII - estabelecer intercâmbio científico e técnico com instituições nacionais, estrangeiras e internacionais;

VIII - prestar serviços técnicos, emitir relatórios e laudos técnicos, quando solicitados, bem como desenvolver produtos, serviços e tecnologias nas suas áreas de atuação;

IX - promover e patrocinar conferências, nacionais e internacionais, simpósios e outros tipos de eventos técnico-científicos;

X - dar apoio científico e tecnológico a atividades produtivas regionais compatíveis com as peculiaridades físicas da região do semi-árido e a integração sócio-econômica;

XI - propor mecanismos de captação de recursos financeiros para pesquisa e ampliar as receitas próprias; e

XI - interagir com as instituições de ensino e de pesquisa da região do semi-árido, promovendo a integração de estudos, projetos e programas de caráter científico e tecnológico em desenvolvimento.

Por meio de inspeção física às instalações do INSA, bem como da análise do Termo de Compromisso de Gestão 2017 e do seu relatório, observou-se que a unidade dispõe de infraestrutura adequada para atingimento de suas missões. No entanto, apesar da



quantidade de bolsistas de que dispõe, tem carência de servidores efetivos, tanto na área finalística, quanto em sua área meio.

Em resposta a questionamentos de auditoria sobre a subutilização de alguns de seus laboratórios, o INSA apresentou informações sobre problemas que limitam a sua atuação, destacando a carência na área de pessoal, bem como os contingenciamentos orçamentários a que tem sido submetido nos últimos exercícios, conforme a seguir detalhado:

O Instituto Nacional do Semiárido (INSA) é uma unidade de pesquisa integrante da estrutura básica do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC). O INSA como Instituição Científica e Tecnológica (IC&T) tem por finalidade, a promoção do desenvolvimento científico e tecnológico e a integração dos polos sócio-econômicos e ecossistemas estratégicos da região do Semiárido Brasileiro (SAB), bem como realizar, executar e divulgar estudos e pesquisas na área de desenvolvimento científico e tecnológico para o fortalecimento do desenvolvimento sustentável da região Semiárida.

O Semiárido Brasileiro se estende por nove Estados da região Nordeste (Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte e Sergipe) mais o Norte de Minas Gerais, totalizando uma extensão territorial de 1.127.953 km² distribuídos em 1.262 municípios, no qual reside uma população estimada 27.870.241 habitantes.

[...]

No que tange ao item pessoal (área fim e meio) esta é a principal vulnerabilidade da Unidade. Atualmente, o INSA conta com 26 servidores, mas levantamento realizado demonstra a necessidade de 114 (cento e quatorze) servidores. Na área meio há necessidade de 43 (quarenta e três) servidores e na área fim 67 (sessenta e sete) distribuídos conforme Tabelas abaixo.

Quanto à infraestrutura física, a Unidade possui instalações excelentes e no momento estão previstas apenas duas obras. A primeira prevista para ser realizada com recursos de 2018 que é a execução de um galpão em estrutura pré-moldada na sede da Estação Experimental do INSA com objetivo de abrigar uma garagem e oficina. Já a segunda é uma Planta Piloto de Tratamento de Águas Residuárias objetivando a realização de pesquisas na área de tratamento de esgoto.

Fatores externos que afetaram e/ou afetam negativamente a governança da Unidade são os cortes e/ou contingenciamento no orçamento, restrições e/ou limitações nos gastos de despesas correntes. Nos últimos exercícios a Unidade vem sofrendo cortes orçamentários sucessivos. Em 2017, o orçamento aprovado sofreu uma redução de aproximadamente 40% e algumas despesas correntes passaram a sofrer limitações, a exemplo de serviços de apoio técnico e operacional, telecomunicações, locação de veículos, etc. Outro fator limitante são os gastos com diárias e passagens definido pelo MCTIC que, em 2017, alcançou a cifra de R\$ 23.793,00 (vinte três mil, setecentos e noventa e três reais). Convém destacar que estes fatores somados restringiram decisivamente nos avanços das pesquisas realizadas, e limitação da atuação do INSA no Semiárido Brasileiro junto aos seus parceiros.

Convém destacar que os inúmeros afastamentos de servidores por motivo de doenças, transferências e requisições para atuarem em outros órgãos, tem impactado negativamente o funcionamento da Unidade.



Destarte, a partir da análise das informações fornecidas pelo INSA, verifica-se a necessidade de adequação de sua força de trabalho, em face da insuficiência quantitativa do quadro de pessoal frente aos objetivos, metas e estratégias da Unidade, apesar de possuir pessoal qualificado que vem exercendo um importante trabalho com o auxílio dos bolsistas no desenvolvimento de suas competências.

2.1.1.3 CONSTATAÇÃO

Funcionamento parcial da infraestrutura laboratorial do INSA. Não cumprimento de metas estabelecidas no Termo de Compromisso de Gestão.

Fato

O Termo de Compromisso de Gestão (TCG) teve por objeto o ajuste de condições específicas no relacionamento entre o MCTIC, através da Diretoria de Gestão das Unidades de Pesquisa e Organizações Sociais, doravante denominada DPO, e o Instituto Nacional do Semiárido, doravante denominado INSA, visando assegurar a esta Unidade as condições necessárias ao cumprimento de sua missão e de seu Plano Diretor – PDU 2016-2109, com excelência científica e tecnológica em sua área de atuação.

São objetivos a serem alcançados com a execução deste TCG:

1. *Proporcionar maior autonomia de gestão ao INSA, simplificando o processo de tomada de decisões, de monitoramento e de avaliação de resultados;*
2. *Atingir metas e resultados, fixados de comum acordo pelas partes compromissadas, para cada exercício, aferidos por meio de indicadores específicos e quantificados, descritos no Anexo 2, em consonância com seu PDU - 2016-2019, ajustado à nova Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (ENCTI 2016-2019) e PPA 2016-2019;*
3. *Fornecer ao INSA orientação básica e apoio para execução das suas atividades prioritárias definidas no PDU 2016-2019 ajustado conforme a nova Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (ENCTI 2016-2019) e PPA 2016-2019;*
4. *Consolidar o papel do INSA como Instituto Nacional dedicado ao Semiárido Brasileiro.*

No TCG 2017, constavam como metas a serem concluídas no exercício:

Diretrizes Operacionais		
Diretrizes	Objetivo das Diretrizes	Metas
Laboratórios Multiusuários	Compartilhar a infraestrutura laboratorial do INSA visando o desenvolvimento de pesquisas científicas e tecnológicas para o Semiárido Brasileiro, permitindo assim o intercâmbio e a integração entre usuários.	Elaborar até 2017, um Plano de Gestão e Compartilhamento de Uso dos Laboratórios.
		Operar, até 2017, a infraestrutura laboratorial multiusuário.

Fonte: Relatório de Compromisso da Gestão 2017.

No entanto, verificou-se que o INSA ainda não dispõe de um Plano de Gestão e Compartilhamento de Uso dos Laboratórios e que a infraestrutura laboratorial multiusuário não está operando, conforme consta no relatório do Termo de Compromisso de Gestão de 2017, por meio do qual o INSA esclarece os motivos do não atingimento do resultado esperado:



Em virtude da não liberação dos recursos financeiros da CARTA-CONVITE MCTI/FINEP/FNDCT 01/2016 – INSTITUTOS DE PESQUISA DO MCTI, que previa a contratação de profissionais para a implantação e operação da infraestrutura laboratorial e a aquisição de equipamentos e sistemas complementares, o INSA vem executando essa meta na medida da disponibilidade de seus recursos orçamentários, fortemente contingenciados em 2017, como se sabe.

Os esforços estão concentrados na complementação da infraestrutura específica para operação dos equipamentos da Central de Análises Físico-químicas, do Laboratório de Microbiologia Ambiental, Laboratório de Nutrição Animal, Laboratório de Solos, Laboratório de Cultivo in Vitro de Plantas, Laboratório de Marcadores Moleculares e Citogenética Vegetal e Laboratório de Bioprospecção e Bioquímica de Plantas, para possibilitar a análise de amostras produzidas no âmbito dos projetos de pesquisa do INSA e seus parceiros, além de permitir a prestação de serviços técnicos especializados à sociedade. Em paralelo, mantém-se a discussão interna para elaboração do plano de gestão e compartilhamento da infraestrutura laboratorial.

Instada a se manifestar sobre os motivos pelos quais não foram realizadas atividades em dois de seus oito laboratórios, o INSA apresentou o seguinte esclarecimento:

Em 2017 os laboratórios acima citados estavam em fase de implantação. Em função das necessidades, foram realizadas adequações nestes laboratórios para início de suas atividades, como por exemplo, adequação de bancadas e da parte elétrica, instalação da central de gases, aquisição de cilindros e gases, aquisição de reagentes e outros insumos. O início das atividades desses laboratórios está previsto para 2018.

Acrescente-se que compõem os laboratórios do INSA diversos equipamentos pertencentes a Associação Técnico Científica Ernesto Luís de Oliveira Júnior – ATECEL – CNPJ Nº 08.846.230/0001-88, que foi contratada pelo INSA para prestar serviços de apoio à equipe de fiscalização de obra durante a implantação e pavimentação da nova via de acesso à sede da Estação Experimental do INSA. Cabe esclarecer que não foram apresentados pelo INSA documentos que comprovem a existência de relação contratual que regulem a cessão destes equipamentos pela ATECEL para o INSA, tampouco a sua finalidade. A ATECEL, entidade de natureza privada, é proprietária de equipamentos que se encontram no laboratório do INSA, conforme relação apresentada pela UPC, o que demonstra a necessidade de aquisição de equipamentos para pleno funcionamento dos laboratórios.

Deste modo, verifica-se a necessidade de conclusão de um Plano de Gestão e Compartilhamento de Uso dos Laboratórios, para plena operacionalização da infraestrutura laboratorial do INSA.

Causa

Considerando a competência do Diretor do INSA relativa ao planejamento, coordenação, direção e supervisão das atividades do Instituto, estabelecida no art. 16, inciso I de seu Regimento Interno, observa-se que o Diretor do INSA não atuou adequadamente em sua missão de supervisionar as atividades, fato este que contribuiu para o funcionamento parcial da infraestrutura laboratorial do INSA, bem como o não cumprimento de metas estabelecidas no Termo de Compromisso de Gestão.



Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 211/2018/SEI-INSA, de 17 de agosto de 2018, o INSA apresentou a seguinte manifestação:

Reafirmamos que o fator limitante para o não cumprimento da meta e a operação parcial da infraestrutura laboratorial do INSA foi a não liberação dos recursos financeiros da CARTA-CONVITE MCTI/FINEP/FNDCT 01/2016 – INSTITUTOS DE PESQUISA DO MCTI, que previa a contratação de profissionais para a implantação e operação da infraestrutura laboratorial e a aquisição de equipamentos e sistemas complementares, não tendo, portanto, a Unidade governança sobre a liberação de recursos da Financiadora de Estudos e Projetos - (FINEP). Há que destacar que a Unidade dentro de suas restrições orçamentárias e de pessoal empreendeu esforços para atingimento da meta, alcançando a mesma apenas parcialmente.

Com relação ao texto da auditoria transcrito abaixo:

“Acrescente-se que compõem os laboratórios do INSA diversos equipamentos pertencentes a Associação Técnico Científica Ernesto Luís de Oliveira Júnior – ATECEL – CNPJ Nº 08.846.230/0001-88, que foi contratada pelo INSA para prestar serviços de apoio à equipe de fiscalização de obra durante a implantação e pavimentação da nova via de acesso à sede da Estação Experimental do INSA. A ATECEL, entidade de natureza privada, é proprietária de equipamentos que se encontram no laboratório do INSA, conforme relação apresentada pela UPC, o que demonstra a necessidade de aquisição de equipamentos para pleno funcionamento dos laboratórios.”

Esclarecemos que a maioria dos equipamentos em tela é financiado pelo projeto Ações de CT&I para o desenvolvimento sustentável do semiárido brasileiro (ADSSAB), onde o instrumento firmado (Convênio nº 01100208-00) estabelece as seguintes relações: a Financiadora de Estudos e Projetos - (FINEP) como concedente, a Associação Técnico Científica Ernesto Luís de Oliveira Júnior (ATECEL) a conveniente e o Instituto Nacional do Semiárido (INSA) a interveniente executora. Contudo, destacamos que os equipamentos são de propriedade do INSA, mas pelo fato da ATECEL ser a conveniente, os equipamentos são patrimoniados a princípio em seu nome, e ao final do convênio transferidos para o INSA.

Cumprir informar que a relação do Instituto Nacional do Semiárido (INSA) e a Associação Técnico Científica Ernesto Luís de Oliveira Júnior (ATECEL) no que tange a prestação de serviços auxiliares para apoio à equipe de fiscalização de obra do INSA, durante a implantação e pavimentação da nova via de acesso à sede da estação experimental, é formalizado através do Termo de Contrato de prestação de serviço de engenharia nº. 09/2016, visto que a ATECEL foi a vencedora do Pregão Eletrônico nº Pregão nº 09/2016.

Acrescente-se que, por meio de correspondência eletrônica, encaminhada após a realização da reunião de busca conjunta de soluções, a Unidade apresentou as seguintes informações:

Informamos que, em decorrência da liberação da primeira parcela do Convênio FINEP nº 0316/16, o INSA contratou, em julho de 2018, um profissional para



desenvolver algumas das atividades necessárias à plena operacionalização dos laboratórios, em especial:

- Realizar levantamento das necessidades para instalação e operação dos equipamentos já adquiridos;*
- Realizar levantamento dos equipamentos a serem adquiridos, bem como a infraestrutura necessária para sua instalação e operação;*
- Elaborar Plano de Gestão para uso compartilhado das instalações laboratoriais do INSA.*

Informamos, ainda, que outros profissionais estão sendo definidos para as demais atividades, especialmente a operação propriamente dita dos equipamentos analíticos.

Análise do Controle Interno

Em relação à manifestação da UPC, observe-se que corrobora a constatação apontada, sobre o atingimento parcial da meta, acrescentando-se que um dos motivos foi a não liberação de recursos por parte da Financiadora de Estudos e Projetos – FINEP. Em que pese o INSA não ter gestão sobre a liberação de recursos por parte daquela, cabe esclarecer que pode adotar medidas sobre o uso de laboratórios, inclusive sobre as necessidades de equipamentos e instalações, bem como elaboração, a partir do levantamento de necessidades, plano de aquisição de equipamentos e planejamento de execução e adequação das instalações físicas dos laboratórios, para plena operacionalização da infraestrutura laboratorial; manutenção de mecanismos de controle adequados que forneçam informações sobre a utilização dos laboratórios e os produtos gerados a partir deste uso; bem como a conclusão do plano de Gestão e Compartilhamento de Uso dos Laboratórios.

Quanto ao registro sobre a propriedade de alguns equipamentos disponíveis nos laboratórios do INSA pela ATECEL, cabe esclarecer que apesar de ter citado o Convênio nº 01100208-00, o qual consta a FINEP, ATECEL e INSA, como partes integrantes, informando que os equipamentos cujo registro patrimonial consta em favor da ATECEL serão transferidos para o INSA ao final do termo do Convênio, a UPC não disponibilizou documentos que comprove a afirmativa. Esclareça-se que a informação sobre a ATECEL ter fiscalizado as obras de construção da via de acesso à estação experimental é de caráter relevante, haja vista as falhas de fiscalização detectadas que impactaram negativamente na gestão, inclusive com impacto de dano ao Erário.

Quanto às informações adicionais encaminhadas pelo INSA, após a realização da reunião de busca conjunta de soluções, cabe citar que se coadunam com as recomendações elaboradas pela equipe de auditoria da CGU-R/PB.

Em face do exposto, mantém-se na íntegra a constatação.

Recomendações:

Recomendação 1: Realizar levantamento das necessidades de equipamentos e instalações para plena operacionalização da infraestrutura laboratorial do INSA, adequando-se à sua disponibilidade de pessoal.



Recomendação 2: Concluir o plano de Gestão e Compartilhamento de Uso dos Laboratórios.

Recomendação 3: Manter mecanismos de controle adequados que forneçam informações sobre a utilização dos laboratórios e os resultados gerados a partir deste uso.

Recomendação 4: Elaborar, a partir do levantamento de necessidades, plano de aquisição de equipamentos e planejamento de execução e adequação das instalações físicas dos laboratórios para plena operacionalização da infraestrutura laboratorial do INSA.

2.1.1.4 CONSTATAÇÃO

Ausência de procedimento formal para seleção de bolsistas pelo INSA.

Fato

A partir da análise do funcionamento do INSA, considerando-se a importância do trabalho realizado por bolsistas junto aos pesquisadores e tecnólogos da UPC, conforme registrado no presente relatório, constatou-se a ausência de procedimento formal para a seleção de bolsistas pelo INSA.

Considerando-se a quantidade de bolsistas que trabalham no INSA, por meio da Solicitação de Auditoria nº 201800791/05, foi requerida a disponibilização de cópias digitalizadas dos processos seletivos de bolsistas realizados no exercício 2017, tendo sido apresentada a seguinte resposta:

As seleções de bolsistas em 2017 foram realizadas através de procedimentos simplificados, através de entrevistas e análise curricular. Posteriormente, uma Comissão de Enquadramento do CNPq faz a análise sobre a pertinência da modalidade e categoria de bolsa solicitada, comprovação da experiência profissional do candidato, via Currículo Lattes, assim como a adequação da sua formação ao tema do plano de trabalho proposto.

Haja vista que não foi disponibilizado nenhum documento para análise, reiterou-se o pedido por meio da Solicitação de Auditoria nº 201800791/14, tendo o INSA informado que:

O Programa de Capacitação Institucional (PCI), até abril de 2018, foi regulamentado pela Portaria nº 745, de 22 de setembro de 2011 do MCTI. A referida portaria não especifica a obrigatoriedade de abertura de um processo seletivo para escolha de bolsistas. Somente a partir da edição da Portaria nº 2.195 de 19 de abril de 2018 do MCTIC, o processo de seleção foi estabelecido através de Chamada Pública para captação de bolsistas a ser lançada anualmente pela Unidade de Pesquisa. As duas portarias citadas encontram-se no arquivo ZIP de resposta dessa Solicitação de Auditoria.

Contudo, por iniciativa própria e a título de experiência, o INSA executou procedimentos simplificados para escolha de bolsistas, conforme a seguir. Para os demais bolsistas selecionados, o procedimento foi realizado através de consulta aos parceiros institucionais dos projetos de pesquisa, que auxiliavam na identificação de candidatos com o perfil desejado.



Da análise do procedimento realizado pelo INSA, em 2017, verifica-se não haver formalização do processo de seleção dos bolsistas, tendo sido realizado um processo informal de escolha, no qual um servidor do INSA encaminhou mensagens para grupos de aplicativo “whatsapp”, no dia 27/10/2017, solicitando envio de currículos até 30/10/2017, para o e-mail particular do servidor, tendo este encaminhado os currículos e texto estabelecendo critérios subjetivos, sem a definição de parâmetros claros de pontuação, via e-mail para outro servidor do INSA para auxiliar na escolha do bolsista, no dia 01/11/2017. Neste mesmo dia, foi respondido o e-mail contendo notas para alguns currículos de um total de 66 recebidos.

No dia 05/11/2017, foi divulgada também por e-mail para os interessados a classificação final da escolha, bem como encaminhado e-mail para o selecionado para apresentação de documentos até o dia 06/11/2017.

Acrescente-se que a Unidade realizou outra seleção de bolsista para a área de recursos hídricos, sendo também observadas falhas relacionadas à ausência de critérios de escolha, tempo insuficiente para a escolha, inexistência de processo formalizado, entre outros.

Não obstante o INSA informar que não havia normativo que previsse a escolha de bolsistas por meio de processo seletivo, a inexistência de processo formal de escolha de bolsista para manter vínculo com a Administração Pública afronta os princípios constitucionais da publicidade, igualdade e impessoalidade, bem como os princípios e normas estabelecidos pela Lei nº 9.784/99 que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal.

Causa

Considerando a competência do Diretor do INSA relativa ao planejamento, coordenação, direção e supervisão das atividades do Instituto, estabelecida no art. 16, inciso I de seu Regimento Interno, observa-se que o Diretor do INSA não atuou adequadamente em sua missão de supervisionar as atividades, fato este que contribuiu para a ausência de procedimento formal para seleção de bolsistas pelo INSA.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 215/2018/SEI-INSA, de 20 de agosto de 2018, o INSA apresentou a seguinte manifestação:

Cumpre informar que o processo seletivo em questão objetiva a escolha de um cientista. Trata-se de profissional com conhecimentos e habilidades únicas, não estando disponível no mercado como os demais profissionais. Informamos que as pessoas detentoras de títulos de mestrado e doutorado não necessariamente possuem o conhecimento e as habilidades de um cientista. Neste contexto, existe uma dificuldade natural de definir critérios objetivos de seleção, onde entrevista e a análise curricular têm sido as opções amplamente utilizadas pelas Instituições de Ensino e Pesquisa na busca desse profissional.

Ressaltamos que dependendo da especialidade do profissional o recrutamento só é possível através da rede de networks estabelecida entre Universidades e Institutos de Pesquisa.

Não obstante, destacamos que esta Unidade a depender da especialidade tem realizado as seguintes etapas:



- 1º divulgação no site institucional dos processos seletivos (ANEXO 1);
 - 2º divulgação dos candidatos pré-selecionados para entrevistas (ANEXO 2); e
 - 3º Publicação do resultado final do profissional selecionado (ANEXO 3).
- Este conjunto de procedimentos foi relatado na Solicitação de Auditoria no 201800791/05.*

Análise do Controle Interno

Inicialmente, cabe esclarecer que todos os documentos e informações disponibilizados pelo INSA, inclusive em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201800791/05, foram analisados, especialmente o único procedimento simplificado disponibilizado para análise. Quanto à seleção do bolsista para a área de recursos hídricos, os documentos disponibilizados não demonstram a forma da realização de processo seletivo, pois também não foi elaborado edital de seleção, tampouco foram definidos critérios para a escolha e nomeada comissão responsável para a seleção, sendo os prazos de análise exíguos, pois as inscrições terminaram no dia 24/11/2017, e, no dia 27/11/2017, primeiro dia útil após o prazo de inscrições, já deveria ser divulgado o resultado da análise curricular, não considerando sequer eventual número de inscritos.

Quanto à dificuldade de definição de critérios de escolha, haja vista o que o INSA determinou como “profissional com conhecimentos e habilidades únicas”, cabe esclarecer que diversas instituições possuem processos seletivos em diversos níveis de graduação que demonstram ser possível a definição de mecanismos de escolha, incluindo análise curricular e entrevistas que atendam os princípios da publicidade, igualdade e impessoalidade, sendo todo o processo devidamente formalizado.

Ademais, faz-se necessário estabelecer um procedimento formal de escolha, atendendo aos princípios retrocitados, bem como prazos razoáveis de análise por comissão previamente designada.

