

Relatório de Auditoria Anual de Contas



Presidência da República

Controladoria-Geral da União

Secretaria Federal de Controle Interno

Unidade Auditada: SECRETARIA-EXECUTIVA/MCTI

Exercício: 2014

Município: Brasília - DF

Relatório nº: 201503413

UCI Executora: SFC/DI/DICIT - Coordenação-Geral de Auditoria da Área de
Ciência e Tecnologia

Análise Gerencial

Senhor Coordenador-Geral,

Em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço n.º 201503413, e consoante o estabelecido na Seção III, Capítulo VII da Instrução Normativa SFC n.º 01, de 06/04/2001, apresentamos os resultados dos exames realizados sobre a prestação de contas anual apresentada pela Secretaria-Executiva do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, que Secretaria-Executiva (SE/MCTI), que, nos termos da DN TCU n.º 140/2014, consolida as informações das unidades da estrutura do Ministério não relacionadas para apresentação de relatórios individuais.

1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 04/05/2015 a 29/05/2015, 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 20 de novembro de 2014, entre a Coordenação-Geral de Auditoria da Área de Ciência e Tecnologia – DICIT e a SecexDesenvolvimento/TCU, definiu-se que o escopo desta auditoria anual de contas enfocaria os itens 1, 2, 3, 4, 5, 6, 8, 9, 11, 13 e 14 do Anexo IV à DN-TCU 140/2014.

2.1 Avaliação da Conformidade das Peças

Durante os trabalhos de campo, o responsável pela elaboração do Relatório de Gestão da Secretaria Executiva do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação informou que Tribunal de Contas da União havia realizado análise da conformidade do relatório apresentado no Sistema e-Contas do seu site.

Após análise da versão ajustada do Relatório de Gestão, verificou-se que a UJ alterou o relatório atendendo assim às solicitações do TCU.

No Relatório de Gestão, exercício 2014, a SEXEC/MCTI consolidou as contas de suas Subsecretarias (SCUP e SPOA), e Assessorias (ASCAV e ASCOF). Pela leitura do parágrafo 2º do art. 6º da DN TCU nº 140, de 15 de outubro de 2014, que trata da forma, dos prazos de entrega e dos conteúdos das peças complementares que compõem os processos de contas e orienta o gestor no preenchimento do relatório de Gestão em complemento a Instrução Normativa TCU nº 63/2010, verifica-se que a SEXEC/MCTI apresentou o Rol de responsáveis aderente ao estabelecido no art. 6º do referido normativo.

2.2 Avaliação dos Resultados Quantitativos e Qualitativos da Gestão

A seguinte análise refere-se ao item 2, do Anexo IV à Decisão Normativa – TCU nº 140, de 15 de outubro de 2014, qual seja: avaliação dos resultados quantitativos e qualitativos da gestão, em especial da eficácia e eficiência dos objetivos e metas físicas e financeiras planejadas ou pactuadas das ações da LOA vinculadas a programas temáticos no exercício de 2014.

Para tanto, identificou-se quais os Programas de Governo têm dotação orçamentária consignada no Órgão 24000 – MCTI e Unidade Orçamentária – 24101 – MCTI, no Volume IV da Lei 12.952, de 20 de janeiro de 2014, – LOA 2014.

Notou-se, nesta análise, onze programas de governo, sendo que, destes, nove são Programas Temáticos (aqueles destinados à execução de políticas públicas) e dois são



Programas de Gestão, Manutenção e Serviços do Estado (aqueles destinados ao custeio da máquina pública), conforme Anexo I e II da Lei nº 12.593/2012 que instituiu o PPA 2012 – 2015.

Em análise ao aspecto financeiro, observa-se que a dotação orçamentária destinada aos Programas Temáticos do PPA no orçamento do MCTI compreende 34% do total de recursos disponibilizados, qual seja, R\$ 648.779.491 de um total de R\$ 1.897.600.568.

Já os recursos disponibilizados aos programas destinados à manutenção e gestão da unidade detêm 66% do orçamento global disponibilizado à UO 24101 – MCTI, R\$ 1.248.821.077 de um total de R\$ 1.897.600.568. A tabela a seguir detalha estas informações:

Tabela 01 – Dotação Orçamentária consignada na LOA e em créditos Adicionais

Tipo de Programa	Programa	Dotação Orçamentária (R\$)	Porcentual em relação à dotação total
Programas Temáticos	2021 – Ciência, Tecnologia e Inovação	414.767.290	21,86%
	2040– Gestão de Riscos e Resposta a Desastres	99.400.000	5,24%
	2056 – Política Espacial	66.000.000	3,48%
	2050 – Mudanças Climáticas	23.242.282	1,22%
	2025 – Comunicações para o desenvolvimento, a inclusão e a democracia	18.766.721	0,99%
	2018 – Biodiversidade	16.513.498	0,87%
	2036 – Florestas, Prevenção e Controle do Desmatamento e dos Incêndios	6.389.700	0,34%
	2059 – Política Nuclear	3.000.000	0,16%
	2046 – Mar, Zona Costeira e Antártida	700.000	0,04%
Programas de Gestão, Manutenção e Serviços do Estado	2106 – Programa de Gestão e Manutenção do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação	960.836.319	50,63%
	0089 – Previdência de Inativos e Pensionistas da União	287.984.758	15,18%
Dotação Orçamentária Total		1.897.600.568	

Fonte: Siafi Gerencial

Cabe, contudo, ressaltar que, dentre os aspectos a serem avaliados na auditoria dos resultados quantitativos e qualitativos da gestão, o normativo utilizado como referência para a elaboração do relatório de auditoria de gestão – Anexo IV à Decisão Normativa TCU 140, de 15 de outubro de 2014 – delimita o campo de análise às ações da LOA vinculadas a programas temáticos.



Desse modo, não serão objeto de avaliação as ações relacionadas ao Programa de Gestão e Manutenção e Serviços de Estado e ao Programa de Operações Especiais.

Por conseguinte, o universo passível de análise quanto à avaliação dos resultados quantitativos e qualitativos da gestão do MCTI adstringe-se às 39 ações de governo vinculadas aos 9 programas temáticos já elencados.

Nessa esteira, a equipe de auditoria verificou, por meio de análise documental, que a Portaria MCTI nº 397, de 05 de junho de 2012, regulamenta a Política de Monitoramento e Avaliação do MCTI, bem como dispõem sobre a gestão dos programas constantes do Plano Plurianual 2012-2015 e das ações da Lei Orçamentária Anual.

Questionou-se, então, a unidade a respeito da atualização deste dispositivo, em especial a informação contida no art. 20 do referido dispositivo, que elenca a unidade administrativa responsável pela gestão das ações orçamentárias consignadas na LOA ao MCTI. Em resposta, por meio do Ofício nº 221/2015/SEXEC-MCTI, o MCTI encaminhou planilha com dados atualizados referentes à responsabilidade pela gestão das ações orçamentárias consignadas no orçamento do MCTI no exercício de 2014.

Amparada por esta informação, a equipe de auditoria verificou que a Secretaria Executiva – SEXEC, a Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração – SPOA e a Subsecretaria de Coordenação das Unidades de Pesquisa – SCUP são responsáveis, em conjunto, por 23 ações orçamentárias, sendo que, destas, dez são vinculadas a programas temáticos do PPA.

Dentre estas ações, três estão a cargo da SEXEC e SPOA e sete estão a cargo da SCUP.

Desse modo, com base em consulta ao Siafi Gerencial, e considerando como parâmetro a unidade orçamentária 24101 – MCTI, verificou-se que, dentre as dotações orçamentárias vinculadas a programas temáticos no MCTI, as ações a cargo da SEXEC/SPOA respondem por 3,7% da despesa executada, ao passo que as ações a cargo da SCUP respondem por 46,8%. A seguinte tabela detalha esta informação:

Tabela 02 – Ações Orçamentárias vinculadas a Programas Temáticos

Unidade Responsável	Programa Temático	Ação Orçamentária	Despesa Executada	% Despesa Executada
SEXEC/SPOA	2021 - Ciência, Tecnologia e Inovação	20US - Fomento à Pesquisa Voltada para a Geração de Conhecimento, Novas Tecnologias, Produtos e Processos Inovadores	12.719.219,30	3,0%
	2056 – Política Espacial	0B18 - Participação da União no Capital – Alcantara Cyclone Space – ACS	0	0,0%



	2059 – Política Nuclear	2463 – Fomento a Pesquisa e Desenvolvimento de Tecnologia Nuclear	2.999.679,63	0,7%
SCUP	2021 - Ciência, Tecnologia e Inovação	13CL – Construção de fonte de Luz Sicrotron de 3º Geração pelo CNPEM - OS	15.530.000,00	3,6%
		14XT – Expansão das instalações físicas e laboratorial do LNNA no CNPEM - OS	946.100,00	0,2%
		20V7 – Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação nas Unidades de Pesquisa do MCTI	11.067.648,42	2,6%
		212C – Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação no Instituto Nacional de Pesquisas do Pantanal	397.789,00	0,1%
		212D – Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação no Instituto Nacional de Águas	125.000,00	0,0%
		212E – Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação no Instituto Nacional da Mata Atlântica	199.999,96	0,0%
		212H – Pesquisa e Desenvolvimento nas Organizações Sociais	146.646.101,00	34,3%

¹ Com base em consulta RCO EXEC DESP ao Siafi Gerencial, feita com parâmetros: Unidade Orçamentária 24101; Mês de Referência: 12; Orçamento Fiscal e de Seguridade Social: S. A título de despesa executada, considerou-se o somatório das colunas “Despesas Liquidadas” e “Desp Executada por Insc. em RP Não-Proc”.

Quanto às ações sob responsabilidade da SEXEC/SPOA, nota-se que a *20US - Fomento à Pesquisa Voltada para a Geração de Conhecimento, Novas Tecnologias, Produtos e Processos Inovadores* é a ação que possui maior execução orçamentária, R\$12.719.219,30. Contudo, considerando o universo de despesa executada vinculada à consecução dos objetivos estabelecidos nos programas temáticos, esta responde por somente 3% deste prisma de gasto, conforme consulta realizada no Siafi Gerencial.

Ainda em relação à ação orçamentária 20US, destaca-se que não há conflito entre os dados financeiros expostos no quadro 4.2.3.1 Ações – OFSS Secretaria-Executiva – SEXEC/MCTI e a consulta realizada pela equipe de auditoria ao Siafi Gerencial. No entanto, o orçamento executado para esta ação (R\$12.719.219,30) corresponde a 69% da dotação orçamentária disponibilizada (18.417.057,00).



Analisando os dados desta ação quanto à execução de meta física, nota-se que, embora fosse previsto o apoio de 25 projetos no exercício de 2014, a unidade consignou no Relatório de Gestão que 14 projetos foram apoiados no exercício de 2014, o que corresponde a 56% da meta física. A unidade justificou este resultado, no Relatório de Gestão, da seguinte forma:

No âmbito da ação 20US foram apoiados diversos projetos que focavam a adequação da infraestrutura e aparelhamento de Universidades e Institutos de Pesquisa, a realização e desenvolvimento de pesquisas e metodologias em diversas áreas como Mudanças Climáticas, Biocombustíveis e Terapia Celular, eventos de popularização e divulgação da ciência, dentre tantos outros. Tais projetos visaram o fortalecimento da capacidade científica e tecnológica, conforme estabelecido no plano de ação, o alcance de prioridades estratégicas.

A Meta Física da ação não foi alcançada pois para estabelecer a Meta do exercício de 2014 foi considerado o número de projetos apoiados na Ação/PO nos exercícios anteriores. Assim, em 2014, a Meta prevista foi estabelecida em 21 projetos. Contudo, as demandas apresentadas a este MCTI, que podem ter valor variado, não são, necessariamente, as mesmas planejadas quando da elaboração do PLOA. Cada projeto é submetido à análise técnica, de modo que há um grau elevado de imprevisibilidade quanto à quantidade de projetos a serem apoiados durante o exercício, não sendo possível prever exatamente a quantidade de projetos que serão apresentados ou aprovados. Deve-se considerar ainda o contingenciamento orçamentário imposto ao Ministério que estabeleceu o limite de empenho para a ação e, com isso, reduziu o número de projetos apoiados. Além disso, foram concedidos 04 (quatro) créditos orçamentários para outras Ações/POs objetivando reforçar o apoio a projetos nas respectivas ações.

Em linhas gerais, a unidade argumenta que a consecução do resultado almejado foi prejudicada por imprevisibilidades genéricas, e que estas não poderiam ser previstas, de antemão, na fase de planejamento.

Ora, é inerente do planejamento de projetos a delineação do modo, do tempo e do custo necessário para o atingimento de um objetivo, incorporando, desse modo, o mínimo de previsibilidade à consecução do objeto.

Argumentar que há *um grau elevado de imprevisibilidade quanto à quantidade de projetos a serem apoiados durante o exercício, não sendo possível prever exatamente a quantidade de projetos que serão apresentados ou aprovados* é, na visão



desta equipe de auditoria, argumentar que a unidade possui planejamento deficiente no que concerne aos objetivos da ação orçamentária 20US.

Outrossim, é argumentar que a unidade não dispõe de medidas de gestão de risco, de modo que se evite, assim, desvios que afetem a qualidade dos resultados alcançados pela unidade.

Entretanto, a representatividade desta ação na gama de recursos executados que possuem o fito de concretizar os Programas Temáticos do PPA é baixa. Demonstra que a participação da SEXEC nos resultados de gestão se dá pela coordenação e governança, principalmente no que concerne às decisões estratégicas relacionadas à promoção, acompanhamento, avaliação e fiscalização dos Contratos de Gestão pactuados no âmbito do MCTI. Já a SPOA possui área de negócio mais próxima à gestão administrativa da unidade. Portanto, na visão desta equipe de auditoria, estas unidades representam papel alheio à análise intrínseca dos resultados quantitativos e qualitativos da gestão deste item, a despeito de sua importância na estrutura orgânica do MCTI.

Contudo, no que concerne à SCUP, dentre os recursos destinados a oferecer bens e serviços relacionados a produtos que contribuam de forma mais direta com o aprimoramento da ciência, a unidade responde por 34,3% do total. É, assim, a unidade, na visão desta equipe de auditoria, que teria o fito de contribuir com o alcance dos resultados quantitativos e qualitativos da gestão.

Esta opinião corrobora-se, por exemplo, pelo fato de a ação 212H – *Pesquisa e Desenvolvimento nas Organizações Sociais* responder, por si só, por 34,3% da execução de despesa do conjunto de ações vinculadas a programas temáticos do PPA, considerando a unidade orçamentária 24101 – MCTI (R\$ 146.646.101,00 em R\$ 427.763.625,02). É a ação temática mais expressiva no MCTI.

Desse modo, no âmbito da presente análise, cujo escopo é a avaliação dos resultados quantitativos e qualitativos da gestão, definiu-se, mediante customização acordada entre o TCU e a CGU que a Controladoria analisaria, no âmbito da SCUP, as seguintes questões de auditoria:

- a) quais foram as medidas administrativas implementadas pelo MCTI com fito de atender à recomendação à SCUP para que esta “inclua em todos os Contratos de Gestão firmados no âmbito do MCTI cláusula expressa que obrigue a Organização Social a dar publicidade dos produtos e dos gastos realizados no âmbito dos referidos Contratos” (Relatório de Auditoria CGU nº 201405616), e;
- b) as oportunidades de incremento à transparência na gestão do modelo OS.

Em relação à primeira questão, em breves linhas, durante os trabalhos de monitoramento desta Recomendação, o MCTI manifestou no sentido de que o art. 63 do Decreto nº 7724/2014 era exaustivo. Tal entendimento foi referendado pela Consultoria Jurídica junto ao MCTI - CONJUR/MCTI.

De forma contrária, desde a elaboração do Relatório nº 201405616, a DICIT entende que o art. 63 do Decreto nº 7724 é meramente exemplificativo. Este entendimento foi ratificado pela Coordenação-Geral de Normas e Orientação para o



Como houve conflito de opiniões entre a ASJUR/CGU e a CONJUR/MCTI, esta divergência foi solucionada com a opinião da AGU, a qual opinou da seguinte forma:

- a) as entidades privadas sem fins lucrativos que recebem recursos públicos para realização de ações de interesse público estão obrigadas a dar publicidade na modalidade "transparência ativa" a informações outras além daquelas constantes no art. 63 do Decreto nº 7.724, de 2012;
- b) o art. 63 do Decreto nº 7.724, de 2012, não apresenta vício algum de legalidade ou constitucionalidade, eis que não chega a afrontar o art. 2º da Lei nº 12.527, de 2011;
- c) o rol de informações previstos no art. 63 do Decreto nº 7.724, de 2012, não visa de forma expressa ou implícita, exaurir as obrigações legais das entidades privadas sem fins lucrativos em relação ao cumprimento das normas de transparência relativas ao uso de recursos públicos; e
- d) é exigível, das entidades privadas, o cumprimento das regras de transparência ativa relacionadas à parcela de recursos públicos recebidos e à sua destinação, conforme definido no parágrafo único do art. 2º da Lei nº 12.527, de 2011.

Ainda que o MCTI considerasse, com base em sua própria interpretação, que o art. 63 do Decreto nº 7724 fosse exaustivo, a equipe de auditoria entende que o Ministério poderia de antemão ter contratualizado as obrigações relacionadas à transparência ativa para as OS, baseando-se no próprio princípio do controle social preconizado no Plano Diretor de Reforma do Estado – PDRAE e na Lei nº 9637/98.

Em relação à segunda questão de auditoria, a equipe de auditoria embasou-se nos seguintes aspectos:

- a) a opinião exarada no Parecer nº 05/2015/DECOR/CGU/AGU;
- b) o controle social é um dos princípios basilares do modelo OS;
- c) uma das diretrizes do Programa Nacional de Publicização é “o controle social das ações de forma transparente”;
- d) todas as citações sobre transparência constantes no Referencial Básico de Governança do TCU, mas, em especial, a do IIA (2011), na qual “a accountability envolve, além do dever e da responsabilidade de prestar contas, o desejo de fazê-lo de forma voluntária; e
- e) em respeito aos princípios da razoabilidade, da moralidade e da impessoalidade;

Em decorrência das análises relativas às questões de auditoria indicadas anteriormente, recomendou-se que o MCTI contratualize nos Contratos de Gestão e nos Termos Aditivos a obrigação da OS publicar informações dos produtos e despesas de forma clara, sistematizada, em local centralizado e de fácil acesso ao cidadão. Tais medidas visam a possibilitar o efetivo controle social. As respectivas análises e recomendações estão consignados na parte de achados de auditoria deste Relatório.

Salienta-se que, em função dos seguintes aspectos (elencados na análise dos controles internos da SEXEC):

- a) excessivo estoque de Recomendações estruturantes pendentes de atendimento que impactam negativamente a qualidade e a suficiência dos controles internos administrativos do MCTI relacionados à gestão dos CG, os quais, caso estivessem estabelecidos e funcionando adequadamente, poderiam assegurar razoavelmente o atingimento dos objetivos estratégicos desses contratos pactuados entre o MCTI e as OS;
- b) entendimento equivocado do MCTI em relação à transparência ativa das Organizações Sociais, que se baseava apenas nos artefatos listados no art. 63 do Decreto nº 7724/2014;
- c) a materialidade dos recursos do MCTI aportados no modelo OS representar 34,3% do total dos recursos aportados em ações vinculadas aos Programas Temáticos, e;
- d) todas as constatações relatadas neste trabalho,

a equipe de auditoria opina no sentido de que os resultados quantitativos e qualitativos da gestão do MCTI no exercício de 2014 foram impactados negativamente de forma acentuada no que concerne às ações da LOA vinculadas aos Programas Temáticos.

Esta opinião ampara-se no fato de o modelo OS, mesmo com todas as fragilidades salientadas no parágrafo anterior, ser, atualmente, o principal instrumento utilizado pelo MCTI, em termos de volume orçamentário considerando a UO nº 24101 (MCTI), para a execução de Políticas Públicas de C&T.

Salutar também informar que é neste campo que o MCTI possui ampla discricionariedade administrativa oportunizada pela própria Lei nº 9637/98, a qual, se utilizada na prática, poderia proporcionar a melhoria substancial da aplicação dos recursos públicos e a geração de resultados à sociedade.

Por fim, como indutor da boa gestão dos recursos públicos, o Controle Interno reforça que é na melhoria da gestão do modelo OS, seja fortalecendo seus controles internos, seja dando ampla transparência dos gastos e dos produtos à sociedade, que o MCTI deve focar seus esforços institucionais no exercício de 2015.

2.3 Avaliação dos Indicadores de Gestão da UJ

Atendendo aos preceitos estabelecidos no Anexo IV, da Decisão Normativa – TCU 140, de 15 de outubro de 2014, objetivou-se, com esta análise, verificar se os indicadores apresentados pela unidade auditada atendem aos seguintes requisitos:

- a) Completude (capacidade de representar, com a maior representatividade possível, a situação que a UJ que pretende medir e de refletir os resultados das intervenções efetuadas na gestão);
- b) Comparabilidade (capacidade de proporcionar medição da situação pretendida ao longo do tempo, por intermédio de séries históricas);
- 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
- e) Economicidade (razoabilidade dos custos de obtenção do indicador em relação aos benefícios para a melhoria da gestão da Unidade).

Quanto à Secretaria Executiva – SEXEC do MCTI, foram analisados três dos dez indicadores expostos no Relatório de Gestão, exercício 2014, quais sejam:

Quadro 01 – Indicadores da SEXEC analisados neste trabalho

Denominação do indicador	Descrição	Fórmula
Dar resposta às demandas do Secretário-Executivo referentes a levantamento, análise e consolidação de informações de CTI.	Dar resposta às demandas do Secretário-Executivo referentes a levantamento, análise e consolidação de informações de CTI.	Qtde respostas/Qtde demandada
Garantir respostas aos pedidos de Notas Técnicas, Notas Informativas e Pareceres.	Garantir respostas aos pedidos de Notas Técnicas, Notas Informativas e Pareceres.	Qtde respostas emitidas/Qtde pedidos
Dar resposta aos textos e outros materiais correlatos demandados a esta Secretaria-Executiva necessários à formulação, implementação e difusão de políticas de CTI.	Dar resposta aos textos e outros materiais correlatos demandados a esta Secretaria-Executiva necessários à formulação, implementação e difusão de políticas de CTI.	Qtde respostas elaboradas/Qtde demandas

Nota-se que os índices elencados como indicadores são, também, metas institucionais estabelecidas para fins de pagamento da Gratificação de Desempenho de Atividade de Ciência e Tecnologia – GDACT, que é devida aos servidores ocupantes dos cargos efetivos integrantes das carreiras de Ciência e Tecnologia, e foi instituída pela Portaria nº 1.384, de 19 de dezembro 2014.

Ressalte-se, contudo, que tais indicadores têm natureza operacional, mensurando a gestão administrativa da unidade, notadamente a função de apoio, ao invés de evidenciar um caráter estratégico, em que se mensure o impacto da atuação da unidade na entrega de bens e serviços à sociedade, bem como a promoção do desenvolvimento da ciência e tecnologia no país.

Todavia, a despeito da ressalva ora exposta, a avaliação da equipe de auditoria é a de que os indicadores atendem aos critérios listados acima, demonstrando-se adequados quanto à utilidade (item “a”), no que se refere à gestão operacional da SEXEC/MCTI, e à mensurabilidade (itens “b” a “e”).

Em relação à Subsecretaria de Planejamento e Orçamento – SPOA, foram apresentados, no item 4.4.1.2, 26 indicadores utilizados para monitorar e avaliar o desempenho operacional da unidade jurisdicionada.



Deste universo de indicadores, a equipe de auditoria seguiu os mesmos critérios adotados na Auditoria Anual de Contas do exercício de 2013, e definiu como amostra aqueles que, segundo avaliação desta equipe, possuem maior relação com a finalidade do negócio desempenhada pela SPOA.

Analisou-se, desse modo, os onze indicadores (instituídos pela Portaria nº138, de 19 de julho de 2013) que representam o desempenho da Coordenação-Geral de Recursos Logísticos – CGRL /SPOA.

Assim como a análise realizada pela equipe de auditoria da CGU no exercício de 2013, avalia-se que, no exercício de 2014, os indicadores que demonstram o desempenho da CGRL/SPOA continuam a atender aos critérios listados no anexo IV da DN TCU 140, de 15 de outubro de 2014, demonstrando-se adequados quanto à utilidade (item “a”) e à mensurabilidade (itens “b” a “e”).

Cabe, contudo, destacar o resultado do indicador “Índice de penalidades aplicadas na execução dos pregões – IPAD”, o qual teve o índice observado de 0%, ao passo do índice previsto ser de 19% e o índice de referência, aquele observado no exercício de 2013, ser de 25%.

A unidade justificou que tal resultado foi proveniente de uma orientação da Consultoria Jurídica, a qual asseverava que os licitantes não deveriam ser penalizados por observância aos princípios da proporcionalidade e razoabilidade.

Por fim, quanto aos indicadores institucionais da Subsecretaria de Coordenação das Unidades de Pesquisa – SCUP, conforme ata de reunião entre TCU e CGU, que discutiu o escopo da auditoria de gestão a ser feita pelo Controle Interno, definiu-se que estes não seriam objeto de avaliação na Auditoria Anual de Contas do exercício de 2014.

2.4 Avaliação da Gestão de Pessoas

A seguinte análise refere-se ao item 4, do Anexo IV à Decisão Normativa – TCU nº 140, 15 de outubro de 2014, qual seja: a avaliação da gestão de pessoas.

Registre-se que, conforme reunião entre TCU e CGU, que discutiu o escopo da auditoria de gestão a ser feita pelo Controle Interno, definiu-se que, neste item, a análise da CGU restringir-se-ia à adequabilidade da força de trabalho da unidade frente às atribuições do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação – MCTI.

Com base neste escopo, a equipe de auditoria solicitou, por meio da SA 003/201503413, à Secretaria Executiva – SEXEC, as seguintes informações:

- a) a situação da força de trabalho à disposição da unidade em 31 de dezembro de 2014;
- b) os estudos realizados, no exercício de 2014, referente à suficiência quantitativa e qualitativa do quadro de pessoal frente aos objetivos, metas e estratégias do Ministério;



- c) os estudos realizados, no exercício de 2014, quanto à utilização de instrumentos e metas para a redução da defasagem entre o quantitativo e o perfil atual e o desejado;
- d) e, por fim, os estudos realizados, no exercício de 2014, quanto ao impacto decorrente da evolução futura dos desligamentos e aposentadorias.

A SEXEC consignou em sua resposta que, em 31 de dezembro de 2014, havia, à disposição de todo o Ministério, 1.116 recursos humanos. Este número é composto por ativos dos cargos de Analista em Ciência e Tecnologia, Assistentes e Auxiliares em C&T.

Ademais, neste quantitativo, há servidores à disposição da unidade enquadrados em outras situações, como, por exemplo, os que estão em exercício descentralizado ou são requisitados de outros órgãos da administração pública.

A seguir, detalha-se a composição da força de trabalho do MCTI por meio de tabela elaborada pela própria unidade.

Tabela 03 – Composição da Força de Trabalho do MCTI

DIRETORIA DE LOTAÇÃO	SITUAÇÃO											QUANTIDADE
	ATIVO			REQ.	S/VÍNCU	NES	EXERC. DESC.	CLT	CDT	CEDIDOS	ESTAG.	
	NS (1)	NI (2)	NA (3)									
GABINETE (ASCOM/ASPAR/ASSIM /RENE/RESE/CONJUR	40	56	0	14	22	1	13	13	0	0	4	163
SEXEC (SPOA/SCUP/ASCAV/AS COF,ASCAP)	95	149	2	19	16	1	8	66	0	154	39	549
SETEC	30	16	0	4	1	0	2	2	0	0	0	55
SEPIN	25	15	0	2	0	0	2	3	0	0	0	47
SECIS	22	33	0	2	1	0	1	24	0	0	1	
SEPED (CEMADEN)	111	12	0	4	4	0	3	2	47	0	0	183
INSA (4)	12	19	1	0	1	0	0	0	0	0	2	35
TOTAL GERAL	335	300	3	45	45	2	29	110		154	46	1032

Dados extraídos do SIAPE com base em 31/12/2014 Elaboração CGRH - MCTI

(1) Analistas em C&T ou Tecnologistas que exercem as atividades relativas às atribuições da Unidade.

(2) Assistentes em C&T, nível médio

(3) Auxiliar em C&T.

(4) O Instituto Nacional do Semi-Árido está na estrutura do MCTI

Nota-se que a maior parte da força de trabalho é composta por servidores da própria carreira de Ciência e Tecnologia, e, como não poderia deixar de ser, os que possuem nível superior, Analistas em C&T, o maior grupo.



Frise-se que, na opinião da unidade, este quantitativo não é adequado. Com base na análise crítica exposta no Relatório de Gestão, há carência de pessoal para acompanhamento e monitoramento dos contratos de gestão das organizações sociais e resultados de gestão das unidades de pesquisa no âmbito da Subsecretaria de Coordenação das Unidades de Pesquisa- SCUP.

Esta visão é compartilhada pelo TCU, visto o Acórdão 3304/2014 Plenário, de 26 de novembro de 2014, que determinou ao MCTI e ao Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão – MPOG a apresentação de plano de ação com medidas para estruturar, de forma sustentável, os recursos humanos necessários à consecução das atividades relacionadas à fiscalização dos contratos de gestão, exercida, primordialmente, pela Coordenação Geral das Organizações Sociais – CGOS/SCUP.

Salienta-se que a recomposição dos quadros da CGOS/SCUP é uma medida corretiva. Visaria, sobretudo, assegurar a boa e regular aplicação dos recursos públicos no âmbito dos contratos de gestão supervisionados pelo MCTI, uma vez que o volume de recursos geridos pela unidade é crescente.

Já a Subsecretaria de Planejamento e Orçamento – SPOA relata a concessão de dezenove abonos permanência, o que, somado ao quantitativo existente, preocupa a unidade não só ao que concerne à reposição da força de trabalho, como também à gestão do conhecimento decorrente da possibilidade de estes abonos serem revertidos em aposentadorias.

Nesta esteira, em decorrência da carência de pessoal, o MCTI realizou estudo de risco, o qual avalia o impacto da insuficiência de pessoal em toda a Unidade. Neste trabalho, observa-se uma disparidade entre o quantitativo de pessoal existente na SEXEC, compreendendo SPOA e SCUP, quando confrontado com o mínimo necessário para o seu funcionamento, segundo parâmetros da própria unidade.

Atribuiu-se como crítica a situação da Coordenação de Administração de Recursos Humanos – COAD, da Divisão de Pagamento de Pessoal – DPAG, da Coordenação de Gerência de Rede (COGR), unidades vinculadas à SPOA. Quanto à SCUP, a avaliação de risco pondera como “séria” a criticidade da falta de pessoal na CGOS e atribui que o impacto, decorrente desta carência, seria “catastrófico”.

Ante a estas dificuldades, a SEXEC reportou, por meio do Ofício nº 207/2015/SEXEC-MCTI, que empreendeu esforços para mitigar os riscos resultantes da carência de pessoal. A seguir, expõe-se a posição da unidade.

Em 2014 a CGRH elaborou solicitação de provimento de pessoal ao MP visando à realização de concurso público para mitigar a carência de quadros na Administração Central e nas Unidades de Pesquisa que compõem a estrutura do MCTI. Tal solicitação foi feita a partir de levantamento feito junto a essas unidades, considerando a existência de cargos vagos e de novos cargos criados pela Lei 12.823/13, totalizando 1.053 cargos. Conforme orientação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG, foram solicitados dois terços desta dessa disponibilidade para ulterior solicitação dos 1/3



restante. O impacto destes provimentos foi calculado, conforme metodologia do MP, em 87,1 milhões, com provimentos a partir de 2015. O Aviso 075/MCTI, com Nota Técnica desta CGRH, encaminhados ao MP em 23/05/2014, anexos a este memorando, ainda aguarda resposta. O viés qualitativo da solicitação feita ao MP limitou-se a priorizar, dentro do limite de dois terços estabelecido, aqueles cargos com maior carência, como o de pesquisador e analista em C&T, para os quais foi solicitado o provimento de 100% da disponibilidade de vagas.

Outro estudo foi realizado pela SEXEC deste MCTI visando dimensionar o risco inerente a cada atividade desenvolvida no âmbito de suas unidades, em face do quantitativo de pessoal disponível. Foi elaborada uma planilha com as informações levantadas e produzido um relatório preliminar (...)

(Grifos acrescidos)

Por meio da análise documental, verificou-se que o Aviso nº075/MCTI e a Nota Técnica CGRH 003/2014, papéis de trabalho adjacentes a este relatório de auditoria, esmiúçam ao MPOG os desafios que a unidade enfrenta decorrentes da carência de pessoal.

Demonstram que a unidade, de fato, se articulou juntos às esferas do Poder Executivo Federal para prover seus quadros de pessoal. Produziu estudos quantitativos e qualitativos quanto à insuficiência de pessoal frente aos objetivos, metas e estratégias do Ministério.

Adicionalmente, em resposta ao expediente da CGU, a unidade complementou que, no que tange ao impacto no quantitativo de pessoal decorrente da evolução futura dos desligamentos e aposentadoria:

A CGRH acompanha a evolução dos desligamentos e vacâncias permanentemente. Abaixo, quadros acerca das vacâncias ocorridas desde o último concurso (ingressos em março de 2013), Quadro 1, e da previsão de aposentadorias, estimados pela quantidade de servidores recebendo abono permanência e com mais de 27 anos de MCTI (mulheres) e 32 anos de MCTI (homens), Quadro 2.

Quadro 1
SERVIDORES EXCLUÍDOS (VACÂNCIAS NA ADM
CENTRAL do MCTI)

Desde de 04/03/2013 até 05/05/2015

TECNOLOGISTA	11
TÉCNICO EM C&T	1
ANALISTA EM C&T	9
ASSISTENTE EM C&T	54



AUXILIAR EM C&T	1
TOTAL	76

Dados SIAPE 05/05/2015. Resp. Sônia M. de Souza F. 34115073

Considerando que a Força de Trabalho ao final de 2013 era de 1.386 servidores, a saída de 76 servidores significou a perda de 5,48% desta em dois anos, considerando a data de 05/05/2015. Se considerado apenas o Ativo Permanente em atividade na Administração Central, que totalizava 649 servidores ao final de 2013, esta perda atingiu 11,7%.

Quadro 2 – Previsão de aposentadorias (MCTI-Administração Central)

Mulheres com 27 anos ou mais de MCTI	57
Homens com 32 anos ou mais de MCTI	26
Total de servidores que podem se aposenta nos próximos três anos (ou menos (se considerarmos eventuais tempos anteriores ao MCTI))	83
Servidores com abono permanência (em condições de se aposentar)	39

Inclui: ativo permanente, excluídos os atuais 121 cedidos da AC. Não inclui Celetistas da extinta FTI. Dados extraídos do SIAPE em 15/05/2015. Elaboração CGRH. Responsável Sônia M. de Souza Fone 3411 5073.

A partir dos quadros 1 e 2 acima, é possível observar que há hoje em atividade no MCTI-AC 39 servidores que podem se aposentar a qualquer momento, ou seja, 6,1% do total do seu atual contingente de ativo permanente em atividade, que é de 638 servidores. Considerando os próximos três anos, se não houver aporte de novos quadros, as vacâncias por aposentadoria poderão atingir 13% deste contingente. Observamos que estas previsões se referem apenas às vacâncias por aposentadoria. Considerando as vacâncias ocorridas desde 2013 na Administração Central, no total de 76, e as que podem ocorrer por outras razões (desligamento, morte ...), a situação se agrava ainda mais.

Assim, entende-se que a unidade agiu de forma a subsidiar os responsáveis pela aprovação do provimento de servidores com informações detalhadas, bem como indicou o impacto orçamentário decorrente da recomposição dos quadros. Contudo, o provimento desta demanda carece de aprovação, e esta gestão é alheia ao MCTI.

Desse modo, embora a adequabilidade da força de trabalho disponível à unidade possua espaço para melhoras, trata-se de uma gestão transversal, em que somente poderá adequar-se mediante ação do MPOG.

Por fim salienta-se que, em atendimento ao Plano de Providências Permanente, do Relatório de Auditoria 2012036681, a unidade instituiu os seguintes indicadores gerencias sobre recursos humanos: 1 - Índice Global de Absenteísmo; 2 - Índice Global de Acidentes de trabalho; 3 - Índice Global de Doenças Ocupacionais; 4 – Índice Global de Rotatividade da Força de trabalho; 5 - Índice Global de Capacitação Continuada – Disponibilidade Interna; 6 – Índice Global de Capacitação Continuada – Demanda; 7 – Índice Global de Ocorrências Disciplinares; 8 – Índice de Reposição da Força de Trabalho – Aposentadorias.

2.5 Avaliação da Situação das Transferências Voluntárias



Neste item, conforme ata de reunião realizada em 20 de novembro de 2014, com a participação de representantes do Tribunal de Contas da União - TCU e da Controladoria-Geral da União - CGU, acordou-se a verificação da atuação da unidade para fiscalizar a execução dos objetos das avenças, a existência de verificações físicas e presenciais e a qualidade e suficiência dos controles internos relacionados à gestão das transferências voluntárias.

Quanto à atuação da unidade para fiscalizar a execução dos objetos das avenças verificou-se que no exercício de 2014, não foram realizadas verificações físicas e presenciais devido à priorização da análise do elevado estoque de prestações de contas pendentes. Este tema é tratado em ponto específico deste Relatório, no qual esta CGU recomenda que a Unidade apresente um planejamento regular e permanente de fiscalizações que almejem o acompanhamento das transferências voluntárias a seu encargo.

Quanto aos controles internos administrativos relacionados à gestão das transferências voluntárias, verificou-se que o controle é realizado por planilhas eletrônicas e que não existe um sistema específico informatizado que cuide do acompanhamento dos atos e fatos relacionados à gestão das transferências voluntárias. A Divisão de Convênios utiliza planilhas eletrônicas que compilam os dados extraídos do SICONV, SIAFI e Próton – Sistema de Gerenciamento de Informações do MCTI. Essas planilhas são atualizadas manualmente, e refletem a posição das transferências voluntárias realizados no exercício.

Considerando a fase de transição entre os convênios gerenciados apenas pelo SIAFI e aqueles geridos pelo SICONV, verificou-se junto à Unidade não serem necessários investimentos para adquirir ou desenvolver um sistema informatizado específico, que o gerenciamento feito com o uso das planilhas tem se aprimorado, e, até o momento, tem se mostrado satisfatório, em relação ao custo benefício. Alguns fatos que corroboram esse entendimento é a diminuição do estoque de convênios a serem analisados pela Unidade e a rapidez das respostas do Gestor às demandas da CGU em relação ao tema.

Um aspecto de aprimoramento dos controles internos implementados pela Unidade no exercício de 2014 diz respeito à análise de risco, a qual não havia sido formalizada em exercícios anteriores. Neste sentido, foi editada a Portaria CGRL nº 32, de 8 de abril de 2014, prorrogada pela Portaria CGRL nº 77, de 5 de outubro de 2014, publicadas nos Boletins de Serviço nº 7, de 15 de abril de 2014, e nº 19, de 15 de outubro de 2014, respectivamente, instituindo Grupo de Trabalho - GT para propor diagnóstico de riscos dos processos estratégicos da Coordenação-Geral de Recursos Logísticos – CGRL, unidade responsável pela gestão das transferências voluntárias.

Como resultado de sua análise, o GT recomendou aprofundar a análise dos processos de planejamento de compras públicas; instituição de um novo grupo de trabalho para esta tarefa; capacitar os gestores envolvidos. O Grupo de Trabalho concluiu seus trabalhos apresentando o Relatório Final com a “Matriz de Diagnóstico de Riscos dos Processos Estratégicos” da CGRL em 28 de novembro de 2014, o qual se encontra evidenciado nos papéis de trabalho desta auditoria.



2.6 Avaliação da Regularidade dos Processos Licitatórios da UJ

Neste item a equipe de auditoria se propôs a verificar a qualidade dos controles internos administrativos relacionados à atividade de compras e contratações. Tendo em vista a grande variedade de regras constantes nos normativos que disciplinam a matéria, foram selecionados alguns tópicos para fins de avaliação da existência dos controles internos relacionados às licitações. A seleção não compreende todos os critérios dispostos na legislação em vigor.

Foi aplicado então o “Questionário de Avaliação de Controles Internos de Licitação (QACI)” com a finalidade de avaliar a qualidade dos controles internos administrativos. Após análise das respostas e verificação *in loco* das evidências encaminhadas, foi verificado que:

1 - existe no MCTI setor responsável e servidor designado para realização das atividades relacionadas à licitação, entretanto o setor de licitação não dispõe de estrutura material e nem de agentes administrativos suficientes para realização dos trabalhos sob sua responsabilidade, conforme abordado em item específico deste relatório sobre os recursos humanos do Ministério;

02 - o controle de todos os processos licitatórios é realizado por planilhas eletrônicas. Essas planilhas são atualizadas manualmente, e refletem a posição dos processos licitatórios realizados no exercício;

03 – as contratações gerenciadas pela SPOA/SEXEC/MCTI originam-se a partir da abertura do procedimento licitatório, por meio de Termo de Referência assinado pelos gestores responsáveis, explicitando a necessidade da contratação. Não foi objeto desta auditoria verificar a qualidade e suficiência dos termos de referência;

04 – os editais das licitações realizadas no MCTI são padronizados, utilizando-se os modelos disponibilizados no sítio da AGU. Para consulta da legislação que rege cada contratação específica, utiliza-se o Portal de Compras do Governo Federal e os “Cadernos de Logística” para os serviços mais comuns, tais como limpeza, vigilância, telefonia, microcomputadores. O MCTI submete à apreciação prévia da Assessoria Jurídica as minutas dos editais de licitação e seus anexos;

05 – as atividades relacionadas nas licitações e a revisão e aprovação dos estudos técnicos preliminares, planos de trabalho e termos de referência ou projetos básicos, estão apoiados por procedimentos, que foram disponibilizados à equipe de auditoria. Estes procedimentos estão formalizados e detalhados nos seguintes manuais: “Orientações, Legislação, Rotinas de Acompanhamento para Licitações e Contratos; e os Check-lists da CGRL”. Não fez parte do escopo desta auditoria verificar a qualidade e suficiência dos processos operacionais, dos manuais e check-list da Unidade;

06 – a SPOA/SEXEC/MCTI utiliza o “Caderno de Logística Pesquisa de Preços” e a IN SLTI nº 5/2014 para realização da pesquisa de preços prévia a realização das licitações, dispensas e inexigibilidade;



07 – por meio dos Indicadores de Desempenho (Relatório de Gestão 2014 – Quadro A.5.4), o gestor monitora todas as fases do processo licitatório, de modo a identificar o tempo médio gasto em cada etapa do processo, assim como os obstáculos que possam impactar seu andamento regular;

08 – conforme evidenciado nos papéis de trabalho desta auditoria, os atores que devem atuar na fase de gestão do contrato são formalmente designados e foram capacitados para exercerem suas funções no exercício de 2014.

2.7 Avaliação da Gestão de Tecnologia da Informação

Neste item, conforme acordado na reunião realizada entre a CGU e o TCU para a definição do escopo desta auditoria, por já haver um conjunto de recomendações pendentes de atendimento para a área de TI, a CGU discorrerá sobre os desdobramentos decorrentes destas recomendações.

No Relatório de Auditoria da CGU nº 201306007 foram consignadas 43 recomendações estruturantes para Área de Tecnologia da Informação. O Gestor implementou ações que deram ao atendimento de 3 dessas recomendações e solicitou, através do detalhamento de subações implementadas naquele exercício, prorrogação do prazo de atendimento das 40 recomendações ainda pendentes. Essas subções, encaminhadas e analisadas por esta CGU, estão citadas no item “11.2.1.1.2 Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração – SPOA”, páginas 677 a 742 do Relatório de Gestão. A análise dessas ações e o pedido de prorrogação estão evidenciados nos papéis de trabalho desta auditoria.

2.8 Avaliação da Gestão do Patrimônio Imobiliário

Considerando que o TCU realizou recentemente auditoria na Secretaria do Patrimônio da União (SPU) para verificar a sistemática de avaliação dos bens dominiais e de uso especial da União, optou-se neste trabalho por verificar a existência e valor atual desses imóveis, se há imóveis alugados por valores irrisórios, e consignar manifestação quanto a possibilidade de a situação detectada poder ou não dar causa a informações inverídicas no BGU. Foram verificados também nesta auditoria o Setor responsável pela Gestão do Patrimônio Imobiliário, as estruturas de pessoal e tecnológica, os procedimentos e as instruções operacionais da área de Gestão do Patrimônio Imobiliário.

Conforme informado pela UJ no Relatório de Gestão do exercício de 2014, não existem imóveis alugados pela Unidade. No “Quadro 8.2.2 – Imóveis Sob a Responsabilidade da UJ, Exceto Imóvel funcional” verifica-se que o único imóvel sob responsabilidade da UJ foi avaliado em 13 de julho de 2012. A Instrução Normativa nº 1, de 2 de dezembro de 2014, que dispõe sobre as diretrizes de avaliação dos imóveis da União ou de seu interesse, orienta no seu inciso II do art. 28 que o prazo de validade das



avaliações é de 12 (doze) meses. Segundo o Manual do SIAFI (Macrofunção "020330"), as reavaliações devem ser feitas utilizando-se o valor justo ou o valor de mercado na data de encerramento do Balanço Patrimonial, pelo menos a cada 4 anos, para as contas ou grupos de contas cujos valores de mercado não variarem significativamente em relação aos valores anteriormente registrados. Diante do exposto, deve a SEXEC providenciar a atualização do valor reavaliado.

Em relação à Gestão do Patrimônio Imobiliário da SEXEC/MCTI, verificou-se que está sob responsabilidade do Serviço de Almoxarifado e Patrimônio – SAP, parte da estrutura da Coordenação de Infraestrutura – COIN da Coordenação-Geral de Recursos Logísticos – CGRL, da Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração – SPOA, da Secretaria-Executiva – SEXEC. As atribuições e responsabilidades do SAP constam no art. 47 da Portaria MCTI nº 758, de 3 de outubro de 2006, alterada pela Portaria MCTI nº 605, de 11 de junho de 2014.

Quanto às estruturas de pessoal e tecnológica, devido ao número reduzido de imóveis gerenciados pela UJ, verificou-se que são adequadas e suficientes para gerir as rotinas de cadastramento e atualizações do imóvel junto ao Sistema de Gerenciamento dos Imóveis de Uso Especial da União – SPIUnet, ainda que somente o Chefe do SAP seja usuário, pois a rotina é simples e esporádica. E que os servidores que são responsáveis pela gestão junto ao SPIUnet foram capacitados pela Secretaria do Patrimônio da União a operar o sistema.

Quanto aos procedimentos e as instruções operacionais da área de Gestão do Patrimônio Imobiliário, verificou-se que estão normatizados pela Secretaria de Patrimônio da União – SPU, e que não há norma interna no âmbito do MCTI, pois não foi identificada necessidade para tal, visto que os normativos disponíveis no site do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MP apresentam-se suficientes para o exercício das atividades diárias dos servidores do Serviço (<http://patrimoniodetodos.gov.br/legislacao-aplicada>).

Foi verificado também que não existem indicadores específicos para a área de Gestão do Patrimônio Imobiliário, mas que esse fato não impacta o gerenciamento dos imóveis, devido ao número reduzido de imóveis gerenciados pela UJ.

Na auditoria não foi detectada situação ou eventuais problemas relacionados à gestão do patrimônio imobiliário que possam dar causa a informações inverídicas no BGU.

2.9 Avaliação dos Controles Internos Administrativos

Com o objetivo de verificar a qualidade e suficiência da estrutura de controles internos instituída pela SEXEC/MCTI, selecionaram-se as seguintes áreas: Secretaria-Executiva do MCTI; SPOA, responsável pela gestão das transferências voluntárias e pela gestão de compras e contratações; e SCUP, responsável pela gestão dos Contratos de Gestão, firmados em decorrência da Lei nº 9638/19987.



A avaliação dos controles internos administrativos das áreas que cuidam da Gestão das transferências voluntárias e Gestão de compras foram tratados respectivamente nos itens 5 e 6 desta análise gerencial.

A avaliação dos controles internos da gestão do modelo OS, a qual engloba responsabilidades da SEXEC, SCUP e das próprias OSs será detalhada posteriormente, neste ponto do Relatório.

A partir dos questionamentos da CGU e das respostas encaminhadas pelo Gestor foram então avaliados os 5 componentes do controle interno, segundo a metodologia do COSO - *The Committee of Sponsoring Organizations*: ambiente de controle, avaliação de risco, procedimentos de controle, informação e comunicação, e monitoramento.

Quanto ao componente “Ambiente Interno” (estrutura organizacional), verificou-se que:

1. o MCTI utiliza o Código de Ética Profissional do Servidor Público, Decreto nº 1.171, de 22 de junho de 1994, e até o momento, não possui outros códigos formais de conduta complementares a esta norma;
2. o MCTI possui Comissão de Ética, instituída pela Portaria MCT nº 527 de 21 de outubro de 2004, e que é a instância consultiva de dirigentes e servidores. No exercício de 2014, não houve deliberações da Comissão;
3. o canal formal para recebimento de denúncias é a Ouvidoria-Geral do MCTI, instituída por meio da Portaria MCTI nº 220/2008, publicada no diário Oficial da União de 14 de abril de 2008, Seção 1, pág. 11;
4. quanto a sua estrutura organizacional, às melhorias implementadas e às dificuldades encontradas na implementação dessas melhorias no exercício de 2014, não foi possível a atual Secretaria-Executiva opinar em relação à gestão anterior, visto que tinha assumido o cargo há cerca de um mês, e estaria ainda avaliando a sua estrutura organizacional. A gestora da SEXEC/MCTI destacou que já propôs a criação de um grupo de trabalho para avaliar a estrutura de governança do MCTI. Em 2014 algumas iniciativas foram realizadas como um estudo envolvendo representantes de todos os setores da Administração Central do MCTI, no intuito de mapear e avaliar o perfil de risco da força de trabalho de cada uma de suas unidades. Verificou-se nos trabalhos de campo que o MCTI solicitou ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) autorização para realização de concurso público para provimento de cargos das Carreiras de Ciência e Tecnologia neste Ministério, conforme Aviso nº 075/MCTI de 23 de maio de 2014. A SEXEC informou que houve dificuldades na gestão durante o exercício de 2014, relacionadas ao fato de que o MCTI, naquele exercício, ter tido três Secretários-Executivos.