Diante do exposto, mantém-se na íntegra a constatação.

Recomendações:

Recomendação 1: Que a unidade estruture controles formais para seleção de bolsistas a luz dos normativos do MCTIC.

2.1.1.5 CONSTATAÇÃO

Contratação indevida de transporte para servidores e colaboradores do INSA fundamentada em justificativa inadequada.

Fato

Trata-se da análise do Processo Administrativo SEI nº 01201.000002/2017-51, relativo ao Pregão Eletrônico nº 02/2017, por meio do qual se constatou a contratação indevida da empresa ML TOMAZ TRANSPORTE DE CARGAS E PASSAGEIROS LTDA - CPNJ 10.455.481/0001-83, para a prestação de transporte de servidores e colaboradores do Instituto Nacional do Semiárido, no valor de R\$ 157.290,00.



Para tanto, a unidade apresentou a justificativa que “a estação Experimental do INSA está localizada em área rural e o serviço de transporte público não possui horários compatíveis com o horário de expediente do INSA”, tendo também informado (fl. 09 do processo) que “a contratação está apoiada na autorização emitida pelo Ministério de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão no Aviso nº 265/2011-MP, de 14/10/2011”. À folha 10, consta o retrocitado aviso ministerial que esclarece:

1. Cumprimentando-o cordialmente, reporto-me ao Ofício nº 355/2011 - SEEXEC, de 1º de agosto de 2011, por meio do qual essa Pasta solicita, nos termos do disposto no inciso V e § 3º do art. 5º do Decreto nº 7.446, de 1º de março de 2011, autorização para locação de veículo em favor do Instituto Nacional do Semiárido - INSA.

2. Segundo informações desse órgão, a iniciativa de propor a locação de veículo visa atender ao transporte de servidores e colaboradores do INSA, tendo em vista a localização de sua sede e da Estação Experimental de Lagoa Bonita na área rural e a ausência de transporte público na localidade.

Além disso, citou a possibilidade de uso de veículos oficiais para transporte coletivo de pessoal a partir da residência ao local de trabalho e vice-versa, quando da hipótese de atendimento a unidades localizadas em áreas de difícil acesso ou não servidas por transporte público regular, prevista no art. 8º, inciso II do Decreto nº 6.403/2008.

Assim, verifica-se que a contratação fundamentou-se cumulativamente nos comandos trazidos pelo art. 5º, inciso V, § 3º do Decreto nº 7.446/2011 e no art. 8º, inciso II do Decreto nº 6.403/2008. Esclareça-se que o art. 5º, inciso V e § 3º do Decreto nº 7.446/2011 previa a possibilidade de locação de veículo por meio de autorização do Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão, a qual sequer estava vigente em 2017.

Diante desse cenário, solicitou-se a relação nominal dos beneficiários do transporte ofertado pelo INSA, observando-se que transportam 36 pessoas, conforme a seguir detalhados:

Tabela: Beneficiários transporte coletivo

Descrição do cargo/colaborador/terceirizado	do	Quantidade	Percentual
Servidores efetivos		4	11,11%
Bolsistas de pesquisa		14	38,89%
Terceirizados (limpeza, vigilância e outros)		16	44,44%
Estagiários		2	5,56%
		36	100,00%

Fonte: Informação fornecida pelo INSA.

Inicialmente, cabe destacar a fundamentação indevida da contratação, haja vista que, no próprio processo, resta comprovada a existência de transporte público regular prestado por meio de concessão de serviço público pela Prefeitura Municipal de Campina Grande, especificamente pela Rota 0902, com paradas de ônibus localizadas na frente dos prédios sede e estação experimental do INSA, descaracterizando, assim, a situação prevista no 8º, inciso II do Decreto nº 6.403/2008. Acrescente-se que atualmente estes prédios não são localizados em áreas de difícil acesso, pois margeiam a rodovia PB-138, a qual se encontra asfaltada e com boa trafegabilidade.



Verifica-se, ainda, que 44,44% do público beneficiado pelo transporte ofertado e custeado pelo INSA é relativa aos funcionários das empresas contratadas pelo INSA para prestarem serviços de apoio (limpeza, vigilância, entre outros), não se tratando de servidores públicos, devendo assim a oferta de transporte ser realizada pela empresa empregadora, inclusive, compondo a planilha de custos das empresas prestadoras de serviço a oferta de vale transporte.

Ressalte-se que, conforme informado pelo próprio INSA, os pesquisadores bolsistas não se submetem a controle de frequência, não havendo obrigação de cumprirem horários fixos junto ao instituto.

Destarte, verifica-se que a contratação de oferta de transporte coletivo pelo INSA, pois não possui respaldo legal diante da inobservância dos requisitos exigidos na lei, quais sejam, áreas de difícil acesso e ausência de transporte público regular, acrescentando-se que também é ofertada para beneficiários que não se enquadram como servidores públicos e tampouco se submetem a controle de frequência, além de funcionários de empresas terceirizadas. Em relação ao transporte dos funcionários de empresas terceirizadas, cabe esclarecer que, conforme planilha de custos pactuada com as empresas que prestam serviço de apoio, o fornecimento de transporte é de responsabilidade das empresas, sendo incluído insumo relativo ao fornecimento de vale transporte, sendo também indevido o custeio pelo INSA de transporte para estes funcionários das empresas terceirizadas.

Causa

Considerando a competência do Diretor do INSA relativa ao planejamento, coordenação, direção e supervisão das atividades do Instituto, estabelecida no art. 16, inciso I de seu Regimento Interno, bem como a competência do Coordenador de Administração relacionada à coordenação coordenar as atividades meio do INSA, que correspondem às áreas de planejamento, licitação, orçamento, organização, gestão de pessoas, logística, suporte à informática, documentação e arquivo, administração financeira e contábil, prevista no artigo 10, inciso I, observa-se que o Diretor e o Coordenador de Administração do INSA não atuaram adequadamente, fato este que contribuiu para a contratação de transporte para servidores e colaboradores do INSA fundamentada em justificativa inadequada. Cabe citar que atenua a atuação do gestor o fato de a Unidade observar a boa prática de os processos administrativos serem submetidos à Consultoria Jurídica da União – AGU.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 186/2018/SEI-INSA, de 31 de julho de 2018, o INSA apresentou a seguinte manifestação:

A justificativa técnica para contratação de transporte para servidores e colaboradores do INSA exarada no Termo de Referência é que: “A contratação deste serviço se faz necessária haja vista que a Estação Experimental do INSA está localizada em área rural e o serviço de transporte público não possui horários compatíveis com o horário de expediente do INSA.”

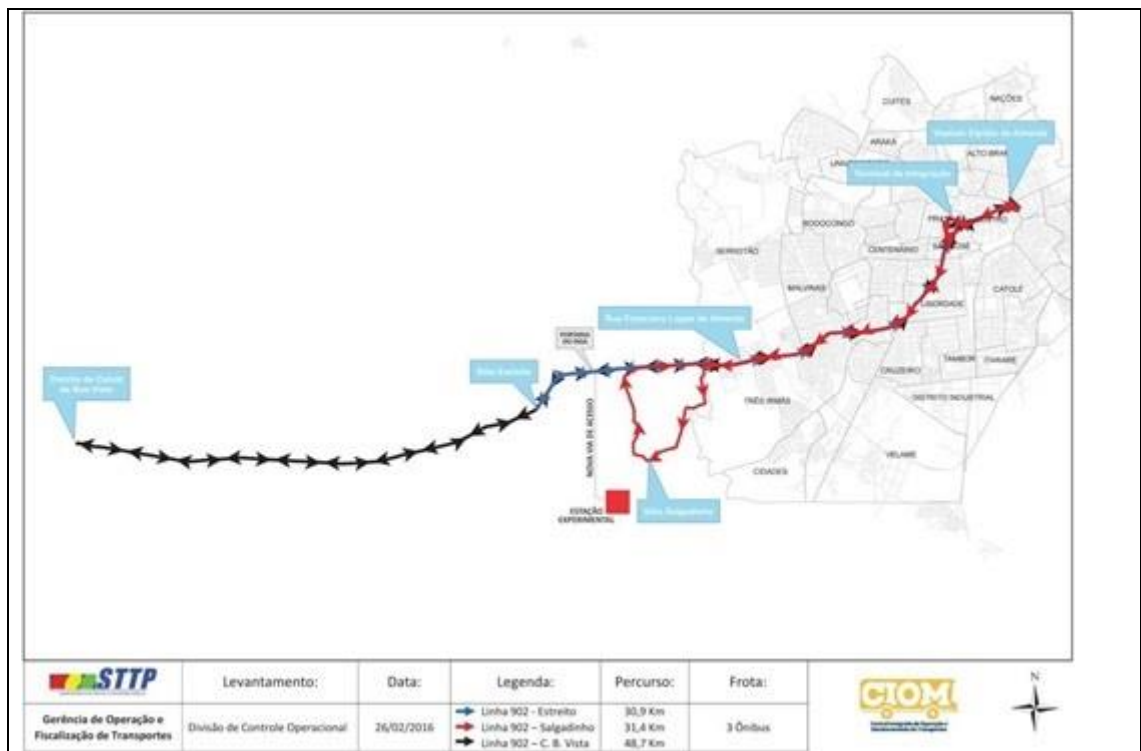
Os horários de funcionamento do INSA (Sede e Estação Experimental) são das 08:00 às 12:00 e 13:00 às 17:00. Por outro lado a Estação Experimental do INSA Prof. Ignacio Salcedo está localizada na Rua Cícero Jenuíno Sobrinho



S/N, no Sítio Lucas e Sítio Salgadinho, zona rural de Campina Grande (PB).

Segundo a Superintendência de Trânsito e Transportes Públicos (STTP) a linha 0902 (Estreito) poderia atender a Estação Experimental nos seguintes horários de referência: 06:00; 08:00; 10:00; 11:00; 12:10; 14:20; 16:30; 18:20 e 19:30. Confrontando os horários de funcionamento com os horários de referência, constatou-se que os servidores e colaboradores teriam, a princípio, dificuldade de retornar da Estação Experimental. A segunda dificuldade é o trajeto a ser percorrido pelos servidores e colaboradores entre a parada de ônibus e o local de trabalho, que contabiliza mais de 3 km. Somam-se também os relatos dos usuários da referida linha dos atrasos constantes, tanto na chegada quanto na saída.

Diante do exposto, entendemos que ficou caracterizada a situação de localização de áreas de difícil acesso ou não servidas por transporte público regular.



Cumpramos esclarecer que o Processo Administrativo SEI de nº 01201.000028/2017-08, relativo ao Pregão Eletrônico nº 02/2017 foi objeto de análise processual e consequente manifestação da Consultoria Jurídica da União, através do PARECER Nº00044/2017 /CJU-PB/CGU/ AGU-ACS, no qual transcrevemos a sua conclusão:

“Diante do exposto, opina-se pelo prosseguimento do feito e aprovação das minutas do Edital e de seus anexos, para a realização da licitação na modalidade pregão, sob a forma eletrônica, visando à contratação de empresa prestadora de serviços contínuos de transporte diário dos servidores e colaboradores do órgão no percurso compreendido entre o centro da cidade de Campina Grande/PB e a Estação Experimental do órgão, e vice-versa, condicionando-lhe ao atendimento das recomendações apontadas nesta manifestação, as quais, uma vez observadas, desobrigam o órgão assessorado de reencaminhar o processo a esta CJU. No entanto, o não atendimento das orientações implicará na desconsideração da presente chancela jurídica.”



No PARECER N°00044/2017 /CJU-PB/CGU/ AGU-ACS registra-se que o amparo legal da contratação do objeto fundamentou-se apenas no Decreto n° 6.403, de 17 de Março de 2008, nos termos transcritos abaixo:

“Art. 1º Este Decreto dispõe sobre o uso de veículos oficiais, próprios ou contratados de prestadores de serviços, pela administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

Art. 6º Os veículos de serviços comuns são:

- os utilizados em transporte de material; e
- os utilizados em transporte de pessoal a serviço.

Art. 8º É vedado:

(...)

II - o provimento de serviços de transporte coletivo para condução de pessoal a partir de sua residência ao local de trabalho e vice-versa, salvo nos casos específicos de atendimento a unidades localizadas em áreas de difícil acesso ou não servidas por transporte público regular e o previsto no § 4º;”

É fato que foi acostado ao processo uma justificativa de contratação com base no Aviso n° 265/2011-MP de 14/10/2011. Tal justificativa cumulativa foi descartada pela Consultoria Jurídica, haja vista que a mesma tinha finalidade específica.

Em atendimento a Solicitação de Auditoria n° 201800791/05 informamos que a inclusão do Aviso n° 265/2011-MP de 14/10/2011 no processo foi um equívoco, visto que atendia um fim específico, que era a restrição imposta pelo Decreto n° 7.446 de 2011, que estabelecia, no âmbito do Poder Executivo, limites e procedimentos para empenho de despesas com diárias, passagens e locomoção no exercício de 2011 e não autorização para contratação de transporte.

No que tange a composição do público beneficiário do transporte contratado cumpre informar que 55,56% dos usuários eram servidores (4), bolsistas (14) e estagiários (2) para uso de um equipamento com capacidade de transportar 28 pessoas. Eventualmente, as demais oito vagas disponíveis eram utilizadas por alguns terceirizados (de um total de 46 terceirizados) que moravam nas proximidades da rota. Pelo exposto, cumpre informar que o dimensionamento do objeto contratado não foi influenciado pelo fato do uso por alguns terceirizados.

O fato dos bolsistas não se submeterem ao controle de frequência não desobrigam a estarem presentes na Instituição nos horários de expediente.

Considerando que o INSA atendeu o que preconiza do Decreto n° 6.403, de 17 de Março de 2008; as recomendações exaradas no PARECER N°00044/2017 /CJU-PB/CGU/ AGU-ACS da Consultoria Jurídica da União e sendo o público usuário: servidores e colaboradores do INSA (Bolsistas e estagiários), não observamos óbice à contratação.

Análise do Controle Interno



Inicialmente, cabe destacar que o INSA não traz em sua manifestação elementos novos que elidam a falha apontada.

Além disso, cumpre acrescentar que a Unidade não apresentou quaisquer documentos que detalhem a carga horária a ser cumprida pelos bolsistas, tampouco que estes devem se submeter aos horários de expediente do INSA.

Em relação à distância de 3km da guarita de entrada até os prédios da estação experimental, cabe destacar que o INSA dispõe de uma considerável frota de veículos, bem como motoristas terceirizados contratados, os quais poderiam atender a pequena demanda de bolsistas que necessitam realizar o referido deslocamento, haja vista que dois dos quatro servidores beneficiados são lotados no edifício sede, para o qual a distância entre os blocos de serviço e a guarita de entrada não é um problema.

Diante disto, mantém-se na íntegra a constatação.

Recomendações:

Recomendação 1: Reavaliar a oferta de transporte somente para os 3 KM entre a parada do serviço público e a estação, diminuindo o custo do contrato ou a oferta do serviço utilizando-se os veículos do próprio INSA com os motoristas terceirizados contratados.

2.1.1.6 CONSTATAÇÃO

Ausência de comprovação documental que suporte a inabilitação de empresas licitantes

Fato

Trata-se da análise do Processo Administrativo SEI nº 01201.000002/2017-51, relativo ao Pregão Eletrônico nº 02/2017, por meio do qual se constatou a contratação indevida da empresa ML TOMAZ TRANSPORTE DE CARGAS E PASSAGEIROS LTDA - CPNJ 10.455.481/0001-83, para o fornecimento de transporte de servidores e colaboradores do Instituto Nacional do Semiárido, no valor de R\$ 157.290,00, tendo sido constatada a inabilitação indevida das empresas ELSON RIBEIRO DE MORAIS – ME – CPF ***.074.114-** e PARAÍBA TURISMO LTDA – CNPJ Nº 00.455.771/0001-73.

Inicialmente, cumpre trazer as observações registradas na ata de realização do pregão eletrônico nº 02/2017, tendo sido verificado que, após encerramento da fase de lances do item, o pregoeiro convocou o fornecedor ELSON RIBEIRO DE MORAIS – ME – CPF ***.074.114-** para envio de anexo contendo o documento que comprovasse as especificações do veículo. Não obstante tal fato, não consta no processo quaisquer documentos que comprovem a apresentação naquele teor por parte do licitante, mas, apesar disso, o pregoeiro recusou a proposta pelo seguinte motivo:

Após diligência foi detectado que o veículo oferecido não atendia a todas as características exigidas no edital. Foi verificada, também, a boa-fé da empresa em atender o objeto da licitação com um ônibus de



características superiores às exigidas, mas a substituição do veículo não foi aceita.

Observe-se que o pregoeiro, além de, não esclarecer quais características não foram atendidas, registrou que a empresa ofertou um veículo com características superiores às exigidas e, sem qualquer motivação, recusou a substituição.

Em seguida, foi convocada para envio de anexo a empresa PARAÍBA TURISMO LTDA – CNPJ Nº 00.455.771/0001-73, que também foi inabilitada tendo em vista que o veículo ofertado possuía mais de 5 anos de fabricação, tendo sido anexado o Certificado de Registro de Licenciamento do Veículo ao processo, bem como não tendo sido aceito veículo por possuir características superiores às exigidas.

O Tribunal de Contas da União possui jurisprudência sobre o tema, tendo sido emitido o Acórdão nº 394/2013 – Plenário, no seguinte teor:

É admissível a flexibilização de critério de julgamento da proposta, na hipótese em que o produto ofertado apresentar qualidade superior à especificada no edital, não tiver havido prejuízo para a competitividade do certame e o preço obtido revelar-se vantajoso para a administração.

Destarte, não foi razoável a inabilitação das empresas, por ofertar veículo superior ao licitado, o que não traria quaisquer prejuízos para a competitividade, além de se tornar mais vantajoso para a Administração. Acrescente-se também a ausência de fundamentação mais clara dos critérios descumpridos pelas licitantes, bem como dos documentos apresentados pela empresa ELSON RIBEIRO, o que contraria o art. 38 da Lei nº 8.666/93.

Causa

Considerando a competência do Diretor do INSA relativa ao planejamento, coordenação, direção e supervisão das atividades do Instituto, estabelecida no art. 16, inciso I de seu Regimento Interno, bem como a competência do Coordenador de Administração relacionada à coordenação coordenar as atividades meio do INSA, que correspondem às áreas de planejamento, licitação, orçamento, organização, gestão de pessoas, logística, suporte à informática, documentação e arquivo, administração financeira e contábil, prevista no artigo 10, inciso I, observa-se que o Diretor e o Coordenador de Administração do INSA não atuaram adequadamente, fato este que contribuiu para a ausência de comprovação documental que suporte a inabilitação de empresas licitantes. Cabe citar que atenua a atuação do gestor o fato de a Unidade observar a boa prática de os processos administrativos serem submetidos à Consultoria Jurídica da União – AGU.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 186/2018/SEI-INSA, de 31 de julho de 2018, o INSA apresentou a seguinte manifestação:

No que tange a esta contestação, cumpre informar que a servidora, responsável



pele Pregão Eletrônico nº 02/2017 encontra-se afastada por motivos de saúde, não sendo possível colher informações dela própria. No entanto foi possível recuperar no Comprasnet a documentação apresentada pela ELSON RIBEIRO DE MORAIS-- ME (ANEXO 1), onde se constata a ausência do documento que demonstre as características do veículo ofertado.

Contudo, analisando a ata do referido pregão onde há menção dos diálogos entre a pregoeira e a empresa ELSON RIBEIRO DE MORAIS-- ME (iniciado às 09:01:31 e concluído às 15:14:14 de 09/03/2017) registra-se a possibilidade de que a empresa fez contato telefônico com a pregoeira, informado as características do transporte. Posteriormente, a pregoeira informa:

“Após diligência foi detectado que o veículo oferecido 'não atendia a todas as características exigidas no edital. Foi verificada, também, a boa fé da empresa em atender o objeto da licitação com um ônibus de características superiores às exigidas, mas a substituição do veículo não foi aceita para que fosse mantida as condições igualitárias entre licitante.” (transcrição retirada da ata do Pregão Eletrônico nº 02/2017).

Do que se apresenta nos autos, ao nosso entender não observamos a inabilitação indevida da empresa ELSON RIBEIRO DE MORAIS-- ME, mas sim ausência de documento e/ou justificativa clara da sua decisão. Contudo, observa-se que a própria licitante ficou convencida de sua inabilitação, já que não apresentou recurso quanto à decisão da pregoeira. Também é certo, que não houve o devido formalismo que exige o serviço público, em anexar ao processo todos os arquivos recebidos, mas convém destacar que os registros e os arquivos enviados pela licitante ficaram disponíveis no Comprasnet.

Após a inabilitação da empresa ELSON RIBEIRO DE MORAIS-- ME, a pregoeira convocou a PARAÍBA TURISMOS LTDA para apresentação da proposta. Após análise da documentação e negociações com a licitante, que estão registradas no chat a pregoeira informa:

“Inabilitação de proposta. Fornecedor: PARAIBA TURISMO LTDA - EPP, CNPJ/C.PF: 00.455.771/0001-73, 09/03/2017 pelo melhor lance de R\$ 157.200,0000 e com valor negociado a R\$ 157.198,6000. Motivo: Exatamente pelos mesmos motivos da recusa da licitante anteriormente convocada: o ano de fabricação do micro-ônibus ofertado é superior aos 5 anos exigidos no edital e seus anexos e os demais veículos da empresa serem ônibus, temos que manter a isonomia entre as cobranças e exigências feitas aos lic” (transcrição retirada da ata do Pregão Eletrônico nº 02/2017).

Analisando esta última transcrição constata-se que a inabilitação tanto da empresa ELSON RIBEIRO DE MORAIS-- ME quanto da PARAÍBA TURISMOS LTDA, deu-se pelo fato do tempo de uso dos veículos ofertados ser superior ao exigido no termo de referência, cujo teor transcrevemos abaixo:

“Serviço de transporte de servidores e colaboradores do INSA em micro-ônibus com ar condicionado, cinco anos no máximo de uso, conduzido por motorista devidamente habilitado e uniformizado, nos dias, horários e condições estabelecidos neste Termo de Referência.”

Quanto ao questionamento de que as empresas inabilitadas ofertaram um



veículo superior ao licitado, informamos que a grandeza capacidade de passageiros, não é condição sine qua non para caracterização de situação vantajosa. Também no caso de aceitação de um veículo com mais de 5 (cinco) anos de fabricação poderia caracterizar prejuízos a competitividade do certame, frustrando o zelo dos demais licitantes que buscaram ofertar exatamente o que foi exigido.

Diante o exposto, entendemos que as inabilitações das empresas não foram indevidas, não havendo, portanto, restrição a competitividade e nem prejuízos aos licitantes visto que nenhum dos onze participantes do certame impetrou recurso contra decisão da pregoeira. Convém destacar que a diferença de preço entre os inabilitados e o contratado (ML TOMAZ TRANSPORTES DE CARGAS E PASSAGEIROS LTDA - ME) foi de apenas 0,06% do valor contratado.