Quanto ao componente “Avaliação de Risco”, verificou-se que:

1. a SEXEC não possui Plano Institucional ou outro instrumento normativo que contemple a avaliação de risco. Contudo essa atividade tem sido realizada quando julgado cabível e/ou recomendado pelos Órgãos de Controle;
2. no exercício de 2014, iniciou-se um diagnóstico do Ministério no intuito de aferir as necessidades quanto à adequação da estrutura atual, bem como, os principais eventuais entraves para o cumprimento da missão institucional;
3. está sendo realizado um estudo com o objetivo de mapear e avaliar o perfil de risco das unidades que compõem a estrutura do MCTI;

Quanto ao componente “Atividades de Controle”, verificou-se que as principais atividades e ações de controle realizadas na SEXEC com a finalidade de prevenção e mitigação de riscos se concretizam por meio dos seguintes sistemas informatizados:

1. “Sistema de Controle de Demandas dos Órgãos de Controle”, com objetivo de controlar prazos, armazenar e organizar histórico das documentações enviadas e recebidas pelos órgãos de controle (Tribunal de Contas da União, Controladoria-Geral da União, Ministério Público Federal, Polícia Federal, dentre outros). Hoje o sistema se resume a uma planilha eletrônica e está sendo migrado para uma versão Web.
2. “Sistema de Afastamentos do País”, com objetivo de acompanhamento das missões ao exterior de servidores e empregados públicos do MCTI e suas entidades vinculadas;
3. “Sistema de Controle de Documentação da SEXEC”, com objetivo de cadastrar e acompanhar as demandas da SEXEC.
4. “Planilha de Acompanhamento das Ações da SEXEC”, com o objetivo de controlar a execução físico-financeira das ações sob responsabilidade da Secretária-Executiva, bem como todas as informações referentes ao andamento dos processos e instrumentos de repasse formalizados; e

Além desses aprimoramentos relacionados aos sistemas informatizados, o gestor salientou também que houve a constituição do grupo de trabalho sobre as políticas de renúncia tributária do MCTI – Portaria nº 25 de 11/11/2014, conforme previsto no plano de ação para atendimento das recomendações constantes no Acórdão 3.695/2013.

O Gestor informou, durante a Auditoria Anual de Contas, que iniciou medidas junto à SCUP para elaboração do plano de ação visando ao aperfeiçoamento de controles internos relativos a riscos identificados pelo TCU nas contratações de gestão, para atendimento das determinações do Acórdão nº 3.304/2014.

Quanto ao componente “Informação e Comunicação”, verificou-se que a comunicação institucional da SEXEC/MCTI é realizada através de instrumentos como e-mails institucionais, boletins de serviço, reuniões, banners, cartazes, dentre outros instrumentos citados pelo Gestor.

Quanto ao componente “Monitoramento”, verificou-se que o acompanhamento e monitoramento dos controles internos da SEXEC são realizados por intermédio dos



sistemas ou planilhas citados na análise do componente “Atividades de Controle”, que permitem a manutenção de histórico de demandas, acompanhamento de prazos e trâmites, entre outras informações.

Relata-se a partir de agora as fragilidades nos controles internos da gestão do modelo OS.

Conforme acordado com o TCU em reunião de customização, o TCU e a CGU acordaram que o escopo dos trabalhos da Auditoria Anual de Contas do exercício de 2014 traria um enfoque mais sistêmico da gestão do modelo OS, abordando aspectos distintos dos que já foram objeto de avaliação em exercícios anteriores.

Em razão desta customização, a CGU se propôs a responder as seguintes questões de auditoria:

1. Em relação à competência do Conselho de Administração das Organizações Sociais em: i) fiscalizar o cumprimento das diretrizes e metas definidas, e; ii) aprovar os demonstrativos financeiros, contábeis e as contas anuais da entidade, com o auxílio de auditoria externa (art. 4º, inciso X, Lei nº 9.637/98):
 - a. os trabalhos realizados pela auditoria externa são suficientes para embasar a decisão de o Conselho de Administração aprovar as contas da OS?;
 - b. a rotatividade das empresas de auditoria externa estão aderentes ao arcabouço legal e às boas práticas?
2. Em relação às Comissões de Avaliação dos CG:
 - a. há aprimoramentos a serem feitos no processo de indicação de membros às CAs?
 - b. há modelos de Relatórios e estes estão adequados às necessidades das CAs?
 - c. há publicidade dos Relatórios das CAs à sociedade?
3. Em relação aos trabalhos realizados pela CGU em exercícios anteriores na gestão do modelo OS:
 - a. qual é o impacto do estoque de Recomendações estruturantes emitidas pela CGU em exercícios anteriores.

No que se refere às questões do primeiro grupo, a equipe de auditoria constatou que:

- i. o desenho legal da governança do modelo OS é baseado em atores e responsabilidades difusas;
- ii. há competência expressa para os representantes do MCTI no CA das OS indicar itens de fiscalização específicos a serem verificados pela auditoria externa (art. 34, caput e nos parágrafos 1º, 2º e 3º da Portaria MCTI nº 967/2011);
- iii. as indicações de membros do Poder Público não passam pelo crivo da Coordenação-Geral das Organizações Sociais - CGOS;

- iv. os trabalhos de auditoria externa utilizados atualmente como subsídio para o Conselho aprovar as contas das OS não adentram em aspectos gerenciais fundamentais como, por exemplo, a eficiência na gestão dos recursos, sob o aspecto da economicidade, da necessidade das contratações e da vinculação das contratações aos objetivos dos CG, seja pelas limitações prescritas na NBC TA 200 seja pelo não aprofundamento destas questões pelo Conselho;
- v. há ausência de comunicação de membros do MCTI nos Conselhos à CGOS e da CGOS aos membros do Ministério nos Conselhos em relação à customização dos trabalhos da auditoria externa;
- vi. nos últimos seis exercícios, em 78% dos trabalhos de auditoria externa realizados nas OS, a avaliação foi apenas em relação à adequação das demonstrações contábeis; e
- vii. a auditoria externa é uma organização extrínseca de apoio à governança, responsável pela auditoria independente e pela comunicação dos fatos às instâncias superiores de governança.

No que se refere às questões relacionadas no segundo grupo, a equipe de auditoria constatou que:

- i. não há verificação de quarentena dos indicados;
- ii. há modelos de Relatórios e estes estão adequados às necessidades das CAs;
- iii. há publicidade dos Relatórios das CAs à sociedade.

No que se refere à última questão de auditoria, a equipe de auditoria constatou que:

- i. o excessivo estoque de Recomendações estruturantes pendentes de atendimento impacta negativamente a qualidade e a suficiência dos controles internos administrativos do MCTI relacionados à gestão dos CG, os quais, caso estivessem estabelecidos e funcionando adequadamente, poderiam assegurar razoavelmente o atingimento dos objetivos estratégicos desses contratos pactuados entre o MCTI e as OS;
- ii. os macroproblemas associados a estas Recomendações causam fragilidades na efetivação do controle social, no acompanhamento/fiscalização/avaliação da execução dos recursos dos CG, na celebração de termos aditivos, na sistemática de avaliação dos CG, e na própria gestão das Organizações Sociais.

Destaca-se que estes trabalhos foram aprofundados e que as recomendações relacionadas aos três itens explicitados anteriormente estão detalhadas na parte de achados de auditoria deste Relatório.

Assim, em que pese a apresentação dos artefatos utilizados pela Unidade relacionados à gestão de risco e aos componentes do COSO – Ambiente de Controle, Avaliação de Riscos, Atividades de Controle, Informação e Comunicação – nota-se a

necessidade de aperfeiçoamento dos controles internos administrativos, especialmente no que tange as atividades desenvolvidas pela SCUP, visto que as fragilidades apontadas neste Relatório conjugadas com o estoque de Recomendações pendentes relacionadas a esta área impactam negativamente a qualidade e a suficiência dos controles internos administrativos do MCTI relacionados à gestão dos CG, os quais, caso estivessem estabelecidos e funcionando adequadamente, poderiam assegurar razoavelmente o atingimento dos objetivos estratégicos dos contratos pactuados entre o MCTI e as OS.

2.10 Avaliação da Desoneração da Folha de Pagamentos

A seguinte análise refere-se ao item 13 do Anexo IV à Decisão Normativa (DN) TCU nº 140, de 15 de outubro de 2014, qual seja: a avaliação, quanto à abrangência, suficiência e resultados, das medidas adotadas pelo MCTI relacionadas ao Acórdão nº 1212/2014 – TCU – Plenário, que trata dos reflexos da desoneração da folha de pagamento nos contratos com a Administração Pública Federal.

Faz-se uma breve contextualização deste item da DN.

O Governo Federal lançou em 2011 o Plano Brasil Maior, que estabeleceu a desoneração da folha de pagamento para alguns setores da economia por meio da mudança da base de cálculo para a contribuição previdenciária, nos termos do art. 7º da Lei nº 12.546/2011 e do art. 2º do Decreto nº 7.828/2012.

Esta desoneração impactou diretamente os contratos firmados pela Administração Pública Federal, os quais, por força do art. 65, 5º da Lei nº 8666/93, devem ser revistos.

Assim, o TCU, por meio do Acórdão nº 2859/2013 TCU-Plenário, determinou à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação – SLTI do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG e outros órgãos que:

“nos termos do art. 65, § 5º, da lei 8.666/1993, orientem os órgãos e entidades que lhes estão vinculados a adotarem as medidas necessárias à revisão dos contratos de prestação de serviços ainda vigentes, firmados com empresas beneficiadas pela desoneração da folha de pagamento, propiciada pelo art. 7º da lei 12.546/2011 e pelo art. 2º do decreto 7.828/2012, mediante alteração das planilhas de custo, atentando para os efeitos retroativos às datas de início da desoneração, mencionadas na legislação;

orientem os referidos órgãos e entidades a obterem administrativamente o ressarcimento dos valores pagos a maior (elisão do dano) em relação aos contratos de prestação de serviços já encerrados, que foram firmados com empresas beneficiadas pela desoneração da folha de pagamento, propiciada pelo art. 7º da lei 12.546/2011 e pelo art. 2º do



decreto 7.828/2012, mediante alteração das planilhas de custo;”

Fonte: itens 9.2.1 e 9.2.2 do Acórdão nº 2859/2013 TCU-Plenário.

Posteriormente, o Tribunal exarou o Acórdão nº 1212/2014 TCU-Plenário, que trata do monitoramento do cumprimento do Acórdão nº 2859/2013 TCU-Plenário. Neste Acórdão mais recente, o Tribunal reforça a necessidade de que a revisão seja feita pela Administração de maneira geral e em sentido amplo, com empresas de qualquer ramo da atividade econômica que a qualquer tempo tenham sido beneficiadas pela desoneração da folha de pagamento propiciada pelo Plano Brasil Maior, e que, para seu integral cumprimento, deve-se atentar para a adequada modulação temporal dos efeitos produzidos pela Lei 12.546/2011 e alterações posteriores sobre o assunto.

Entretanto, houve a interposição de pedido de reexame ao Acórdão nº 2859/2013 TCU-Plenário, o qual, o TCU deu conhecimento com efeito suspensivo. Ou seja, o escopo da análise da equipe de auditoria encontrava-se prejudicado, pois não se sabia de antemão qual seria a decisão definitiva do Tribunal frente ao recurso impetrado.

Em 15 de maio de 2015, período no qual a equipe de auditoria realizava os trabalhos de campo da Auditoria Anual de Contas do exercício de 2014, a Coordenação Geral de Técnicas Procedimentos e Qualidade – DCTEQ da Controladoria-Geral da União, encaminhou e-mail às equipes de auditoria orientando-as a executar normalmente o procedimento destinado à verificação destas desonerações, *“uma vez que o Relatório de Gestão é a fotografia do exercício de 2014 e o nosso Relatório de Auditoria, a Avaliação da Gestão de 2014, momentos em que ainda não existia o recurso admitido”* e que *“independentemente do Acórdão, todos os contratos de prestação de serviços firmados pela Administração Pública Federal com empresas beneficiadas pela desoneração da folha de pagamento deveriam ter sido revistos e ajustados aos patamares do que preceitua o art. 7º da Lei 12.546/2011 e o art. 2º do Decreto 7.828/2012, de acordo com o previsto no art. 65, § 5º, da Lei 8.666/1993.”*

Encerra-se a contextualização. Passa-se, agora, à análise.

Diante da relativa insegurança jurídica causada pelo conhecimento com efeito suspensivo do recurso impetrado ao Tribunal e do avançado estágio de execução dos trabalhos de campo quando do recebimento do comunicado da DCTEQ, a equipe de auditoria solicitou à SEXEC quais as medidas foram adotadas, entre a data de ciência dos Acórdãos nº 2859/2013 e 1212/2014 TCU-Plenário e o fim do exercício em análise (31/12/2014), para revisão dos contratos vigentes no âmbito do MCTI firmados com empresas beneficiadas pela desoneração da folha de pagamento propiciada pelo art. 7º da Lei nº 12.546/2011 e pelo art. 2º do Decreto nº 7.828/2012.

Em resposta, o gestor apresentou as seguintes medidas:

“O Acórdão no 1.212/2014 – TCU – Plenário tem por objeto o monitoramento das determinações proferidas por aquela Corte de Contas no Acórdão no 2.859/2013-TCU-Plenário, que trata sobre a revisão de preços nos contratos



firmados com empresas beneficiadas pelo Plano Brasil Maior, em face da desoneração da folha de pagamento para alguns setores da economia, com a respectiva necessidade de adoção de medidas para a revisão dos contratos de prestação de serviços ainda vigentes e para o ressarcimento dos valores pagos a maior, em relação às avenças já encerradas.

Desde a edição do Acórdão no 2.859/2013-TCU-Plenário, o MCTI vem adotando providências no sentido de buscar dirimir as diversas e complexas dúvidas jurídicas e procedimentais referentes à aplicabilidade do disposto na Lei no 12.546/2011, alterada pela Lei no 12.844/2013, nos contratos firmados no âmbito deste Ministério, conforme depreende-se dos Pareceres no 603/2013/CONJUR-MCTI/CGU/AGU/cb, de 18 de junho de 2013, e no 1049/2013/CONJUR-MCTI/CGU/AGU/cb, de 7 de outubro de 2013, cópias anexas (Anexo I), exarados pela Consultoria Jurídica – CONJUR, visando a operacionalizar as ações a serem efetivadas pela áreas técnicas competentes desta Pasta. A partir de então, iniciou-se a retenção de 3,5%, conforme determina o art. 6º da Lei no 12.546/2011.

Em 2014, outras dúvidas foram suscitadas em relação à retenção dos contratos de TI, objeto da discussão constante do Acórdão no 2.859/2013 – TCU – Plenário, procedendo-se com a abertura do Processo no 01200.001442/2014-93, (Anexo II), em que a CONJUR, por meio do Parecer no 386/2014/CONJUR-MCTI-CGU-AGU/cb, de 22 de maio de 2014, (Anexo III), orientou a forma de procedimento a ser considerada para a retenção do tributo.

Ressalte-se que, somente em de julho de 2014, a SLTI publicou em sua página na internet o encarte “Orientações da SLTI referentes aos Acórdãos TCU Plenários no 2.859/2013 e no 1.212/2014” (Anexo IV).

Nesse interim, foram realizadas reuniões entre a Divisão de Licitações, Contratos e Compras – DILC e a Divisão Orçamentária e Financeira – DIOF, visando a levantar os contratos cujas características se enquadravam no benefício, além da identificação das empresas que já haviam solicitado a desoneração da folha de pagamento.

A primeira ação concreta buscando o atendimento da determinação da Corte de Contas da União foi estabelecer os valores a serem ressarcidos pelas Contratadas. Para tanto, necessário se fazia concretizar os cálculos correspondentes. O



início dos cálculos se deu pelo Contrato no 02.0029.00/2012, firmado com a Atlântico Engenharia Ltda., cujo objeto é a prestação de serviços de manutenção predial preventiva e corretiva. Foram feitos da seguinte forma:

- *ETAPA 1: nesta etapa, foram refeitas as planilhas de custos e formação de preços individuais de cada posto, considerando, para tanto, as datas de 01/07/2013 a 31/04/2014. A data de início da contagem refere-se ao início do recolhimento pela DIOF, que ocorreu no mês de agosto de 2013, decorrente dos serviços prestados em julho do mesmo ano;*

- *ETAPA 2: nesta etapa, foram refeitas as planilhas de custo e formação de preços individuais de cada posto, considerando, para tanto, a repactuação dos valores dos postos, devido a convenção coletiva de trabalho de 2013, de modo que os mesmos tiveram seus valores majorados. As datas consideradas para tanto foram de 01/05/2014 a 27/11/2014;*

- *ETAPA 3: nesta etapa, foram refeitas as folhas de pagamento individuais de cada funcionário, considerando que houvera um aditivo para acréscimo de um posto de serviço, o que elevou o valor global do contrato. As datas consideradas para tanto foram de 28/11/2014 a 31/12/2014.*

Cabe destacar que o contrato em análise, durante toda a sua vigência, passou por sucessivas alterações de valores e prorrogações, fatos que dificultaram a conclusão dos cálculos.”

Fonte: Ofício nº 238/2015 SEXEC/MCTI, de 03 de junho de 2015, com grifos acrescidos.

Após análise dos anexos referidos na manifestação, observou-se que o gestor está adotando providências no sentido de dar o cumprimento aos Acórdãos nº 2859/2013 e 1212/2014 TCU-Plenário, as quais ainda estão em curso, mesmo diante do efeito suspensivo ora citado.

Por fim, registra-se que a decisão final sobre os procedimentos a serem efetivamente adotados está na esfera discricionária do gestor, mediante as peculiaridades de cada caso concreto, estando, tal decisão, sujeita ao controle interno e externo.

2.11 Avaliação da Política de Acessibilidade

Neste item objetivou-se verificar a se a unidade auditada possui uma política de acessibilidade adequada e tem tomado providências no sentido de dotar os imóveis da



administração pública de condições para atenderem às necessidades de acessibilidade das pessoas com deficiência e com mobilidade reduzida.

Tendo em vista a grande variedade de regras constantes nos normativos que disciplinam a matéria, foram selecionados alguns tópicos para fins de avaliação das condições de acessibilidade das estruturas físicas da unidade auditada. A seleção não compreende todos os critérios dispostos na legislação em vigor. Foram verificados os seguintes itens do Decreto nº 5.296/2004:

Acesso à Edificação – A construção, ampliação ou reforma de edificações de uso público deve garantir, pelo menos, um dos acessos ao seu interior, com comunicação com todas as suas dependências e serviços, livre de barreiras e de obstáculos que impeçam ou dificultem a sua acessibilidade.

Circulação Interna – Define-se como trajeto acessível o acesso livre de barreiras, e que permita a circulação por toda a edificação, interligando as áreas externas a todas as suas dependências e serviços. O trajeto acessível abrange a circulação na horizontal, em todas as áreas dos pavimentos, assim como na vertical, garantindo o deslocamento por rampa ou equipamento de transporte vertical.

Esquadrias – As pessoas que utilizam equipamentos auxiliares no seu deslocamento, tais como cadeiras de roda ou andadores, necessitam de um espaço adicional para a abertura da porta. Como exemplo, a maçaneta deverá estar ao alcance da mão e o movimento de abertura da porta não será prejudicado.

Em relação a estes aspectos, após questionamentos ao gestor e por meio de inspeção física foi verificado que:

1. A Coordenação de Recursos Humanos – CGRH, localiza-se no primeiro andar do Bloco E do Setor Policial Sul. O prédio não possui elevador, com acesso somente por escadas. No ano de 2014, foi realizada reforma de espaço no térreo para a criação de sala específica para atendimento de funcionários, bem como público em geral, com deficiência ou dificuldades de locomoção.
2. O MCTI ao longo dos anos vem realizando reformas e adequações nas suas instalações para atendimento da Lei nº 10.098/2000, o Decreto nº 5.296/2004 e as normas técnicas da ABNT aplicáveis, destacando-se:
 - a) Rampa de acesso ao Edifício Sede localizado na Esplanada dos Ministérios Bloco E;
 - b) Adequação dos banheiros com box adaptado para pessoas com deficiência atendendo à NBR 9050; e
 - c) Adequação de elevador para pessoa com deficiência visual com instalação de alto falante e botoeiras em braile.

2.12 Avaliação do Cumprimento das Determinações/Recomendações do TCU



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

A metodologia consistiu no levantamento de todos os Acórdãos, expedidos no exercício de 2014, em que houvesse determinação para a SEXEC e em que houvesse determinação à CGU para verificação do atendimento. Entretanto, em consulta ao Sítio do TCU, verificou-se a existência de Acórdãos expedidos à Secretaria-Executiva/MCTI nos quais não constam determinações expressas à Controladoria-Geral da União para acompanhamento das determinações proferidas.

2.13 Avaliação do Cumprimento das Recomendações da CGU

Objetivou-se, com esta análise, verificar a situação de atendimento das recomendações efetuadas pelo órgão de controle interno. A metodologia consistiu no levantamento da situação de atendimento das recomendações efetuadas nos exercícios de 2012 a 2014.

A tabela, a seguir, demonstra a situação de atendimento das recomendações consignadas por UG e relatório de auditoria:

Tabela 04 – Recomendações CGU ao MCTI

Unidade Agrupadora	Relatório de Auditoria	Recomendações				
		Total	Atendidas	Canceladas	Em monitoramento (Em análise pela CGU ou para providências do Gestor)	Outras situações
Secretaria Executiva MCTI	201203608 (ASCOF)	3	2	0	1	0
Secretaria Executiva MCTI	201203584 (SCUP)	24	13	0	11	0
Secretaria Executiva MCTI	201203593 (CGOF)	1	1	0	0	0
Secretaria Executiva MCTI	201203609 (SEXEC)	11	9	0	2	0
Secretaria Executiva MCTI	201203668 (CGRH)	1	1	0	0	0
Secretaria Executiva MCTI	201203672 (CGRL)	6	5	0	1	0



Secretaria Executiva MTCI	201306007 (CGRL)	43	3	0	40	0
Secretaria Executiva MTCI	201405616 (SEXEC)	4	0	0	4	0
Secretaria Executiva MTCI	201405617 (CGRL)	3	1	0	2	0
Secretaria Executiva MTCI	201405619 (SCUP)	2	0	0	2	0
Totais		98	35	0	63	0

Do exposto na tabela anterior, observa-se que, no período em análise, houve um estoque de 98 recomendações emitidas pelo órgão de controle interno do Poder Executivo Federal. Deste total, 35 recomendações, 36%, foram atendidas.

As tabelas seguintes, segmentam as recomendações emitidas pela CGU por UG responsável pela sua respectiva implementação.

Tabela 05 – Recomendações CGU à UG SEXEC

Unidade Gestora	Relatório de Auditoria	Recomendações				
		Total	Atendidas	Canceladas	Em monitoramento (Em análise pela CGU ou para providências do Gestor)	Outras situações
SEXEC	201203609	11	9	0	2	0
SEXEC	201405616	4	0	0	4	0
Totais		15	9	0	6	0

Tabela 06 – Recomendações CGU à UG ASCOF

Unidade Gestora	Relatório de Auditoria	Recomendações				
		Total	Atendidas	Canceladas	Em monitoramento (Em análise pela CGU ou para providências do Gestor)	Outras situações
ASCOF	201203608	3	2	0	1	0
Totais		3	2	0	1	0



Tabela 07 – Recomendações CGU à UG SCUP

Unidade Gestora	Relatório de Auditoria	Recomendações				
		Total	Atendidas	Canceladas	Em monitoramento (Em análise pela CGU ou para providências do Gestor)	Outras situações
SCUP	201203584	24	13	0	11	0
SCUP	201405619	2	0	0	2	0
Totais		26	13	0	13	0

Tabela 08 – Recomendações CGU à UG CGOF

Unidade Gestora	Relatório de Auditoria	Recomendações				
		Total	Atendidas	Canceladas	Em monitoramento (Em análise pela CGU ou para providências do Gestor)	Outras situações
CGOF	201203593	1	1	0	0	0
Totais		1	1	0	0	0

Tabela 09 – Recomendações CGU à UG CGRH

Unidade Gestora	Relatório de Auditoria	Recomendações				
		Total	Atendidas	Canceladas	Em monitoramento (Em análise pela CGU ou para providências do Gestor)	Outras situações
CGRH	201203668	1	<u>1</u>	<u>0</u>	<u>0</u>	<u>0</u>
Totais		1	1	0	0	0

Tabela 10 – Recomendações CGU à UG CGRL

Unidade Gestora	Relatório de Auditoria	Recomendações
-----------------	------------------------	---------------



		Total	Atendidas	Canceladas	Em monitoramento (Em análise pela CGU ou para providências do Gestor)	Outras situações
CGRL	201203672	6	5	0	1	0
CGRL	201306007	43	3	0	40	0
CGRL	201405617	3	1	0	2	0
Totais		52	9	0	43	0

Nota-se que a CGRL concentra o maior estoque de recomendações – 52. Em sua maioria, as 43 recomendações exaradas no Relatório de Auditoria 201306007, são estruturantes para a área de Tecnologia da Informação. Conforme salientado no item de análise da Gestão de TI, destas 43 recomendações, a unidade atendeu a três e requereu a prorrogação de prazo para atendimento das quarenta restantes. O pedido foi acatado e a CGU acompanha o atendimento destas recomendações por meio do Plano de Providências Permanentes da unidade.

Quanto à SCUP, das recomendações emitidas nos exercícios em análise, houve o atendimento de metade, treze das 26 exaradas nos Relatórios de Auditoria 201203584 e 201405619.

Por sua vez, as unidades CGOF e CGRH deram pleno atendimento às suas recomendações. A unidade ASCAF atendeu a duas das três recomendações pendentes e a SEXEC/MCTI a nove das quinze recomendações pendentes de providências por parte da unidade.

2.14 Avaliação do CGU/PAD

Neste item, o trabalho de auditoria teve como objetivo verificar se, no exercício de 2014, o MCTI registrou tempestivamente as informações referentes aos procedimentos administrativos disciplinares instaurados no sistema CGU-PAD, de acordo com o prazo da Portaria CGU nº 1.043/2007.

A referida Portaria, em seu art. 1º, §3º, prescreve que as informações dos Processos Administrativos Disciplinares deverão ser registradas no sistema CGU-PAD no prazo máximo de trinta dias, a contar da ocorrência do fato ou ato. Da mesma forma, a Portaria SPOA/MCTI nº 80, de 18/11/2009, que implementa a Política de Uso do Sistema de Gestão de Processos Disciplinares - CGU-PAD no âmbito deste Ministério, também prescreve em seu art. 3º, parágrafo único, o mesmo prazo (trinta dias), da Portaria CGU nº 1043/2007.



Assim, por meio da SA nº 005/201503393, solicitou-se que o gestor informasse a relação dos processos administrativos instaurados no MCTI (PADs e Sindicâncias) no exercício de 2014. Em resposta, o gestor informou uma lista com 12 processos no total. Destes, seis são processos instaurados em 2014 e os outros seis são processos instaurados em exercícios anteriores a 2014, mas que foram julgados em 2014.