Análise do Controle Interno

Em relação à manifestação do INSA, cabe destacar que este Instituto reconhece não ter sido juntado ao processo documentos que comprovem o conteúdo qualitativo da proposta da empresa ELSON RIBEIRO DE MORAIS – ME, não sendo possível verificar os motivos que levaram a inabilitação desta licitante.

Em face disso, observando-se que a própria Unidade reconhece a ausência de documentos que fundamente a decisão da pregoeira, cabe citar que o processo licitatório deve observar também o princípio da motivação, estabelecido na Lei nº 9.784, o que não foi observado no presente caso.

Ademais, não restou comprovado no processo qual seria o veículo ofertado que possuía características superiores, tampouco se este veículo não observava o requisito do ano de fabricação, não sendo uma ligação telefônica meio adequado para registro dos atos administrativos.

Quanto ao fato da ausência de recursos por parte das licitantes, não elide a falha da pregoeira na condução do procedimento.

Diante disso, mantém-se a constatação, alterando-se a descrição sumária para ausência de comprovação documental que suporte a inabilitação de empresas licitantes.

Recomendações:

Recomendação 1: Implementar controles internos que garantam a inclusão, nos processos licitatórios, de todos os documentos comprobatórios dos atos realizados que fundamentem as tomadas de decisões proferidas pela Administração.

2.1.1.7 CONSTATAÇÃO

Ausência de documentos que comprovem a forma de realização das pesquisas de preços que subsidiaram a elaboração de orçamento para a contratação realizada por meio do Pregão Eletrônico nº 02/2017.

Fato



Da análise do Processo Administrativo SEI nº 01201.000002/2017-51, relativo ao Pregão Eletrônico nº 02/2017, por meio do qual se constatou a contratação indevida da empresa ML TOMAZ TRANSPORTE DE CARGAS E PASSAGEIROS LTDA - CPNJ 10.455.481/0001-83, para a prestação de transporte de servidores e colaboradores do Instituto Nacional do Semiárido, no valor de R\$ 157.290,00, constatou-se falhas no processo de pesquisa de preços realizados pelo Instituto Nacional do Semiárido – INSA.

Quadro – Consulta de Preços – Pregão nº 02/2017.

Empresa	CNPJ	VALOR DA DIÁRIA (em R\$)
ML TOMAZ COMERCIO E TRANSPORTE DE CARGAS E PASSAGEIROS ME	10455481000183	563,45
R.M. TRANSPORTES LTDA	03014234000186	600,00
PONTUAL TRANSPORTE DE PASSAGEIROS LTDA – ME	14666954000142	660,00

Fonte: Processo do Pregão Eletrônico nº 02/2017.

Verificou-se que o INSA não juntou ao processo a forma pela qual foi realizada a consulta, tampouco disponibilizou documentos comprobatórios das consultas realizadas, tendo a equipe de auditoria da CGU-R/PB constatado também irregularidades nas propostas de preços, que possuem sinais de terem sido elaboradas a partir de um mesmo arquivo digital, a exemplo do texto e formatação das propostas das empresas ML TOMAZ e PONTUAL:

Locação de micro-ônibus para 28 passageiros com ar-condicionado, com motorista para transporte de funcionários do INSA no período de março/2017 a fev/2018. O serviço será prestado somente nos dias úteis (2af a 6af), excluindo-se feriados e conforme itinerário informado pelo INSA.

*Valor da diária –
R\$ 660,00 (Seiscentos e sessenta reais).*

Além da redação idêntica do texto, excetuando-se o valor da diária, o que por si não seria razoável ocorrer, considerando-se que não foi disponibilizado um arquivo modelo padrão para as empresas, verifica-se a grafia de algumas palavras de forma não usual, a exemplo de “segunda-feira” e “sexta-feira”, respectivamente como “2af” e “6af”, além de ser observada a contração somente do mês “fevereiro”, escrita apenas “fev”, mantendo-se o mês de março sem contração.

Acrescente-se que o corpo do texto da proposta da empresa Águia apresenta a mesma redação, sendo acrescentadas algumas frases, o que não ocorre nas outras propostas.

Acrescente-se ainda que, no mesmo processo, para fins de repactuação no contrato no exercício 2018, foram realizadas consultas com duas empresas, contendo falha idêntica, agravada pelo fato de se tratar de duas empresas do mesmo grupo empresarial, verificando-se, inclusive, que os telefones e endereços das empresas são idênticos, o que reforça a fragilidade do procedimento de pesquisas de preços realizados pelo INSA, tendo o responsável pela terceira empresa consultada afirmado ao supervisor dos trabalhos que não emitiu nenhuma proposta de preços para o INSA



Destarte, fica evidente a ocorrência de irregularidades na pesquisa de preços que subsidiou o orçamento do pregão eletrônico nº 02/2017, ressaltando-se a fragilidade nos procedimentos adotados pela entidade para pesquisas de preços, haja vista não estar registra no processo a forma pela qual as empresas foram consultadas, não sendo possível identificar os destinatários das consultas nem tampouco o emissário, o que acarretou as irregularidades ora relatadas, afrontando o art. 38 da Lei nº 8.666/93.

Causa

Considerando a competência do Diretor do INSA relativa ao planejamento, coordenação, direção e supervisão das atividades do Instituto, estabelecida no art. 16, inciso I de seu Regimento Interno, bem como a competência do Coordenador de Administração relacionada à coordenação coordenar as atividades meio do INSA, que correspondem às áreas de planejamento, licitação, orçamento, organização, gestão de pessoas, logística, suporte à informática, documentação e arquivo, administração financeira e contábil, prevista no artigo 10, inciso I, observa-se que o Diretor e o Coordenador de Administração do INSA não atuaram adequadamente, fato este que contribuiu para a ausência de documentos que comprovem a forma de realização das pesquisas de preços que subsidiaram a elaboração de orçamento para a contratação realizada por meio do Pregão Eletrônico nº 02/2017. Cabe citar que atenua a atuação do gestor o fato de a Unidade observar a boa prática de os processos administrativos serem submetidos à Consultoria Jurídica da União – AGU.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 186/2018/SEI-INSA, de 31 de julho de 2018, o INSA apresentou a seguinte manifestação:

É sabido que a pesquisa de preços tornou-se um obstáculo a ser superado na condução dos certames licitatórios públicos. O fato reside do desinteresse dos fornecedores em prestar informações dos preços praticados, sob alegação de perda de tempo, visto a não garantia da preferência.

Também é fato, a falha de não constar no Processo Administrativo SEI de nº 01201.000028/2017-08 o modo pelo qual foi concretizada a pesquisa de preço, para realização do Pregão Eletrônico nº 02/2017 e repactuação. Os possíveis e-mails ou outras formas eletrônicas desta comunicação não foram localizados entre os arquivos dos nossos computadores, exceto um (ANEXO 2), que constatou que a semelhança no texto das propostas dos fornecedores se deve pela especificação do serviço ter sido elaborada pelo INSA.

Quanto ao fato de duas empresas pertencerem ao mesmo grupo econômico, declaramos desconhecer esta situação na época da pesquisa de preço.

Cumprir informar também que a repactuação do contrato foi reajustado em 2,06% (dois e seis décimos por cento), de acordo com a variação do INPC acumulado nos últimos doze meses, conforme Cláusula Sexta – Reajuste do contrato nº 02/2017 e não pela cotação de preço realizada.

Análise do Controle Interno



Em sua manifestação, a Unidade não apresentou documentos e/ou elementos novos que elidiram a falha, motivo pelo qual se mantém na íntegra a constatação.

Recomendações:

Recomendação 1: Realizar as pesquisas de preços que subsidiam as contratações por meio de métodos formais de pesquisas (digitais/físicos) que permitam o registro da realização daquelas, bem como os responsáveis por sua execução.

2.1.1.8 INFORMAÇÃO

Contratação de postos de serviço.

Fato

O pregão eletrônico nº 16/2012 previu a contratação do posto de serviço de auxiliar de serviços gerais. Foram licitados 49 postos, com contratação efetiva de 26 terceirizados.

Verificou-se, a partir de manifestações do gestor, que tais profissionais foram contratados para desempenharem serviços de limpeza e conservação da sede e estação experimental do INSA, bem como serviços de capina, roçagem, plantio de mudas, auxílio em experimentos, não sendo definida no edital a quantidade de auxiliares de serviço geral que estariam vinculados diretamente aos serviços de limpeza e conservação, bem como aqueles que trabalhariam nas demais atividades.

Ocorre que limpeza e conservação são serviços cujo fornecimento deve ser contratado a partir de unidade de medida que permita a mensuração de resultados. No caso específico, área física a ser limpa, conforme previsão do art. 11 c/c arts. 42 a 48 da IN SLTI nº 02/2008.

Diante da inexistência, no processo relativo ao Pregão Eletrônico nº 16/2012, de memorial acerca do dimensionamento do objeto, concluiu-se que o INSA contratou serviços de limpeza e conservação por simples locação de postos de serviços, em detrimento da contratação por resultados.

Ressalte-se que não há no processo licitatório os motivos pelos quais o INSA chegou à conclusão de que haveria vantagem em contratar serviços de limpeza e conservação por postos.

Destaca-se que não há impedimento para adoção de outros parâmetros de produtividade diferentes daqueles expressamente previstos na IN 02/2008, conforme se depreende do parágrafo único do art. 43 e do art. 47 dessa Instrução Normativa. Entretanto, há necessidade que haja justificativas para tanto, bem como a aprovação pela autoridade competente.

Por fim, cabe mencionar decisões do TCU que reforçam que houve inadequação da metodologia adotada pelo INSA, no que tange aos serviços em epígrafe: Acórdãos nºs 6.771/2009 – 1ª Câmara e 1.442/2010 – 2ª Câmara, dentre outros.

Cabe citar que também na contratação iniciada em 2017, por meio do processo SEI nº 01201.000230/2017-21, iniciado em 15/09/2017, para a contratação de mão-de-obra terceirizada, inclusive auxiliares de serviços gerais, observa-se falha idêntica à verificada no Pregão nº 16/2012, vigente em todo o exercício 2017, diante da adoção da contratação de auxiliares de serviços gerais para limpeza e conservação por postos de serviços em detrimento da contratação por resultados.



2.1.1.9 INFORMAÇÃO

Inserção nos Termos de Referência dos Pregões Eletrônicos nº 14/2017 e nº 02/2018 de cláusulas que poderiam restringir a competição.

Fato

Da análise do Pregão Eletrônico nº 14/2017, o qual foi revogado, e substituído, no mesmo processo, pelo pregão Eletrônico nº 02/2018, constatou-se que foi incluído nos termos de referências cláusula restritiva ao caráter competitivo do certame nos seguintes termos:

Dentre as instalações necessárias à realização do objeto da licitação, deve a Contratada possuir ou montar filial ou escritório no município de CAMPINA GRANDE – PB, dispondo de capacidade operacional para receber e solucionar qualquer demanda da Contratante, bem como realizar todos os procedimentos pertinentes à seleção, treinamento, admissão e demissão dos funcionários;

Nesse sentido, são pertinentes as referências aos Acórdãos nº 1416/2009 - Plenário, de 1º/7/2009 e Acórdão 43/2008 - Plenário, de 23/1/2008 do Tribunal de Contas da União, este último com objetiva determinação, entre outras, no sentido da entidade ali representada abster-se de ‘*exigir que a vencedora disponha de escritório em localidade específica, requisito que limita o caráter competitivo do certame e macula o princípio de isonomia previsto no art. 3º da Lei 8.666/1993*’ (subitem 9.2.4 do Acórdão).

Observe-se que houve a participação no certame de diversas empresas; no entanto, faz-se necessária a observação à UPC que a inclusão de cláusulas neste sentido limita o caráter competitivo do certame e macula o princípio de isonomia previsto no art. 3º da Lei 8.666/93, conforme orienta a jurisprudência do Tribunal de Contas da União.

Além dessa situação, constatou-se também que os referidos pregões previram a contratação por meio de lote, conforme descrito no quadro abaixo:

Postos de serviços orçados por meio do Pregão nº 02/2018

Posto	Quantidade	Valor mensal do Posto
Auxiliar de serviços gerais	26	3.459,53
Auxiliar de laboratório	05	3.296,42
Cozinheiro	01	2.891,89
Porteiro	02	2.823,91
Telefonista	02	2.877,63
Assistente operacional Nível 01	03	6.411,29
Assistente Operacional Nível 02	02	4.304,61
Supervisor Administrativo	01	4.028,88
Técnico em Manutenção Predial	04	3.764,63
Motorista/Tratorista	03	4.893,04

Fonte: Processo do Pregão nº 02/2018

O Tribunal de Contas da União possui entendimento pacificado quanto à obrigatoriedade de adjudicação por item, nos termos da Súmula nº 247:

Súmula nº 247 do TCU – “É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja



prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispendo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade”.

Ao definir seus critérios de adjudicação, a Administração do INSA deveria ponderar entre preço global ou por itens e, caso optasse pela escolha por preço global, demonstrar motivadamente as razões que justificaram a adoção do critério.

Além de não ter motivado a escolha por preço global, observa-se também que a contratação de atividades tão distintas, a exemplo das atividades de telefonista e secretária (Assistente Operacional), os cargos de auxiliares de serviços gerais e cozinheira e auxiliares de laboratórios., traz prejuízos à competitividade, pois exige dos licitantes interessados que comprovem ter cumprido os critérios de qualificação técnica por meio de documentos que demonstrem, o que limita a participação a apenas empresas que prestassem serviços para todos os postos previstos na planilha.

Destarte, resta evidente que, no caso, a realização da licitação adotando como critério de julgamento o preço global poderia ter restringido a competição, assim como a cláusula que exige filial da empresa em Campina Grande, contrariando o art. 3º da Lei nº 8.666/93.

2.1.1.10 CONSTATAÇÃO

Falhas na elaboração do orçamento para o Pregão Eletrônico nº 02/2018.

Fato

Por meio da requisição de compra de serviços RCS Nº 17RC0125, de 15/09/2017, a Administração do INSA iniciou processo licitatório, na modalidade Pregão Eletrônico de nº 14/2017 (posteriormente substituído pelo Pregão Eletrônico nº 02/2018), para contratação de mão de obra terceirizada, cujo processo foi autuado no sistema SEI sob o número 01201.000230/2017-21, em 15/09/2017, com estimativa de custos mensais de R\$ 128.265,64, no qual foram constatadas falhas na elaboração do orçamento que contribuíram para a utilização dos parâmetros de referência da IN Nº 02/2008, quando deveria ter sido aplicada a IN Nº 05/2017.

Em 27/09/2017, há despacho interno informando que o valor total orçado seria de R\$ 2.603.077,89, estimando que o contrato deveria ter início em 01/12/2017.

Segue-se aos referidos documentos termo de referência no qual há o seguinte cálculo para a quantidade de auxiliares de serviços gerais, ressaltando-se que este destaque em amarelo consta no documento original inserido no processo ora analisado, não tendo sido aplicado pela equipe de auditoria do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União:

Cálculo da quantidade de auxiliar de serviços gerais.



5 - Quantidade estimada de serventes: número estimado de empregados da contratada para a realização das tarefas de limpeza e conservação, considerando o tipo de área e sua periodicidade;

TABELA 2: ÁREAS E PRODUTIVIDADE DOS AUXILIARES DE SERVIÇOS GERAIS

Serviço de Limpeza				
Tipo de Áreas	Metragem (m ²) = área (A)*	Periodicidade = dias úteis (D) ⁽⁵⁾	Produtividade média diária por servente (PM)	Qtde. Estimada serventes ⁽⁶⁾
Área Externa ⁽¹⁾	7.409.130,00	1	1200	6.174,27
Áreas Internas ⁽²⁾	10.870,00	1	600	18,11
Esquadrias ⁽³⁾	2.700,00	10	220	12,27
Laboratórios Análise ⁽⁴⁾	2.730,00	1	330	8,27
Área Total	7.420.000,00			
Quantidade de empregados necessários				6.212,92
Quantidade de empregados totais para o certame				48

* valores aproximados.

Fonte: Processo SEI 01201.000230/2017-21

Resta evidente que houve um equívoco da equipe do INSA ao dimensionar a quantidade estimada de auxiliares de serviços gerais para a limpeza, considerando-se a área total da unidade, a qual inclui até reserva biológica, os coeficientes de produtividade média de limpeza em desacordo com o estabelecido na IN SLTI N° 02/2008, obtendo-se o número de 6.212 empregados necessários, adequando-se depois para 48 empregados, sem que houvesse quaisquer esclarecimentos.

Cabe citar que, apesar de o INSA ter autuado e protocolado o processo no sistema SEI com data de 15/09/2017, estimando valores do custo de contratação, juntou ao processo, posteriormente à minuta de termo de referência, pesquisas de preços de diversas empresas, datadas de 15/09/2017, 18/09/2017, 19/09/2017, 20/09/2017, cujo valor mensal médio foi de R\$ 183.370,18, ou seja, bastante superior àquele constante da requisição de compras (constante do primeiro parágrafo), quando o INSA sequer detinha pesquisas de preços para subsidiar o orçamento, mas, apesar disso, autuou e protocolou o processo referente ao Pregão Eletrônico n° 14/2017.

Posteriormente, foi inserido outro termo de referência, reduzindo-se a quantidade de auxiliares de serviços gerais de 49 para 26 empregados, conforme a seguir detalhado:

Cálculo da quantidade de auxiliar de serviços gerais.



TABELA 2: ÁREAS E PRODUTIVIDADE DOS AUXILIARES DE SERVIÇOS GERAIS

Serviço de Limpeza				
Tipo de Áreas	Metragem (m ²) = área (A)*	Periodicidade = dias úteis (D) ⁽⁵⁾	Produtividade média diária por servente (PM)	Qtde. Estimada serventes ⁽⁶⁾
Área Externa Útil ⁽¹⁾	20.000,00	1	1200	16,66
Áreas Internas ⁽²⁾	10.870,00	1	600	18,11
Esquadrias ⁽³⁾	2.700,00	1	220	12,27
Laboratórios Análise ⁽⁴⁾	2.730,00	1	330	8,27
Área Total	7.420.000,00			
Quantidade de empregados necessários				49
Quantidade de postos envolvidos de Serviços Gerais para o certame				26

Fonte: Processo SEI 01201.000230/2017-21

Em 13/12/2017, consta assinatura da aprovação da contratação, tendo sido solicitadas novas propostas de preços, emitidas por empresas em 11 e 12/12/2017.

Em 17/01/2018, foi emitido parecer jurídico sobre a contratação pela Advocacia-Geral da União, o qual destacou a inobservância aos valores estimados (por área) com os limites estabelecidos pela SLTI/MP:

13. No entanto, embora as pesquisas relacionadas aos postos de serviços de auxiliar de serviços gerais e de laboratório tenham sido apresentadas em planilhas detalhadas de custos, o órgão não cotejou os respectivos valores estimados (por área) com aqueles limites estabelecidos pela Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - SLTI/MP, conforme exigência da Portaria nº 07, de 13/04/2015

(<https://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/legislacao/portarias/839-portaria-n-213-de-25-de-setembrode-2017>)

Art. 1º Na contratação de serviços de vigilância, limpeza e conservação, executados de forma contínua ou não em edifícios públicos, os órgãos e entidades integrantes do Sistema de Serviços Gerais - SISG - deverão observar os limites máximos e mínimos estabelecidos pela Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - SLTI/MP, que serão disponibilizados em meio eletrônico, no Portal de Compras do Governo Federal (<http://www.comprasgovernamentais.gov.br>). (sem grifos no original)

14. Sendo assim, constata-se a necessidade de complementação dos atos instrutórios a esse respeito, devendo, pois, o órgão examinar se os valores apurados (observando a estimativa das áreas e as demais regras estabelecidas pela Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação SLTI/MP), estão nos limites regularmente definidos, sob pena de possível ilegalidade da futura contratação. Recomenda-se observar o estudo sobre a composição dos custos dos valores limites dos serviços de limpeza na Paraíba.

15. Após a análise dos limites estabelecidos, e se for o caso, o órgão deve realizar as pesquisas complementares que se revelarem pertinentes. Cumpre salientar, por oportuno, que, nos termos do §1º do art. 2º da IN SLTI/MPOG nº 05/2014, atualizada pela IN SLTI/MPOG nº 03/2017, deve ser priorizada a utilização dos parâmetros de pesquisa dos incisos I e II do referido artigo (painel de preços e contratações similares).



Após emissão do parecer da AGU, em 29/01/2018, novas pesquisas de preços foram apresentadas por empresas, tendo sido adequado o valor constante do termo de referência para R\$ 190.862,37 mensais, relativos à contratação de 49 postos de trabalho, sendo 26 de auxiliares de serviços gerais, tendo o INSA apresentado as seguintes justificativas quanto à produtividade dos postos de auxiliar de serviços gerais:

Informamos que, considerou-se para o cálculo dos postos de auxiliar de serviços gerais a área do INSA efetivamente utilizada, sendo: área interna de 12.000m² e a área externa de 19.800m². A produtividade utilizada como parâmetro para o certame foi de 1/800 para as áreas internas e 1/1800 para as áreas externas. Nesse sentido, o presente certame visa à contratação de 26 postos de auxiliar de serviços gerais, que serão responsáveis por cuidar do asseio e manutenção das áreas internas e externas úteis do INSA, bem como auxiliar pesquisadores e bolsistas na manutenção de suas pesquisas. O serviço externo, de capina de áreas verdes, manutenção de campos de experimento, etc., é feito com equipamentos disponibilizados pela contratante que auxiliam o funcionário, a exemplo de roçadeiras movidas à gasolina, aumentando assim a produtividade, enquanto que nas áreas internas existe uma rotina de limpeza padronizada, de acordo com equipamentos e insumos disponíveis, também disponibilizados pela contratante, aumentando a celeridade na prestação dos serviços. Portanto a produtividade utilizada é tecnicamente possível de ser atendida e também supre as necessidades do Instituto, com base em experiências e parâmetros aferidos em contratos anteriores, principalmente em relação à quantidade de postos historicamente utilizados para um serviço de qualidade.

Diante disso, considerando-se os mais de cinco meses para elaboração do termo de referência, o INSA elaborou o referido documento relativo ao Pregão Eletrônico nº 02/2018, assinado em 20/02/2018. Cabia ao INSA, haja vista que revogaria o Pregão Eletrônico nº 14/2017, aplicar a IN nº 05/2017 e seus novos parâmetros de produtividade.

Nos termos informados, o INSA elaborou novo termo de referência relativo ao pregão nº 02/2018, e revogou o Pregão Eletrônico nº 14/2017, conforme publicação no Diário Oficial da União em 23/02/2018, tendo sido publicado o resumo do Pregão Eletrônico nº 02/2018 em 21/02/2018, com data da sessão de abertura das propostas marcada para 05/03/2018, a qual foi alterada posteriormente para 09/03/2018, conforme publicação no DOU em 27/02/2018.

Neste momento, ao revogar o Pregão Eletrônico nº 14/2017, deveria se adotar os critérios de produtividade da IN nº 05/2017, considerando-se as áreas efetivamente previstas, conforme informado pelo INSA à equipe de auditoria da CGU-R/PB em atendimento à Solicitação de Auditoria nº 201800791, tendo a equipe realizado cálculos que totalizaram a quantidade de auxiliares de serviços gerais que deveriam ter sido contratados para fins de limpeza, conforme consta na tabela a seguir:

Número de auxiliares de serviços gerais necessários para o INSA



Tipo de área		Área em m ² (A)	Produtividade diária em m ² (por servente em jornada de 8 horas diárias) (B)	Periodicidade em dias (C)	Número de serventes (A/B)/C
Interna	Pisos acarpetados (m ²)	230,00	1.200	2	0,10
	Banheiros de uso coletivo (m ²)	386,20	300	1	1,29
	Pisos frios (m ²)	2.030,00	1.200	1	1,69
	Almoxarifados/galpões (m ²)	472,10	2.500	2	0,09
	Oficinas (m ²)	17,50	1.800	2	0,00
	Áreas com espaços livres - saguão, hall e salão (m ²)	1.481,40	1.500	2	0,49
Externa	Varição de passeios e arruamentos (m ²)	22.907,00	9.000	2	1,27
	Pátios e áreas verdes com baixa frequência (m ²)	26.555,00	2.700	2	4,92
	Face externa sem exposição a situação de risco (m ²)	990,00	380	30	0,09
	Face interna (m ²)	1.000,00	380	30	0,09
Número aproximado de serventes					14,83
Número de serventes					15,00

Fonte: Cálculo Equipe de auditoria da CGU-R/PB.

Para tanto, utilizou-se a periodicidade adotada pela Superintendência de Administração do Ministério da Fazenda para os contratos da Delegacia da Receita Federal do Brasil na Paraíba e Controladoria-Geral da União no Estado da Paraíba.

Apesar disso, em 28/03/2018, foi assinado o contrato nº 02/2018 com a empresa DIAGONAL SERVIÇOS PROFISSIONAIS EIRELI -ME – CNPJ Nº 07.187.088/0001-41, no valor anual de R\$ 1.531.198,32 para a prestação de serviços dos seguintes postos:

Postos de serviços contratados por meio do Pregão nº 02/2018

Posto	Quantidade	Valor mensal do Posto
Auxiliar de serviços gerais	26	2.215,88
Auxiliar de laboratório	05	2.201,02
Cozinheiro	01	2.214,72
Porteiro	02	2.203,61
Telefonista	02	2.197,30
Assistente operacional Nível 01	03	4.778,15
Assistente Operacional Nível 02	02	3.228,45



Posto	Quantidade	Valor mensal do Posto
Supervisor Administrativo	01	3.160,06
Técnico em Manutenção Predial	04	3.043,96
Motorista/Tratorista	03	3.946,03

Fonte: Processo SEI 01201.000230/2017-21

Cabe esclarecer que os auxiliares de serviços gerais dividem-se em atividades de limpeza, roçagem, plantio de mudas, auxílios de experimentos, recuperação de cercas, entre outras. Assim, é necessário que o INSA detalhe efetivamente as atividades de cada terceirizado contratado, bem como efetue a contratação definindo quantos postos estão relacionados à prestação de serviços de limpeza e quantos são aqueles que prestam serviço de apoio às atividades de pesquisa, realizando os cálculos de acordo com os critérios estabelecidos na IN nº 05/2017.

Causa

Considerando a competência do Coordenador de Administração relacionada à coordenação das atividades meio do INSA, que correspondem às áreas de planejamento, licitação, orçamento, organização, gestão de pessoas, logística, suporte à informática, documentação e arquivo, administração financeira e contábil, prevista no artigo 10, inciso I, observa-se que o Coordenador de Administração do INSA não atuou adequadamente, fato este que contribuiu para a existência de falhas na elaboração do orçamento para o Pregão Eletrônico nº 02/2018. Cabe citar que atenua a atuação do gestor o fato de a Unidade observar a boa prática de os processos administrativos serem submetidos à Consultoria Jurídica da União – AGU.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 188/2018/SEI-INSA, de 02 de agosto de 2018, o INSA apresentou a seguinte manifestação:

Convém esclarecer que o Processo Administrativo SEI nº 01201.000230/2017-21 que originou o Pregão Eletrônico nº 02/2018 foi iniciado em 15/09/2017, ainda sob a vigência da IN 02 de 30/04/2008. Neste sentido vejamos o que foi exarado no PARECER n. 00005/2018/CJU-PB/CGU/AGU que analisou o referido processo:

“I.2.4 - Do exame dos demais anexos

26. De modo geral, observa-se que os anexos presentes nos autos foram confeccionados nos moldes recomendados e de acordo, nas hipóteses previstas, com os modelos estabelecidos na IN SLTI/MPOG nº 02/2008.”

No que tange a presença de algumas imperfeições no certame, informamos que todas foram sanadas sem prejuízos as partes envolvidas antes do processo licitatório, conforme orientações da CJU (PARECER n. 00005/2018/CJU-PB/CGU/AGU).



Quanto a estimativa de 15 (quinze) auxiliares de serviços gerais apurados por essa Auditoria necessários ao atendimento de limpeza e conservação da Unidade, convém informar que não foram considerados 1.216 m² das áreas internas dos laboratórios (ANEXO 2) localizados na Estação Experimental, subestimando o quantitativo necessário. Embora, tenhamos estimado um total 49 (quarenta e nove) postos para Sede Administrativa e Estação Experimental do INSA optou-se considerar a contratação de apenas 26 (vinte seis) postos, devido as restrições orçamentárias impostas à época. Informamos que do total de postos contratados de auxiliares de serviços gerais, apenas 11 exercem atividades de limpeza e conservação, e os demais (15 postos) atividades de campo (roço, plantio de mudas, recuperação de cercas, etc.). Destacamos que todas essas atividades relatadas fazem parte das atribuições de auxiliares de serviços gerais, conforme convenção coletiva da categoria. Já contrastando o número apurado pela Auditoria (15), embora subestimado, como o número de auxiliares de serviços gerais que atendem as atividades de limpeza e conservação (11), ressalta-se que o número de postos está aquém do necessário.

Quanto à revogação do Pregão 14/2017, informamos que 12 fornecedores cadastraram suas propostas pelo valor mensal, em detrimento do valor anual definido como critério para formulação do lance, conforme pode ser averiguado na consulta das propostas desse pregão (ANEXO 3). Diante do exposto, optou-se por corrigir o edital, de maneira a evitar interpretação dúbia e a consequente restrição à competitividade. Contudo, deu-se continuidade ao processo, apenas com a alteração do número do pregão (14/2017 para 02/2018) exigida pelo portal do sistema de compras governamentais para a divulgação de nova data para o certame licitatório.

Diante o exposto entendemos que foram corrigidas todas as folhas do certame, antes do processo licitatório.

Análise do Controle Interno

Inicialmente, cabe esclarecer que a falha apontada é referente à inadequação dos cálculos elaborados pelo INSA para a determinação do número de auxiliares de serviços gerais, não sendo apontado pela equipe de auditoria da CGU nenhum dano financeiro à contratação. Acrescente-se que a não inclusão dos laboratórios no cálculo efetuado decorreu apenas da ausência de parâmetro da frequência de limpeza por parte da equipe de auditoria.

Esclarecido este ponto inicial, observa-se que o INSA apresenta justificativas que corroboram o fato apontado pela CGU, de modo que se faz necessária uma adequação à metodologia adequada, a fim de que o número de postos contratados sejam reflexo da efetiva necessidade demandada pelo Instituto, não se baseando em adequações imotivadas que reduzem de 49 postos estimados para 26 postos contratados, sem que haja registro dos motivos que fundamentaram tal decisão.

Além disso, sem adentrar nos motivos que fundamentaram a revogação do Pregão nº 14/2017, cabe esclarecer que, ao iniciar outro processo licitatório, caberia ao INSA iniciar um novo processo administrativo, destacando-se neste aspecto que as pesquisas de preços e outros atos foram realizadas em 2018, onde deveriam ser considerados os comandos legais da Instrução Normativa nº 05/2017, haja vista a data de entrada de vigência desta.



Diante disso, considerando-se os argumentos ora apresentados, mantém-se na íntegra a constatação.

Recomendações:

Recomendação 1: Que a Unidade se abstenha de prorrogar o contrato vigente, atualizando os parâmetros da nova contratação para os índices de produtividade previstos na IN 05/2017.

2.1.1.11 CONSTATAÇÃO

Contratação de profissional de engenharia civil para fiscalização de obras que atuava como se fosse servidor público do INSA.

Fato

Por meio do processo de Inexigibilidade de Licitação nº 01/2014, foi contratado o Engenheiro Civil A.F.S. – CPF Nº ***.533.764-**, tendo sido celebrado em 08/02/2017 o Terceiro Termo Aditivo ao Contrato nº 02/2014, no valor de R\$ 95.574,00, para pagamentos mensais de R\$ 7.964,50.

O artigo 67 da Lei 8666/93 faculta a contratação de terceiro para auxiliar o fiscal do contrato. O terceiro pode ser uma pessoa física ou jurídica. Obviamente, este terceiro deve possuir capacidade técnica e experiência na fiscalização de obras e serviços de engenharia. Deverá ser engenheiro regularmente habilitado junto ao CREA ou empresa com características técnicas compatíveis com a envergadura do trabalho (capacidade logística, operacional, técnica dos seus responsáveis, etc.).

Obviamente, a contratação de terceiros implica na emissão das respectivas Anotações de Responsabilidade Técnica – ART dos profissionais junto ao CREA local, o que não foi observado pelo INSA, pois, em atendimento à Solicitação de Auditoria nº 201700791/02, a Unidade informou que não foram emitidas as respectivas ART de fiscalização das obras, o que contraria o art. 2º da Lei nº 6.404/76.

A contratação do terceiro não é obrigatória, cabendo à Administração Pública verificar se o vulto e a complexidade do contrato exigem a assistência desse terceiro. Trata-se de uma atividade assistencial, cabendo à Administração a responsabilidade pela fiscalização.

Na relação do gestor/fiscal do contrato com o terceiro contratado devem ser observados alguns cuidados, a saber: a) A relação do terceiro é apenas com a fiscalização do contrato, sendo imprópria sua atuação junto a outras áreas da Administração, sem prévia autorização expressa; b) O terceiro não pode praticar nenhum ato de gestão do contrato, ou seja, não pode dar ordens ao contratado para execução da obra/serviço ou assinar documentos que criem obrigações para a Administração ou direitos para a empresa fiscalizada; c) O terceiro não pode tomar decisões sobre questões do contrato, função privativa do gestor/fiscal do contrato ou seus superiores.

O papel do terceiro é de auxílio técnico à gestão/fiscalização do contrato, ou seja, faz apenas o assessoramento. O terceiro utiliza o seu conhecimento técnico para que o fiscal do contrato exija da empreiteira a fiel execução do objeto.



No entanto, verificou-se que o fiscal de obras atuava como “Engenheiro do INSA”, essa inclusive era a nomenclatura utilizada nos diversos documentos que produzia e assinava, a exemplo dos boletins de medição, onde constava que os engenheiros contratados faziam parte do Setor de Fiscalização de Obra, o qual sequer existe em seu organograma, emitindo documentos para as empresas que executavam as obras.

Para comprovar esta situação fática sobre o “Setor de Engenharia e Fiscalização de Obras do INSA”, cabe citar a emissão pelos dois engenheiros civis contratados da Nota Técnica nº 02/2017-INSA/ENG, em 26/04/2017, emitindo opinião sobre a adequação da planilha orçamentária apresentada pela Construtora Rocha Cavalcante Ltda.

Causa

Considerando a competência do Diretor do INSA relativa ao planejamento, coordenação, direção e supervisão das atividades do Instituto, estabelecida no art. 16, inciso I de seu Regimento Interno, bem como a competência do Coordenador de Administração relacionada à coordenação coordenar as atividades meio do INSA, que correspondem às áreas de planejamento, licitação, orçamento, organização, gestão de pessoas, logística, suporte à informática, documentação e arquivo, administração financeira e contábil, prevista no artigo 10, inciso I, observa-se que o Diretor e o Coordenador de Administração do INSA não atuaram adequadamente, fato este que contribuiu para a contratação de profissional de engenharia civil para fiscalização de obras que atuava como se fosse servidor público do INSA. Cabe citar que atenua a atuação do gestor o fato de a Unidade observar a boa prática de os processos administrativos serem submetidos à Consultoria Jurídica da União – AGU.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 190/2018/SEI-INSA, de 03 de agosto de 2018, o INSA apresentou a seguinte manifestação:

Quanto à constatação na qual os engenheiros contratados não emitiram Anotações de Responsabilidade Técnica (ARTs) de Fiscalização junto ao CREA/PB, ratificamos o posicionamento anteriormente apresentado à auditoria no qual afirmamos desconhecer esta obrigação. O entendimento construído à época nos dava como suficiente o vínculo formalizado através dos contratos de nº 02/2014 e 06/2015, cujo objeto estava bem caracterizado como fiscalização de obras sob execução indireta do INSA. Para fins de responsabilização técnica, os contratos foram julgados suficientes para formalizar as relações entre ambos.

Cumprir informar que ambos os processos de contratação foram objeto de análise jurídica por parte da Consultoria Jurídica da União e nos pareceres emitidos de n. 40/2014/CJU-PB/CGU/AGU-IPM e n. 00166/2015/CJU-PB/CGU/AGU não foi destacado a obrigatoriedade de emissão de ARTs. Destacamos que as minutas dos contratos utilizadas pelo INSA são todas fornecidas pelo AGU e analisadas pela CJU e na cláusula de obrigações da contratada não há nenhuma menção a emissão de ARTs.

Em relação à afirmação da auditoria que os contratados atuavam como Engenheiros do INSA, temos o seguinte a comentar. Durante toda a fase de implantação da infraestrutura predial da Sede Administrativa e da Estação



Experimental do INSA, sempre se contou com o apoio de uma equipe de engenheiros para fiscalização, cuja tarefa era acompanhar a execução dos serviços, dirimir dúvidas das construtoras e corrigir eventuais falhas. Tal equipe foi contratada devido à ausência de servidor do INSA com as competências necessárias para assumir a função de fiscalização de obra, conforme faculta a legislação vigente.

Segundo a Portaria nº 1338, de 5 de Dezembro de 2014, do MCTI (ANEXO 1), que estabelece procedimentos de acompanhamento e fiscalização da execução dos contratos administrativos de serviços, continuados ou não, com ou sem mão de obra com dedicação exclusiva, no âmbito do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, no seu Artigo 2º:

“Art. 2º Para cada contrato de serviços, continuados ou não, sem mão de obra com dedicação exclusiva, será instituída uma Comissão de Acompanhamento e Fiscalização, composta pelo Gestor do Contrato e pelos fiscais Administrativo e de Liquidação, e, para cada contrato de serviços, continuados ou não, com mão de obra de dedicação exclusiva, será instituída uma Comissão de Acompanhamento e Fiscalização, composta pelo Gestor do Contrato e pelos Fiscais Operacionais Setoriais, Administrativo e de Liquidação.”

Julgamos que neste caso a fiscalização de obras se enquadrava em tal situação e, por esta razão, os engenheiros contratados foram nomeados Fiscais Técnicos com o objetivo de garantir a correta execução dos serviços, conforme Portaria INSA PO-35/2016 (ANEXO 2).

Utilizar a nomenclatura “Engenheiro do INSA” nada mais foi que identificar os engenheiros como profissionais a serviço do INSA, a quem competia defender os interesses da Administração Pública frente as empresas contratadas para execução de obras. Se cabia a eles acompanhar a execução dos serviços e confirmar ou retificar as medições apresentadas pela construtora, era natural que os referidos engenheiros assinassem as medições, responsabilizando-se tecnicamente pelos quantitativos executados, de modo a subsidiar a manifestação do Fiscal Administrativo do contrato quanto ao pagamento.

Vale ressaltar que: a) A relação administrativa dos engenheiros se dava apenas com o gestor e fiscal administrativo do contrato, uma vez que o relacionamento com a construtora era sempre de ordem técnica; b) Os engenheiros não praticavam atos administrativos de gestão do contrato, nem davam ordem à Construtora para execução de serviços (a ordem de serviço era assinada pela autoridade competente), ou mesmo assinavam documento que criassem obrigações para a Administração (os termos aditivos eram assinados pela autoridade competente); e c) os engenheiros não tomavam decisões sobre questões do contrato, restringindo sua atuação ao acompanhamento técnico da execução do objeto contratado.

Quanto ao recolhimento de “INSS Patronal” cumpre observar o que prevê a Constituição Federal de 1988 em seu Artigo 195:

“A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais: I - do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre:



a) a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício;”

Portanto, a contribuição patronal é a contribuição previdenciária paga pela empresa com o fim de financiar a seguridade social. A Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, trata de forma mais detalhada a organização da seguridade social e traz conceitos importantes a serem analisados:

“Art. 15. Considera-se:

I - empresa - a firma individual ou sociedade que assume o risco de atividade econômica urbana ou rural, com fins lucrativos ou não, bem como os órgãos e entidades da administração pública direta, indireta e fundacional;”

“Art. 22. A contribuição a cargo da empresa, destinada à Seguridade Social, além do disposto no art. 23, é de:

I - vinte por cento sobre o total das remunerações pagas, devidas ou creditadas a qualquer título, durante o mês, aos segurados empregados e trabalhadores avulsos que lhe prestem serviços, destinadas a retribuir o trabalho, qualquer que seja a sua forma, inclusive as gorjetas, os ganhos habituais sob a forma de utilidades e os adiantamentos decorrentes de reajuste salarial, quer pelos serviços efetivamente prestados, quer pelo tempo à disposição do empregador ou tomador de serviços, nos termos da lei ou do contrato ou, ainda, de convenção ou acordo coletivo de trabalho ou sentença normativa.

...

III - vinte por cento sobre o total das remunerações pagas ou creditadas a qualquer título, no decorrer do mês, aos segurados contribuintes individuais que lhe prestem serviços;”

Nota-se que a lei trata os dois casos, tanto segurados empregados como contribuintes individuais, sendo que em ambos os casos a contribuição de 20% é obrigatória. A contratação de uma pessoa física pela Administração Pública equipara-se a contratação de um contribuinte individual, visto que não gera vínculo empregatício entre contratante e contratado, cabe salientar que o inciso 1.1.2 do Contrato nº 02/2014 firmado entre o INSA e o Senhor A.F.S., bem como o item 3.3 do Projeto Básico da Inexigibilidade 02/2015 (Processo 01201.000030/2015-15), que culminou com a contratação do engenheiro I.S.L., informam que a prestação dos serviços não gera vínculo.

A Receita Federal do Brasil também traz informações a respeito das contribuições previdenciárias a cargo das pessoas jurídicas, a exemplo de alíquotas e responsabilidades pelo recolhimento, que foram justamente extraídas da Lei 8.212/91, bem como demais legislações correlatas:

(Link para consulta: <http://idg.receita.fazenda.gov.br/acesso-rapido/tributos/contribuicoes-previdenciarias-pj>)

“1. Alíquotas

1.1 Empresa ou Equiparado

– 20% (vinte por cento) sobre o total das remunerações pagas, devidas ou creditadas, a qualquer título, durante o mês, aos segurados empregados e trabalhadores avulsos que lhes prestam serviços.

...

- 20% (vinte por cento) sobre o total das remunerações pagas ou creditadas, a qualquer título, no decorrer do mês, aos segurados contribuintes individuais que lhes prestam



serviços, para fatos geradores ocorridos a partir de 1º de março de 2000.

...

1.5 Contribuinte Individual

- 11% (onze por cento) para o Contribuinte individual que presta serviço à empresa, inclusive cooperativa de trabalho, a partir de abril/2003.

...

4. Responsabilidade pelo Recolhimento das Contribuições Sociais Previdenciárias

4.1 A empresa é responsável:

I - pelo recolhimento das contribuições incidentes sobre a remuneração dos segurados empregados, trabalhadores avulsos e contribuintes individuais;”

No Manual SIAFI WEB encontra-se a Macrofunção 021116 (Retenção de INSS s/pgtos a trabalhador avulso por entidades governamentais), que demonstra os procedimentos a serem seguidos pelos órgãos e entidades que integram o Sistema de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI) em relação à retenção de INSS quando da contratação de serviços a serem prestados por pessoa física sem vínculo empregatício. A Macrofunção, em seu item 2.1.2, informa o percentual de 11% a ser retido, tendo como base de cálculo o total de remuneração paga no mês de referência.

O item 2.1.3, mais importante para análise do caso em questão, trata da contribuição a cargo da empresa, que é a parte patronal, destinada a seguridade social conforme citado anteriormente, sendo o seu percentual de 20% sobre o total das remunerações pagas. O item 2.2 traz as informações que devem conter no momento da retenção da contribuição, bem como o código a ser utilizado no SIAFI, informações e códigos que o INSA segue fielmente desde o início da prestação dos serviços de fiscalização de obras por parte dos engenheiros e segue fielmente quando qualquer pessoa física presta serviços ao Instituto.

Portanto, essa contribuição é uma obrigação principal para a empresa ou equiparado, prevista em lei, e que caso não seja cumprida acarretará em sanções e multas pecuniárias para o contratante, bem como a geração de inconsistências junto aos sistemas da Receita Federal do Brasil, acarretando na impossibilidade de geração de certidões negativas para o órgão junto a RFB. Cabe esclarecer, portanto, que o item 3.1.4 da cláusula terceira do contrato firmado entre o INSA e o Senhor Adalberto Ferreira dos Santos foi colocado indevidamente, não sendo cabível quando se tratar de contratação de pessoa física. A partir da legislação aqui citada fica claro que a responsabilidade pela retenção das contribuições é do contratante, no caso, o INSA. Ratifica-se a informação de que as contratações em tela não geraram vínculo empregatício, as contribuições foram retidas com base no conceito de contribuinte individual, ou seja, sem vínculo empregatício e que prestam serviços por um período determinado.

Análise do Controle Interno

Em relação à manifestação da Unidade, inicialmente esclareça-se que a obrigação de emissão de Anotação de Responsabilidade Técnica de Fiscalização de obras encontra-se fundamentada no art. 1º da Lei nº 6.496/77, estabelecendo o vínculo de responsabilização técnica pela obra. Destarte, o vínculo obrigacional estabelecido pela pactuação contratual com a Administração não exclui a obrigação de emissão da devida Anotação de Responsabilidade Técnica no CREA.