Registra-se que, apesar de a resposta conter 12 processos, a amostra selecionada para análise foi composta somente pelos 6 processos instaurados em 2014.

Sendo assim, para esta amostra, observou-se que, em 83% dos casos, houve descumprimento do prazo máximo definido na Portaria CGU nº 1.043/2007, conforme consolidado no quadro a seguir:

Quadro 02 – Processos Administrativos Disciplinares instaurados em 2014.

<u>Item</u>	<u>Nº do Processo</u>	<u>Data de ciência do fato</u>	<u>Data de registro no CGU-PAD</u>	<u>Quantidade de dias</u>
1	01200.001655/2014-15	07/04/2014	30/04/2014	23
2	01200.002554/2014-61	01/07/2014	17/09/2014	78
3	01200.002692/2014-41	04/07/2014	17/09/2014	75
4	01200.003435/2014-26	07/08/2014	17/09/2014	41
5	01200.003725/2014-70	07/08/2014	17/09/2014	41
6	01200.004740/2014-35	04/09/2014	06/11/2014	63

Fonte: Resposta ao item 12 da SA 005/201503393.

Além disto, para a amostra selecionada, deduz-se que o tempo médio de registro dos Processos no sistema CGU-PAD é 1,78 vezes maior que o limite máximo estabelecido na Portaria CGU nº 1.043/2007.

Tendo em vista o descumprimento do prazo relatado anteriormente, passou-se a avaliar quais seriam as possíveis causas do fato encontrado.

Assim, solicitou-se que o gestor informasse qual seria a estrutura de pessoal da Assessoria de Procedimentos Disciplinares – APDIS (cargos em comissão, nº de servidores, terceirizados, cedidos, estagiários) do MCTI. Por meio do Memorando nº 28/2015/APDIS/SPOA, o gestor respondeu que *a APDIS encontra-se subordinada direta e hierarquicamente à Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração – SPOA e conta com um quadro de dois servidores. O primeiro, Analista em C&T Sênior, requisitado do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq, que responde pela chefia da unidade (DAS 102.2), e o segundo, servidor do quadro de carreira do Ministério, ocupante do cargo de Assistente em C&T, sem cargo comissionado e que labora em sistema de horário corrido, das 08 às 14 horas.*

Pediou-se também que o gestor opinasse se a estrutura atual é considerada ideal pela APDIS/MCTI e, em caso negativo, que este apresentasse justificativas. Por meio do Memorando nº 28/2015/APDIS/SPOA, o gestor respondeu que *a estrutura atual da unidade não é desejável, havendo a necessidade de se incorporar ao menos mais um servidor, ocupante de cargo de Analista em C&T, que labore em horário integral e que possa auxiliar na alimentação do Sistema CGU-PAD, hoje sob a responsabilidade única da chefia da unidade.*



Questionou-se também qual seria a data provável de aposentadoria dos dois servidores. Por meio do Memorando nº 28/2015/APDIS/SPOA, o gestor respondeu que *a chefia da unidade conta com 39 anos de trabalho, dos quais 32 no serviço público, e o outro servidor, conta ainda com mais 12 anos a serem cumpridos. Importante também salientar que o quantitativo de servidores capacitados para atuar em Processos Disciplinares no Ministério, é de seis servidores, dos quais dois são ocupantes de cargos estratégicos que os impedem de estar disponíveis para a composição de Comissões. A situação é de pleno conhecimento das autoridades do Ministério que têm envidado inúmeros esforços no sentido de corrigir tais distorções.*

Além disso, realizou-se reunião com a APDIS, na qual, as seguintes dificuldades foram relatadas pelo Chefe da unidade:

- I. Na atual gestão da APDIS, houve redução de 50% da força de trabalho, que, atualmente, é composta do próprio Chefe (cedido do CNPq ao MCTI) e mais um servidor (da carreira do próprio MCTI) que trabalha em regime de horário reduzido (6 horas corridas). Esta força de trabalho está muito aquém da necessidade da APDIS frente suas competências;
- II. O servidor da carreira do MCTI não opera o sistema CGU-PAD por não ter familiaridade com a ferramenta;
- III. Em 2013, quando o atual chefe iniciou os trabalhos na APDIS, os Processos Administrativos Disciplinares instaurados no âmbito do MCTI eram mantidos na carga da unidade à qual o fato ou ato havia sido praticado, o que dificultava os trabalhos da APDIS;
- IV. O principal aspecto que afeta o cumprimento do prazo da Portaria é a demora excessiva em se instaurar a Comissão que conduz o Processo Disciplinar, devido à falta de servidores capacitados e aptos a comporem Comissões no âmbito do MCTI;
- V. Em alguns casos, após a publicação da Portaria de instauração da Comissão, o Processo físico era encaminhado diretamente à referida Comissão, sem encaminhamento prévio à APDIS, o que dificultava o registro das informações no sistema CGU-PAD;
- VI. Em relação aos quatro processos registrados no CGU-PAD exatamente na mesma data (17/09/2014), conforme observado no Quadro 02, o Chefe da APDIS informou que estes processos foram registrados todos no mesmo dia porque não havia nenhuma pessoa na Assessoria habilitada a utilizar o sistema além do próprio Chefe, que estava de licença por problemas de saúde;
- VII. O Chefe da APDIS disse que já disponibilizou à CGU toda a estrutura física necessária para que esta ministrasse um curso de capacitação em Processo Administrativo Disciplinar, mas que ainda não conseguiu agendar o referido curso;

O Chefe da APDIS informou que, além de todos os problemas relatados, já possui tempo de serviço necessário para se aposentar e, em um momento futuro, pode protocolar seu pedido de aposentadoria.



3. Conclusão

Eventuais questões formais que não tenham causado prejuízo ao erário, quando identificadas, foram devidamente tratadas por Nota de Auditoria e as providências corretivas a serem adotadas, quando for o caso, serão incluídas no Plano de Providências Permanente ajustado com a UJ e monitorado pelo Controle Interno. Tendo sido abordados os pontos requeridos pela legislação aplicável, submetemos o presente relatório à consideração superior, de modo a possibilitar a emissão do competente Certificado de Auditoria.

Brasília/DF, 24 de agosto de 2015.



1 CONTROLES DA GESTÃO

1.1 CONTROLES INTERNOS

1.1.1 AUDITORIA DE PROCESSOS DE CONTAS

1.1.1.1 INFORMAÇÃO

Avaliação da Conformidade do Relatório postado no e-Contas realizado pelo TCU

Fato

Em e-mail do dia 22/05/2015, o TCU solicitou que a Unidade fizesse os ajustes necessários no Relatório de Gestão da Secretaria Executiva do MCTI do exercício de 2014, antes de sua publicação na internet, nos termos do art. 11 da Decisão Normativa (DN) TCU nº 134/2013. Seguem os ajustes solicitados pelo TCU:

1 – Nas páginas 17 a 20 do Relatório de Gestão foram reproduzidas informações constantes da parte “B”, anexo II, da DN-TCU 134/2013, inclusive citando órgãos que não guardam correlação com o presente RG. Deve-se informar somente os itens que se aplicam à Secretaria Executiva do MCTI.

2 – Devido a alguns itens/subitens não serem aplicáveis à SE/MCTI, a numeração dos tópicos e itens/subitens do RG ficou diferente da sequência da DN-TCU 134/2013. Sugere-se padronizar a ordem dos itens do Relatório de Gestão de acordo com a ordem prevista na DN-TCU 134/2013. Para os itens caracterizados como “não se aplica”, colocar o número do item/subitem (de acordo com a DN-TCU 134/2013) seguido da expressão “não se aplica”. Não é necessário deixar página em branco para essa função. As informações já prestadas sobre o assunto (páginas 2 a 5 do RG) podem continuar no relatório, não sendo necessária sua exclusão. Assim sendo, a sequência do RG manterá a mesma da DN.

3 – Para os itens constantes da parte “B”, anexo II, da DN-TCU 134/2013, sugere-se que sua inserção venha acompanhada da informação de que se refere especificamente a parte “B”, incluindo também o número do item a que se refere.

Exemplo: o item 60 da parte “B” versa sobre órgãos e entidades supervisores de contratos de gestão e, nos termos da DN-TCU 134/2013, deve ser inserido juntamente com o item 5 da parte “A”. Desse modo, sugere-se que na descrição desse tópico se indique que as informações referem-se ao item 60 da parte “B”. Tal medida visa facilitar o entendimento do conteúdo do RG e seu atendimento aos comandos da DN.

4 – O art. 15 e o subitem 3.4 (parte “A”), ambos da DN-TCU 134/2013, preveem que seja realizado detalhamento do caminho de acesso, no portal da unidade jurisdicionada na internet, das informações sobre sua atuação, úteis à sociedade e que contribuam para a transparência da gestão, devendo unidade jurisdicionada disponibilizar também o relatório de gestão e todos os documentos e informações de interesse da sociedade relacionados à prestação de contas do exercício de 2014. O RG,

em seu subitem 3.3, apenas informou o portal do MCTI (www.mcti.gov.br), sem apresentar os detalhamentos e as informações requeridas no subitem 3.4 da DN-TCU 134/2013. Destarte, devem ser prestadas as informações com o objetivo de atender ao subitem retro mencionado.

5 – O subitem 11.4, parte “A” da DN-TCU 134/2013 traz a seguinte previsão:

Demonstração das medidas administrativas adotadas para apurar responsabilidade por ocorrência de dano ao Erário, especificando os esforços da unidade jurisdicionada para sanar o débito no âmbito interno, e também:(grifo nosso)

- a) demonstração da estrutura tecnológica e de pessoal para a gestão da fase interna das TCE;
- b) quantidade de fatos que foram objeto de medidas administrativas internas no exercício de referência;
- c) quantidade de fatos em apuração que, pela avaliação da unidade, tenham elevado potencial de se converterem em tomada de contas especial a ser remetida ao órgão de controle interno e ao TCU;
- d) quantidade de fatos cuja instauração de tomada de contas especial tenha sido dispensada nos termos do art. 6º da IN TCU 71/2012;
- e) quantidade de tomadas de contas especiais instauradas no exercício, remetidas e não remetidas ao Tribunal de Contas da União.

6 – O RG somente trouxe a informação “Não ocorreu dano ao erário no exercício” (pág. 4 do RG), não aportando dados referentes às alíneas “a” até “e” do subitem 11.4, parte “A” da DN-TCU 134/2013. É necessária a complementação das informações, com o fito de atender à prescrição constante no subitem em questão. O prazo cadastrado no *e-contas* para devolução do Relatório de Gestão é 5 de junho de 2015.

Após análise da versão ajustada do Relatório de Gestão, verificou-se que a UI alterou o relatório atendendo assim às solicitações do TCU.

1.1.2 Avaliação dos Controles Internos Administrativos

1.1.2.1 CONSTATAÇÃO

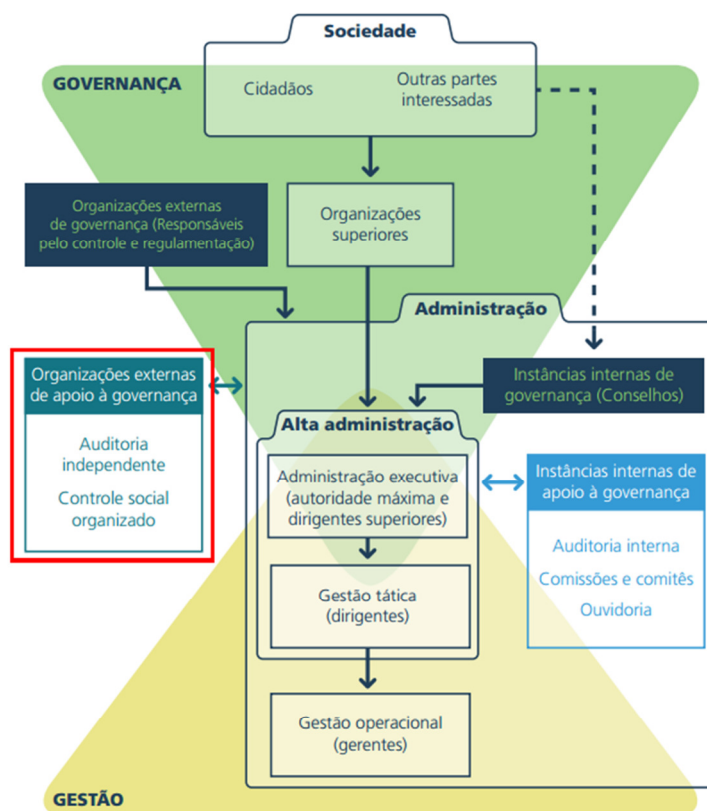
Fragilidades na sistemática de avaliação dos CG e na atuação dos membros do Poder Público nos Conselhos de Administração das OS

Fato

Um dos controles internos inerentes ao modelo OS é a exigência legal de que, para uma entidade privada sem fins lucrativos possa ser qualificada como OS, seu Conselho de Administração possua atribuição privativa para: i) fiscalizar o cumprimento das diretrizes e metas definidas, e; ii) aprovar os demonstrativos financeiros, contábeis e as contas anuais da entidade, com o auxílio de auditoria externa (art. 4º, inciso X, Lei nº 9.637/98).



De acordo com o Referencial de Governança do Tribunal de Contas da União, publicado em 2013, a auditoria externa é *uma organização externa de apoio à governança, responsável pela auditoria independente e pela comunicação dos fatos às instâncias superiores de governança* (página 19), conforme se observa na figura extraída da mesma fonte:



Tendo em vista a relevância deste trabalho da auditoria externa, na reunião de definição do escopo das Auditorias Anuais de Contas para o exercício de 2014 acertou-se com o TCU que a CGU faria uma avaliação da suficiência dos trabalhos de auditoria externa utilizados pelos Conselhos de Administração para aprovar as contas das Organizações Sociais. Para realizar tal avaliação a CGU se propôs, durante o planejamento da auditoria, a responder às seguintes questões de auditoria:

- 1) os trabalhos realizados pela auditoria externa são suficientes para embasar a decisão de o Conselho de Administração aprovar as contas da OS?;
- 2) a rotatividade das empresas de auditoria externa estão aderentes ao arcabouço legal e às boas práticas?

Em relação à primeira questão de auditoria, qual seja, verificar se os trabalhos realizados pela auditoria externa são suficientes para embasar a decisão de o Conselho de Administração aprovar as contas da OS.

Em termos legais, a Lei nº 9.637/98 não detalha quais seriam estes trabalhos. Já a Portaria MCTI nº 967/2011 possui alguns artigos correlacionados ao assunto, os quais são transcritos a seguir:

Art. 32. São objetos principais da fiscalização da execução dos contratos de gestão, podendo ser auditados a



qualquer tempo pelo órgão supervisor, os itens de remuneração dos dirigentes e empregados, de patrimônio, procedimentos de alienação e de contratação de obras, serviços e compras da OS, bem como os saldos e excedentes financeiros do contrato de gestão.

(...)

Art. 34. Com referência ao disposto no art. 31, cabe ao representante do MCTI nas reuniões do Conselho de Administração da OS enfatizar a fiscalização do contrato de gestão e a aprovação dos relatórios de execução do contrato de gestão e prestação de contas.

§ 1º Os seguintes itens de fiscalização da execução do contrato de gestão devem ser destacados e analisados nos demonstrativos de resultados financeiros e no balanço patrimonial da entidade:

I - limite percentual de gastos com pessoal em relação aos recursos financeiros repassados por intermédio do contrato de gestão;

II - verificação da remuneração e percepção de outras vantagens pelos dirigentes e empregados da OS, segundo os critérios pactuados no contrato de gestão;

III - situação de regularidade com o pagamento de tributos federais e existência de provisão para contingências passivas;

IV - evolução das receitas e saldos do contrato de gestão e suas aplicações financeiras;

V - contabilização da reserva técnica e sua utilização/adequação;

VI - verificação de contratos celebrados com recursos do contrato de gestão;

VII - percentual de alavancagem de recursos extras ao contrato de gestão;

VIII - evolução do ativo permanente (imobilizado) da OS, segregando os investimentos com recursos próprios e do contrato de gestão; e

IX - acompanhamento de eventuais pendências junto aos órgãos de controle.

§ 2º O representante do MCTI deverá atuar no intercâmbio de informações e orientações entre a



SEEXEC/SCUP/CGOS e o Conselho de Administração da OS no direcionamento do plano de auditoria externa sobre as contas da OS.

§ 3º O órgão supervisor, por decisão motivada, poderá solicitar ao Conselho de Administração a realização de análises da situação financeira da entidade, referenciadas nos relatórios de auditoria externa, demonstrativos financeiros e de resultado do exercício, balanço patrimonial, incluindo eventuais saldos financeiros inscritos no patrimônio líquido.

Art. 35. Além das atividades regulares de supervisão, o órgão supervisor, quando necessário, diligenciará para fiscalizar a execução dos contratos de gestão, verificando a adequação dos gastos, a aplicação dos recursos financeiros e o cumprimento das demais obrigações contratuais e legais.

§ 1º O órgão supervisor poderá mobilizar profissionais especializados dos quadros do Ministério ou de outros órgãos para assessorar tecnicamente os procedimentos da fiscalização.

§ 2º As diligências e procedimentos de atividades de fiscalização deverão ter o suporte e o acompanhamento da SCUP/CGOS e do representante do MCTI no Conselho de Administração da OS.

§ 3º O relatório da fiscalização deverá ser encaminhado à SEEXEC, que adotará as providências cabíveis junto ao Ministro de Estado da Ciência, Tecnologia e Inovação e ao Presidente do Conselho de Administração da OS nos casos em que couberem ações corretivas.

Fonte: Portaria MCTI nº 967/2011, com grifos acrescidos.

Tendo em vista a previsão na Portaria dos instrumentos de fiscalização relatados anteriormente, os quais possuem estreita relação com os possíveis trabalhos da auditoria externa, solicitou-se reunião com a equipe da CGOS para avaliar como estão sendo fiscalizados os Contratos de Gestão, à luz da Portaria MCTI nº 967/2011.

Especificamente sobre os trabalhos da auditoria externa, com base no art. 34, § 2º da Portaria transcrita anteriormente, questionou-se se a CGOS mantém ou já manteve contato com o representante do MCTI no Conselho de Administração das OS no sentido de subsidiá-lo com informações que indiquem itens específicos a serem verificados na auditoria a ser executada pela empresa de auditoria externa.

Em resposta, a equipe da CGOS salientou que, em 2012, o Secretário-Executivo convocou reunião com os membros do MCTI nos Conselhos de Administração das OS, mas que não houve orientação clara quanto ao papel do conselheiro do Poder Público na OS e de qual seria o pleito do MCTI nas OS.



Salientou também que, atualmente, as indicações de membros aos Conselhos de Administração não são submetidas à análise da CGOS, mas são decididas em instâncias superiores à CGOS. Destacou que as convocações para as Reuniões de Conselho não são informadas à CGOS.

Em sentido inverso à pergunta anterior, a equipe de auditoria questionou também se algum representante do MCTI no Conselho de Administração das OS mantém ou já manteve contato com a CGOS no sentido de subsidiá-lo com informações que indiquem itens específicos a serem verificados na auditoria a ser executada pela empresa de auditoria externa.

Em resposta, a equipe da CGOS afirmou que nenhum representante do MCTI nos Conselhos manteve contato com a CGOS neste sentido.

Corroborando este fato de que a CGOS está funcionalmente distante das escolhas dos membros do Poder Público nos Conselhos de Administração e que não possui governabilidade sobre tais membros, listam-se os seguintes fatos:

- 1) segundo relato da CGOS, as indicações de membros do Poder Público não passam pelo crivo da própria CGOS;
- 2) por meio de análise documental, confirmou-se que nenhuma Nota Técnica expedida pela CGOS em 2014 tratou da indicação de membros do Poder Público aos Conselhos de Administração das OS;
- 3) de acordo com o Relatório de Gestão da SEXEC/MCTI do exercício de 2014, nos quadros que expõem a composição dos Conselhos de Administração das OS (página 389), verifica-se que o próprio Secretário-Executivo, que esteve em exercício no MCTI entre o período de 2008 a 2014, é listado como membro do Conselho de Administração do CGEE.

Também por meio de análise processual, constatou-se que, atualmente, a decisão de o Conselho de Administração de aprovar as contas das OS é feita com base na Auditoria das Demonstrações Contábeis, a qual é regida pelas Normas Brasileiras de Contabilidade, em especial pela NBC TA 200. Ressaltam-se alguns trechos desta norma a seguir:

Auditoria de demonstrações contábeis

3. *O objetivo da auditoria é aumentar o grau de confiança nas demonstrações contábeis por parte dos usuários. Isso é alcançado mediante a expressão de uma opinião pelo auditor sobre se as demonstrações contábeis foram elaboradas, em todos os aspectos relevantes, em conformidade com uma estrutura de relatório financeiro aplicável. No caso da maioria das estruturas conceituais para fins gerais, essa opinião expressa se as demonstrações contábeis estão apresentadas adequadamente, em todos os aspectos relevantes, em conformidade com a estrutura de relatório financeiro. A auditoria conduzida em conformidade com as normas de auditoria e exigências éticas relevantes capacita o auditor a formar essa opinião (ver item A1).*

Alcance da auditoria (ver item 3)



Al. A opinião do auditor sobre as demonstrações contábeis trata de determinar se as demonstrações contábeis são elaboradas, em todos os aspectos relevantes, em conformidade com a estrutura de relatório financeiro aplicável. Tal opinião é comum a todas as auditorias de demonstrações contábeis. A opinião do auditor, portanto, não assegura, por exemplo, a viabilidade futura da entidade nem a eficiência ou eficácia com a qual a administração conduziu os negócios da entidade. Em algumas situações, porém, lei e regulamento aplicáveis podem exigir que o auditor forneça opinião sobre outros assuntos específicos, tais como a eficácia do controle interno ou a compatibilidade de um relatório separado da administração junto com as demonstrações contábeis. Embora as NBC TAs incluam exigências e orientação em relação a tais assuntos na medida em que sejam relevantes para a formação de uma opinião sobre as demonstrações contábeis, seria exigido que o auditor empreendesse trabalho adicional se tivesse responsabilidades adicionais no fornecimento de tais opiniões.

Portanto, conforme prescrito pela norma em comento, o objetivo da auditoria é aumentar o grau de confiança nas demonstrações contábeis por parte dos usuários. Isso é alcançado mediante a expressão de uma opinião pelo auditor sobre se as demonstrações contábeis foram elaboradas, em todos os aspectos relevantes, em conformidade com uma estrutura de relatório financeiro aplicável. Ademais, a opinião do auditor, portanto, não assegura, por exemplo, a eficiência ou eficácia com a qual a administração conduziu os negócios da entidade.

Ou seja, pela própria definição da norma em questão, verifica-se que os trabalhos de auditoria externa utilizados atualmente como subsídio para o Conselho aprovar as contas das OS não adentram em aspectos gerenciais fundamentais como, por exemplo, a eficiência na gestão dos recursos, sob o aspecto da economicidade, da necessidade das contratações e da vinculação das contratações aos objetivos dos CG.

Ressalte-se que, na opinião desta equipe de auditoria, se estes aspectos estivessem sendo avaliados nos trabalhos da auditoria externa, poder-se-ia, desse modo, contribuir para o atendimento aos princípios da eficiência, moralidade e impessoalidade (art. 37, caput da Constituição Federal de 1.988).

Além da limitação conceitual exposta anteriormente, a equipe de auditoria decidiu também avaliar se os Conselhos de Administração das OS se utilizaram de outros trabalhos de auditoria externa. Para isso, a equipe selecionou o CGEE, em razão deste Centro já constar como unidade que terá as contas do exercício de 2014 julgadas pelo TCU, conforme consta no Anexo IV da Decisão Normativa TCU nº 140/2014.

Por meio da análise documental de todas as Atas das Reuniões do Conselho de Administração do CGEE e suas respectivas Resoluções expedidas entre 2010 e 2014, observou-se que este Conselho não demandou nenhum outro trabalho de auditoria externa além da própria Auditoria das Demonstrações Contábeis, a qual, como já demonstrado anteriormente, não possui o condão de emitir opinião quanto à *eficiência da administração na gestão dos negócios*.



Cabe registrar a informação contida na Ata da 58ª Reunião do Conselho de Administração do CGEE, na qual seu Conselho aprovou as contas do exercício de 2013 do Centro por unanimidade, tendo por base a opinião do Conselheiro CPF nº ***.071.436-**, o qual enfatizou que “a qualidade da apresentação do relatório”, definindo-a como “substancial, abrangente e analítica”. No que diz respeito às informações prestadas, inclusive as econômicas, o Conselheiro classificou-as como “claras e nítidas”.

Mais uma vez, observa-se a ausência de avaliação objetiva, por parte dos membros do Conselho, na emissão de opinião quanto à eficiência na gestão dos recursos pelo Centro, sob os aspectos da economicidade, da necessidade das contratações e da vinculação das contratações aos objetivos dos CG.

Outro aspecto avaliado foi se a opinião do Auditor Independente continha outros aspectos além da adequação das Demonstrações Contábeis. Para isso, solicitou-se que a CGOS informasse, para todas as OS nos últimos seis exercícios, se a opinião do Auditor Independente continha outros aspectos além da adequação das Demonstrações Contábeis (item 06 da SA 002). A resposta, consolidada no quadro a seguir, evidencia que, em 78% dos casos, a opinião foi apenas em relação à adequação das demonstrações contábeis:

Quadro 03 – Escopo da opinião do Auditor Independente nos últimos seis exercícios.

<u>OS</u>	<u>Exercício</u>	<u>Avaliou algo além da adequação das demonstrações contábeis?</u>
CGEE	2014	Controles internos e segurança patrimonial
CGEE	2013	Controles internos e segurança patrimonial
CGEE	2012	Controles internos e adequação da execução do plano de ação
CGEE	2011	Não
CGEE	2010	Controles internos e adequação da execução do plano de ação
CGEE	2009	Não
CGEE	2008	Não
CNPEM	2014	Não
CNPEM	2013	Não
CNPEM	2012	Não
ABTLuS	2011	Não
ABTLuS	2010	Não
ABTLuS	2009	Não
Embrapii	2014	Controles internos
IDSM	2014	Não
IDSM	2013	Não
IDSM	2012	Não
IDSM	2011	Planejamento dos trabalhos, considerando a relevância dos saldos, o volume de transações e o sistema contábil e de controle internos do instituto, a constatação, com base em testes, das evidências e dos registros que suportam os valores e as informações contábeis divulgados.
IDSM	2010	Não
IDSM	2009	Volume de transações e o sistema contábil e de controles internos do instituto, constatação, com base em testes, das evidências e dos registros que suportam os valores e as informações contábeis divulgados.
IMPA	2014	Não
IMPA	2013	Não
IMPA	2012	Não
IMPA	2011	Não
IMPA	2010	Não



IMPA	2009	Não
RNP	2014	Não
RNP	2013	Não
RNP	2012	Não
RNP	2011	Não
RNP	2010	Não
RNP	2009	Não

Fonte: Resposta ao item 06 da SA 002/ 201503387

Voltando ao caso tomado como amostra, mesmo diante de todos os fatos aqui narrados, o Poder Público aprovou a execução do Contrato de Gestão do CGEE para o exercício de 2013, sem também adentrar em aspectos como o da economicidade, da necessidade das contratações e da vinculação das contratações aos objetivos dos CG, utilizando-se apenas das informações constantes na Nota Técnica nº 13/2014-CGOS/SCUP, a qual foi aprovada em seu inteiro teor e sem outras análises mais aprofundadas pela Coordenadora-Geral da CGOS, pelo Subsecretário da SCUP, pelo Secretário-Executivo do MCTI e, em último nível, pelo próprio Ministro de Estado de Ciência, Tecnologia e Inovação.

Outro fato que demonstra a fragilidade atual da forma com que o modelo OS vêm sendo executado no âmbito do Ministério, tomando o caso do CGEE como exemplo, é a incompletude da metodologia de avaliação da execução do Contrato de Gestão com deste Centro, que atualmente, só avalia o aspecto da eficácia, apesar de a Lei nº 9637/98 determinar que esta sistemática deva englobar aspectos de qualidade e produtividade. Esta metodologia atribuiu uma nota de 0 a 10, com base nas metas e prazos constantes no Contrato de Gestão. Em decorrência desta distorção, o Centro obteve para o exercício de 2013, a nota máxima. Tal fato já foi constatado em outros Relatórios da CGU (nº 201108876, 201203584 e 201405618) e todos estão com Recomendações pendentes de atendimento.

A contratação de auditoria externa para a verificação da economicidade, da necessidade das contratações e da vinculação das contratações aos objetivos dos CG possibilitaria não só a avaliação da adequação, da validade e da confiabilidade dos indicadores de economicidade dos Contratos de Gestão, em conformidade com o art. 7º da Lei nº 9637, mas também cumpriria com os princípios constitucionais da eficiência, da moralidade e da impessoalidade (art. 37, caput da Constituição Federal de 1.988). Vale ressaltar que em alguns destes Contratos de Gestão sequer existem tais indicadores, conforme determinação 9.1.3 do Acórdão TCU nº 3304/2014-Plenário.

Com o fito de responder à segunda questão de auditoria, qual seja, se a rotatividade das empresas de auditoria externa está aderente ao arcabouço legal e às boas práticas, a equipe utilizou como paradigma as imposições da Lei nº 9.637/98 e da Portaria MCTI nº 967/2011. Já como padrão de boas práticas, decidiu-se utilizar a Instrução Normativa CVM nº 308/99 que, apesar de não ter aplicabilidade direta ao caso concreto, pois é aplicável apenas às empresas que atuam no mercado de valores mobiliários, presta-se como um bom referencial de boas práticas.

Em relação à Lei, há apenas uma referência à auditoria externa, contida no art. 4º, inciso X, mas esta não trata da rotatividade das empresas de auditoria independente. Da mesma forma, a Portaria MCTI nº 967/2011 também não trata da rotatividade. Por seu turno, a IN CVM nº 308/1999 prescreve que *o Auditor Independente - Pessoa*



Física e o Auditor Independente - Pessoa Jurídica não podem prestar serviços para um mesmo cliente, por prazo superior a cinco anos consecutivos (art. 31, caput).

Desse modo, com base neste paradigma, solicitou-se à SCUP que apresentasse a lista das empresas de auditoria independente que foram contratadas pelas OS nos últimos seis exercícios (Solicitação de Auditoria nº 001, item nº 06). Na resposta, observou-se que, em 33% das OS, as empresas que as auditaram eram as mesmas por quatro anos consecutivos, ou seja, atingiram 80% do tempo máximo recomendável pela IN CVM nº 308/1999, conforme explicitado no quadro a seguir:

Quadro 04 – Empresas de Auditoria Independente contratadas por duas (IMPA e RNP) das seis OS supervisionadas pelo MCTI.

OS	CNPJ da Empresa	Nome da Empresa	Exercício
IMPA	48.622.567/0001-26	Consulcamp	2012
IMPA	48.622.567/0001-26	Consulcamp	2011
IMPA	48.622.567/0001-26	Consulcamp	2010
IMPA	48.622.567/0001-26	Consulcamp	2009
RNP	61.366.936/0008-00	ERNST & YOUNG AUDITORES INDEPENDENTES S/S	2014
RNP	61.366.936/0008-00	ERNST & YOUNG AUDITORES INDEPENDENTES S/S	2013
RNP	61.366.936/0008-00	Ernst & Young Terco	2012
RNP	61.366.936/0008-00	Ernst & Young Terco	2011

Fonte: resposta ao item 06 da SA nº 001/ 201503387

Por conseguinte, apesar de o caso concreto analisado estar adequado em relação às boas práticas, entende-se que há uma relevante proximidade entre o limite legal e o caso prático. Ressalta-se também que o Parecer produzido pela empresa de auditoria independente é utilizado como expressivo subsídio na formação de opinião do Conselho de Administração quanto à aprovação das contas anuais e dos demonstrativos financeiros e contábeis da OS. Tanto o Parecer quanto a decisão do Conselho são referenciados expressamente pelo Ministro de Estado quando da expedição da Homologação Ministerial, que declara cumpridas as metas e obrigações da Organização Social.

Dessa forma, considerando os pontos já relatados e apresentados resumidamente a seguir:

- i) o desenho legal da governança do modelo OS é baseado em atores e responsabilidades difusas;
- ii) a competência dos representantes do MCTI no CA das OS em indicar itens de fiscalização específicos a serem verificados pela auditoria externa, como os listados no art. 34, caput e nos parágrafos 1º, 2º e 3º da Portaria MCTI nº 967/2011;
- iii) o fato de as indicações de membros do Poder Público não passarem pelo crivo da própria CGOS, o qual foi confirmado por análise documental;
- iv) o fato de que os trabalhos de auditoria externa utilizados atualmente como subsídio para o Conselho aprovar as contas das OS não adentram em aspectos gerenciais fundamentais como, por exemplo, a eficiência na gestão dos recursos, sob o aspecto da economicidade, da necessidade das contratações e da vinculação das contratações aos objetivos dos CG, seja pelas limitações prescritas na NBC TA 200 seja pelo não aprofundamento destas questões pelo Conselho;



- v) a ausência de comunicação de membros do MCTI nos Conselhos à CGOS e da CGOS aos membros do Ministério nos Conselhos em relação à customização dos trabalhos da auditoria externa;
- vi) o fato de, nos últimos seis exercícios, em 78% dos trabalhos de auditoria externa realizados nas OS, a avaliação ter sido apenas em relação à adequação das demonstrações contábeis; e
- vii) a auditoria externa ser uma organização extrínseca de apoio à governança, responsável pela auditoria independente e pela comunicação dos fatos às instâncias superiores de governança.

vislumbra-se que há uma oportunidade de melhoria da governança do modelo OS, mais especificamente, nos requisitos utilizados pelo MCTI para aprovação das metas e obrigações dos Contratos de Gestão, na atuação dos membros do Poder Público nos Conselhos de Administração das OS e na rotatividade na contratação das empresas de auditoria externa.

Causa

- 1) Distanciamento inadequado entre a SEXEC e os membros por ela indicados aos Conselhos de Administração das OS.
- 2) Ausência de Manual que oriente a atuação dos membros dos Conselhos de Administração das OS.
- 3) Incompletude de informações, análises e avaliações que a SEXEC se baseia para considerar cumpridas as metas do CG.
- 4) Incompletude de informações, análises e avaliações que o Conselho de Administração de cada OS se baseia para aprovar as contas da OS.
- 5) Entendimento inadequado dos atores envolvidos no modelo OS em relação ao escopo e aos objetivos da Auditoria Independente das Demonstrações Contábeis prescritos na NBC TA 200.
- 6) Subutilização da auditoria externa, como elemento fomentador da boa governança, na contribuição para a verificação de aspectos gerenciais fundamentais da aplicação dos recursos públicos aportados nas OS como a economicidade, a necessidade das contratações e a vinculação das contratações aos objetivos dos CG.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 370/2015 SEXEC/MCTI, de 06 de agosto de 2015, o MCTI assim se manifestou:

Em reunião de busca conjunta de soluções com a equipe da CGU/PR ocorrida em 29/07/2015, a SEXEC/MCTI e a equipe da SCUP concordaram com os fatos apontados como causa da constatação acima exposta, principalmente com relação à incompletude de informações, análises e avaliações que a SEXEC se baseia para considerar cumpridas as metas do Contrato de Gestão (CG) e que também o Conselho de Administração de cada Organização Social (OS) se fundamenta para aprovar as contas da OS.



Também foi considerado primordial rever o escopo e os objetivos da Auditoria Independente, a qual vem sendo subutilizada, como elemento fomentador da boa governança, na contribuição para a verificação de aspectos gerenciais fundamentais da aplicação dos recursos públicos aportados nas OS como a economicidade, a necessidade/relevância das contratações e a vinculação das contratações aos objetivos dos CG.

Entretanto, considerou-se prudente que a adoção de medidas para aprimoramento da governança do modelo OS, por intermédio de alterações da Portaria 967/2011 (conforme as recomendações acima listadas) seja realizado em etapa posterior à aprovação do Decreto regulamentador da Lei n.º 9.637/1998 (que está em fase final de aprovação pelas instâncias competentes), tendo em vista o risco de possível retrabalho e/ou de que suas disposições venham de encontro com as do Decreto.

Com relação à recomendação 4, ressaltou-se que a elaboração de manual que oriente a atuação dos membros dos Conselhos de Administração (CA) das OS não seria viável no momento para atacar de forma contundente as causas expostas. Além disso, considerou-se que todos os membros dos Conselhos tem conhecimento de suas atribuições, as quais constam da Lei n.º 9637/98 e são suficientemente detalhadas no Regimento Interno/Estatuto de cada OS.

Por outro lado, a equipe do MCTI ponderou que as causas apresentadas poderiam ser enfrentadas de forma mais objetiva e eficaz neste momento, se forem concentrados os esforços no aprimoramento dos trabalhos da Auditoria Externa independente (que subsidiam os membros do Conselho de Administração na aprovação das contas da OS), com as seguintes providências:

a) Exigência normativa de que Auditoria Externa obrigatoriamente analise em seus trabalhos anuais, além da regularidade das demonstrações contábeis, também a eficiência na gestão dos recursos sob os aspectos da economicidade, da necessidade/relevância das contratações e da vinculação das contratações aos objetivos dos CG.

b) Obrigatoriedade de rotatividade anual na contratação das empresas de Auditoria Externa independente pelas OS.

Com relação ao item a, após tornar obrigatória a análise da eficiência da gestão pela Auditoria Externa independente, seria publicada norma interna do MCTI visando



padronizar o escopo dos trabalhos, uma vez que a SEXEC e a CGOS/SCUP ainda não tem condições estruturais de incluir em sua rotina de trabalho a elaboração de Plano Anual de Auditoria para todas as OS, conforme recomendação 2.

Por fim, assim que os normativos estiverem publicados, a SCUP atualizará o modelo de Técnica incluindo itens específicos que contemplem a verificação do escopo do trabalho da Auditoria Externa e a rotatividade das empresas contratadas, de forma a subsidiar a SEXEC na aprovação das contas das OS (recomendação 6 e 7)

Análise do Controle Interno

Em sua manifestação, o MCTI apresentou um relato do que foi tratado na reunião de busca conjunta de soluções e apontou uma hierarquização do atendimento das recomendações preliminares, que foram propostas na referida reunião, em função de outras variáveis, como, por exemplo, a aprovação do Decreto regulamentador da Lei n.º 9.637/1998, e, a relação custo benefício na elaboração do Manual para os membros do Poder Público nos Conselhos de Administração das OS.

Assim, entende-se que o MCTI concorda com as recomendações e as causas apontadas pela equipe de auditoria nesta constatação.

Recomendações:

Recomendação 1: Que a SEXEC inclua na Portaria MCTI nº 967/2011, como requisito para aprovação das metas e obrigações do Contrato de Gestão, que se avalie a gestão das Organizações Sociais sob aspectos de economicidade, de necessidade das contratações e da vinculação das contratações aos objetivos dos CG

Recomendação 2: Que a SEXEC inclua na Portaria MCTI nº 967/2011, a obrigação de, no período compreendido entre o fim de cada exercício financeiro e a Reunião do Conselho de Administração de cada OS que tratará da aprovação das contas da Entidade, a SEXEC, com o auxílio da CGOS, aponte itens específicos (como, por exemplo, despesas, contratos, licitações ou outras sugestões de customização de escopo) aos membros do Poder Público nos Conselhos de Administração das OS, os quais deverão ser objeto de avaliação da auditoria externa sob os aspectos da eficiência na gestão dos recursos públicos, especificamente quanto à economicidade, à necessidade das contratações e à vinculação das contratações aos objetivos dos CG

Recomendação 3: Que a SCUP elabore um Manual de Orientação aos membros dos Conselhos de Administração das Organizações Sociais, nos moldes, por exemplo, do Manual de Orientação do Conselheiro de Administração Representante da Eletrobrás e que agregue em seu maior espectro possível as Recomendações constantes no Caderno de Boas Práticas para Reuniões do Conselho de Administração publicado pelo Instituto Brasileiro de Governança Corporativa

Recomendação 4: Que a SEXEC, em conjunto com os membros das Comissões de Avaliação de cada CG e a CGU, apresente o Manual de Orientação aos membros dos Conselhos de Administração das Organizações Sociais



Recomendação 5: Que a SEXEC atualize a Portaria MCTI nº 967/2011 prevendo a obrigatoriedade de a OS observar a rotatividade na contratação das empresas de auditoria externa, nos moldes da IN CVM nº 308/1999

Recomendação 6: Que a SCUP atualize o modelo de Nota Técnica constante no art. 36 da Portaria MCTI nº 967/2011, incluindo item específico que analise a observação contida na Recomendação 5

Recomendação 7: Que a SCUP atualize o modelo de Nota Técnica constante no art. 36 da Portaria MCTI nº 967/2011, incluindo item específico que faça análise da extensão e da profundidade dos trabalhos da auditoria externa, nos termos da Recomendação 1

1.1.2.2 CONSTATAÇÃO

Fragilidade nos requisitos de indicação de membros às Comissões de Avaliação dos CG

Fato

A Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998, prescreve que o Poder Executivo poderá qualificar como Organização Social – OS pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujas atividades sejam dirigidas à pesquisa científica e ao desenvolvimento tecnológico.

Esta qualificação teria o fito de contribuir com o poder público na execução de políticas públicas, bem como fomentar as atividades às quais as OS se dirigem, no caso, a contribuição à ciência e inovação nacional.

Contudo, a execução destas atividades deverá ser fiscalizada pelo órgão ou entidade supervisora da área de atuação correspondente à atividade fomentada. Para tanto, os § 2º e 3º, do art. 8º, da Lei 9.637/98, prescrevem que os resultados atingidos por meio da execução do Contrato de Gestão – CG devem, periodicamente, ser analisados por uma Comissão de Avaliação – CA.

Esta Comissão será composta por especialistas de notória capacidade e adequada qualificação, sendo que os seus respectivos membros serão indicados pela autoridade supervisora da área correspondente, o Ministro de Estado, no caso do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação – MCTI.

Ressalte-se que, caberá, ainda, à autoridade supervisora avaliar o CG mediante relatório conclusivo elaborado pela CA.

Diante de tais responsabilidades, o MCTI, por meio da Portaria MCTI nº 967/2011, disciplinou detalhadamente o funcionamento das CA dos Contratos de Gestão deste Ministério.

Desse modo, dentre os aspectos passíveis de verificação na Auditoria Anual de Contas do exercício de 2014, acordou-se com o Tribunal de Contas da União - TCU, que a CGU averiguaria os seguintes pontos:

- 1) os possíveis aprimoramentos em relação ao funcionamento atual das CAs;



- 2) as prováveis melhorias nos Relatórios das CAs;

Tendo em vista este escopo, a equipe de auditoria definiu as seguintes questões de auditoria:

- 1) há aprimoramentos a serem feitos no processo de indicação de membros às CAs?
- 2) há modelos de Relatórios e estes estão adequados às necessidades das CAs?
- 3) há publicidade dos Relatórios das CAs à sociedade?

Com base nas questões de auditoria a serem respondidas, a equipe de auditoria elaborou um questionário e o aplicou à equipe técnica da Coordenação Geral de Supervisão e Acompanhamento das Organizações Sociais – CGOS, a qual compete coordenar as reuniões das Comissões de Acompanhamento e Avaliação dos Contratos de Gestão e analisar os relatórios das Comissões de Acompanhamento e Avaliação dos Contratos de Gestão (art. 9, incisos I e II da Portaria MCTI nº 758/2006).

A reunião ocorreu no dia 08/05/2015 das 14h15min às 18h15min na sala nº 141 do MCTI.

Para responder à primeira questão de auditoria, qual seja, se há aprimoramentos a serem feitos no processo de indicação de membros às CAs, a equipe elaborou os seguintes questionamentos:

- 1) há um processo formalizado para a seleção ou indicação de membros para as CAs?;
- 2) há outros requisitos que são avaliados além da notória capacidade e adequada qualificação, como, por exemplo:
 - a. vinculação entre os objetivos do contrato de gestão e o *know-how* do indicado?;
 - b. não ter trabalhado ou prestado serviço como pesquisador para a OS nos últimos 2 anos (quarentena)?;
 - c. requisitos claros e objetivos que atendem a notória capacidade e adequada qualificação?;

Em resposta ao item 1, a equipe técnica da CGOS afirmou que, para a indicação dos primeiros nomes a ocuparem as vagas das CA do segundo ciclo dos CG (2010-2016), houve um processo de busca vinculando-se o currículo do indicado às áreas de atuação da OS.

Além disso, salientou que quando estes membros necessitam ser substituídos por outros, a CGOS realiza uma busca detalhada utilizando-se de plataformas de conhecimento da comunidade científica, como, por exemplo, a Plataforma Lattes.

Como comprovação da realização da referida busca, a CGOS apresentou o Plano de Busca e Seleção de novos membros para a Comissão de Avaliação do Instituto Nacional de Matemática Pura e Aplicada - IMPA, encaminhada em resposta ao item 09 da Solicitação de Auditoria – SA 003/201503387.

Em resposta ao item 2.a, a CGOS salientou que leva em conta também outros aspectos além daqueles já listados na resposta ao item 1, como a experiência em gestão, a diversidade geográfica em relação aos outros membros da CA e o fato de o pesquisador pertencer a diferentes grupos de pesquisa.



Em resposta ao item 2.b, a CGOS afirmou que não há verificação de quarentena dos indicados e que este seria um bom controle a ser adotado. Em relação a este item, a CGU também entende que há espaço para a melhoria dos controles internos do modelo OS gerido pelo MCTI.

Em relação ao item 2.c, a CGOS afirmou que, apesar de não haver a definição exata de quais seriam os requisitos claros e objetivos que atendem a notória capacidade e adequada qualificação, quando é feita a pesquisa, já se leva em consideração alguns fatores como:

- se o selecionado é bolsista de produtividade do CNPq;
- se ele participa de projetos financiados por diversas agências de fomento;
- a quantidade e qualidade de suas publicações;
- seu vínculo atual;
- o histórico de seus vínculos, e;
- a sua formação.

Para responder à segunda questão de auditoria, qual seja, se há modelos de Relatórios e se estes estão adequados às necessidades das CAs, a equipe elaborou o seguinte questionamento:

- 1) os relatórios que devem ser emitidos pelas CAs possuem um formato pré-definidos com campos mínimos a serem preenchidos?

Em resposta, a CGOS afirmou que há formatos pré-definidos, os quais foram encaminhados à equipe de auditoria e compõem os papéis de trabalho.

Com o fito de opinar sobre a adequação destes modelos às necessidades das CAs, a equipe de auditoria solicitou três Relatórios das CAs (item 11 da SA 003/201503387), os quais, após análise da equipe, opina-se pela adequação daqueles.

Para responder à terceira questão de auditoria, qual seja, se há publicidade dos Relatórios das CAs à sociedade, a CGU elaborou o seguinte questionamento:

- 1) o Relatório da CA é publicado em algum sítio de acesso público?

Em resposta, a CGOS afirmou que sim, por meio do sítio público do MCTI. Salientou também que, em atendimento ao Art. 36 da Portaria MCTI 967/2011, os relatórios da CA também são enviados aos membros da CA, Assessor Especial de Controle Interno, órgãos intervenientes e membros do Conselho de Administração.

Outros questionamentos conexos a todas as questões de auditoria também foram realizados, os quais são apresentados a seguir:

- 1) Como são conduzidas as reuniões da CA no âmbito de cada contrato de gestão?
- 2) Das recomendações que estão fora da governabilidade da CGOS, existe um processo de encaminhamento às instâncias superiores do MCTI?

Em resposta ao primeiro questionamento, a equipe da CGOS afirmou que há um conjunto de procedimentos formalizados anteriores à reunião, como, por exemplo:

- 1) Visitas técnicas prévias às reuniões da CA;

- 2) O fato da reunião da CA ser feita dentro da própria OS;
- 3) Leitura prévia dos relatórios da OS pelos analistas da SCUP com o fito de propor subsídios de pontos relevantes aos membros da CA;
- 4) Preparação de “esqueleto” do relatório da CA;
- 5) Discussão de pauta com o presidente da CA;
- 6) Discussão prévia das recomendações ao MCTI.

Citou também que as recomendações da CA emanadas ao MCTI têm bom atendimento, exceto aquelas que tratam da estabilidade do repasse dos recursos e as que são direcionadas ao CG do CGEE.

Salientou que em algumas reuniões das CA ocorridas em 2014 a CGOS encaminhou apenas um servidor, o que dificultou os preparativos da reunião da CA, como a leitura detalhada do Relatório apresentado pela OS, na qual são mapeados pontos-chave a serem utilizados como subsídios às CA. Informou que até mesmo o registro da memória dos fatos que subsidia a elaboração do Relatório da CA foi prejudicado.

Por fim, em resposta ao segundo questionamento, a equipe da CGOS afirmou que em relação às recomendações que estão fora da governabilidade da CGOS, elas são encaminhadas no rito normal das ações, quando há o encaminhamento do Relatório da CA à SEXEC.

Causa

- 1) Precariedade associada ao controle e gestão de risco que envolve a escolha dos membros que compõem as Comissões de Avaliação dos CG.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 370/2015 SEXEC/MCTI, de 06 de agosto de 2015, o MCTI assim se manifestou:

Há entendimento por parte da equipe do MCTI de que há uma oportunidade de melhoria para mitigar o risco de que envolve a escolha dos membros que compõem as Comissões de Avaliação dos CG, fazendo-se a verificação prévia da quarentena dos membros.

Entretanto, pelos mesmos motivos expostos na constatação anterior, considerou-se prudente aguardar a publicação do Decreto regulamentador da Lei n.º 9.637/2008, para incluir na Portaria a obrigatoriedade de quarentena.

Neste interim, a CGOS/SCUP solicitará aos membros atuais das Comissões de Avaliação, declaração de que não possuíram qualquer vínculo com a respectiva OS nos últimos dois anos e adotará tal rotina para novas indicações.

Análise do Controle Interno



Em sua manifestação, o MCTI não discordou das causas e das recomendações preliminares que foram propostas pela CGU por ocasião da reunião de busca conjunta de soluções.

Em breves palavras, o Ministério fez uma avaliação de como se dará a priorização do atendimento da primeira Recomendação proposta, salientando, principalmente, que aguardará a edição do Decreto Regulamentar que trata o art. 20 da Lei nº 9637/98.

Em relação à segunda recomendação proposta, informa que será exigida dos membros das CAs a assinatura de declaração de que não possuíram qualquer vínculo com a respectiva OS nos últimos dois anos. Esta abordagem, se de fato for adotada pela CGOS, dará atendimento à recomendação.

Recomendações:

Recomendação 1: Que a SEXEC inclua na Portaria MCTI nº 967/2011 a proibição da indicação de membro a compor Comissão de Avaliação do Contrato de Gestão quando este indicado possuir vínculo trabalhista ou funcional nos últimos dois anos com a respectiva OS a ser avaliada.

Recomendação 2: Que a CGOS verifique se os atuais membros das Comissões de Avaliação os quais foram indicados nos últimos dois anos possuíram vínculo trabalhista ou funcional com a respectiva OS a ser avaliada.

1.1.2.3 INFORMAÇÃO

Recomendações relativas ao modelo OS pendentes de atendimento

Fato

Apresenta-se a seguir, quadro com a consolidação das recomendações relacionadas ao modelo OS, na qual, explicitou-se: o número do relatório, o exercício auditado, a constatação e respectiva recomendação, agregando-as por macroproblemas.

Quadro 05 – Recomendações pendentes relacionadas à gestão do modelo OS como um todo (SEXEC, SCUP e Organizações Sociais).