Em relação à situação de os engenheiros contratados atuarem como “funcionários do INSA”, cabe enfatizar o vínculo que o Engenheiro Civil A.F.S. – CPF Nº ***.533.764-



** mantinha com o Instituto, o qual se iniciou em 2009, encontrando-se vigente ainda em 2018, por meio de contratação por inexigibilidade de licitação, a qual considerou indevidamente a fiscalização de obras como serviços de duração continuada. Ademais, em diversos documentos, verifica-se referência dos engenheiros ao “Setor de Fiscalização de Obras do INSA”, o qual sequer existia.

Em face do exposto, mantém-se a constatação, retirando-se os fatos apontados sobre o recolhimento de contribuição previdenciária a título de “INSS PATRONAL”.

Recomendações:

Recomendação 1: No caso de contratação de profissionais de engenharia, elaborar termos de referência com descrição detalhada do objeto a ser contratado, inclusive composição de custos, definindo claramente as competências atribuídas aos fiscais técnicos, os quais devem ter acompanhamento e fiscalização por servidor do INSA com conhecimentos técnicos necessários que propiciem o adequado desempenho das ações de fiscalização de obras.

2.1.1.12 CONSTATAÇÃO

Repactuação indevida de contrato de fiscalização de obras celebrado por meio de inexigibilidade de licitação, fundamentada equivocadamente como prestação de serviços de duração continuada.

Fato

Trata-se da análise da contratação de Engenheiro Civil pelo Instituto Nacional do Semiárido – INSA para acompanhar e fiscalizar a execução de obras prediais e de infraestrutura, tendo sido constatado que o INSA promoveu a repactuação de contrato de fiscalização de obras, o qual foi indevidamente celebrado por meio de uma inexigibilidade de licitação e, posteriormente repactuado, tendo como fundamentação tratar-se de contrato de duração continuada.

Essa contratação foi oriunda do processo de Inexigibilidade de Licitação nº 01/2014, por meio do qual foi contratado o Engenheiro Civil A.F.S. – CPF Nº ***.533.764-**.

Em que pese o ato de contratação ter sido realizado em 2014, o referido contrato foi objeto de aditivos contratuais diversos, tendo sido celebrado em 08/02/2017 o terceiro termo aditivo ao contrato nº 02/2014, no valor de R\$ 95.574,00, para pagamentos mensais de R\$ 7.964,50.

Inicialmente, cabe citar que a contratação efetuada não atendeu aos requisitos cumulativos que caracterizem a inexigibilidade de licitação, quais sejam: a) Impossibilidade de competição; b) Serviço técnico especializado; c) Natureza singular do serviço; d) Notória especialização do contratado.

Não obstante a fiscalização de obras se tratar de serviço técnico especializado, nos termos do art. 13, inciso IV da Lei nº 8.666/93, a contratação realizada pelo INSA não atende aos demais requisitos.



Em relação à singularidade, faz-se necessário existir uma superioridade de adequação, assegurada por uma singularidade na natureza do serviço, existente na relação de trabalho em que o serviço nasce entre o sujeito prestador e o objeto contratado. Daí porque a licitação ser inviável, pois, evidentemente, somente um sujeito estaria em condições de prestá-lo. Conforme ensina Maria Sylvia Zanella Di Pietro, “*nos casos de inexigibilidade, não há possibilidade de competição, pois só existe um objeto ou uma pessoa que atenda às necessidades da Administração; a licitação é, portanto, inviável.*”

Quanto à notória especialização do contratado, verifica-se que o próprio texto da lei define de forma clara que vários fatores devem comprová-la, como desempenho anterior, estudos, experiências, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica, ou de outros requisitos relacionados com suas atividades, que permitam inferir que o seu trabalho é essencial e indiscutivelmente o mais adequado para plena satisfação do objeto do contrato. Verificou-se que não é o caso, pois se tratava da fiscalização de obras de construção de edificações com apenas um pavimento e via de acesso com 3km de extensão, cujo trabalho poderia ser desempenhado por diversos engenheiros civis com registro profissional no Conselho Regional de Engenharia e Agronomia.

A análise do currículo do engenheiro contratado demonstra que as atividades comprovadas (em sua maioria, fiscalização de obras de estradas), foram realizadas à época que aquele sequer detinha a graduação em engenharia, não sendo disponibilizadas anotações de responsabilidade técnica ou diplomas de cursos que comprovassem sua notória especialização.

Consequentemente, resta evidente que é possível a competição, descaracterizando a situação de enquadramento da inexigibilidade de licitação, a qual vem sendo mantida desde 2014, pois a Administração do INSA também entendeu se tratar de contrato de duração continuada, prorrogando a vigência contratual ao longo dos exercícios, enquadrando-a no art. 57, inciso II da Lei nº 8.666/93, pactuando o terceiro termo aditivo ao contrato de fiscalização de obras.

Em relação à justificativa de se tratar de um serviço de natureza contínua, cabe trazer o entendimento exarado no Acórdão nº 132/2008 – Segunda Câmara pelo Tribunal de Contas da União que caracteriza um serviço como de natureza contínua diante da imperiosidade da sua prestação ininterrupta em face do desenvolvimento habitual das atividades administrativas, o que não ocorre na fiscalização das obras do INSA:

“Na realidade, o que caracteriza o caráter contínuo de um determinado serviço é sua essencialidade para assegurar a integridade do patrimônio público de forma rotineira e permanente ou para manter o funcionamento das atividades finalísticas do ente administrativo, de modo que sua interrupção possa comprometer a prestação de um serviço público ou o cumprimento da missão institucional.” (TCU. Acórdão nº 132/2008 – Segunda Câmara. Relator: Ministro Aroldo Cedraz. Data do julgamento: 12/02/2008.)”

Destarte, constata-se que a Administração do INSA, em 2017, repetindo as falhas dos exercícios anteriores, desde a celebração do contrato por meio de inexigibilidade em 2014, prorrogou indevidamente a contratação de profissional liberal para exercer a fiscalização de obras, tendo repercussão no exercício 2017, devido à repactuação do referido contrato, cuja fundamentação também não possui amparo legal.

Causa



Considerando a competência do Coordenador de Administração relacionada à coordenação das atividades meio do INSA, que correspondem às áreas de planejamento, licitação, orçamento, organização, gestão de pessoas, logística, suporte à informática, documentação e arquivo, administração financeira e contábil, prevista no artigo 10, inciso I, observa-se que o Coordenador de Administração não atuou adequadamente, fato este que contribuiu para a repactuação indevida de contrato de fiscalização de obras celebrado por meio de inexigibilidade de licitação, fundamentada equivocadamente como prestação de serviços de duração continuada. Cabe citar que atenua a atuação do gestor o fato de a Unidade observar a boa prática de os processos administrativos serem submetidos à Consultoria Jurídica da União – AGU.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 190/2018/SEI-INSA, de 03 de agosto de 2018, o INSA apresentou a seguinte manifestação:

As contratações dos engenheiros foram amparadas nos pareceres jurídicos n. 40/2014/CJU-PB/CGU/AGU-IPM e n. 00166/2015/CJU-PB/CGU/AGU da Consultoria Jurídica da União no qual transcrevemos as conclusões:

Parecer n. 40/2014/CJU-PB/CGU/AGU-IPM

*19. Por todo o exposto, após analisados os elementos informativos colacionados ao feito, conclui-se juridicamente possível a contratação direta do engenheiro civil CPF Nº ***.533.764-**-, por meio de inexigibilidade de licitação, sob o fundamento do art. 25, inciso II c/c art. 13 inciso IV, da Lei nº 8.666/1993, a propósito da prestação de serviços continuados de fiscalização de obras de engenharia, para atender às necessidades do INSA, com o dispêndio anual de R\$ 73.800,00 (setenta e três mil e oitocentos reais). Entretanto, a aprovação da contratação está condicionada à observância da recomendação e ao atendimento da providência estipulada neste opinativo (parágrafo 4) relativo à consulta a lista de inidôneos do TCU, a qual, uma vez observada, desobriga o órgão consulente de reencaminhar o processo a esta CJU. No entanto, o não atendimento das orientações implicará na desconsideração da presente chancela.*

Parecer n. 00166/2014/CJU-PB/CGU/AGU

*“21. Por todo o exposto, após analisados os elementos informativos colacionados ao feito, opina-se pela aprovação da contratação direta do Engenheiro Civil CPF Nº ***.090.134-**-, por meio de inexigibilidade de licitação, a propósito de prestar serviço continuado de fiscalização de obras, com execução mediante o regime de empreitada por preço global, para atender às necessidades do Instituto Nacional do Semiárido, desde que sejam observadas as ponderações lançadas neste opinativo, em especial os itens 13, 14 e 15.*

Ressalta-se que a observância das orientações jurídicas ora consignadas desobriga o "órgão consulente de reencaminhar o processo a esta Consultoria, sendo certo, no entanto, que o seu descumprimento ensejará a desconsideração da presente chancela.”

Do ponto de vista jurídico a CJU aponta claramente pela contratação direta, por meio de inexigibilidade de licitação.



No que tange à singularidade do serviço, é importante destacar que retrata aquilo que é incomum, específico, invulgar. Ademais, deve dizer respeito ao próprio objeto e não a quem o executa.

Neste sentido transcrevemos parte do PARECER n. 00331/2017/CJU-PB/CGU/AGU-CSL (ANEXO 3), sobre serviço semelhante, de interesse do EXERCITO BRASILEIRO - COMANDO DO 1º GRUPAMENTO DE ENGENHARIA:

“14. Nesse sentido, entende-se pertinente trazer a contexto o entendimento de Jorge Ulisses Jacoby[2]

A singularidade, como textualmente estabelece a lei, é do objeto do contrato; é o serviço pretendido pela Administração que é singular, e não o executor do serviço. Aliás, todo profissional é singular, posto que esse atributo é próprio da natureza humana.

Singular é a característica do objeto que o individualiza, distingue dos demais. É a presença de um atributo incomum na espécie, diferenciador. (...)

(...) A essência da singularidade é distinguir os serviços dos demais a serem prestados. (sem grifos no original)

Também nessa linha de entendimento, Ronny Charles[3] se manifesta:

Já a singularidade envolve elemento objetivo, sendo característica diferenciadora do objeto. É o serviço pretendido pela Administração que é singular e não aquele que o executa, caso contrário, estaríamos diante de uma exclusividade, tornando inócua o dispositivo, pela prescrição já existente no inciso I deste artigo.(sem grifo no original)

E prossegue o doutrinador:

A singularidade imposta pelo artigo 25 parece restringir a hipótese a serviços específicos, delimitados e extraordinários, que requeiram a “expertise” não verificada nos quadros da administração. (sem grifos no original)

Aliás, a singularidade do objeto, e não do executor, foi o entendimento esboçado pela Advocacia-Geral da União na Orientação Normativa nº 18, de 01 de abril de 2009:

Contrata-se por inexigibilidade de licitação com fundamento no art. 25, II, da Lei nº 8.666, de 1993, conferencistas para ministrar cursos para treinamento e aperfeiçoamento de pessoal, ou a inscrição em cursos abertos, desde que a caracterizada a singularidade do objeto e verificado tratar-se de notório especialista.

Logo, para o correto enquadramento da contratação na hipótese, faz-se necessário que o serviço não se relacione ao dia-a-dia da Administração, ou seja, afaste-se das necessidades corriqueiras e não especializadas do órgão, enfim, que o serviço pretendido seja dotado de um grau de complexidade e/ou expertise incomum e imprescindível ao atendimento dos seus interesses, que não pode ser preenchido pela própria Administração.

Diante do exposto, acreditamos atender todos os requisitos prestos em Lei para contratação dos engenheiros. Também em ambos os processos de



contratação existe um vasto material que justificam o item singularidade.

Em relação duração continuada da prestação dos serviços, cabe ressaltar que as obras de implantação do INSA foram executadas na medida da disponibilidade orçamentária, condição que manteve sempre um conjunto de obras em execução durante todo o período de contrato do engenheiro. Se a necessidade de fiscalização de obra se renovava a cada período orçamentário, concluímos que o serviço a ser contratado possuía natureza continuada, e todas as repactuações tiveram a chancela jurídica da Consultoria Jurídica da União.

Diante do exposto entendemos não conter falhas nas contratações e repactuações realizadas, visto que todos os atos da administração foram baseados na legislação em vigor e precedidos de pareceres jurídicos opinando favoravelmente.

Análise do Controle Interno

Em relação à manifestação da Unidade, sob o aspecto da contratação da inexigibilidade de licitação, ressalte-se que os argumentos apresentados pelo INSA vão ao encontro dos fundamentos apontados pela equipe da CGU que concluem pela contratação indevida por meio de inexigibilidade de licitação, haja vista que deviam ter sido observados os requisitos cumulativos que autorizassem a contratação por inexigibilidade, no caso: a) Impossibilidade de competição; b) Serviço técnico especializado; c) Natureza singular do serviço; d) Notória especialização do contratado; o que não ocorreu.

Em relação à caracterização do serviço de fiscalização de obras como contrato de duração continuada, observe-se que a Unidade se limita a argumentar que as obras de implantação do INSA foram executadas na medida de disponibilidade orçamentária, o que claramente não o caracteriza como contrato de duração continuada, conforme define a IN-SLTI nº 02/2008, em seu anexo II:

SERVIÇOS CONTINUADOS: são aqueles cuja interrupção possa comprometer a continuidade das atividades da Administração e cuja necessidade de contratação deva estender-se por mais de um exercício financeiro e continuamente.

SERVIÇOS NÃO-CONTINUADOS: são aqueles que têm como escopo a obtenção de produtos específicos em um período pré-determinado.

Ora, a fiscalização de uma obra, embora possa se estender por mais de um exercício, será realizada por um período pré-determinado de tempo, qual seja a execução daquela.

Destarte, pelos argumentos ora expostos, mantém-se na íntegra a constatação.

Recomendações:

Recomendação 1: No caso de contratação de profissionais de engenharia, elaborar termos de referência com descrição detalhada do objeto a ser contratado, inclusive composição



de custos, prazo contratual, entre outros; definindo claramente as competências atribuídas aos fiscais técnicos, os quais devem ter acompanhamento e fiscalização por servidor do INSA com conhecimentos técnicos necessários que propiciem o adequado desempenho das ações de fiscalização de obras.

Recomendação 2: Apurar a responsabilidade pela repactuação indevida de contrato de fiscalização de obras celebrado por meio de inexigibilidade de licitação, fundamentada equivocadamente como prestação de serviços de duração continuada.

2.1.1.13 CONSTATAÇÃO

Contratação de dois profissionais para a execução do mesmo objeto: a fiscalização da execução de obras do INSA.

Fato

Da análise da planilha dos empenhos extraída do Sistema Tesouro Gerencial, relativamente ao exercício 2017, observou-se que o Instituto Nacional do Semiárido manteve, durante vários exercícios, inclusive 2017, dois profissionais com formação em engenharia civil contratados por meio de inexigibilidade de licitação, os quais anteriormente possuíam vínculos com o INSA por meio do FINEP, atuando na fiscalização de obras no INSA, desde 2009.

Conforme abordado em ponto específico deste relatório, observou-se que a contratação por inexigibilidade, bem como suas repactuações foram efetuadas pelo fato de o INSA ter considerado indevidamente o contrato de fiscalização de obras como um serviço de duração continuada.

Além disso, verifica-se que os dois profissionais, Engenheiros Civis CPF Nº ***.533.764-** e CPF Nº ***.090.134-**, foram contratados para exercer o mesmo objeto, conforme se pode verificar da análise dos relatórios mensais apresentados pelos contratados, especificamente quanto à fiscalização da obra de construção da via de acesso à estação experimental, objeto da presente auditoria.

Acrescente-se que o INSA também contratou a Associação Técnico Científica Ernesto Luís de Oliveira Júnior – ATECEL – CNPJ Nº 08.846.230/0001-88, para apoio à equipe de fiscalização de obra do INSA durante a implantação e pavimentação da nova via de acesso à sede da Estação Experimental do INSA, por meio do Contrato nº 09/2016, no valor de R\$ 116.200,00; compondo a planilha de custos a disponibilização de fiscal de campo, topógrafo e auxiliar de topografia.

Destaque-se que, no exercício 2016 e 2017, conforme informações prestadas pelo INSA, a única obra contratada foi a implantação e pavimentação da nova via de acesso à sede da Estação Experimental do INSA.

Diante deste cenário, verifica-se que o INSA manteve dois engenheiros civis contratados para a execução do mesmo objeto, especialmente em 2017, ressaltando-se ainda que contratou entidade para prestar apoio à fiscalização daquela obra, ressaltando-se, conforme abordado em ponto específico deste relatório, que a natureza da contratação de profissional de engenharia para fiscalizar obras deve ter caráter auxiliar à fiscalização realizada pela Administração Pública.



Causa

Considerando a competência do Coordenador de Administração relacionada à coordenação das atividades meio do INSA, que correspondem às áreas de planejamento, licitação, orçamento, organização, gestão de pessoas, logística, suporte à informática, documentação e arquivo, administração financeira e contábil, prevista no artigo 10, inciso I, observa-se que o Coordenador de Administração do INSA não atuou adequadamente, fato este que contribuiu para a contratação de dois engenheiros civis para a fiscalização de obras, ambos por inexigibilidade de licitação, fundamentada equivocadamente como prestação de serviços de duração continuada. Cabe citar que atenua a atuação do gestor o fato de a Unidade observar a boa prática de os processos administrativos serem submetidos à Consultoria Jurídica da União – AGU.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 190/2018/SEI-INSA, de 03 de agosto de 2018, o INSA apresentou a seguinte manifestação:

Cabe aqui esclarecer que a atividade de fiscalização de obras não é uma atividade simples e corriqueira. Requer dos profissionais um largo conhecimento sobre técnicas construtivas, interpretação de projetos, elaboração e acompanhamento de planilhas orçamentárias e capacidade técnica e pessoal para resolução de conflitos durante a execução da obra.

Os dois engenheiros contratados possuíam perfis complementares, sendo um deles mais capacitado para acompanhar, verificar e registrar a execução dos itens da planilha de contrato, interagindo com a construtora para a correção de imperfeições, e o outro mais habilitado a discutir eventuais ajustes em projetos e planilhas orçamentárias, ação necessária à formalização de termos aditivos ao contrato inicial. Além dos perfis complementares, diversas são as situações em que há impasse com a construtora sobre como resolver um problema técnico de execução, momento que exige um posicionamento da Administração baseado numa discussão interna entre os engenheiros contratados e o fiscal administrativo. Em outras palavras, possuir dois engenheiros a favor do INSA em embates com equipes de engenharia das construtoras garantia um mínimo de equilíbrio de forças e soluções mais vantajosas para a Administração.

Cabe ainda comentar que durante vários meses de execução de obra no INSA, a carga horária dos engenheiros foi reduzida a metade (20h semanais) com o específico objetivo de manter as condições de fiscalização citadas anteriormente, ao invés de optar pelo serviço de apenas um engenheiro.

Por fim, vale registrar que a contratação da Atecel para realizar serviços auxiliares de fiscalização foi também amparada em Parecer Jurídico e teve como justificativa a o regime de empreitada por preço unitário do contrato da construtora, que exigia da Administração a conferência dos quantitativos apresentados em cada medição. Por esta razão, foram contratados um fiscal de campo, cuja tarefa era acompanhar a execução in loco, e uma equipe de topografia, com a missão de conferir todos os elementos topográficos e ratificar, ou retificar, os quantitativos de movimentação de terra e pavimentação que representavam valores importantes no contrato. Desta maneira, ampliamos as condições da fiscalização com o objetivo de melhor utilizar os recursos públicos



Análise do Controle Interno

Da análise da manifestação da Unidade, observa-se que não foram apresentados argumentos que elidam a falha apontada, limitando-se a descrever que os engenheiros possuíam perfis complementares, o que vai de encontro ao argumento de atendimento da notória especialização de ambos que teriam justificado a contratação por inexigibilidade de licitação.

Além disso, o argumento que dois engenheiros equilibravam as discussões técnicas com as empresas contratadas não possui amparo técnico ou jurídico.

Em relação ao contingenciamento orçamentário, observe-se que, se não houvesse dois engenheiros, um único poderia acompanhar em tempo integral a obra, o que facilitaria a fiscalização e permitiria um monitoramento mais eficaz do contrato, não permitindo, por exemplo, pagamentos a maior de serviços, a exemplo dos itens de serviços de meio-fio e estacas que resultaram em superfaturamento, em que pese a Unidade tivesse dois engenheiros e uma empresa contratada exclusivamente para fiscalização de obras.

Destarte, pelos argumentos expostos, mantém-se na íntegra a constatação.

Recomendações:

Recomendação 1: No caso de contratação de profissionais de engenharia, elaborar termos de referência com descrição detalhada do objeto a ser contratado, inclusive composição de custos, prazo contratual, entre outros; definindo claramente as competências atribuídas aos fiscais técnicos, os quais devem ter acompanhamento e fiscalização por servidor do INSA com conhecimentos técnicos necessários que propiciem o adequado desempenho das ações de fiscalização de obras.

Recomendação 2: Apurar a responsabilidade pela contratação de dois profissionais para a execução do mesmo objeto: a fiscalização da execução de obras do INSA.

2.1.1.14 CONSTATAÇÃO

Restrição à competitividade em face de inclusão de cláusula com exigências de qualificação técnica desarrazoadas.

Fato

Trata-se da análise da Concorrência nº 01/2016 (Processo SEI nº 01201.000016/2016-94), cujo objeto foi a contratação da implantação e pavimentação da via de acesso à sede da Estação Experimental do Instituto do Semiárido, cujo orçamento estimava o valor de R\$ 3.348.580,63, tendo sido constatada a inclusão de cláusulas com exigências de qualificação técnica que restringiram a competitividade, o que contraria o art. 3º da Lei nº 8.666/93.



Em suas cláusulas referentes à qualificação técnica, foram exigidas as seguintes quantidades de serviços para comprovação de capacidade técnico-operacional das licitantes:

Exigências de qualificação técnica – capacidade técnico-operacional

Serviço	Quantidade
Escavação, carca e transporte de material	60.000m ³
Compactação de aterro	50.000m ³
Construção e/ou recuperação de barragem de terra	50.000m ³
Sub-base estabilizada granulometricamente sem mistura	10.000m ³
Base estabilizada granulometricamente sem mistura	25.000m ³
Concreto betuminoso usinado à quente (CBUQ)	5.000t

Fonte: Processo da Concorrência nº 01/2016.

Não obstante a exigência destas quantidades de serviços, observa-se que a planilha orçamentária a ser contratada estimava uma quantidade razoavelmente inferior para a execução dos referidos itens de serviços, conforme a seguir detalhado:

Quantidades orçadas dos itens exigidos para qualificação técnico-operacional

Serviço	Quantidade
Escavação, carca e transporte de material	37.627,14m ³
Compactação de aterro	27.671,13m ³
Sub-base estabilizada granulometricamente sem mistura	5.297,89m ³
Base estabilizada granulometricamente sem mistura	14.569,19m ³
Concreto betuminoso usinado à quente (CBUQ)	2.770,49t

Fonte: Processo da Concorrência nº 01/2016.