<u>NÚMERO DO RELATÓRIO (EXERCÍCIO AUDITADO)</u>	<u>CONSTATAÇÃO</u>	<u>RECOMENDAÇÃO</u>
MACROPROBLEMA 1 - FRAGILIDADE NA EFETIVAÇÃO DO CONTROLE SOCIAL		
201405618 (2013)	Ausência de publicidade dos gastos realizados pelo CGEE, em desacordo com a Lei nº 12.527, de 18/11/2011, em especial ao estabelecido no art. 2º.	Que a SCUP inclua em todos os Contratos de Gestão firmados no âmbito do MCTI, bem como em seus aditivos, cláusula expressa que obrigue a Organização Social a dar publicidade à sociedade dos produtos e dos gastos realizados no âmbito dos referidos Contratos, conforme prescrito pela LAI.
MACROPROBLEMA 2 - FRAGILIDADES NO ACOMPANHAMENTO/FISCALIZAÇÃO/AVALIAÇÃO DA EXECUÇÃO DOS RECURSOS DO CG		



201108876 (2010)	Divergências de valores entre os Saldo Financeiros das ações iniciadas em exercícios anteriores e continuadas no exercício de 2009, informados pelas Organizações Sociais, e os Saldo Financeiros reprogramados por meio de termos aditivos.	Que a SCUP/MCT faça levantamento de todos os recursos dispendidos com o Projeto Rede Clara da Associação Rede Nacional de Ensino e Pesquisa - RNP e manifeste-se conclusivamente quanto aos gastos realizados e a sua vinculação ao contrato de gestão, apresentando documentação comprobatória.
201108876 (2010)	Não elaboração, por parte do Órgão Supervisor, da análise financeira das prestações de contas de cada Organização Social.	Que a SCUP/MCT adote providências visando a realização da análise financeira da execução dos recursos dos contratos de gestão.
201108876 (2010)	Ausência no Processo de Prestação de Contas do Centro de Gestão e Estudos Estratégicos - CGEE da Ata Conselho de Administração que aprova as demonstrações financeiras da Entidade referente ao exercício 2010.	Que a SCUP/MCT só receba as Prestações de Contas das Organizações Sociais com as Atas de seus respectivos Conselhos de Administração assinadas por todos representantes legalmente constituídos, que tenham estado presentes às respectivas reuniões dos conselhos.
201108876 (2010)	Não apresentação de amparo legal às metas/ações pactuadas em aditivos ao Contrato de Gestão firmados com o CGEE e das suas respectivas unidades demandantes.	Que a SCUP/MCT identifique e obtenha junto as unidades demandantes das metas/subações supracitadas dos produtos recebidos com pronunciamento quanto a adequação desses produtos.
201203584 (2011)	Não comprovação do recebimento dos produtos das ações e subações pactuados com Organização Social e não comprovação da qualidade desses produtos.	Que a SCUP busque o ateste, junto aos órgãos e unidades demandantes das 26 novas subações pactuadas no 3º Termo Aditivo ao Contrato de Gestão do CGEE, declaração de que os produtos foram recebidos e em condição de qualidade satisfatória.
201203584 (2011)	Ausência de documentos, no processo analisado, que comprovem a necessidade dos produtos demandados a Organização Social.	Que a SCUP apresente documentos que comprovem a necessidade dos produtos demandados ao CGEE por meio das 26 novas subações pactuadas no 3º Termo Aditivo ao Contrato de Gestão firmado com aquela Organização Social ou, em caso de impossibilidade, apure responsabilidade pela aprovação de novas subações sem a comprovação de sua necessidade.
201203584 (2011)	Diminuição da eficiência operacional na CGOS/SCUP, com inadequação da supervisão, do acompanhamento e dos controles relacionados a Contrato de Gestão firmado com Organização Social.	Definir competências, responsabilidades e prazos para cada etapa relacionada ao acompanhamento dos Contratos de Gestão firmado com as Organizações Sociais.
201203584 (2011)	Ausência de Indicadores institucionais, que permitam mensurar adequadamente a eficiência, a eficácia e a efetividade dos processos gerenciais da SCUP.	Que a SCUP avalie a conveniência e oportunidade de adotar indicadores institucionais para aferição de sua gestão; que permitam mensurar adequadamente a eficiência, a eficácia e a efetividade de sua atuação, contendo a descrição, o tipo, a fórmula de cálculo e o método de medição de cada indicador.
201203584 (2011)	Ausência de controles adequados propicia atraso no atendimento à determinação do item 9.3.1 do Acórdão nº 748/2011 – 2ª Câmara.	Que a SCUP formalize rotina e defina as respectivas responsabilidades com a finalidade de acompanhar os prazos de atendimento às determinações e recomendações dos órgãos de controle.
201203584 (2011)	Sistema de Controle Interno frágil e não formalizado na SCUP.	Que a SCUP estabeleça procedimentos, normatizando-os, se necessário, com a finalidade de possibilitar: a mensuração, a detecção, a prevenção e a avaliação de riscos que possam afetar o atingimento



		dos seus objetivos e metas. Que a SCUP normatize procedimentos de controle interno, com a previsão de ferramentas para informação, comunicação e monitoramento dos controles institucionalizados pela Subsecretaria.
245318 (2009)	Ausência de demonstração da base da de cálculo das Reservas Técnicas pactuadas nos Termos Aditivos aos Contratos de Gestão	Que a SCUP/SE/MCT faça constar, dos relatórios pertinentes à execução dos contratos de gestão encaminhados pelas organizações sociais, tópico específico contendo a demonstração da utilização dos recursos da reserva técnica, manifestando-se conclusivamente quanto ao uso desses recursos.
245318 (2009)	Não elaboração de análise financeiras das prestações de contas de cada contrato de gestão, pelo Órgão Supervisor.	Que a SCUP/MCT adote providências visando a realização da análise financeira da execução dos recursos do contrato de gestão conforme o disposto no Acórdão 2080/2008 - 2ª Câmara e na Lei 9.637/98.
245318 (2009)	Ausência de assinatura dos representantes dos Conselhos de Administração das Organizações Sociais no fechamento das Atas de Reunião.	Que a SCUP/MCT só receba as Prestações de Contas das Organizações Sociais com as Atas de seus respectivos Conselho de Administração assinadas por todos representantes legalmente constituído.
MACROPROBLEMA 3 - FRAGILIDADES NA CELEBRAÇÃO DE TERMOS ADITIVOS		
201203584 (2011)	Repasse de R\$ 11,7 milhões para Organização Social, sem análise técnica e com expedição apenas formal de Nota Técnica para viabilizar Termo Aditivo, em função da supressão de ferramentas de controle.	Que a SCUP reveja sua posição e estabeleça procedimentos de análise técnica para verificar a razoabilidade e a necessidade de cada subação a ser pactuada em todos os termos aditivos aos Contratos de Gestão e que defina os responsáveis pela execução dessas análises.
201203584 (2011)	Revisão de recomendação não atendida pela SCUP, referente à utilização de recursos do FNDCT em despesas administrativas da FINEP executadas por meio de Contrato de Gestão com Organização Social.	Que a SCUP atue junto à FINEP e à SEXEC/MCTI visando a regularização da alocação dos recursos indevidamente aportados da Subação Apoio à Consolidação do Planejamento Estratégico da FINEP, com o estabelecimento de objetivos e prazos.
201203584 (2011)	Fragilidades na análise das subações propostas por Organização Social.	Definir os responsáveis para realizar análises técnicas e financeiras das subações propostas e aprimorar os mecanismos e ferramentas utilizados para essa análise técnica.
201203584 (2011)	Não comprovação do recebimento dos produtos das ações e subações pactuados com Organização Social e não comprovação da qualidade desses produtos.	Que a SCUP busque o ateste, junto aos órgãos e unidades demandantes das 26 novas subações pactuadas no 3º Termo Aditivo ao Contrato de Gestão do CGEE, declaração de que os produtos foram recebidos e em condição de qualidade satisfatória.
224621 (2008)	Não apresentação de amparo legal às metas/ações solicitadas nos aditivos ao contrato de gestão firmados com o CGEE - reincidência	Que o Órgão Supervisor demonstre, por meio de análise técnica, a vinculação de cada meta e ação pactuadas nos 11º, 12º, 13º e 14º termos aditivos aos objetivos do Contrato de Gestão firmado com o CGEE, previstos na cláusula segunda do mencionado Contrato.
MACROPROBLEMA 4 - FRAGILIDADES NA SISTEMÁTICA DE AVALIAÇÃO DOS CG		
201405618 (2013)	A sistemática de avaliação do Contrato de Gestão do CGEE não contempla	Que a SCUP inclua, caso já não exista, nos Contratos de Gestão firmados no



	critérios de qualidade, o que contraria determinação expressa do inciso I do art. 7º da Lei nº 9.637/1.998, de 15/05/1998.	âmbito do MCTI a previsão de indicadores de qualidade na sistemática de avaliação de desempenho, conforme prescrito pelo art. 7º, I da Lei nº 9.637/1998 e pelo art. 28 da Portaria MCTI nº 967/2011.
201108876 (2013)	Inclusão, na análise qualitativa do Relatório Anual e Conclusivo da Comissão de Acompanhamento e Avaliação – CAA do Centro de Gestão e Estudos Estratégicos - CGEE, referente ao período janeiro a dezembro de 2009, de metas não previstas e fora do exercício financeiro do Contrato de Gestão.	Rever a sistemática de avaliação do Contrato de Gestão do CGEE, de forma que sejam contempladas na análise qualitativa as ações/subações concluídas no exercício fiscalizado.
MACROPROBLEMA 5 – FRAGILIDADES NAS PRÓPRIAS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS		
245381 (2009)	Despesas inelegíveis ao Contrato de Gestão, no montante de R\$ 35.000,00. (CGEE)	Apropriar à conta do Contrato de Gestão o valor de R\$ 35.000,00 (trinta e cinco mil reais) relativo a gastos sem vínculo ao Contrato de Gestão.
		Nas contratações de serviços a serem prestados de forma contínua ou cuja prestação tenha possibilidade de acontecer de forma recorrente, de modo que o valor total a ser desembolsado possa ultrapassar o valor referido no item 7 do art. 14 do Regulamento para a Aquisição e Alienação de Bens e para a Contratação de Obras e Serviços do CGEE, que seja firmado um instrumento contratual pertinente e adequado aos serviços a serem prestados, como garantia de segurança ao atendimento do § 1º do art. 22 do mesmo Regulamento.
		Que o CGEE estabeleça procedimento para a verificação da pertinência e adequação da alocação de despesas à conta do Contrato de Gestão.
		Que, na impossibilidade ou inviabilidade de atendimento à recomendação anterior, faça constar os estudos e justificativas que demonstrem tais fatos.
		Que, no âmbito do Contrato de Gestão, apenas sejam realizadas despesas que estejam vinculadas ao Contrato de Gestão ou que tenham relação direta com a consecução de seus objetivos.
245381 (2009)	Contratação e concessão de diárias e passagens a consultores/especialista que participaram do processo de avaliação realizada pela Comissão de Acompanhamento e Avaliação do Contrato de Gestão do CGEE, sendo que esta atividade é de responsabilidade do órgão supervisor, nos termos do art. 8º da Lei 9.637/98. (CGEE)	Realocar à conta do Contrato de Gestão o montante de R\$ 46.702,42 referentes as Solicitações de Viagens Domésticas e Internacionais - SVD's n.º: 1675/09; 1663/09; 1674/09; 1481/09; 1673/09; 1672/09 e 1492/09 e os Contratos n.º: 203/2009; 204/2009; 213/2009 e 214/2009.
245381 (2009)	Pagamento de Diárias e Passagens a ações/subações não vinculadas ao Contrato de Gestão, no montante de R\$ 14.371,68. (CGEE)	Devolver à conta do Contrato de Gestão a quantia de R\$ 14.371,68 (quatorze mil, trezentos e setenta e um reais e sessenta e oito centavos) referente a diárias e passagens pagas indevidamente.
245381 (2009)	Divergências entre o conteúdo do Termo de Referência da Subação “Segurança Jurídica” com do Termo de Referência	Ao firmar contratos, assegurar que os Termos de Referência desses contratos contenham os elementos necessários e



	da empresa contratada para execução desta subação. (CGEE)	suficientes para garantir que os objetivos dos Termos de Referência das respectivas subações sejam atingidos.
245381 (2009)	Ausência, nos dossiês das contratações efetuadas por dispensa de fornecedores, de manifestação quanto aos custos adotados e de demonstração da compatibilidade dos preços pagos com os de mercado, contrariando determinação do Tribunal de Contas da União, contida no Acórdão 2.640/2008 – 1ª Câmara. (CGEE)	Observar as determinações contidas nos itens 9.3.6 e 9.3.7 do Acórdão 2.640/2008 - 1ª Câmara, nas instruções nas contratações efetuadas pelo CGEE, com recursos oriundos do Contrato de Gestão firmado com o Ministério da Ciência e Tecnologia. Na ocorrência de alterações contratuais, instruir os dossiês das contratações com justificativas/esclarecimentos pertinentes às alterações a serem promovidas nos contratos.
245381 (2009)	Ausência de formalização de Contrato. (CGEE)	Com base no item 9.3.1, do Acórdão 710/2011 - 2ª Câmara, que o CGEE proceda ajustes no regulamento de compras de modo que as despesas efetuadas com recursos oriundos do contrato de gestão sejam executados observando os regulamentos que regem a administração pública federal.
245381 (2009)	Concessão de diárias e passagens após e encerramento da subação “Planejamento Organizacional do Instituto Medicina Integral de Pernambuco Fernando Figueira – IMIP” e apropriação de diárias e passagens na subação indevida. (CGEE)	Que o CGEE proceda às correções das apropriações indevidas, contabilizando na subação correta. Que o CGEE observe o atendimento de todas as condições necessárias para o encerramento definitivo das subações antes de considerá-las concluídas.
245381 (2009)	Pagamento de diárias e viagens sem relação direta com a subação indicada no Centro de Custos do CGEE. (CGEE)	Que o CGEE suspenda os pagamentos autorizados pelo parágrafo 7º do art. 2º da Resolução nº 06/2006 com recursos do Contrato de Gestão, em função da inexistência de normativo externo ao Centro que subsidie, no âmbito da Administração Pública, o pagamento de viagens desta natureza, ou seja, de despesa de interesse particular.
245381 (2009)	Discrepância entre o disposto no Relatório Final do Contrato de Gestão MCT/CGEE de 2009 e circularização feita no CNPq em relação ao Programa Institutos do Milênio. (CGEE)	Que o CGEE observe o atendimento de todas as condições necessárias para o encerramento das subações antes de considerá-las concluídas.
201407811 (2013)	Justificativas insuficientes para aquisições/contratações realizadas por dispensa e ausência de demonstração da compatibilidade dos valores praticados com os de mercado. (RNP)	Revisar o normativo de compras da RNP, estabelecendo: (a) A documentação necessária à instrução dos processos de dispensa justificada, que possibilite a identificação: do item do normativo interno de compras que respaldou a contratação/aquisição, da justificativa detalhada que demonstre e comprove a situação ensejadora da dispensa e da compatibilidade dos valores praticados com os de mercado. (b) O prazo máximo para contratações realizadas mediante dispensa justificada respaldada em situação de emergência; e (c) As características dos contratos de fornecimento e manutenção de preços previstos no item 5.3.3 da norma de compras da RNP, inclusive o seu prazo máximo de vigência e forma de



		atualização de preços.
201306091 (2012)	Avaliação da Gestão do Patrimônio Imobiliário. (IMPA)	Promover adequada destinação dos bens considerados obsoletos e inservíveis que ocupam o imóvel locado pelo IMPA, com vistas a avaliar a possibilidade de encerramento do contrato de locação firmado no exercício de 2010.
201306091 (2012)	Contratação de serviço pelo IMPA sem a adequada avaliação dos custos de diversos itens que não se encontravam detalhados na planilha apresentada pela contratada. (IMPA)	Estabelecer ferramentas de controle interno de modo a garantir que os fornecedores participantes dos processos de seleção para contratação de serviços para o IMPA apresentem em suas propostas o devido detalhamento dos custos unitários de todos os itens constantes das planilhas de custos.
201306091 (2012)	Indicação de preferência de marca na aquisição de cartuchos e toners. (IMPA)	Considerando o princípio da competitividade, visando, sempre, a seleção da proposta mais vantajosa para a Entidade, reiteramos a recomendação do Relatório n.º 175009, no sentido de que seja respeitada a vedação à preferência de marca na aquisição de bens e suprimentos, salvo comprovada necessidade de padronização, cuja justificativa técnica, pareceres e estudos que demonstrem a conveniência e vantagens para a padronização de marca pela administração, devam constar do respectivo processo.

Fonte: Sistema Monitor.

1.1.2.4 CONSTATAÇÃO

Fragilidades nos controles internos na gestão do modelo OS em decorrência do estoque de Recomendações pendentes. Apresentação de Plano de Ação

Fato

Em análise ao item 11 do Anexo IV à Decisão Normativa (DN) TCU n° 140, de 15 de outubro de 2014, cujo escopo de avaliação é a qualidade e a suficiência dos controles internos administrativos instituídos pela unidade, no caso a SEXEC, com vistas a garantir que seus objetivos estratégicos sejam atingidos, constatou-se a fragilidade do ambiente de controle da unidade em função do excessivo estoque das Recomendações estruturantes emitidas pela CGU.

Primeiramente, contextualiza-se alguns fatos relevantes relacionados ao referido estoque.

A despeito de no quadro apresentado na Informação constante no item nº 1.1.2.3 não haver Recomendações pendentes de atendimento referentes ao exercício de 2012, cumpre-se informar que, naquele ano, em razão da elevada quantidade de Recomendações pendentes de exercícios anteriores, da elevada quantidade de unidades vinculadas ao MCTI cujas contas seriam julgadas pelo TCU (e, por conseguinte, demandariam trabalhos de auditoria anual de contas pela CGU) e, ainda, em face da carência de recursos humanos para fazer frente a todo o trabalho no prazo estipulado, a



CGU, no Relatório de Auditoria anual de contas da SEXEC, que agregou as contas da SCUP, opinou da seguinte forma:

“no exercício de 2012, não houve modificações relevantes nos processos gerenciais e nos controle internos da SCUP, afetos à supervisão e acompanhamento dos contratos de gestão que modificassem a opinião emitida no Relatório de Auditoria Anual de Contas referente ao exercício anterior. Portanto, neste relatório, não foram consignadas novas constatações por se tratarem das mesmas condições já verificadas na auditoria passada.”

Fonte: Relatório de Auditoria nº 201305809, referente ao exercício de 2012.

Caso naquele momento tivesse sido possível o aprofundamento dos trabalhos na Unidade de modo a evidenciar o nexo causal entre a manutenção das mesmas constatações de exercícios anteriores e a eventual omissão do gestor na solução da questão, tal situação poderia inclusive levar à alteração da certificação das contas do exercício de 2012 da unidade, conforme prescrito no item 9 da Seção IV do Capítulo VII da Instrução Normativa 01, de 06 de abril de 2001.

O foco da auditoria relativa ao exercício de 2013 na SCUP/SEXEC foi a avaliação da qualidade dos indicadores dos contratos de gestão e a avaliação dos instrumentos disponíveis para o efetivo exercício do controle social preconizado na Lei 9.637/98. Destaca-se a seguir trecho do relatório de auditoria da SEXEC, relativa ao exercício de 2013, que trata da avaliação do Controle Interno quanto ao atendimento às Recomendações da CGU:

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

Fonte: item 2.12 do Relatório nº 201405616, SEXEC, exercício 2013.

Assim, em relação aos exercícios de 2012 e 2013, no que tange ao modelo OS, a CGU opinou no sentido da: i) manutenção das constatações já relatadas em exercícios anteriores a 2012, ii) concessão de prazo para que o MCTI pudesse superar as dificuldades em se implementar as medidas saneadoras das constatações reincidentes; iii) necessidade de aprimoramento dos mecanismos de avaliação da qualidade e efetividade dos produtos objeto dos contratos de gestão; e iv) inclusão de cláusulas nos



CG firmados pelo MCTI, bem como em seus aditivos, que obrigue as OS a darem publicidade à sociedade dos produtos e dos gastos realizados no âmbito dos referidos Contratos.

Após a contextualização do assunto, parte-se para a análise.

Por meio da leitura do Relatório de Gestão do exercício de 2014 apresentado pela SEXEC ao TCU, especificamente em relação aos quadros constantes na seção 14.2.2 - Recomendações do OCI Pendentes de Atendimento ao Final do Exercício, notou-se que as manifestações apresentadas pelo gestor no campo “*justificativa para o seu não Cumprimento*” careciam de objetividade.

Na mesma esteira das manifestações constantes no Relatório de Gestão de 2014, as declarações da unidade no monitoramento do Plano de Providências Permanente, conforme salientado e apresentado em reunião entre a equipe de auditoria e a SEXEC, não possuem, em sua maioria, elementos que possibilitem a mensuração objetiva de quais seriam os pressupostos de fato impeditivos ou dificultosos à implementação destas recomendações.

Cumpre-se, também, informar que grande parte das Recomendações em análise são estruturantes e, por isso, dependem de decisões estratégicas da alta cúpula do Ministério.

Tais situações obstaculizam a melhoria nos controles internos do MCTI, relativos à gestão dos contratos de gestão, e minimizam consideravelmente o impacto positivo da atuação da CGU. Pois, como os problemas passados não são solucionados de maneira tempestiva e satisfatória, este estoque de Recomendações aumenta após o término dos sucessivos Relatórios da Controladoria, tendo em vista a emissão de novas Recomendações.

Do mesmo modo, observa-se que as Recomendações em si possuem um alto nível de interconexão, o que reforça a percepção do Órgão de Controle Interno em relação à inércia dos ex-Secretários-Executivos do MCTI nas gestões de 2012, 2013 e 2014, em relação ao tema aqui tratado.

Portanto, constata-se que este estoque de Recomendações pendentes impacta negativamente a qualidade e a suficiência dos controles internos administrativos do MCTI relacionados à gestão dos CG, os quais, caso estivessem estabelecidos e funcionando adequadamente, poderiam assegurar razoavelmente o atingimento dos objetivos estratégicos desses contratos pactuados entre o MCTI e as OS.

Nesta linha, em função: i) do estoque relevante de Recomendações pendentes, tanto em termos quantitativos quanto qualitativos; ii) da dificuldade em se mensurar objetivamente quais seriam os pressupostos de fato impeditivos ou dificultosos à implementação destas recomendações, e; iii) da natureza estruturante das Recomendações, as quais, por consequência, demandam medidas estratégicas da alta cúpula (Secretaria-Executiva e Ministro) do MCTI, a equipe de auditoria recomenda a SEXEC elabore de um Plano de Ação de tratamento do estoque de Recomendações estruturantes pendentes de atendimento relativas ao modelo OS.

Causa

- 1) Inércia dos ex-Secretários-Executivos do MCTI nas gestões de 2012, 2013 e 2014 no empreendimento de esforços necessários para se atender as Recomendações estruturantes pendentes de atendimento do modelo OS.
- 2) Percepção diminuta da SEXEC e da SCUP do impacto negativo na qualidade e a suficiência dos controles internos administrativos do MCTI relacionados à gestão dos CG.
- 3) Percepções distintas da CGU e da SCUP em relação a aspectos específicos do modelo OS, como, por exemplo, sob quais perspectivas o Órgão Supervisor deve atuar.

Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta à SA nº 010/201503413, a qual encaminhou à Unidade as constatações relatadas, a SEXEC se manifestou da seguinte da seguinte forma:

Quanto aos pontos relativos à SCUP, e conforme informado pelo respectivo Subsecretário, não há observações a serem apresentadas no momento, com exceção da ponderação de que as recomendações tratadas como pendentes no Registro 3 da SA constituem, quanto aos 4 primeiros "macroproblemas", objeto de tratativas permanentes com essa CGU no âmbito do PPP da SCUP. Inclusive, houve mudanças recentes no sistema desse Órgão de Controle que maneja o PPP, e já houve entendimentos a respeito da necessidade de trabalharmos conjuntamente na atualização das informações ali registradas. Com efeito, há recomendações no quadro apresentado na SA que já foram objeto de manifestação da SCUP à CGU e sobre as quais não se conhece aqui, até o momento, a análise correspondente, de modo que entendemos que não possam ser tratadas como pendentes de atendimento.

Em relação às recomendações reproduzidas sob o "macroproblema" 5, as mesmas não haviam sido, ainda, objeto de tratativas da CGU com a SCUP, mas desse Órgão diretamente com as Organizações Sociais. Assim, entende a SCUP que não seja apropriado, antes de um trabalho conjunto depuratório, tratar esse grupo de recomendações como pendentes de atendimento, nem tecer o arrazoado constante do Registro 4 da SA, acerca do impacto desse conjunto de recomendações nos controles internos da SCUP.



Após o envio do Relatório Preliminar, por meio do Ofício nº 370/2015 SEXEC/MCTI, de 06 de agosto de 2015, o MCTI assim se manifestou:

A constatação em tela não foi tratada na reunião, mas a equipe da CGOS/SCUP entende que é viável o seu atendimento.

Análise do Controle Interno

Em resposta a este fato constatado, a Unidade indicou que há a necessidade de se trabalhar conjuntamente na atualização das informações do Plano de Providências Permanente. – PPP. Entretanto, a CGU reitera que todas as análises das manifestações apresentadas pelo gestor são devidamente registradas e encaminhadas formalmente à Unidade. A fim de exemplo, citam-se os Ofícios DICIT/DI/SFC/CGU-PR nº 10.059/2015 e 3686/2015.

Além disso, afirmou que há recomendações que possuem manifestação da unidade com análise pendente da CGU. Entretanto, não informou a numeração dos expedientes formais que encaminharam tais manifestações. Pode ter havido um lapso ou até mesmo uma pendência pontual da CGU na análise de alguma destas manifestações. No entanto, ainda que estas manifestações fossem apresentadas no decorrer desta Auditoria, isto não implicaria necessariamente no atendimento das recomendações. Sendo assim, sugere-se que tais dúvidas sejam tratadas caso a caso quando da apresentação do Plano de Ação pela SEXEC.

A unidade também informa que em relação às recomendações reproduzidas sob o "macroproblema" 5 – fragilidades nas próprias organizações sociais, as mesmas não haviam sido, ainda, objeto de tratativas da CGU com a SCUP, mas desse Órgão diretamente com as Organizações Sociais. A SCUP também entende que não seja apropriado, antes de um trabalho conjunto depuratório, tratar esse grupo de recomendações como pendentes de atendimento, nem tecer o arrazoado constante do campo “fato” deste Registro, acerca do impacto desse conjunto de recomendações nos controles internos da SCUP.

Em relação a estas ponderações, importante salientar que este conjunto de recomendações pendentes, de fato, não havia sido tratado diretamente com o Ministério até o presente momento. Mas, conforme se depreende das próprias constatações, a gravidade dos fatos relatados, como a ausência de vinculação dos gastos efetuados pelas OS em relação aos objetivos dos CG, acarreta a necessidade de que o Órgão Supervisor adote medidas adequadas e tempestivas com o fim de evitar que situações semelhantes às registradas voltem a ocorrer. Além disso, é importante salientar que a constatação da existência de fragilidade nos controles internos relacionados à gestão do modelo OS não se baseia apenas nas recomendações pendentes de atendimento reproduzidas sob o macroproblema 5, mas sim com base em todo o exposto nesta e nas demais constatações deste relatório de auditoria.

Em relação ao trabalho depuratório necessário, a CGU entende que este já faz parte do Plano de ação a ser apresentado pela SEXEC.

Ainda em relação ao impacto das recomendações das OS nos controles internos da SCUP, faz-se necessário reforçar que a CGU, em nenhum momento afirmou que o impacto seria em relação à SCUP apenas, mas sim em relação ao modelo OS na forma pela qual está sendo gerido pelo MCTI.

Da mesma forma que a CGU atua proativa e formalmente com o MCTI no monitoramento das Recomendações, com as OS a atuação daquela Casa não se difere. Porém, a depender da OS envolvida, constata-se uma dificuldade em se observar a movimentação no sentido de atender as recomendações.

A título de exemplificação, no caso do CGEE, a CGU encaminhou os Ofícios DICIT/DI/SFC/CGU-PR nº 38285/2013 e 7420/2014, que solicitaram ao Centro a apresentação das medidas adotadas para o atendimento das Recomendações contidas no Relatório CGU nº 245381, que avaliou as contas do exercício de 2009 do CGEE.

Após estas duas reiteraões, o Centro nos encaminhou manifestação (CT. CGEE nº 099/2014, de 11/04/2014, copiando-se SEXEC/MCTI, SCUP/MCTI E AECI/MCTI) na qual afirma que os pontos ali registrados devem ser objeto de discussões, negociação e possível inclusão, no que couber, nos termos aditivos dos CGs mantido com o MCTI.

Cita também que vem buscando o assessoramento das áreas específicas do MCTI, inclusive do Assessor de Controle Interno do Senhor Ministro, com vistas a tratar do assunto no âmbito do 8º Termo Aditivo, o qual iria reger os trabalhos a serem desenvolvidos pelo CGEE no período de janeiro de 2014 a junho de 2015.

Após esta manifestação do CGEE, o Centro solicitou reunião com o Secretário Federal de Controle Interno, a qual foi realizada na sede desta Controladoria em 25/03/2015 e contou com a presença do próprio Secretário, do Presidente do CGEE, do Assessor Especial de Controle Interno do MCTI, do Coordenador-Geral de Auditoria das Áreas de Ciência e Tecnologia e outros integrantes da CGU e do CGEE.

Nesta reunião, o CGEE indicou que sua principal dificuldade em dar atendimento às Recomendações é decorrente das sucessivas alternâncias da alta cúpula do MCTI. O Secretário Federal de Controle, no entanto, salientou que estas dificuldades precisariam estar formalmente documentadas, explicitadas e, na medida do possível, serem solucionadas.

Desta reunião, o Centro se comprometeu a apresentar formalmente quais seriam os fatos impeditivos que dificultariam a adoção das medidas necessárias. Como sugestão, o Secretário Federal de Controle propôs que o Assessor Especial de Controle realizasse a necessária interlocução neste processo.

Apesar do acertado na referida reunião, posteriormente, o Centro só apresentou manifestação em relação às Recomendações contidas no Relatório CGU nº 201407795, que avaliou as contas do exercício de 2013 do CGEE.



Portanto, é em face deste contexto aqui brevemente resumido que a CGU entende que se faz necessária a atuação do Órgão Supervisor no sentido de negociar, discutir e contratualizar as obrigações das OS com a Administração Pública, observando, dentre outros aspectos, as recomendações das Comissões de Avaliação, da CGU e do TCU.

Após a emissão do Relatório Preliminar, identificou-se que o MCTI, por meio da manifestação encaminhada por meio do Ofício nº 370/2015 SEXEC/MCTI, de 06 de agosto de 2015, não discordou das causas e recomendações preliminarmente propostas e relacionadas a esta constatação.

Recomendações:

Recomendação 1: Que a SEXEC apresente à CGU, no prazo de trinta dias, um Plano de Ação que ficará sob responsabilidade da SEXEC, o qual será monitorado trimestralmente, que contenha no mínimo os seguintes elementos: as etapas necessárias para o atendimento da recomendação, os artefatos que serão produzidos pelo MCTI que darão atendimento às Recomendações, a(s) pessoa(s) responsável(is) pela execução de tais etapas e artefatos e o prazo para execução de cada uma delas.

2 GESTÃO OPERACIONAL

2.1 AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS

2.1.1 RESULTADOS DA MISSÃO INSTITUCIONAL

2.1.1.1 INFORMAÇÃO

Informação Indicadores SEXEC

Fato

Para o exercício de 2014, a Secretaria Executiva – SEXEC/MCTI apresentou, no item 4.4.1, dez indicadores utilizados para monitorar e avaliar o desempenho operacional da unidade jurisdicionada.

Deste universo, a equipe de auditoria selecionou como amostra três indicadores. A quantidade de indicadores foi definida com base na capacidade operacional da equipe, e a seleção foi amparada na relação entre os indicadores e os pontos críticos da atuação da unidade. O quadro a seguir os descreve:

Quadro 06 – Indicadores da SEXEC analisados neste trabalho.

Denominação do indicador	Descrição	Fórmula
Dar resposta às demandas do Secretário-Executivo referentes a levantamento, análise e consolidação de informações de CTI.	Dar resposta às demandas do Secretário-Executivo referentes a levantamento, análise e consolidação de informações de CTI.	Qtde respostas/Qtde demandada
Garantir respostas aos pedidos de Notas Técnicas, Notas	Garantir respostas aos pedidos de Notas Técnicas, Notas Informativas e Pareceres.	Qtde respostas emitidas/Qtde pedidos



Informativas e Pareceres.		
Dar resposta aos textos e outros materiais correlatos demandados a esta Secretaria-Executiva necessários à formulação, implementação e difusão de políticas de CTI.	Dar resposta aos textos e outros materiais correlatos demandados a esta Secretaria-Executiva necessários à formulação, implementação e difusão de políticas de CTI.	Qtde respostas elaboradas/Qtde demandas

Ressalta-se que os indicadores expostos no Relatório de Gestão, exercício 2014, tratam das metas 47, 48 e 49 da Portaria nº 1.384, de 19 de dezembro 2014, a qual tem o fito de fixar metas institucionais para o período de 1º de março de 2014 a 28 de fevereiro de 2015, para fins de pagamento da Gratificação de Desempenho de Atividade de Ciência e Tecnologia – GDACT, devida aos servidores ocupantes dos cargos efetivos, integrantes das carreiras de Pesquisa em Ciência e Tecnologia, de Desenvolvimento Tecnológico e de Gestão, Planejamento e Infraestrutura em Ciência e Tecnologia, da Administração Central do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação – MCTI.

Nota-se, ademais, que os indicadores/metast foram instituídos ao final do exercício ao qual se pretende mensurar, 19 de dezembro de 2014, em que pese o período de análise ser referente a 1/03/2014 a 28/02/2015.

Em que pese o atingimento de 100% das metas previstas para estes indicadores, o Anexo IV à DN/TCU 140, 15 de outubro de 2014, prescreve a avaliação destes, pelo menos, segundo os critérios seguintes:

- a) Completude (capacidade de representar, com a maior representatividade possível, a situação que a UJ pretende medir e de refletir os resultados das intervenções efetuadas na gestão);
- b) Comparabilidade (capacidade de proporcionar medição da situação pretendida ao longo do tempo, por intermédio de séries históricas);
- 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
- e) Economicidade (razoabilidade dos custos de obtenção do indicador em relação aos benefícios para a melhoria da gestão da Unidade).

Cumpr salientar que, por meio do relatório de auditoria nº 201203609, a CGU recomendou à SEXEC/MCTI que reavaliasse a possibilidade de utilizar indicadores institucionais, considerando os aspectos de conveniência, oportunidade e utilidades para a instituição de indicadores que permitam avaliar os resultados da gestão da unidade. Em análise ao Plano Permanente de Providências, esta recomendação foi dada como atendida pela CGU, em vista aos esforços empreendidos pela unidade elencados no Ofício SEXEC/MCTI nº 465, de 25 de setembro de 2013, dentre os quais destaca-se:



Como resultado dos trabalhos foi possível identificar os processos críticos que merecem atenção prioritária e o MCTI formalizou sua adesão à iniciativa "AGENDA DE GESTÃO Modernização e Melhoria da Gestão Pública" conduzida pelo MPOG, para realização de projeto de planejamento e gestão estratégica, com uso da ferramenta Balanced Score Card - BSC, além de projeto de melhoria de processos. A implementação dessa ação, levará inevitavelmente à identificação/definição não somente de indicadores dos processos estratégicos, mas também das rotinas mais operacionais que tiverem rebatimento no Mapa Estratégico do Ministério. (Grifos acrescidos)

Ressalte-se, contudo, que, a despeito do atendimento da recomendação, os indicadores de gestão da SEXEC/MCTI, elencados no Relatório de Gestão, exercício 2014, têm natureza operacional, mensurando a gestão administrativa da unidade, notadamente a função de apoio, ao invés de possuir um caráter estratégico, em que se mesure o impacto da atuação da unidade na entrega de bens e serviços à sociedade, bem como a promoção do desenvolvimento da ciência e tecnologia no país.

Todavia, a despeito da ressalva ora exposta, a avaliação da equipe de auditoria é a de que os indicadores ora expostos atendem aos critérios listados acima, demonstrando-se adequados quanto à utilidade (item “a”), no que se refere à gestão operacional da SEXEC/MCTI, e à mensurabilidade (itens “b” a “e”).

2.1.2 EFETIVIDADE DOS RESULTADOS OPERACIONAIS

2.1.2.1 CONSTATAÇÃO

Inadequado grau de transparência ativa das OS que pactuam Contrato de Gestão com o MCTI em relação ao prescrito na Lei nº 12.527/ 2011. Parecer da Advocacia-Geral da União vinculativo a todo o Poder Executivo Federal.

Fato

Com o fito de avaliar os resultados da gestão do modelo OS, principal objeto de trabalho da Coordenação Geral das Organizações Sociais - CGOS, sendo esta Coordenação unidade integrante da Subsecretaria das Unidades de Pesquisa - SCUP, acordou-se com o TCU, durante reunião de customização do escopo das Auditorias Anuais de Contas relativas ao exercício de 2014, que a CGU avaliaria tais trabalhos com foco no atendimento às recomendações do Órgão de Controle Interno.

Dentre as recomendações pendentes de atendimento, a equipe de auditoria, a partir da relevância e criticidade, optou por consignar neste ponto específico os seguintes assuntos:

- 1) quais foram as medidas administrativas implementadas pelo MCTI com fito de atender à recomendação à SCUP para que esta “inclua em todos os Contratos de Gestão firmados no âmbito do MCTI cláusula expressa que obrigue a Organização Social a dar publicidade dos



- produtos e dos gastos realizados no âmbito dos referidos Contratos” (Relatório de Auditoria CGU nº 201405616), e;
- 2) as oportunidades de incremento à transparência na gestão do modelo OS.

Cabe, inicialmente, informar que, durante a execução desta Auditoria, a Controladoria-Geral da União recebeu da Consultoria-Geral da União o Parecer nº 05/2015/DECOR/CGU/AGU, o qual pacifica a questão e vincula todos os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal. A opinião exarada neste Parecer coaduna-se integralmente à opinião da CGU, que será explanada neste item do Relatório.

No que se refere à primeira questão, seu escopo é de suma importância, pois o modelo OS, de acordo com sua Lei de regência (Lei nº 9637/98), determina, no art. 20, Inciso III, como uma das diretrizes do Programa Nacional de Publicização, “o controle social das ações de forma transparente”.

Tal diretriz, além de ser uma determinação legal, alinha-se também com o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado - PDRAE, o qual delineou a maneira como o Estado transferiria os serviços estatais não-exclusivos às OS. De acordo com o PDRAE, um dos objetivos delineados para estes serviços não-exclusivos é “fortalecer práticas de adoção de mecanismos que privilegiem a participação da sociedade tanto na formulação quanto na avaliação do desempenho da organização social, viabilizando o controle social”.

Portanto, diante desta diretriz do PDRAE, pode-se afirmar que o modelo OS preconiza o controle de resultados por parte do Estado – repassador dos recursos públicos – e também o controle social por parte dos cidadãos – origem dos recursos via tributação.

Ressalta-se que este controle social só se materializa em sua plenitude se houver mecanismos de transparência que propiciem o acesso da sociedade aos produtos e serviços objetos do contrato de gestão firmado, inclusive dando ciência sobre as despesas associadas a estes produtos atividades, e não somente às atividades desenvolvidas pelas OS.

A visão de que a transparência é condição para o exercício do controle social é ratificada tanto pela CGU em seu sítio (<http://www.portaldatransparencia.gov.br/controlesocial/TransparenciaInstrumentoControle.asp>) quanto pelo Relatório Final da 1ª Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social (http://www.cgu.gov.br/assuntos/controle-social/consocial/arquivos/relatorio-final/consocial_relatorio_executivo_final_16012013.pdf).

Alinhado com os princípios no PDRAE, o TCU, em seu Referencial Básico de Governança publicado em 2013, traz as seguintes informações sobre transparência:

Accountability: conjunto de mecanismos e procedimentos que levam os decisores governamentais a prestar contas dos resultados de suas ações, garantindo-se maiores transparência e exposição das políticas públicas (MATIAS-PEREIRA, 2010).



Promoção da transparência por meio de informações claras e justas (IIA, 2011). A accountability envolve, além do dever e da responsabilidade de prestar contas, o desejo de fazê-lo de forma voluntária.”

O Instituto Brasileiro de Governança Corporativa – IBGC, desde então, lançou novas versões (2004 e 2009) do Código das melhores práticas de governança corporativa, documento que define quatro princípios básicos de governança aplicáveis ao contexto nacional: transparência, equidade, prestação de contas e responsabilidade corporativa. Segundo o IBGC, apesar de o código ter sido desenvolvido, primariamente, com foco em organizações empresariais, ao longo daquele documento foi utilizado o termo organizações, a fim de torná-lo o mais abrangente possível e adaptável a outros tipos de organizações, como Terceiro Setor, cooperativas, estatais, fundações e órgãos governamentais, entre outros.

Especificamente no que se refere ao setor público, a crise fiscal dos anos 1980, exigiu novo arranjo econômico e político internacional, com a intenção de tornar o Estado mais eficiente. Esse contexto propiciou discutir a governança na esfera pública e resultou no estabelecimento dos princípios básicos que norteiam as boas práticas de governança nas organizações públicas (IFAC, 2001): transparência, integridade e prestação de contas.

Essa tendência de tornar o setor público mais eficiente e ético foi reforçada pela publicação conjunta em 2004 — pelo The Chartered Institute of Public Finance and Accountancy – CIPFA e pelo Office for Public Management Ltd – OPM - do Guia de padrões de boa governança para serviços públicos, cujos seis princípios alinham-se aos já apresentados, com ênfase na eficiência e na eficácia. Além da IFAC, do CIPFA e do OPM, organizações como o Independent Commission for Good Governance in Public Services – ICGGPS; o Banco Mundial; e o Institute of Internal Auditors – IIA avaliaram as condições necessárias à melhoria da governança nas organizações públicas e concordaram que, para melhor atender aos interesses da sociedade, é importante garantir o comportamento ético, íntegro, responsável, comprometido e transparente da liderança; controlar a corrupção; implementar efetivamente um código de conduta e de valores éticos; observar e garantir a aderência das organizações às regulamentações, códigos, normas e padrões; garantir a transparência e a efetividade das comunicações; balancear interesses e envolver efetivamente os stakeholders (cidadãos, usuários de serviços, acionistas, iniciativa privada)



Além do que foi definido na Constituição de 1988, outros instrumentos surgiram para fortalecer a governança pública, entre eles: (a) o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal (Decreto 1.171, de 22 de Junho de 1994) e a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000), que têm por objeto aspectos éticos e morais e o comportamento da liderança; (b) o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GestPública), instituído em 2005 e revisado em 2009 e em 2013, cujos treze fundamentos norteiam-se pelos princípios constitucionais da administração pública e pelos fundamentos da excelência gerencial contemporânea; (c) a Lei 12.813, de 16 de maio de 2013, que dispõe sobre o conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego do Poder Executivo Federal; e (d) os instrumentos de transparência, como a Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011), que asseguram o direito fundamental de acesso à informação e facilitam o monitoramento e o controle de atos administrativos e da conduta de agentes públicos.

Tradicionalmente, a implementação do sistema de governança deve incluir mecanismos de prestação de contas e de responsabilização para garantir a adequada accountability. A IFAC (2013) acrescenta a estes mecanismos a necessidade de um contexto de transparência para garantir a efetividade da accountability.

Fonte: Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública, Brasília, 2013, com grifos acrescidos.

Além de a transparência, no contexto do controle social, ser parte integrante do próprio modelo OS previsto na Lei nº 9.637/98, é também um dos pilares da boa governança e um Princípio Republicano constante na Carta Magna de 1988. Nesta esteira, há também o mandamento legal contido na Lei nº 12.527/2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação – LAI. Este normativo preconiza, em seus arts. nº 2 a 8, que uma ampla quantidade de informações devem ser publicadas pelos órgãos e entidades do Poder Público. De igual modo, a imposição legal abarca entidades privadas sem fins lucrativos que recebam, para realização de ações de interesse público, recursos públicos diretamente do orçamento público ou mediante contrato de gestão.

Após a edição da LAI, formalmente aprovada como Lei Ordinária, houve a edição do seu respectivo Decreto Regulamentar, qual seja, o Decreto nº 7.724/2012. No que se refere às determinações contidas em ambos os diplomas, Lei e Decreto, apresenta-se o quadro comparativo a seguir:



Quadro 07 – Comparativo entre as determinações constantes na LAI e em seu Decreto Regulamentar

<u>LAI</u>	<u>Decreto nº 7.724/2012</u>
Art. 2º <u>Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, às entidades privadas sem fins lucrativos que recebam, para realização de ações de interesse público, recursos públicos diretamente do orçamento ou mediante subvenções sociais, contrato de gestão, termo de parceria, convênios, acordo, ajustes ou outros instrumentos congêneres.</u> Parágrafo único. <u>A publicidade a que estão submetidas as entidades citadas no caput refere-se à parcela dos recursos públicos recebidos e à sua destinação, sem prejuízo das prestações de contas a que estejam legalmente obrigadas.</u> Art. 3º <u>Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes:</u> <u>I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;</u> <u>II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;</u> <u>III - utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;</u> <u>IV - fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública;</u> <u>V - desenvolvimento do controle social da administração pública.</u> (...) Art. 5º <u>É dever do Estado garantir o direito de acesso à informação, que será franqueada, mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão.</u> Art. 6º <u>Cabe aos órgãos e entidades do poder público, observadas as normas e procedimentos específicos aplicáveis, assegurar a:</u> <u>I - gestão transparente da informação, propiciando amplo acesso a ela e sua divulgação;</u> <u>II - proteção da informação, garantindo-</u>	Art. 63. <i>As entidades privadas sem fins lucrativos que receberem recursos públicos para realização de ações de interesse público deverão dar publicidade às seguintes informações:</i> <i>I - cópia do estatuto social atualizado da entidade;</i> <i>II - relação nominal atualizada dos dirigentes da entidade; e</i> <i>III - cópia integral dos convênios, contratos, termos de parcerias, acordos, ajustes ou instrumentos congêneres realizados com o Poder Executivo federal, respectivos aditivos, e relatórios finais de prestação de contas, na forma da legislação aplicável.</i> § 1º <i>As informações de que trata o caput serão divulgadas em sítio na Internet da entidade privada e em quadro de avisos de amplo acesso público em sua sede.</i> § 2º <i>A divulgação em sítio na Internet referida no §1º poderá ser dispensada, por decisão do órgão ou entidade pública, e mediante expressa justificação da entidade, nos casos de entidades privadas sem fins lucrativos que não disponham de meios para realizá-la.</i> § 3º <i>As informações de que trata o caput deverão ser publicadas a partir da celebração do convênio, contrato, termo de parceria, acordo, ajuste ou instrumento congênere, serão atualizadas periodicamente e ficarão disponíveis até cento e oitenta dias após a entrega da prestação de contas final.</i>



<i>se sua disponibilidade, autenticidade e integridade; e</i> <i>III - proteção da informação sigilosa e da informação pessoal, observada a sua disponibilidade, autenticidade, integridade e eventual restrição de acesso.</i> <i>(...)</i> <i>Art. 8o <u>É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.</u></i> <i>§ 1o Na divulgação das informações a que se refere o caput, deverão constar, no mínimo:</i> <i>I - registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público;</i> <i>II - registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros;</i> <i><u>III - registros das despesas;</u></i> <i>IV - <u>informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados;</u></i> <i><u>V - dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades; e</u></i> <i>VI - respostas a perguntas mais frequentes da sociedade.</i> <i>(...)</i>	
---	--

Fonte: Lei nº 12.527/2011 e Decreto nº 7.724/2012.

Conforme se observa no quadro anterior, o legislador pátrio, em sintonia com o parágrafo único do art.70 da vigente Carta Magna, buscou, por meio da LAI, um nível amplo de transparência também para as entidades privadas sem fins lucrativos receptoras de recursos públicos. Por sua vez, o Decreto nº 7.724/2012 elenca um rol de informações, em caráter exemplificativo, que devem ser divulgadas em transparência ativa pelas OS, sem restringir, contudo, o grau de transparência previsto em Lei.

Assim, observando o mandamento da Lei, a equipe de auditoria da Coordenação-Geral de Auditoria das Áreas de Ciência e Tecnologia – DICIT, por meio do Relatório de Auditoria CGU nº 201405616, constatou “a ausência de publicidade dos produtos e dos gastos realizados pelo CGEE (entidade privada sem fins lucrativos



qualificada como Organização Social e supervisionada pelo MCTI), *em desacordo com a Lei nº 12.527, de 18/11/2011, em especial ao estabelecido aos arts. 2º, 3º e 8º*”.

Como consequência, no mesmo Relatório, recomendou-se à SCUP que *“inclua em todos os Contratos de Gestão firmados no âmbito do MCTI, bem como em seus aditivos, cláusula expressa que obrigue a Organização Social a dar publicidade à sociedade dos produtos e dos gastos realizados no âmbito dos referidos Contratos, conforme prescrito pela LAI”*.

Por meio dos expedientes que tratam do acompanhamento desta Recomendação, a SCUP, na Nota Técnica nº 18/2014/CGOS/SCUP/SEXEC/MCTI, expressou que *“não há, entre a CGU e o MCTI, divergência de entendimentos quanto à necessidade de publicação dos produtos e resultados das OS. Mas, em relação aos gastos, a Unidade afirma que seja pelo modelo de governança criado pela Lei 9.637/98, seja pela atual regulamentação à LAI por meio do Decreto nº 7.224/2012, a CGOS/SCUP entende que não cabe ao Poder Público atuar no sentido de impor ao setor público não estatal parceiro – no caso às OS de Ciência, Tecnologia e Inovação – as mesmas obrigações criadas no âmbito dos órgãos e entidades públicas sobre os quais incide a LAI”*.

Diante desta discordância entre o entendimento da DICIT e da SCUP, aquela submeteu o assunto à Coordenação-Geral de Normas e Orientação para o Sistema de Controle Interno - GSNOR/SFC/CGU-PR, a qual opinou que o Decreto em questão é um Decreto Regulamentar, o qual tem seu alcance limitado a apenas complementar a LAI, concluindo que *“as Organizações Sociais devem obedecer aos ditames preceituados na Lei de Acesso à Informação, fundamento de validade do Decreto nº 7.724/2012. Portanto, cabe à CGEE publicar as informações requeridas no art. 8º, parágrafo 1º da referida lei em seu sítio eletrônico e, complementarmente, publicar as informações determinadas no art. 63 do Decreto nº 7.724/2012”*.

Após a manifestação da GSNOR favorável ao entendimento da DICIT, esta submeteu o assunto à apreciação da Assessoria Jurídica junto à CGU - ASJUR/CGU-PR, órgão setorial de assessoria jurídica da Advocacia-Geral da União junto à CGU, que, por meio do Parecer nº 151/2014, se manifestou favoravelmente à aplicabilidade integral da LAI às OS, pois *“o rol do art. 63 do Decreto nº 7.724 é meramente exemplificativo. Assim sendo, cabe à entidade ser transparente no que se refere a toda a gestão dos recursos públicos recebidos, cabendo ao MCTI cobrar das Organizações Sociais a observância da necessidade de publicização da gestão dos recursos públicos recebidos”*.