Observe-se que sequer havia um item específico de construção de barragem na planilha orçamentária, bem como havia exigência em média mais de 70% superior à quantidade licitada para cada um dos itens considerados mais relevantes.

Quadro comparativo – quantidades orçadas e exigidas para qualificação técnica

Serviço	Quantidade licitada	Quantidade exigida	Percentual superior
Escavação, carca e transporte de material	37.627,14m ³	60.000m ³	159%
Compactação de aterro	27.671,13m ³	50.000m ³	181%
Sub-base estabilizada granulometricamente sem mistura	5.297,89m ³	10.000m ³	189%
Base estabilizada granulometricamente sem mistura	14.569,19m ³	25.000m ³	172%
Concreto betuminoso usinado à quente (CBUQ)	2.770,49t	5.000t	180%



Neste sentido, o Tribunal de Contas da União da União possui entendimentos que considera ilícita a exigência de quantitativos mínimos superiores a 50% dos quantitativos dos serviços a serem licitados, conforme consta no Acórdão nº 1.052/2012 – Plenário:

“abstenha-se de exigir número mínimo de atestados de capacidade técnica, bem como a fixação de quantitativo mínimo nesses atestados superior a 50% (...) dos quantitativos dos bens e serviços que se pretende contratar, a não ser que a especificidade do objeto o recomende, situação em que os motivos de fato e de direito deverão estar devidamente explicitados no processo administrativo da licitação”. Precedentes mencionados: Acórdãos ns. 3.157/2004, da 1ª Câmara, 124/2002, 1.937/2003, 1.341/2006, 2.143/2007, 1.557/2009, 534/2011, 1.695/2011, e 737/2012, do Plenário. **Acórdão n.º 1.052/2012-Plenário, TC 004.871/2012-0, rel. Min. Marcos Bemquerer Costa, 2.5.2012.**

Corroborando esta situação, verificou-se que apenas uma licitante participou do certame licitatório, o que demonstra a restrição da competitividade, em desacordo com o artigo 3º da Lei nº 8.666/93.

Cabe lembrar que o Contrato nº 16/2016 foi pactuado entre o Instituto Nacional do Semiárido – INSA e a empresa Construtora Rocha Cavalcante Ltda – CNPJ Nº 09.323.098/0001-92, em 19/10/2016, no valor de R\$ 3.255.274,33, com vigência de 18/10/2016 a 17/08/2017, tendo, conforme diversos apontamentos deste relatório, tido repercussão no exercício 2017 da Unidade Prestadora de Contas.

Acrescente-se que a obra foi concluída, atendendo os parâmetros de qualidade especificados, excetuando-se a situação do percentual de CAP utilizado no CBUQ.

Causa

Considerando a competência do Diretor do INSA relativa ao planejamento, coordenação, direção e supervisão das atividades do Instituto, estabelecida no art. 16, inciso I de seu Regimento Interno, bem como a competência do Coordenador de Administração relacionada à coordenação coordenar as atividades meio do INSA, que correspondem às áreas de planejamento, licitação, orçamento, organização, gestão de pessoas, logística, suporte à informática, documentação e arquivo, administração financeira e contábil, prevista no artigo 10, inciso I, observa-se que o Diretor e o Coordenador de Administração do INSA não atuaram adequadamente, fato este que contribuiu para a restrição à competitividade em face de inclusão de cláusula com exigências de qualificação técnica desarrazoadas. Cabe citar que atenua a atuação do gestor o fato de a Unidade observar a boa prática de os processos administrativos serem submetidos à Consultoria Jurídica da União – AGU.



Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 187/2018/SEI-INSA, de 01º de agosto de 2018, o INSA apresentou a seguinte manifestação:

Convém informar que os primeiros movimentos para a execução da obra de implantação e pavimentação da via de acesso à sede da Estação Experimental do INSA foram iniciados em 2016, quando o INSA consultou o 1º Grupamento de Engenharia do Exército através do Ofício nº 2016-GAB/INSA (ANEXO 1) sobre a possibilidade desta instituição realizar a obra. Após reunião e análise dos projetos, o oficial engenheiro, manifestou-se através de contato telefônico com o INSA que os custos de mobilização de pessoal (tropa) e equipamentos, e a instalação de usina de asfalto incrementariam os custos da obra, frente aos valores apresentados no projeto, elevando os custos de uma obra de apenas 3,1 km. Estas afirmações podem ser constatadas no Ofício nº 13-COE/Comdo 1Gpt E (ANEXO 1).

A partir desse momento, o INSA passou a reunir os documentos necessários, especialmente o documento de referência para a contratação da obra. Novamente, a questão do tamanho diminuto da estrada (3,1 km) voltou à mesa de discussão no momento de definição da Capacidade Técnica Operacional a ser cobrada da empresa. Estávamos tratando de uma rodovia, embora de pequeno porte, mas com complexidade de obras rodoviárias de grande porte, por envolver elementos técnicos de terraplenagem, camadas de pavimentação (sub-base, base e revestimento asfáltico), bueiros e recuperação de barragens de terra. Exigir, como capacidade técnica operacional, apenas um percentual dos pequenos quantitativos previstos, permitiria a participação de empresas com experiência nos itens solicitados, mas não garantiria a contratação de empresa com experiência em implantação e pavimentação de rodovia. Uma empresa com experiência na construção de pátios de estacionamento, por exemplo, onde são necessárias obras de terraplenagem e pavimentação, poderia atender aos quantitativos exigidos sem, no entanto, comprovar experiência na construção de uma rodovia. Ademais, as quantidades mínimas definidas no documento de referência para a contratação da obra, citadas na auditoria como qualificação técnica desarrazoada, representariam um quantitativo de uma rodovia com extensão pouco maior que 5 km, ou seja, uma obra ainda de pequeno porte possibilitando que várias empresas com experiência em implantação e pavimentação pudessem participar do certame licitatório.

Conforme Acórdão TCU nº 1.052/2012 – Plenário, citado pela auditoria, o percentual máximo de 50% pode ser ultrapassado desde que a especificidade do objeto assim o recomende. Julgamos que as explicações apresentadas acima caracterizam essa natureza específica do objeto, mas reconhecemos que estas razões não foram devidamente explicitadas no processo administrativo da licitação.

Diante do exposto, entendemos que não houve restrição a competitividade devido à exigência da qualificação técnica, mas fica claro que a participação de apenas uma empresa no certame se deu devido às condições operacionais que beneficiaram fortemente uma empresa local que já operava na região com obras de natureza semelhante e, conseqüentemente, já com os custos de mobilização internalizados em outros contratos.

Análise do Controle Interno

Em sua manifestação, a Unidade não apresenta elementos novos que elidam a falha apontada, motivo pelo qual se mantém na íntegra a constatação.



Recomendações:

Recomendação 1: Adotar mecanismos de controle de revisão de editais relativos à contratação de obras e/ou serviços de engenharia de forma a definir critérios razoáveis de qualificação técnica profissional e operacional, evitando-se assim restrição à competitividade dos certames.

2.1.1.15 CONSTATAÇÃO**Superfaturamento no valor de R\$ 132.343,69 na execução da obra de construção de via de acesso à estação experimental do INSA.****Fato**

Por meio de inspeção física, a equipe de auditoria da CGU-R/PB, constatou superfaturamento no montante de R\$ 132.343,69 na execução da obra de construção da via de acesso à estação experimental contratada por meio da Concorrência nº 01/2016, conforme a seguir detalhado:

a) Superfaturamento no valor de R\$ 18.000,63, devido à execução a menor do item de serviço cerca de arame farpado na obra de construção de via de acesso à estação experimental do INSA.

Constatou a execução a menor do item de serviço “cerca c/8 fios arame farpado c/estaca madeira c/ 1,20m”, haja vista que foram medidos e pagos 4.019,00 m, correspondente a R\$ 77.044,23, mas foram executados 3.080,00 m, caracterizando o superfaturamento no valor de R\$ 18.000,63, conforme a seguir discriminado:

Tabela – Superfaturamento – Item de Serviço “cerca de arame”

DESCRIÇÃO DOS SERVIÇOS	UND	PREÇO UNITÁRIO (em R\$)	QUANT MEDIDA	QUANT EXECUTADA	DIFERENÇA (B)	Superfat. C = A x B (em R\$)
cerca c/8 fios arame farpado c/estaca madeira c/ 1,20m	m	19,17	4.019,00	3.080	939,00	18.000,63

Fonte: Boletins de Medição. Processos de Pagamentos. Medições CGU-R/PB.

Cumprir citar que as medições do referido serviço foram realizadas todas em 2017, tendo sido realizadas, conforme assinatura no Boletim de Medição, pelo Engenheiro Civil contratado:

Tabela – Pagamentos à empresa contratada

Nota Fiscal	Data Nota Fiscal	BM	Valor Nota Fiscal (em R\$)
40339	11/05/2017	3	14.377,50
40349	08/06/2017	4	9.585,00
40363	06/07/2017	5	53.081,73
		TOTAL	77.044,23

Fonte: Processos de pagamentos da Concorrência nº 01/2016.



b) Superfaturamento no valor de R\$ 65.577,94, devido à utilização de percentual de CAP no CBUQ inferior ao previsto nas especificações técnicas, projeto e orçamento, na obra de construção de via de acesso à estação experimental do INSA.

Constatou-se também que a taxa de Cimento Asfáltico de Petróleo - CAP no Concreto Betuminoso Usinado a Quente - CBUQ, atestada pelos relatórios emitidos pela entidade contratada pelo INSA, obteve um percentual médio de 5,1% (cinco vírgula um por cento), contrariando as especificações técnicas, projetos e orçamento, que previam a adoção de percentual de 6%, ocasionando, assim, superfaturamento de R\$ 65.577,94, conforme a seguir discriminado:

Tabela – Superfaturamento – Item de Serviço “Meio-fio”

DESCRIÇÃO DOS SERVIÇOS	UND	PREÇO UNITÁRIO (em R\$)	QUANT MEDIDA	QUANT EXECUTADA	DIFERENÇA (B)	Superfat. C = A x B (em R\$)
Fornecimento e transporte de cimento asfáltico CAP 50/60 para composição de CBUQ	t	2.259,75	193,47	164,45	29,02	65.577,94

Fonte: Boletins de Medição. Processos de Pagamentos. Medições CGU-R/PB.

Cabe esclarecer que a taxa de cimento asfáltico de petróleo, prevista nas especificações técnicas que compõem os anexos do edital do processo licitatório correspondente a 6% do peso do concreto betuminoso usinado a quente, ao ser reduzida para 5,1% implica numa redução na quantidade do CAP empregado no CBUQ correspondente a 15%, o que caracterizou o superfaturamento.

Cumprir citar que as medições do referido serviço foram realizadas todas em 2017, tendo sido realizadas, conforme assinatura no Boletim de Medição, pelo Engenheiro Civil contratado:

Tabela – Pagamentos à empresa contratada

Nota Fiscal	Data Nota Fiscal	BM	Valor Nota Fiscal (em R\$)
40339	11/05/2017	3	63.182,61
40349	08/06/2017	4	218.743,80
40363	06/07/2017	5	155.267,42
		TOTAL	437.193,83

Fonte: Processos de pagamentos da Concorrência nº 01/2016.

c) Superfaturamento, no valor de R\$ 48.765,12, devido à execução a menor do item de serviço meio-fio, na obra de construção de via de acesso à estação experimental do INSA.

Constatou-se ainda a execução a menor do item de serviço “meio-fio de concreto tipo MFC-03”, haja vista que foram medidos e pagos 5.188,24 m, correspondente a R\$ 249.035,52, mas foram executados 4.172,30 m, caracterizando o superfaturamento no valor de R\$ 48.765,12, conforme a seguir discriminado:

Tabela – Superfaturamento – Item de Serviço “Meio-fio”



DESCRIÇÃO DOS SERVIÇOS	UND	PREÇO UNITÁRIO (em R\$)	QUANT MEDIDA	QUANT EXECUTADA	DIFERENÇA (B)	Superfat. C = A x B (em R\$)
meio-fio de concreto tipo MFC-03	m	48,00	5.188,24	4.172,30	1.015,94	48.765,12

Fonte: Boletins de Medição. Processos de Pagamentos. Medições CGU-R/PB.

Cumprir citar que as medições do referido serviço foram realizadas todas em 2017, tendo sido realizadas, conforme assinatura no Boletim de Medição, pelo Engenheiro Civil contratado:

Tabela – Pagamentos à empresa contratada

Nota Fiscal	Data Nota Fiscal	BM	Valor Nota Fiscal (em R\$)
40349	08/06/2017	4	174.960,00
40363	06/07/2017	5	12.000,00
40413	01/12/2017	6	62.075,52
		TOTAL	249.035,52

Fonte: Processos de pagamentos da Concorrência nº 01/2016.

Assim, verifica-se que os mecanismos de controle do INSA falharam no acompanhamento de suas obras, permitindo o superfaturamento quantitativo pela execução a menor dos itens meio-fio e cerca, bem como superfaturamento qualitativo devido a execução de percentual de CAP em quantidade inferior à prevista nas especificações técnicas e planilha orçamentária, totalizando R\$ 132.343,69, apesar de a Unidade contar com dois engenheiros e uma entidade privada contratada para a fiscalização, no exercício 2017, apenas da obra de construção da via de acesso à estação experimental.

Acrescente-se que a obra foi concluída, atendendo os parâmetros de qualidade especificados, excetuando-se a situação do percentual de CAP utilizado no CBUQ.

Causa

Considerando a competência do Coordenador de Administração relacionada à coordenação das atividades meio do INSA, que correspondem às áreas de planejamento, licitação, orçamento, organização, gestão de pessoas, logística, suporte à informática, documentação e arquivo, administração financeira e contábil, prevista no artigo 10, inciso I, observa-se que o Coordenador de Administração não atuou adequadamente, fato este que contribuiu para o superfaturamento no valor de R\$ 132.343,69. Observa-se como atenuante que a Unidade observou quanto aos aditivos contratuais a prática de submetê-los à Consultoria Jurídica da União, bem como não aumentaram os valores pactuados no contrato.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 187/2018/SEI-INSA, de 01º de agosto de 2018, o INSA apresentou a seguinte manifestação:



Item a)

Esta constatação causou surpresa à direção do INSA. Neste sentido, foi convocada uma reunião com a equipe de fiscalização contratada para ciência e manifestação acerca do quantitativo executado de cerca de arame farpado.

Através da nota Técnica nº 01/2018 (ANEXO 2) a equipe de engenheiros emite o seguinte comentário transcrito abaixo:

“a equipe de engenharia abaixo assinada, acompanhada pelo fiscal administrativo substituto, esteve no local da obra e verificou que a quantidade de cercas executadas se aproxima dos valores apurados pela auditoria.”

Diante do exposto, solicitamos orientações objetivando corrigir os desvios cometidos.

Mediante o Ofício nº 210/2018/SEI-INSA, de 17 de agosto de 2018, o INSA apresentou os seguintes esclarecimentos adicionais:

Além das manifestações exarada por esta Unidade através do Ofício nº 187/2018/SEIINSA, de 01 de agosto de 2018, solicitamos a inclusão do conteúdo do Ofício nº 205/2018/SEIINSA (ANEXO 1) que trata de Abertura de procedimento administrativo para apuração de pagamentos feitos a maior a Construtora Rocha Cavalcante.

Por meio do Ofício nº 187/2018/SEI-INSA, de 01º de agosto de 2018, o INSA apresentou a seguinte manifestação:

Item b)

Esta constatação também causou surpresa à direção do INSA. Durante a reunião na Sede do INSA foi solicitada que a equipe de fiscalização contratada também se manifestasse acerca o percentual de CAP inferior aos das especificações técnicas.

Através da nota Técnica nº 01/2018 (ANEXO 2) a equipe de engenheiros emite o seguinte comentário transcrito abaixo:

“a equipe de engenharia abaixo assinada analisou os resultados dos ensaios do revestimento asfáltico e verificou que a quantidade de CAP 50/60 apurada confirma a informação apresentada pela auditoria, fato, infelizmente, não alertado pela fiscalização auxiliar executada pela ATECEL, responsável pelo controle tecnológico da obra.”

A Atecel, por sua vez, manifestou-se através de Parecer Técnico (ANEXO 3) atestando que o percentual de 5,1% de CAP atende a norma DNIT nº 031/2006-ES, que trata de revestimentos em CBUQ, e, portanto, garante a qualidade do revestimento asfáltico.

Mediante o Ofício nº 210/2018/SEI-INSA, de 17 de agosto de 2018, o INSA apresentou os seguintes esclarecimentos adicionais:



Além das manifestações exarada por esta Unidade através do Ofício nº 187/2018/SEIINSA, de 01 de agosto de 2018, solicitamos a inclusão do conteúdo do Ofício nº 205/2018/SEIINSA (ANEXO 1) que trata de Abertura de procedimento administrativo para apuração de pagamentos feitos a maior a Construtora Rocha Cavalcante.

Por meio do Ofício nº 187/2018/SEI-INSA, de 01º de agosto de 2018, o INSA apresentou a seguinte manifestação:

Item c)

Esta constatação também causou estranheza à direção do INSA. Na reunião foi solicitada que a equipe de fiscalização contratada que se manifestasse acerca do quantitativo de meio-fio.

Através da nota Técnica nº 01/2018 (ANEXO 2) a equipe de engenheiros emite o seguinte comentário transcrito abaixo:

“da mesma maneira que no item 2.1.1.15, a equipe de engenharia abaixo assinada, acompanhada pelo fiscal administrativo substituto, esteve no local da obra e verificou que a quantidade de meio fio executada aproxima-se dos valores apurados pela auditoria.”

Diante do exposto, solicitamos orientações objetivando corrigir os desvios cometidos.

Mediante o Ofício nº 210/2018/SEI-INSA, de 17 de agosto de 2018, o INSA apresentou os seguintes esclarecimentos adicionais:

Além das manifestações exarada por esta Unidade através do Ofício nº 187/2018/SEIINSA, de 01 de agosto de 2018, solicitamos a inclusão do conteúdo do Ofício nº 205/2018/SEIINSA (ANEXO 1) que trata de Abertura de procedimento administrativo para apuração de pagamentos feitos a maior a Construtora Rocha Cavalcante.

Análise do Controle Interno

A manifestação da Unidade não traz elementos novos que elidam as falhas apontadas nos itens “a” e “c”, motivo pelo qual se mantém na íntegra a constatação.

Quanto ao item “b”, a manifestação da Unidade não traz elementos novos que elidam as falhas apontadas, motivo pelo qual se mantém na íntegra a constatação, haja vista que o fato de atender qualitativamente as normas técnicas sobre percentual de CAP no CBUQ não exime a fiscalização de observar as especificações quantitativas utilizadas para fins de elaboração do orçamento e projetos aplicados na execução da obra.

Destaque-se que se tratava a planilha orçamentária apresentava item específico relativo ao fornecimento e transporte de cimento asfáltico, estimado em toneladas, e, assim, a utilização de percentual inferior ao orçado ocasionou a utilização de menor quantidade



de CAP, o que caracteriza o superfaturamento quantitativo, pois foi pago uma quantidade maior do que a efetivamente executada.

Acrescente-se que, em sua manifestação adicional, a Unidade demonstra iniciar a adoção de medidas para corrigir as falhas constatadas.

Recomendações:

Recomendação 1: Apurar a responsabilidade pelo pagamento referente ao superfaturamento no valor de R\$ 132.343,69.

Recomendação 2: Adotar as providências para ressarcimento atualizado ao Erário do valor de R\$ 132.343,69.

2.1.1.16 CONSTATAÇÃO

Dados divergentes das cotas do pavimento nos documentos da fiscalização, os quais podem indicar execução a menor de itens de serviços relacionados a movimento de terra, na obra de construção de via de acesso à estação experimental do INSA.

Fato

Da análise de documentos disponibilizados pelo INSA, referente à execução do contrato nº 16/2016, objeto da Concorrência nº 01/2016 (Processo SEI nº 01201.000016/2016-94), especificamente do arquivo contendo os “*As built*” das sessões de corte e aterro, relativo à contratação da implantação e pavimentação da via de acesso à sede da Estação Experimental do Instituto Nacional do Semiárido, no valor de R\$ 3.255.274,33, considerando-se também que nos documentos disponibilizados não consta memórias de cálculos dos volumes dos itens de serviço discriminados na tabela a seguir, observou-se divergência nos volumes que podem indicar um pagamento a maior do volume dos serviços conforme a seguir discriminado:

Tabela – Superfaturamento –

DESCRIÇÃO DOS SERVIÇOS	UND	PREÇO UNITÁRIO (em R\$)	QUANT MEDIDA	QUANT EXECUTADA	DIFERENÇA (B)
Esc., carga, mat. 1ª cat. Com DMT 2001 a 3000m (CB)	m3	10,00	36.587,38	25.398,07	11.189,31
Compactação de aterro 95% PN	m3	3,50	36.587,38	25.398,07	11.189,31

Fonte: Boletins de Medição. Processos de Pagamentos. Medições CGU-R/PB.

Esclareça-se que, para obtenção dos valores, foram efetuados levantamento de dados pela equipe de auditoria da CGU-R/PB, nos documentos disponibilizados pelo INSA, especialmente o *As Built* da obra, bem como memórias de cálculos dos volumes de movimento de terra, identificando-se a divergência dos valores registrados nos boletins de medição, ocasionando a divergência nos volumes apontados.



Cumprir citar que as medições do referido serviço foram realizadas todas em 2017, tendo sido realizadas, conforme assinatura no Boletim de Medição, pelo Engenheiro Civil contratado:

Tabela – Pagamentos à empresa contratada

Nota Fiscal	Data Nota Fiscal	BM	Valor Nota Fiscal (em R\$)
40339	11/05/2017	3	365.873,80
40349	08/06/2017	4	128.055,83
		TOTAL	493.929,63

Fonte: Processos de pagamentos da Concorrência nº 01/2016.

Cabe destacar que o INSA disponibilizou em sua manifestação novos documentos relativos às sessões de aterro, demonstrando-se fragilidades nos mecanismos de controle do INSA de acompanhamento de suas obras.

Causa

Considerando a competência do Diretor do INSA relativa ao planejamento, coordenação, direção e supervisão das atividades do Instituto, estabelecida no art. 16, inciso I de seu Regimento Interno, bem como a competência do Coordenador de Administração relacionada à coordenação coordenar as atividades meio do INSA, que correspondem às áreas de planejamento, licitação, orçamento, organização, gestão de pessoas, logística, suporte à informática, documentação e arquivo, administração financeira e contábil, prevista no artigo 10, inciso I, observa-se que o Diretor e o Coordenador de Administração do INSA não atuaram adequadamente, fato este que contribuiu para a existência de dados divergentes das cotas do pavimento nos documentos da fiscalização, podendo indicar divergência nos volumes de itens de serviços medidos, devido à execução a menor de itens de serviços relacionados a movimento de terra, na obra de construção de via de acesso à estação experimental do INSA.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 187/2018/SEI-INSA, de 01º de agosto de 2018, o INSA apresentou a seguinte manifestação:

Solicitada também a se manifestar a respeito dessa questão, a Atecel emitiu Parecer Técnico (ANEXO 3) onde atesta que os quantitativos efetivamente executados de Esc. carga e transporte de mat. 1ª cat. com DMT 2001 m a 3000m (CB) e Compactação de aterro 95% PN são exatamente aqueles medidos. A memória de cálculo e arquivos digitais necessárias a conferências estão disponibilizados através dos arquivos: ACAD-INSA-ANDAMENTO-09.03.dwg; ACAD-INSA-ANDAMENTO-09.03-FINAL.dwg; ACESSO INSA – VOLUMES GERAL – 0 a 149.xls.

Mediante o Ofício nº 210/2018/SEI-INSA, de 17 de agosto de 2018, o INSA apresentou os seguintes esclarecimentos adicionais:

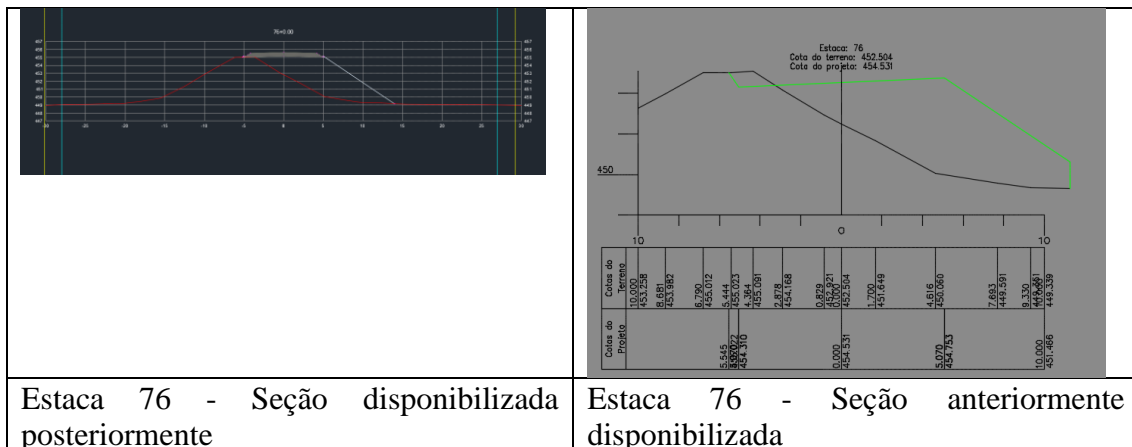


Além das manifestações exarada por esta Unidade através do Ofício nº 187/2018/SEI/INSA, de 01 de agosto de 2018, solicitamos a inclusão do conteúdo do Ofício nº 205/2018/SEI/INSA (ANEXO 1) que trata de Abertura de procedimento administrativo para apuração de pagamentos feitos a maior a Construtora Rocha Cavalcante e do Ofício nº 209/2018/SEI/INSA (ANEXO 2) que solicita explicações nas divergências nos arquivos “As built” e os enviados pela ATECEL, conforme constatação 2.1.1.18 em anexo.

Análise do Controle Interno

Da análise dos documentos disponibilizados pelo INSA, os quais foram encaminhados pela ATECEL, verifica-se que há divergências nos documentos anteriormente disponibilizados, especialmente nos arquivos gráficos que contém as cotas de terreno e projeto, o que impossibilita a análise definitiva, haja vista que não é possível que a equipe de auditoria da CGU realize inspeções físicas para realizar medições nas cotas dos aterros executados.

Cabe esclarecer que a equipe de auditoria procedeu a análise a partir das informações constantes no arquivo digital “INSA - Projeto As Built - Seções Transversais.dwg”, inicialmente disponibilizado pelo INSA, o qual indicava representar o *As built* das seções transversais executadas. Agora, em resposta à solicitação de auditoria final, o INSA apresenta novos arquivos com informações divergentes do primeiro arquivo disponibilizado. Observe-se como exemplo a seção gráfica representativa da Estaca 76 da estrada:



Neste ponto, verifica-se que há divergência superior a 1,00 m de altura na cota do pavimento, não sendo possível para a equipe da CGU verificar a cota real.

Em face desta situação, mantém-se a constatação, alterando-se a descrição sumária para “Dados divergentes das cotas do pavimento nos documentos da fiscalização, os quais podem indicar execução a menor de itens de serviços relacionados a movimento de terra, na obra de construção de via de acesso à estação experimental do INSA.”, devendo o INSA providenciar a verificação das informações divergentes e atestar as medidas corretas.

Acrescente-se que, em sua manifestação adicional, a Unidade demonstra iniciar a adoção de medidas para corrigir as falhas constatadas.



Recomendações:

Recomendação 1: Providenciar um levantamento topográfico da estrada de acesso à estação experimental, exceto pela ATECEL, de forma a identificar o correto volume de aterro executado na obra de construção de via de acesso à estação experimental.

2.1.2 RESULTADOS DA MISSÃO INSTITUCIONAL

2.1.2.1 CONSTATAÇÃO

Utilização inadequada dos indicadores PPACI e PPACN para fins de tomadas de decisões e avaliação da gestão.

Fato

Analisando-se os indicadores de desempenho Programas, Projetos e Ações de Cooperação Internacional – PPACI e Programas, Projetos e Ações de Cooperação Nacional - PPACN, utilizados como indicadores físicos operacionais pelo INSA, constatou-se que a administração da unidade tem utilizado de forma inadequada a fórmula de cálculo, o que projeta resultados distorcidos quanto à obtenção dos resultados e metas esperados e, conseqüentemente, conduz a tomadas de decisões equivocadas por parte da direção do INSA.

Inicialmente, cumpre detalhar conceitualmente o que se pretende aferir com tais indicadores: número de programas, projetos e ações desenvolvidas em parceria formal, no ano, com instituições internacionais e nacionais, respectivamente.

No relatório do Termo de Compromisso de Gestão, pactuado entre o INSA e o MCTIC, verifica-se os seguintes acordos de cooperação técnicas internacional e nacional acordados:

Acordos de Cooperação Técnica Internacional

- | |
|---|
| <p>1. Acordo de Cooperação FAO - INSA: O documento formaliza o Acordo de Cooperação entre as instituições, para implementação de uma Unidade de Coordenação de Projetos da FAO no Nordeste do Brasil, com ações relacionadas ao Desenvolvimento Territorial Sustentável, tendo como parâmetros a ciência, a tecnologia, a inovação, o uso racional do solo, água, bosques e florestas, mediante planejamento econômico, ambiental e social, manejo sustentável e de uso múltiplo, com ênfase na inclusão sócio produtiva das populações mais vulneráveis, tomando também em conta o conhecimento tradicional e a experiência exitosa de implantação da Unidade de Coordenação de Projetos da FAO na Região Sul do Brasil, no Paraná.</p> |
| <p>2. Acordo Geral de Cooperação Técnica IICA – INSA: o documento formaliza o Acordo de Cooperação Técnica entre as duas instituições, visando melhorar a capacidade da agricultura para diminuir e adaptar se às mudanças climáticas e utilizar melhor os recursos naturais.</p> |
| <p>3. Estratégias e Tecnologias para a Escassez de Água no Nordeste Brasileiro - Projeto BRAMAR: O Bramar é um projeto de pesquisa de cooperação bilateral Brasil- Alemanha, que objetiva melhorar a gestão integrada dos recursos hídricos no Semiárido do nordeste brasileiro. São investigados os papéis do reuso de água e da recarga gerenciada de aquíferos como elementos chave para as estratégias de desenvolvimento sustentável. O projeto também irá aumentar as oportunidades de contribuição dos institutos de pesquisa alemães e de empresas para o desenvolvimento do setor de recursos hídricos no Brasil. Os objetivos do projeto serão alcançados através das abordagens científica e tecnológica, que irão tratar da atual situação no Nordeste do Brasil, em termos de disponibilidade de águas superficiais e subterrâneas, oportunidades para reuso de águas residuárias nos setores agrícola, urbano e industrial. Além disso, será avaliado o impacto das mudanças climáticas e do desenvolvimento socioeconômico da região.</p> |

Fonte: Relatório do Termo de Compromisso de Gestão 2017 – INSA.



Acordos de Cooperação Técnica Nacional

1. Protocolo de Cooperação Técnica (2011). Vigência indeterminada. Protocolo de Cooperação Técnica que entre si celebram o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico – CNPq e o Instituto Nacional do Semiárido – INSA.
2. Acordo de Cooperação Técnico - Científica n° 01/2012; Termo aditivo com renovação automática de vigência. Acordo de Cooperação Técnico - Científica que entre si celebram o Instituto Nacional do Semiárido - INSA e a Universidade Estadual da Paraíba- UEPB, visando á conjugação de esforços na implementação de ações conjuntas para o desenvolvimento sustentável do Semiárido Brasileiro.
3. Acordo de Cooperação Técnica n° 02/2012; Termo aditivo com renovação automática de vigência. Acordo de Cooperação Técnica que entre si celebram o Instituto Nacional do Semiárido – INSA e a Fundação Universidade Estadual do Ceará - FUNECE, visando á conjugação de esforços na implementação de ações conjuntas para o desenvolvimento do Semiárido Brasileiro.
4. Acordo de Cooperação Técnico - Científica n° 03/2012; Termo aditivo com renovação automática de vigência. Acordo de Cooperação Técnico - Científica que entre si celebram o Instituto Nacional do Semiárido – INSA e a Universidade Federal de Campina Grande- UFCG, visando á conjugação de esforços na implementação de ações conjuntas para o desenvolvimento sustentável do Semiárido Brasileiro.
5. Acordo de Cooperação Técnica n° 10/2012. Acordo de Cooperação Técnica para implementação da Cooperação Geral SAIC/AJU n° 10200.09/0158-4, que entre si celebram o Instituto Nacional do Semiárido – INSA e a EMBRAPA, por intermédio de seu Centro Nacional de Pesquisa de Agroindústria Tropical, visando á conjugação de esforços na implementação de ações conjuntas de interesse da região semiárida brasileira.
6. Acordo de Cooperação Técnico – Científica n° 01/2013; Termo aditivo com renovação automática de vigência. Acordo de cooperação Técnico-científica que entre si celebram o Instituto Nacional do Semiárido – INSA e a Universidade Federal Rural do Semiárido - UFRS, visando a conjugação de esforços na implementação de ações conjuntas para o desenvolvimento sustentável do Semiárido do Brasil.
7. Acordo de Cooperação Técnico – Científica (2014); Termo aditivo com renovação automática de vigência. Acordo de Cooperação Técnico – Científica que entre si celebram o Observatório Nacional – ON/MCTI e o Instituto Nacional do Semiárido, com vistas ao desenvolvimento de projetos técnicos, científicos, de divulgação científica e de educação ambiental na região do Observatório Astronômico do sertão de Itaparica - OASI, instalado pelo ON no município de Itacuruba (PE), e em outras áreas de interesse mútuo. No termo aditivo, foi adicionada a promoção da Semana de Popularização da Ciência do Semiárido Brasileiro (SPCSB) e seus desdobramentos.
8. Acordo de Cooperação (2014). Acordo de Cooperação que entre si celebram o Instituto Nacional do Semiárido – INSA e o Centro Brasileiro de Pesquisas Físicas - CBPF, através do MCTI, visando estimular, facilitar e concluir as atividades de importação do INSA.
9. Acordo de Cooperação Técnico – Científica n° 01/2015. Acordo de Cooperação Técnico-científica que entre si celebram o Instituto Nacional do Semiárido – INSA e Universidade Estadual de Feira de Santana - UEFS, visando a conjugação de esforços na implementação de ações conjuntas para o desenvolvimento sustentável do Semiárido brasileiro.
10. Acordo de Cooperação Técnico - Científica 01/2016. Acordo de Cooperação Técnico - Científica e acadêmica que entre si celebram o Centro de Ensino Superior e Desenvolvimento - CESED e o Instituto Nacional do Semiárido – INSA, com vistas ao desenvolvimento de pesquisa, ciência e tecnologia, extensão universitária e nas demais áreas que sejam identificadas como de mútuo interesse das partes, bem como a promoção de cursos, seminários, estágios para alunos, atividades de extensão capacitação, intercâmbio e treinamento de recursos humanos.
11. Acordo de Cooperação Técnica no 02/2016. Acordo de Cooperação Técnica que entre si celebram o Instituto Nacional do Semiárido – INSA e o Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia da Paraíba – IFPB, visando a conjugação de esforços na implementação de ações conjuntas de interesse da região do semiárido.
12. Protocolo de Intenções n°. 01/2017 - Protocolo de Intenções que entre si celebram o Instituto Nacional do Semiárido – INSA e a Universidade Federal da Paraíba-UFPB, com o fito de futura formalização de cooperação técnicocientífica entre as partes para desenvolvimento de atividades, programas e projetos de pesquisa e extensão, formações e intercambio de recursos humanos e instalação de laboratórios de caráter multiusuário com cessão de equipamentos e infraestrutura, visando à geração de transferência de tecnologias e informações que promovam o desenvolvimento econômico, social e ambiental da região do semiárido.



Acordos de Cooperação Técnica Nacional

13. Acordo de Cooperação Técnico - Científica nº. 02/2017 - Acordo de Cooperação Técnico – Científica que entre si celebram o Instituto Nacional do Semiárido e a Associação Brasileira de Apoio Cannabis Esperança , para desenvolvimento de atividades, programas e projetos de pesquisa e extensão, formação e intercâmbio de recursos humanos e instalação de laboratórios de caráter multiusuário com cessão de uso de equipamentos e infraestrutura, visando à geração e transferência de tecnologias e informações que promovam o desenvolvimento econômico, social e ambiental da região semiárida brasileira.
14. Acordo de Cooperação Técnico - Científica nº. 03/2017 - Acordo de Cooperação Técnico – Científica que entre si celebram o Instituto Nacional do Semiárido e o PATAAC , para desenvolvimento de atividades, programas e projetos de pesquisa e extensão, formação e intercâmbio de recursos humanos, com cessão de uso de equipamentos e infraestrutura, visando à geração e difusão de tecnologias e informações que promovam o desenvolvimento econômico, social e ambiental da região semiárida.
15. Acordo de Cooperação Técnico - Científica nº. 04/2017 - Acordo de Cooperação Técnico – Científica que entre si celebram o Instituto Nacional do Semiárido e a Universidade Federal de Pernambuco , para desenvolvimento de atividades, programas e projetos de pesquisa e extensão, formação e intercâmbio de recursos humanos e instalação de laboratórios de caráter multiusuário com cessão de uso de equipamentos e infraestrutura, visando à geração e transferência de tecnologias e informações que promovam o desenvolvimento econômico, social e ambiental da região semiárida.
16. Convênio de assistência técnica e financeira que entre si celebram o Banco do Nordeste do Brasil S/A - BNB, a Fundação de Desenvolvimento da Pesquisa - FUNDEP, e o Instituto Nacional do Semiárido - INSA , para a realização do projeto de pesquisa “Segurança forrageira e produção madeireira em bases agroecológicas no semiárido brasileiro”.
17. Convênio que entre si celebram a Financiadora de Estudos e Projetos – FINEP, a Fundação de Desenvolvimento da Pesquisa - FUNDEP e o Instituto Nacional do Semiárido - INSA (Convênio Nº 01.13.0345.00) para a realização do projeto de pesquisa “SIMSAB – Sistema de Monitoramento dos Núcleos de Desertificação do Semiárido Brasileiro”.
18. Convênio que entre si celebram a Financiadora de Estudos e Projetos – FINEP, a Associação Técnico Científica Ernesto Luiz de Oliveira Junior - ATECEL e o Instituto Nacional do Semiárido - INSA (Convênio Nº 01.10.0208.04) para a realização do projeto “ADSSAB - Ações de CT&I para o desenvolvimento sustentável do semiárido brasileiro”.
19. Projeto Coleções científicas no MCTI: consolidação, expansão e integração (COLMCTI). Projeto financiado pela FINEP (Convênio Nº 01.14.0118.00). Conveniente: FADESP; executor: MPEG; instituições parceiras: MAST, INPA e INSA.

Fonte: Relatório do Termo de Compromisso de Gestão 2017 – INSA.

Da leitura do relatório do termo de compromisso de gestão, observa-se que a UPC não detalha a realização das atividades vinculadas a cada acordo de cooperação ou instrumento similar pactuado, resumindo-se apenas a cita-los e informar sobre a continuidade de sua vigência.

Diante disso, requereu-se ao INSA disponibilizar cópias digitalizadas dos documentos que comprovassem as ações desenvolvidas relacionadas aos acordos considerados para fins dos cálculos dos indicadores PPACI e PPACN, em 2017, tendo sido apresentada a seguinte resposta:

PPACI

Conforme informado no Relatório TCG 2017, as Cooperações Internacionais com o IICA e a FAO não registraram atividades no ano 2017. Para a terceira ação de cooperação internacional, identificada como BRAMMAR, um arquivo pdf está disponível como parte da comprovação das ações desenvolvidas no âmbito da parceria. Para fins de avaliação institucional, informamos que o MCTIC não solicita informações detalhadas sobre o andamento das cooperações internacionais.



PPACN

Os termos de cooperação nacional são os instrumentos jurídicos que permitem a realização das atividades em parceria, para possibilitar o uso compartilhado dos recursos materiais e humanos das instituições envolvidas. Por esta razão, tais instrumentos são mantidos válidos para induzirem novas iniciativas dos pesquisadores do INSA e das instituições parceiras.

Inicialmente, a parceria se concretizava através da assinatura do termo de cooperação técnica, apenas. Recentemente, foram exigidos planos de trabalho específicos para estabelecimento de novos termos de cooperação, nos quais estão detalhados objetivos, metas e compromissos das partes. O próximo passo será exigir relatórios anuais dos resultados alcançados, permitindo assim avaliar a efetividade da parceria, de modo a indicar o encerramento, prorrogação ou expansão de objetivos. Sem um documento síntese que relate as ações desenvolvidas na parceria, algumas ações se materializam em artigos publicados, eventos organizados, processos e técnicas desenvolvidos, participação em teses e dissertações, entre outras. Para fins de avaliação institucional, informamos que o MCTIC não solicita informações detalhadas sobre o andamento das cooperações nacionais.

Deste modo, verifica-se que não foram realizadas ações relacionadas a dois dos Acordos de Cooperação Técnica Internacional, em 2017. No entanto, estes foram considerados para fins de cálculo do PPACI, o que se demonstra inadequado, haja vista que não representa satisfatoriamente o desenvolvimento e monitoramento dos referidos instrumentos no exercício, podendo levar a tomadas de decisões equivocadas.

Acrescente-se que a situação dos acordos de cooperação técnica nacionais demonstra ser mais grave, haja vista que inexistente monitoramento das ações desenvolvidas pelo INSA relacionadas a cada instrumento pactuado.

Por fim, cumpre citar que o INSA incluiu como acordos de cooperação técnica nacional, outros instrumentos, como alguns convênios, os quais não se enquadram no conceito de acordo de cooperação técnica, e sim como instrumento jurídico formalizado entre órgãos e entidades da Administração Pública ou entre estes e entidades privadas sem fins lucrativos, com o objetivo de firmar interesse na mútua cooperação técnica, visando à execução de programas de trabalho, projeto/atividade ou evento de interesse recíproco, da qual não decorra obrigação de repasse de recursos entre os partícipes, a exemplo da inclusão dos convênios com o FINEP e BNB. Destarte, faz-se necessária a revisão e adequação do cálculo dos referidos indicadores no Relatório de Gestão da unidade.

Causa

Considerando a competência do Diretor do INSA relativa ao planejamento, coordenação, direção e supervisão das atividades do Instituto, estabelecida no art. 16, inciso I de seu Regimento Interno, observa-se que o Diretor do INSA não atuou adequadamente em sua missão de supervisionar as atividades, fato este que contribuiu para a utilização



inadequada dos indicadores PPACI e PPACN para fins de tomadas de decisões e avaliação da gestão.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 211/2018/SEI-INSA, de 17 de agosto de 2018, o INSA apresentou a seguinte manifestação:

*Por definição do MCTIC, os indicadores PPACI e PPACN correspondem a um número inteiro, que seria o **total de Programas, Projetos e Ações desenvolvidos em parceria formal** entre o Insa e instituições internacionais e nacionais, no ano, respectivamente.*

Para fins de comprovação, o ministério solicita apenas que seja apresentada uma lista com o nome das instituições. Para reformular os indicadores ou a maneira de verifica-los, será necessária a atuação do MCTIC, responsável pelo sistema de avaliação.

Além dos acordos de cooperação técnico-científica (a maioria), outros instrumentos de parceria como contratos, convênios, projetos e protocolos de intenções que envolvam o Insa e outras instituições são contabilizados, por orientação do próprio ministério. Cabe ressaltar que deverão ser mencionados nesse indicador, não apenas as novas parcerias do ano corrente, mas todas as que estejam vigentes no período.

Em termos de formalização, o Insa considera, para fins de comprovação, as publicações dos extratos no Diário Oficial da União (DOU).

A realização de ações dentro de cada acordo, projeto ou convênio não depende exclusivamente do Insa, mas também da instituição parceira. De nossa parte, procuramos assegurar o cumprimento daquilo que nos propusemos. Por exemplo, no caso da cooperação com a FAO, no que diz respeito a implementação da unidade para coordenação de projetos no nordeste, com ações relacionadas ao desenvolvimento territorial sustentável, o Insa gerou as condições para criação desse escritório em sua sede, porém a FAO não iniciou seus trabalhos.

No que concerne à afirmação da inclusão dos convênios com o FINEP e BNB não se enquadram no conceito, vejamos a definição do indicador PPACN - Programas, Projetos e Ações de Cooperação Nacional.

$$PPACN = NPPACN$$

Unidade: Número, sem casa decimal

NPPACN = N°. de Programas, Projetos e Ações desenvolvidos em parceria formal com instituições nacionais, no ano. Apresentar lista com o nome das instituições.

Obs: Considerar apenas os Programas, Projetos e Ações desenvolvidos em parceria formal com instituições nacionais, ou seja, que estejam em desenvolvimento efetivo. Como documento institucional/formal entendem-se,



também, cartas, memorandos e similares assinados e acolhidos pelos dirigentes da instituição nacional.

Conforme mencionado, o Insa opta por manter seus instrumentos jurídicos de parceria válidos para que, de forma célere, possa iniciar, dar continuidade ou executar novas ações de pesquisa, formação e difusão, dentre outras, em suas diferentes áreas de atuação, e que sejam de interesse mútuo. Havendo interesse de potenciais parceiros em compartilhar, principalmente, nossa infraestrutura de pesquisa, o fato de já existir a parceria interinstitucional formalizada agiliza o processo e fortalece o Insa naquilo que ele é mais carente, recursos humanos, tornando possível assim viabilizar o desenvolvimento das pesquisas de interesse institucional.

Visando melhorar nosso controle e incluir em nossos relatórios TCG, diversas ações desenvolvidas em parceria, mas que, por diversos fatores, acabam não constando nesse documento, o Insa tem construído planos de trabalho, específicos de cada área de atuação, detalhados objetivos, metas e compromissos das partes. Uma vez que estes planos sejam finalizados, deverão ser apresentados os relatórios contendo os resultados e produtos gerados, permitindo assim avaliar a efetividade da parceria. Atualmente, muitos dos produtos gerados pelas parcerias são apresentados em outros indicadores, como participação em bancas, artigos publicados, palestras, mesas redondas, dentre outros.

Em síntese, os indicadores PPACI e PPACN apontam a existência das parcerias formais entre o INSA e outras instituições, cabendo à diversos outros indicadores a avaliação das ações de fato desenvolvidas, conforme comentado.

Análise do Controle Interno

A manifestação da UPC não traz elementos novos que elidam as falhas apontadas, motivo pelo qual se mantém na íntegra a constatação.

Recomendações:

Recomendação 1: Reformular em conjunto com o MCTIC os indicadores PPACI e PPACN de forma a contemplar os requisitos de qualidade relativos às informações sobre os acordos de cooperação internacional e nacional, não se limitando ao simples cômputo do número absoluto de acordos vigentes, de forma a refletir objetiva e completa as ações realizadas e produtos gerados a partir da existência dos referidos acordos.

2.1.2.2 CONSTATAÇÃO

Não atendimento aos critérios de completude, utilidade, comparabilidade, confiabilidade, acessibilidade e economicidade dos indicadores de desempenho que fazem parte do Termo de Compromisso de Gestão 2017 - TCG 2017, assinado entre o INSA e o MCTI.

Fato

Selecionou-se para análise e avaliação os indicadores IGPUB, PPACI, PPACN, PPBD, ETICO e PcTD, cujas descrições encontram-se no quadro a seguir, ressaltando-se que a UPC utiliza 19 indicadores de desempenho:



Indicadores de desempenho analisados pela CGU-R/PB

Área de Gestão	Tipo	Indicador	Fórmula de Cálculo
Físicos Operacionais	Eficiência e Efetividade	IGPUB - Índice Geral de Publicações	$IGPUB = NGPB / TNSEpesqm$ Unidade: Número de publicações por técnico (2 casas decimais) $NGPB = (\text{N}^\circ. \text{ de artigos publicados em periódico com ISSN indexado no SCI ou em outro banco de dados}) + (\text{N}^\circ. \text{ de artigos publicados em revista de divulgação científica nacional ou internacional}) + (\text{N}^\circ. \text{ de artigos completos publicados em congresso nacional ou internacional}) + (\text{N}^\circ. \text{ de capítulo de livros}), \text{ no ano.}$ $TNSEpesqm = \sum \text{ dos Técnicos de Nível Superior vinculados diretamente à pesquisa (pesquisadores, tecnologistas e bolsistas com, no mínimo, nível de mestrado), com doze ou mais meses de atuação na Unidade de Pesquisa/MCTIC completados ou a completar na vigência do TCG.}$ Obs: Considerar somente as publicações e textos efetivamente publicados no período. Resumos expandidos não devem ser incluídos.
Físicos Operacionais	Eficiência e Efetividade	PPACI - Programas, Projetos e Ações de Cooperação Internacional	$PPACI = NPPACI$ Unidade: Número, sem casa decimal $NPPACI = \text{N}^\circ. \text{ de Programas, Projetos e Ações desenvolvidos em parceria formal com instituições internacionais, no ano. Apresentar lista com o nome das instituições.}$ Obs: Considerar apenas os Programas, Projetos e Ações desenvolvidos em parceria formal com instituições internacionais, ou seja, que estejam em desenvolvimento efetivo. Como documento institucional/formal entendem-se, também, cartas, memorandos e similares assinados e acolhidos pelos dirigentes da instituição internacional.
Físicos Operacionais	Eficiência e Efetividade	PPACN - Programas, Projetos e Ações de Cooperação Nacional	$PPACN = NPPACN$ Unidade: Número, sem casa decimal $NPPACN = \text{N}^\circ. \text{ de Programas, Projetos e Ações desenvolvidos em parceria formal com instituições nacionais, no ano. Apresentar lista com o nome das instituições.}$ Obs: Idem ao PPACI
Físicos Operacionais	Eficiência e Efetividade	PPBD - Projetos de Pesquisa Básica Desenvolvidos	$PPBD = PROJ / TNSEpesq$ Unidade: Número, com 2 casas decimais $PROJ = \text{N}^\circ. \text{ total de projetos desenvolvidos no ano}$



Área de Gestão	Tipo	Indicador	Fórmula de Cálculo
			<p>TNSEpesq = \sum dos Técnicos de Nível Superior vinculados diretamente à pesquisa (pesquisadores, tecnologistas e bolsistas), com doze ou mais meses de atuação na Unidade de Pesquisa/MCTIC completados ou a completar na vigência do TCG.</p> <p>Obs: Em projetos de longa duração ou linhas de pesquisa, devem ser computadas, para efeito de cálculo, as etapas previstas/realizadas de execução nesta pactuação, as quais serão listadas quando da apresentação do Relatório Anual do TCG.</p>
Físicos Operacionais	Eficiência e Efetividade	ETCO – Eventos Técnico-Científicos Organizados	<p>ETCO = $(NC \times 3) + (NCS \times P) / NTE$ Unidade: Número, com 2 casas decimais P = Peso (até 20 horas = 1; de 20-40 horas = 2; mais de 40 horas = 3) NC = N°. de Congressos x P NCS = N°. de Cursos, Seminários Simpósios x P NTE = Número total de eventos</p>
Físicos Operacionais		PcTD – Índice de Processos e Técnicas Desenvolvidos	<p>PcTD = $NPTD / TNSEpesqm$ Unidade: N°. de processos e técnicas por técnico, com duas casas decimais. NPTD = N°. total de processos, protótipos, softwares e técnicas desenvolvidos no ano, medidos pelo n° de relatórios finais produzidos. TNSEpesqm = \sum dos Técnicos de Nível Superior vinculados diretamente à pesquisa (pesquisadores, tecnologistas e bolsistas com, no mínimo, nível de mestrado), com doze ou mais meses de atuação na Unidade de Pesquisa/MCTIC completados ou a completar na vigência do TCG. Obs: Os técnicos deverão ser listados, em anexo, com seus respectivos cargos/funções. Exclui-se, neste indicador, o estágio de homologação do processo, protótipo, software ou técnica que, em algumas UPs, se segue à conclusão do trabalho. Tal estágio poderá, eventualmente, constituir-se em indicador específico da UP.</p>

Fonte: Relatório de gestão. Termo de Compromisso de Gestão – TCG. Relatório do TCG. 2017.

Para tanto, foi realizada análise das informações contidas no Relatório de Gestão da unidade, do Termo de Compromisso de Gestão pactuado entre o MCTI e o INSA, bem como do relatório do termo de compromisso, relativos ao exercício 2017, as quais se encontram detalhadas em papéis de trabalho elaborados pela equipe de auditoria.

A partir desta análise inicial, foi requerida por meio de Solicitações de Auditoria a apresentação de informações e documentos complementares que subsidiassem a opinião da equipe de auditoria sobre a completude, utilidade, comparabilidade, confiabilidade,



acessibilidade e economicidade, tendo sido constatadas situações de desconformidades, registradas em apontamentos específicos deste relatório.

Entre as conclusões da CGU-R/PB, destacam-se as seguintes:

- a) Ausência de metodologia para estabelecimentos das metas associadas aos indicadores;
- b) Não comprovação de quais objetivos se deseja medir;
- c) Fragilidade dos documentos que comprovam as ações realizadas;
- d) Inexistência de avaliação da economicidade;
- e) Fragilidade das informações que relacionam o produto gerado à atuação do INSA.

Além disso, verificou-se que os seis indicadores de desempenho avaliados, de acordo com análise da equipe de auditoria da CGU-R/PB atenderam aos seguintes critérios:

Indicadores de desempenho analisados pela equipe de auditoria da CGU-R/PB

Indicador	Compleitude	Utilidade	Comparabilidade	Confiabilidade	Acessibilidade	Economicidade
IGPUB - Índice Geral de Publicações	X	X	X	X	X	
PPACI - Programas, Projetos e Ações de Cooperação Internacional	X					
PPACN - Programas, Projetos e Ações de Cooperação Nacional	X					
PPBD - Projetos de Pesquisa Básica Desenvolvidos	X	X	X	X	X	
ETCO - Eventos Técnico-Científicos Organizados		X			X	
PcTD - Índice de Processos e Técnicas Desenvolvidos		X	X			

Fonte: Relatório de Gestão. Termo de Compromisso de Gestão – TCG. Relatório do TCG. 2017.

Esta análise foi consubstanciada nas informações apresentadas pela unidade em resposta às Solicitações de Auditoria, as quais disponibilizaram documentos e informações adicionais que demonstraram fragilidades nos indicadores de desempenho que não atenderam aos critérios estabelecidos, os quais foram assim definidos: a) Compleitude (capacidade de representar, com a maior proximidade possível, a situação que a UPC pretende medir); b) Utilidade (capacidade para retroalimentar o processo de tomada de decisão gerencial, e de refletir os resultados das intervenções efetuadas na gestão); c) Comparabilidade (capacidade de proporcionar medição da situação pretendida ao longo do tempo, por intermédio de séries históricas; estabilidade); d) Confiabilidade (confiabilidade das fontes dos dados utilizados para o cálculo do indicador, avaliando, principalmente, se a metodologia escolhida para a coleta, processamento e divulgação é transparente e reaplicável por outros agentes, internos ou externos à unidade); e) Acessibilidade (facilidade de obtenção dos dados, elaboração do indicador e de



compreensão dos resultados pelo público em geral); f) Economicidade (razoabilidade dos custos de obtenção do indicador em relação aos benefícios para a melhoria da gestão da unidade).

Diante do exposto, faz-se necessário uma reavaliação da unidade para melhoria de seus indicadores de desempenho, especialmente no tocante ao critério de economicidade, haja vista que a própria unidade reconheceu não haver custos relacionados ao atingimento dos indicadores.

Selecionou-se para análise e avaliação os indicadores IGPUB, PPACI, PPACN, PPBD, ETCO e PcTD, cujas descrições encontram-se no quadro a seguir, ressaltando-se que a UPC utiliza 19 indicadores de desempenho:

Indicadores de desempenho analisados pela CGU-R/PB

Área de Gestão	Tipo	Indicador	Fórmula de Cálculo
Físicos Operacionais	Eficiência e Efetividade	IGPUB - Índice Geral de Publicações	$\text{IGPUB} = \text{NGPB} / \text{TNSEpesqm}$ <p>Unidade: Número de publicações por técnico (2 casas decimais)</p> $\text{NGPB} = (\text{N}^\circ. \text{ de artigos publicados em periódico com ISSN indexado no SCI ou em outro banco de dados}) + (\text{N}^\circ. \text{ de artigos publicados em revista de divulgação científica nacional ou internacional}) + (\text{N}^\circ. \text{ de artigos completos publicados em congresso nacional ou internacional}) + (\text{N}^\circ. \text{ de capítulo de livros}), \text{ no ano.}$ $\text{TNSEpesqm} = \sum \text{ dos Técnicos de Nível Superior vinculados diretamente à pesquisa (pesquisadores, tecnologistas e bolsistas com, no mínimo, nível de mestrado), com doze ou mais meses de atuação na Unidade de Pesquisa/MCTIC completados ou a completar na vigência do TCG.}$ <p>Obs: Considerar somente as publicações e textos efetivamente publicados no período. Resumos expandidos não devem ser incluídos.</p>
Físicos Operacionais	Eficiência e Efetividade	PPACI - Programas, Projetos e Ações de Cooperação Internacional	$\text{PPACI} = \text{NPPACI}$ <p>Unidade: Número, sem casa decimal</p> $\text{NPPACI} = \text{N}^\circ. \text{ de Programas, Projetos e Ações desenvolvidos em parceria formal com instituições internacionais, no ano. Apresentar lista com o nome das instituições.}$ <p>Obs: Considerar apenas os Programas, Projetos e Ações desenvolvidos em parceria formal com instituições internacionais, ou seja, que estejam em desenvolvimento efetivo. Como documento institucional/formal entendem-se, também, cartas, memorandos e similares assinados e acolhidos pelos dirigentes da instituição internacional.</p>



Área de Gestão	Tipo	Indicador	Fórmula de Cálculo
Físicos Operacionais	Eficiência e Efetividade	PPACN - Programas, Projetos e Ações de Cooperação Nacional	<p>PPACN = NPPACN</p> <p>Unidade: Número, sem casa decimal NPPACN = N°. de Programas, Projetos e Ações desenvolvidos em parceria formal com instituições nacionais, no ano. Apresentar lista com o nome das instituições.</p> <p>Obs: Idem ao PPACI</p>
Físicos Operacionais	Eficiência e Efetividade	PPBD – Projetos de Pesquisa Básica Desenvolvidos	<p>PPBD = PROJ / TNSEpesq</p> <p>Unidade: Número, com 2 casas decimais</p> <p>PROJ = N°. total de projetos desenvolvidos no ano</p> <p>TNSEpesq = \sum dos Técnicos de Nível Superior vinculados diretamente à pesquisa (pesquisadores, tecnologistas e bolsistas), com doze ou mais meses de atuação na Unidade de Pesquisa/MCTIC completados ou a completar na vigência do TCG.</p> <p>Obs: Em projetos de longa duração ou linhas de pesquisa, devem ser computadas, para efeito de cálculo, as etapas previstas/realizadas de execução nesta pactuação, as quais serão listadas quando da apresentação do Relatório Anual do TCG.</p>
Físicos Operacionais	Eficiência e Efetividade	ETCO – Eventos Técnico-Científicos Organizados	<p>ETCO = (NC x 3) + (NCS x P) / NTE</p> <p>Unidade: Número, com 2 casas decimais</p> <p>P = Peso (até 20 horas = 1; de 20-40 horas = 2; mais de 40 horas = 3)</p> <p>NC = N°. de Congressos x P</p> <p>NCS = N°. de Cursos, Seminários Simpósios x P</p> <p>NTE = Número total de eventos</p>
Físicos Operacionais		PcTD – Índice de Processos e Técnicas Desenvolvidos	<p>PcTD = NPTD / TNSEpesqm</p> <p>Unidade: N°. de processos e técnicas por técnico, com duas casas decimais.</p> <p>NPTD = N°. total de processos, protótipos, softwares e técnicas desenvolvidos no ano, medidos pelo n° de relatórios finais produzidos.</p> <p>TNSEpesqm = \sum dos Técnicos de Nível Superior vinculados diretamente à pesquisa (pesquisadores, tecnologistas e bolsistas com, no mínimo, nível de mestrado), com doze ou mais meses de atuação na Unidade de Pesquisa/MCTIC completados ou a completar na vigência do TCG.</p> <p>Obs: Os técnicos deverão ser listados, em anexo, com seus respectivos cargos/funções. Exclui-se, neste indicador, o estágio de homologação</p>



Área de Gestão	Tipo	Indicador	Fórmula de Cálculo
			do processo, protótipo, software ou técnica que, em algumas UPs, se segue à conclusão do trabalho. Tal estágio poderá, eventualmente, constituir-se em indicador específico da UP.

Fonte: Relatório de gestão. Termo de Compromisso de Gestão – TCG. Relatório do TCG. 2017.

Para tanto, foi realizada análise das informações contidas no Relatório de Gestão da unidade, do Termo de Compromisso de Gestão pactuado entre o MCTI e o INSA, bem como do relatório do termo de compromisso, relativos ao exercício 2017, as quais se encontram detalhadas em papéis de trabalho elaborados pela equipe de auditoria.

A partir desta análise inicial, foi requerida por meio de Solicitações de Auditoria a apresentação de informações e documentos complementares que subsidiassem a opinião da equipe de auditoria sobre a completude, utilidade, comparabilidade, confiabilidade, acessibilidade e economicidade, tendo sido constatadas situações de desconformidades, registradas em apontamentos específicos deste relatório.

Entre as conclusões da CGU-R/PB, destacam-se as seguintes:

- a) Ausência de metodologia para estabelecimentos das metas associadas aos indicadores;
- b) Não comprovação de quais objetivos se deseja medir;
- c) Fragilidade dos documentos que comprovam as ações realizadas;
- d) Inexistência de avaliação da economicidade;
- e) Fragilidade das informações que relacionam o produto gerado à atuação do INSA.

Além disso, verificou-se que os seis indicadores de desempenho avaliados, de acordo com análise da equipe de auditoria da CGU-R/PB atenderam aos seguintes critérios:

Indicadores de desempenho analisados pela equipe de auditoria da CGU-R/PB

Indicador	Completude	Utilidade	Comparabilidade	Confiabilidade	Acessibilidade	Economicidade
IGPUB - Índice Geral de Publicações	x	x	x	x	x	
PPACI - Programas, Projetos e Ações de Cooperação Internacional	x					
PPACN - Programas, Projetos e Ações de Cooperação Nacional	x					
PPBD - Projetos de Pesquisa Básica Desenvolvidos	x	x	x	x	x	
ETCO - Eventos Técnico-Científicos Organizados		x			x	
PcTD - Índice de Processos e Técnicas Desenvolvidos		x	x			



Esta análise foi consubstanciada nas informações apresentadas pela unidade em resposta às Solicitações de Auditoria, as quais disponibilizaram documentos e informações adicionais que demonstraram fragilidades nos indicadores de desempenho que não atenderam aos critérios estabelecidos, os quais foram assim definidos: a) Completude (capacidade de representar, com a maior proximidade possível, a situação que a UPC pretende medir); b) Utilidade (capacidade para retroalimentar o processo de tomada de decisão gerencial, e de refletir os resultados das intervenções efetuadas na gestão); c) Comparabilidade (capacidade de proporcionar medição da situação pretendida ao longo do tempo, por intermédio de séries históricas; estabilidade); d) Confiabilidade (confiabilidade das fontes dos dados utilizados para o cálculo do indicador, avaliando, principalmente, se a metodologia escolhida para a coleta, processamento e divulgação é transparente e reaplicável por outros agentes, internos ou externos à unidade); e) Acessibilidade (facilidade de obtenção dos dados, elaboração do indicador e de compreensão dos resultados pelo público em geral); f) Economicidade (razoabilidade dos custos de obtenção do indicador em relação aos benefícios para a melhoria da gestão da unidade).

Diante do exposto, faz-se necessário uma reavaliação da unidade para melhoria de seus indicadores de desempenho, especialmente no tocante ao critério de economicidade, haja vista que a própria unidade reconheceu não haver custos relacionados ao atingimento dos indicadores.

Causa

Considerando a competência do Diretor do INSA relativa ao planejamento, coordenação, direção e supervisão das atividades do Instituto, estabelecida no art. 16, inciso I de seu Regimento Interno, observa-se que o Diretor do INSA não atuou adequadamente em sua missão de supervisionar as atividades, fato este que contribuiu para o não atendimento aos critérios de completude, utilidade, comparabilidade, confiabilidade, acessibilidade e economicidade dos indicadores de desempenho que fazem parte do Termo de Compromisso de Gestão 2017 - TCG 2017, assinado entre o INSA e o MCTI.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 211/2018/SEI-INSA, de 17 de agosto de 2018, o INSA apresentou a seguinte manifestação:

COMENTÁRIO

Por se tratar de um procedimento de avaliação de desempenho institucional concebido e aplicado pelo MCTIC, a grande maioria dos indicadores foi definida por este Ministério. Consultado pelo INSA através do Ofício nº 74/2018/SEI-INSA (SEI nº 2935013) acerca de normativos que disciplinaram a concepção e monitoramento dos indicadores, o MCTIC exarou o Memorando nº 5023/2018/SEI-MCTIC (SEI nº 2946959) detalhando a sistemática levada a cabo



durante a análise dos resultados materializados pelos indicadores. Como conclusão, o MCTIC assim se pronunciou:

“8. Tendo em vista toda esta sistemática, o MCTIC até o momento, considerou não ser necessário a elaboração de um normativo específico para implementação e monitoramento de indicadores, embora oriente as suas Unidades de Pesquisa, sempre que necessário, por suas equipes técnicas. Igual consideração vale para o sistema informatizado de monitoramento.”

O INSA observa que, embora os comentários da auditoria sobre critérios de completude, utilidade, comparabilidade, confiabilidade, acessibilidade e economicidade dos indicadores de desempenho traga uma reflexão, não cabe ao INSA analisar os indicadores sob estes prismas nem tampouco alterá-los para atendimento de tais critérios. No entanto, para fins de melhoria da gestão, o INSA vem aperfeiçoando sua organização interna com o objetivo de estruturar um conjunto de informações que subsidiem a tomada de decisão da equipe gestora, a despeito da enorme carência de servidores, situação que muitas vezes compele a equipe executora da atividade meio ou finalística a decidir por executar um procedimento obrigatório ao invés de uma tarefa desejável de melhoria da qualidade da gestão.

Análise do Controle Interno

Em sua manifestação, a UPC não traz elementos novos que elidam as falhas apontadas, motivo pelo qual se mantém na íntegra a constatação.

Recomendações:

Recomendação 1: Reformular em conjunto com o MCTIC os indicadores de forma a manter informações que permitam ao destinatário das informações: a) compreender a metodologia para estabelecimentos das metas associadas aos indicadores; b) quais objetivos se deseja medir; c) identificar os documentos que comprovam as ações realizadas; d) avaliar os indicadores sobre a economicidade das ações que se deseja medir; e) relacionar os produtos gerados e medidos à atuação do INSA.

2.1.3 SISTEMA DE INFORMAÇÕES OPERACIONAIS

2.1.3.1 INFORMAÇÃO

Verificação da adequação do rol de responsáveis elaborado pela UPC aos dispositivos legais e com as orientações da IN TCU 147-2015 Art. 6º §7º.

Fato

Analisando-se as informações disponibilizadas pelo INSA no sistema e-Contas, observa-se que está presente no rol de responsáveis apenas o dirigente máximo da unidade jurisdicionada, Diretor em nível DAS-5.

Em face da existência de cargos, em nível DAS-3, de hierarquia diretamente inferior ao Diretor da Unidade, questionou-se se há previsão de cargo de direção no nível de hierarquia imediatamente inferior e sucessivo ao do dirigente máximo, com base na estrutura de cargos aprovada para a unidade jurisdicionada.



Diante da informação registrada no processo de contas da UPC, solicitou-se a inclusão dos Coordenadores de Pesquisa e Administração no rol de responsáveis, destacando-se que este último consta como ordenador de despesas, nos termos de Portaria do INSA.

A UPC repassou as informações à Controladoria-Geral da União no Estado da Paraíba, a qual incluiu as informações relativas ao rol de responsáveis no sistema e-Contas.