De forma diversa, a Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação - CONJUR/MCTI, órgão setorial de assessoria jurídica da Advocacia-Geral da União junto ao MCTI, por meio do Parecer nº 605/2014, opinou pela publicidade apenas das informações listadas no art. 63 do Decreto nº 7.724/2012, conforme se observa a seguir:

“OPINA-SE que é correta a posição defendida institucionalmente pela Subsecretaria de Coordenação das Unidades de Pesquisa - SCUP/MCTI no sentido de que as OS estão obrigadas, atualmente, a dar publicidade apenas às



informações previstas no art. 63 do Decreto nº 7.724/2012, que ao meu ver não contraria nem limita a eficácia do art. 2º da LAI.

No nosso entendimento, a Controladoria-Geral da União não tem o poder constitucional de afastar a incidência de decretos expedidos pela Presidência da República, ainda que a pretexto de sua ilegalidade, vez que não lhe compete dar a interpretação final das normas jurídicas no âmbito do Poder Executivo, tampouco impor a sua visão de mundo jurídico a outros Ministérios de igual hierarquia na Administração Pública federal, ainda mais considerando que a legalidade do art. 63 do Decreto nº 7.724/2012 jamais foi, até onde se tem notícia, seriamente questionada na esfera judiciária ou doutrinária.

Acrescento que as OS estão obrigadas a dar publicidade aos atos indicados na forma da Lei nº 9.637/1998, tais como a ‘obrigatoriedade de publicação anual, no Diário Oficial da União, dos relatórios financeiros e do relatório de execução do contrato de gestão’ (art. 2º, inciso I, alínea ‘f’).’

Cumpre registrar que a Controladoria-Geral da União não almeja afastar a incidência de decretos expedidos pela Presidência da República, e muito menos tem a pretensão de ser reduto final de interpretação de normativos. A CGU sempre se pauta dentro dos limites de suas competências, dentre as quais, ressaltam-se as seguintes:

“À Controladoria-Geral da União compete assistir direta e imediatamente ao Presidente da República no desempenho de suas atribuições quanto aos assuntos e providências que, no âmbito do Poder Executivo, sejam atinentes à defesa do patrimônio público, ao controle interno, à auditoria pública, à correição, à prevenção e ao combate à corrupção, às atividades de ouvidoria e ao incremento da transparência da gestão no âmbito da administração pública federal.” (art. 17 caput, Lei nº 10.683/2003)

“Compete à Controladoria-Geral da União, observadas as competências dos demais órgãos e entidades e as previsões específicas neste Decreto, promover o treinamento dos agentes públicos e, no que couber, a capacitação das entidades privadas sem fins lucrativos, no que se refere ao desenvolvimento de práticas relacionadas à transparência na administração pública.”

(art. 68, inciso III, Decreto nº 7.724/2012)



A CGU apenas defende o entendimento de que ditames e objetivos estabelecidos em lei não podem ser restringidos por decreto regulamentar. Importante citar que o ato administrativo, no Estado Democrático de Direito, está subordinado ao Princípio da Legalidade (CF/88, arts. 5º, II, 37, caput, 84, IV), segundo o qual a Administração só pode atuar de acordo com o que a lei determina. Ao expedir determinado ato que almeja regulamentar a lei, a Administração não pode ampliar nem restringir o que foi estabelecido em lei.

Apesar de existir o conflito de opinião entre a ASJUR/CGU e a CONJUR/MCTI, este foi solucionado com a opinião do Advogado-Geral da União exarada no Parecer nº 05/2015/DECOR/CGU/AGU, o qual vincula todos os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal.

Neste Parecer, a AGU opina da seguinte forma:

- a) as entidades privadas sem fins lucrativos que recebem recursos públicos para realização de ações de interesse público estão obrigadas a dar publicidade na modalidade "transparência ativa" a informações outras além daquelas constantes no art. 63 do Decreto nº 7.724, de 2012;
- b) o art. 63 do Decreto nº 7.724, de 2012, não apresenta vício algum de legalidade ou constitucionalidade, eis que não chega a afrontar o art. 2º da Lei nº 12.527, de 2011;
- c) o rol de informações previstos no art. 63 do Decreto nº 7.724, de 2012, não visa de forma expressa ou implícita, exaurir as obrigações legais das entidades privadas sem fins lucrativos em relação ao cumprimento das normas de transparência relativas ao uso de recursos públicos; e
- d) é exigível, das entidades privadas, o cumprimento das regras de transparência ativa relacionadas à parcela de recursos públicos recebidos e à sua destinação, conforme definido no parágrafo único do art. 2º da Lei nº 12.527, de 2011.

Ainda que o MCTI considerasse, com base em sua própria interpretação, que o art. 63 do Decreto nº 7724 fosse exaustivo, a equipe de auditoria entende que o Ministério poderia de antemão ter contratualizado as obrigações relacionadas à transparência ativa para as OS, baseando-se no próprio princípio do controle social preconizado no PDRAE e na Lei nº 9637/98.

Além do controle social citado anteriormente, os fatos listados a seguir também servem como pressupostos de fato ao Órgão Supervisor, no âmbito de sua discricionariedade administrativa, para a contratualização da obrigação da transparência ativa:

- 1) a materialidade dos recursos públicos em questão, que, somente no âmbito das OS supervisionadas pelo MCTI, segundo dados constantes no Relatório de Auditoria nº 201405618, sob o ponto de vista orçamentário, no exercício de 2014 ultrapassaram R\$ 1 bilhão;
- 2) a baixa publicidade dos produtos e das despesas associadas aos respectivos produtos, mesmo diante da obrigação legal contida na LAI, em especial, no caso do CGEE, no qual se constatou que de 2010 a 2013 apenas 4% dos produtos contratados foram efetivamente publicados na Internet;
- 3) o fato de o Tribunal de Contas da União estar alinhado à visão da CGU no assunto em questão, explicitada na Recomendação expedida no Acórdão TCU nº 3304/2014 - Plenário para todas as OS no sentido de que divulguem em seus



sítios na Internet, informações detalhadas sobre os produtos e serviços pactuados com recursos oriundos do contrato de gestão, contendo, no mínimo:

- a. A identificação do produto ou serviço, vinculação a programa, projeto, ação ou subação do plano de ação e autor ou responsável;
 - b. A lista das pessoas físicas e jurídicas contratadas para a execução das metas previstas, contendo, ao menos, número do contrato ou ajuste, razão social, CNPJ e/ou CPF, objeto da contratação, vigência e valor contratado; e
 - c. A cópia eletrônica dos produtos ou a indicação de como podem ser consultados, dentre outras informações que entenderem cabíveis.
- 4) a constatação da Comissão de Avaliação (um dos atores que compõe a governança do modelo OS) do Contrato de Gestão do CGEE, no Relatório Semestral de 2011, de que *“há uma diversidade de documentos que são regularmente produzidos, mas que na sua totalidade não deveriam ser considerados como publicações no sentido estrito”*, o que poderia ser mitigado caso os produtos estivessem sendo divulgados à sociedade, possibilitando a avaliação de toda a sociedade civil; e
- 5) a percepção da CGU de que caso os estudos estivessem sendo publicados sistematicamente para toda a sociedade, outros membros da comunidade científica poderiam se interessar em participar destes, contribuindo ainda mais para a efetividade da política estatal e do próprio CGEE;

Neste contexto, a transferência de recursos públicos às Organizações Sociais não pode ter o condão de exterminar a ampla publicidade à sociedade da execução destes recursos e também dos produtos resultantes destes gastos.

Sempre bom lembrar que o objetivo da Administração Pública em se estabelecer parcerias com entidades privadas é buscar a flexibilidade inerente ao particular e se livrar de certas amarras que o interesse coletivo impõe ao setor público. Nesse aspecto, o ente particular, receptor do recurso público, não está obrigado a realizar apenas o que a lei determina, mas, desde que não ilegal, pode e deve ir além, principalmente no que se refere à boa governança e à efetiva implementação dos objetivos do PDRAE.

Sendo assim, esperar-se-ia que o próprio particular receptor de recursos públicos, independente de normativo legal que o limite, promovesse ampla transparência para a sociedade até como forma de demonstrar que o modelo OS é efetivo e eficiente. Entretanto, na prática, o que se observou foi o apego excessivo do particular ao limite dos normativos.

De forma similar, nada mais óbvio seria de se esperar que o MCTI fosse o primeiro a clamar pela transparência na aplicação dos recursos públicos por ser o detentor dos mesmos e também como forma de demonstrar a eficiência do modelo.

Por sua vez, quanto à publicação dos produtos desenvolvidos no âmbito dos CG, desde a edição da recomendação pela CGU relacionada à transparência, em 2014, a SCUP se posicionou favoravelmente à divulgação dos produtos e resultados, salientando que *“não há, entre a CGU e o MCTI, divergência de entendimentos quanto à necessidade de publicação dos produtos e resultados das OS”* (Nota Técnica nº 18/2014/CGOS/SCUP/SEXEC/MCTI).

Sendo assim, em 07 de maio de 2015, a CGU solicitou que a SCUP informasse quais foram os trabalhos já realizados no sentido de dar publicidade aos produtos. Em resposta, a SCUP afirmou que:



“Diante do impasse gerado pela emissão de dois pareceres jurídicos conflitantes - Parecer Jurídico nº 605/2014/CONJUR-MCTI/CGU/AGU/cb e Parecer Jurídico nº 151/2014/ASJUR/CGU-PR – o órgão supervisor entende que é prudente aguardar que a interpretação jurídica do assunto seja pacificada pela AGU.

A despeito de que, nas últimas negociações com a CGU registradas no PPP da SCUP, o órgão supervisor tenha concordado com a argumentação de que se deva dar publicidade aos produtos das OS financiados com recursos do contrato de gestão, em dezembro de 2014 o MCTI e as OS foram notificados do Acórdão nº 3.304/2014 – TCU-Plenário. Nessa decisão, entre as diversas determinações e recomendações que tratam da pactuação do desempenho, consta uma recomendação às OS que versa exatamente sobre a necessidade de dar publicidade aos produtos e gastos:

9.6. recomendar ao Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE), à Associação Brasileira de Pesquisa e Inovação Industrial (Embrapii), à Associação Rede Nacional de Ensino e Pesquisa (RNP), ao Centro Nacional de Pesquisa em Energia e Materiais (CNPEM), ao Instituto Nacional de Matemática Pura e Aplicada (IMPA) e ao Instituto de Desenvolvimento Sustentável Mamirauá (IDSM) que, de modo a possibilitar a transparência que deve ser dada às ações realizadas com recursos públicos e ampliar os subsídios para atuação do controle social, conforme estabelecido na Constituição de 1988 e na Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação), divulgue em seus sítios na Internet, informações detalhadas sobre os produtos e serviços pactuados com recursos oriundos do contrato de gestão, contendo, no mínimo:

9.6.1. identificação do produto ou serviço, vinculação a programa, projeto, ação ou subação do plano de ação e autor ou responsável;

9.6.2. lista das pessoas físicas e jurídicas contratadas para a execução das metas previstas, contendo, ao menos, número do contrato ou ajuste, razão social, CNPJ e/ou CPF, objeto da contratação, vigência e valor contratado;

9.6.3. cópia eletrônica dos produtos ou a indicação de como podem ser consultados, dentre outras informações que entenderem cabíveis;

Ato contínuo ao recebimento do Acórdão, a CGOS/SCUP comunicou de ofício todas as OS citadas sobre a sua emissão, por meio do Ofício-Circular nº 15/2014 – SCUP, de 12 de dezembro de 2014. Em adição, a CGOS/SCUP comunicou aos diretores das OS, por mensagem eletrônica de 25 de março de 2015, sobre a necessidade de, ao encaminharem ao Ministro de Estado a primeira solicitação de aditativo contratual de 2015, explicitarem as providências tomadas para dar cumprimento à decisão do TCU. Do ponto de vista da CGOS/SCUP, o atendimento ao Acórdão contemplaria também a recomendação do PPP da SCUP.

Assim, as novas gestões da SEXEC e da SCUP deverão, ao conhecerem as providências tomadas pelas OS, analisar até que ponto elas são satisfatórias e permitem a normal tramitação dos termos aditivos. Registre-se que o curso de ação seguido pela CGOS/SCUP até então não exclui a possibilidade de inclusão de uma cláusula contratual que obrigue o parceiro privado a dar publicidade; todavia, a área técnica entende que caberá à nova gestão indicar um novo direcionamento sobre o tema.” (Original sem grifos).

Fonte: Anexo ao Ofício nº 10/2015/SCUP/SEXEC/MCTI, de 11 de maio de 2015.



Diante da relevância do assunto e atendendo ao segundo item do escopo tratado neste ponto, qual seja, as oportunidades de incremento à transparência, com base nos aspectos resumidos a seguir:

- 1) a opinião exarada no Parecer nº 05/2015/DECOR/CGU/AGU;
- 2) o controle social é um dos princípios basilares do modelo OS;
- 3) uma das diretrizes do Programa Nacional de Publicização é “o controle social das ações de forma transparente”;
- 4) todas as citações sobre transparência constantes no Referencial Básico de Governança do TCU, mas, em especial, a do IIA (2011), na qual “a accountability envolve, além do dever e da responsabilidade de prestar contas, o desejo de fazê-lo de forma voluntária, e ;
- 5) em respeito aos princípios da razoabilidade, da moralidade e da impessoalidade;

a equipe de auditoria recomenda que a SEXEC formalize nos Contratos de Gestão e nos Termos Aditivos firmados pelo MCTI a obrigação da OS publicar informações dos produtos e despesas de forma clara, sistematizada, em local centralizado e de fácil acesso ao cidadão.

Causa

1) Entendimento impreciso da CONJUR/MCTI em relação à interpretação da natureza (exaustiva ou exemplificativa) do art. 63 do Decreto nº 7724/2012.

2) Baixa exploração da discricionariedade administrativa da SEXEC e SCUP em razão da não implementação de medidas que busquem melhorias no controle social dos recursos públicos geridos pelo modelo OS, baseando-se majoritariamente no princípio da legalidade estrita, mesmo quando tais medidas possam ser alicerçadas em outros princípios como a razoabilidade, a moralidade, a impessoalidade e a accountability, e em vasta literatura de boas práticas de governança, como as condensadas no Referencial Básico de Governança do TCU.

Manifestação da Unidade Examinada

Após o envio do Relatório Preliminar, por meio do Ofício nº 370/2015 SEXEC/MCTI, de 06 de agosto de 2015, o MCTI assim se manifestou:

A constatação em tela não foi tratada com profundidade na reunião de busca conjunta de soluções com a CGU/PR. Este MCTI concorda que as OS devem se submeter à LAI, conforme o referido Parecer da AGU. Entretanto, a CGOS/SCUP considera que os itens listados na recomendação 2 vão além do que é exigido aos órgãos públicos com relação à transparência ativa, ou seja, a obrigatoriedade de órgãos e entidades públicas, por iniciativa própria, divulgarem informações de interesse geral ou coletivo em seus sítios eletrônicos.



Assim, concordamos que deve haver a publicação ativa das informações por parte das OS, mas na mesma medida em que se exige e é disponibilizado pela Administração Pública. O que for além do exigido para a Administração Pública em relação à transparência ativa deve ser fornecido pela OS por intermédio da transparência passiva (demanda específica da sociedade para prestar determinadas informações).

Análise do Controle Interno

O MCTI, em sua manifestação, concorda com a recomendação preliminar apresentada pela CGU na reunião de busca conjunta de soluções e salienta que deve haver a publicação ativa das informações por parte das OS, mas na mesma medida em que se exige e é disponibilizado pela Administração Pública.

A equipe de auditoria entende por adequada essa manifestação, no entanto, salienta que este processo de divulgação das informações pelas OS deva ser incremental, devendo a cada exercício, ser possível observar um progresso qualitativo e quantitativo das informações disponibilizadas pela OS à sociedade.

Recomendações:

Recomendação 1: Que a SEXEC, com base na opinião exarada no Parecer nº 05/2015/DECOR/CGU/AGU e no atendimento aos princípios do controle social (Lei nº 9.637/98), da razoabilidade (Lei nº 9.784/99), da moralidade (CF/88), da impessoalidade (CF/88), da importância da transparência como elemento intrínseco da boa governança (Referencial Básico de Governança do TCU), inclua em todos os Contratos de Gestão e respectivos Termos Aditivos firmados no âmbito do MCTI cláusula expressa que obrigue as Organizações Sociais a dar publicidade aos produtos desenvolvidos com recursos dos CGs.

Recomendação 2: Que a SEXEC, com base na opinião exarada no Parecer nº 05/2015/DECOR/CGU/AGU e no atendimento aos princípios do controle social (Lei nº 9.637/98), da razoabilidade (Lei nº 9.784/99), da moralidade (CF/88), da impessoalidade (CF/88), da importância da transparência como elemento intrínseco da boa governança (Referencial Básico de Governança do TCU), inclua em todos os Contratos de Gestão e respectivos Termos Aditivos firmados no âmbito do MCTI cláusula expressa que obrigue as Organizações Sociais a dar publicidade aos gastos realizados com recursos dos CGs, publicando-se, no sítio de cada OS, no mínimo, os seguintes itens: (a) o Contrato de Gestão e seus aditivos; (b) os Relatórios semestral e anual da Comissão de Avaliação e respectivas medidas adotadas em relação às Recomendações emanadas pela Comissão; (c) o seu regulamento de contratação de bens serviços, bem como outros regulamentos que discorrem sobre atos que podem gerar despesa, como, por exemplo, o regulamento que trata da concessão de diárias e passagens; (d) todos os termos de referência, projetos básicos, pré-projetos ou instrumentos similares que serviram como pressupostos de fato às contratações; (e) todos os contratos que tenha assinado; (f) seus registros contábeis, balanços e balancetes e demais demonstrativos contábeis, mensais e anuais; (g) os relatórios mensais e anuais de suas ações e atividades decorrentes das obrigações do CG; (h) as atas de suas reuniões, do Conselho de Administração, do Conselho Fiscal, e de qualquer outro órgão da OS, colegiado ou não, que tenha poderes decisórios relacionados às obrigações do CG; (i) o regulamento de contratação de pessoal; (j) o chamamento público, com critérios técnicos e objetivos, para recrutamento e seleção de



seus empregados; (k) o resultado dos processos seletivos, no qual contenha, explicita e objetivamente, os pressupostos de fato e de direito que fundamentaram a contratação; (l) a relação mensal dos servidores públicos federais, estaduais ou municipais cedidos; (m) a relação mensal dos servidores públicos federais, estaduais ou municipais que inicialmente estavam cedidos e retornaram aos seus cargos de origem; (n) a relação mensal e anual de todos os funcionários que compõem a força de trabalho da OS, independentemente do regime jurídico do contrato de trabalho e do fato de ser temporário ou permanente, contendo no mínimo, nome completo, CPF, cargo e data de início no cargo; (o) a relação mensal e anual analítica de todos aqueles que foram beneficiados por diárias e passagens pagos com recursos do CG, contendo, no mínimo, nome completo, CPF, cargo, data de início da viagem, data final da viagem, motivação, vinculação com o contrato de gestão, valor total das diárias, valor total das passagens e outros valores pagos em decorrência da viagem; (p) a relação mensal analítica de todos os pagamentos realizados com recursos do CG, contendo, no mínimo, CPF/CNPJ do beneficiário do pagamento, Nome/Razão Social, data do pagamento, valor, descrição do pagamento, vinculação com o contrato de gestão; e (q) os pareceres técnicos e jurídicos sobre qualquer assunto, ação ou atividade que tenham sido emitidos e que afetam, direta ou indiretamente, a gestão dos recursos públicos aportados via CG.

Recomendação 3: Que a SEXEC, em caráter complementar, também divulgue estas informações no sítio eletrônico do MCTI, de forma centralizada e de fácil acesso à sociedade.

Recomendação 4: Que a SEXEC publique no sítio eletrônico do MCTI, em local centralizado e de fácil acesso à sociedade, todos os Relatórios das CAs.



1 GESTÃO OPERACIONAL

1.1 AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS

1.1.1 RESULTADOS DA MISSÃO INSTITUCIONAL

1.1.1.1 INFORMAÇÃO

Avaliação dos indicadores utilizados pela UJ para aferir o desempenho da gestão.

Fato

Para o exercício de 2014, a Subsecretaria de Planejamento e Orçamento – SPOA apresentou, no item 4.4.1.2, vinte e seis indicadores utilizados para monitorar e avaliar o desempenho operacional da unidade jurisdicionada. Dentre estes indicadores, onze são referentes ao desempenho da Coordenação-Geral de Recursos Logísticos – CGRL, um é referente ao desempenho da Coordenação-Geral de Orçamento e Finanças – CGOF e doze são referentes ao desempenho da Coordenação-Geral de Gestão e Inovação – CGGI.

Deste universo de indicadores, a equipe de auditoria seguiu os mesmos critérios adotados na Auditoria Anual de Contas do exercício de 2013, e definiu como amostra de indicadores passíveis de avaliação aqueles que, segundo avaliação desta equipe, possuem maior relação com a finalidade do negócio desempenhada pela SPOA, e são mais correlatos aos pontos críticos da atuação da unidade.

Desse modo, analisou-se os onze indicadores (instituídos pela Portaria nº138, de 19 de julho de 2013) que representam o desempenho da CGRL/SPOA, os quais encontram-se relacionados no quadro a seguir:

Quadro 8 – Indicadores de Gestão – SPOA

Denominação do indicador	Descrição	Fórmula
TMRPL - Tempo Médio de Realização de Procedimento Licitatório	Calcular o tempo médio, em dias, de realização de um procedimento licitatório no MCTI, desde a data de abertura do processo administrativo até a homologação do certame (incluindo as fases de solicitação da área demandante, pesquisa de mercado, elaboração de minuta de edital e contrato, manifestação orçamentária, análise da Assessoria Jurídica, correções dos atos convocatórios, publicação do edital e realização do certame).	$\text{TMRPL} = \frac{\text{S(Prazos de realização dos processos licitatórios, desde a abertura do processo administrativo até a homologação do certame)}}{\text{Número de procedimentos licitatórios realizados no período.}}$
TMDL - Tempo Médio de Dispensa de Licitação	Calcular o tempo médio, em dias, de realização de uma dispensa de licitação, amparada no art. 24, incisos I e II da Lei 8.666/93, e alterações	$\text{TMDL} = \frac{\text{S(Prazos de realização dos processos de dispensa de licitação)}}{\text{Número de dispensas de licitação realizadas no período.}}$



	posteriores, desde a data de abertura do processo administrativo até a emissão do empenho.	período
TMIL - Tempo Médio de Realização de Inexigibilidade de Licitação	Calcular o tempo médio, em dias, de realização de uma inexigibilidade de licitação, amparada no art. 25, incisos I a III da Lei 8.666/93, e alterações posteriores, desde a data de abertura do processo administrativo até a emissão do empenho.	$TMIL = S$ (Prazos de realização dos processos de inexigibilidade de licitação) / Número de dispensas de licitação realizadas no período
IRE - Índice de republicação de editais	Calcular o percentual de licitações que tiveram editais republicados (independente do número de republicações em uma mesma licitação).	$IRE = (N^{\circ} \text{ de licitações republicadas}) \times 100 / (N^{\circ} \text{ total de licitações realizadas})$
IPAC - Índice de penalidades aplicadas na execução dos contratos	Calcular o percentual de penalidades que foram efetivamente aplicadas, frente o universo de irregularidades identificadas durante a execução contratual.	$IPAC = (N^{\circ} \text{ de penalidades aplicadas na execução dos contratos}) \times 100 / (N^{\circ} \text{ de fornecedores})$
IPAP - Índice de penalidades aplicadas na execução dos pregões	Calcular o percentual de penalidades que foram efetivamente aplicadas, frente ao universo de licitações realizadas no ano.	$IPAP = (N^{\circ} \text{ de penalidades aplicadas na execução dos pregões}) \times 100 / (N^{\circ} \text{ de licitações realizadas no ano})$
IVDC – Índice de Viagens Devolvidas para Correção no SCDP	Identificar a proporção de viagens registradas no SCDP com necessidade de devolução ao solicitante, ao representante administrativo ou ao proponente para correção.	$VDEC = (N^{\circ} \text{ de viagens devolvidas para correção no SCDP}) \times 100 / (N^{\circ} \text{ total de viagens registradas no SCDP no período})$
IVFDS – Índice de Viagens com data de início em final de semana	Medir a proporção de viagens com data de início em final de semana.	$VFDS = (N^{\circ} \text{ de viagens com data de início em final de semana}) \times 100 / (N^{\circ} \text{ total de viagens registradas no SCDP no período})$
IVAR - Viagens com alteração de retorno por interesse particular	Medir a proporção de viagens com alteração de retorno por interesse particular.	$IVAR = (N^{\circ} \text{ de viagens com alteração de retorno por interesse particular}) \times 100 / (N^{\circ} \text{ total de viagens registradas no SCDP no período})$
IV10 - Índice de Viagens aéreas registradas com antecedência menor do que 10 dias	Medir a proporção de viagens solicitadas fora do prazo legal.	$V10 = (N^{\circ} \text{ de viagens aéreas registradas com antecedência menor do que 10 dias}) \times 100 / (N^{\circ} \text{ total de viagens aéreas nacionais registradas no SCDP no período})$
IVI - Viagens aéreas internacionais registradas fora do prazo	Medir a proporção de viagens com data de início em final de semana.	$IVI = (N^{\circ} \text{ de viagens aéreas internacionais registradas fora do prazo}) \times 100 / (N^{\circ} \text{ total de viagens aéreas internacionais registradas no SCDP no período})$

Os indicadores elaborados foram avaliados segundo os seguintes critérios:



- a) Completude (capacidade de representar, com a maior representatividade possível, a situação que a UJ pretende medir e de refletir os resultados das intervenções efetuadas na gestão);
- b) Comparabilidade (capacidade de proporcionar medição da situação pretendida ao longo do tempo, por intermédio de séries históricas);
- 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
- e) Economicidade (razoabilidade dos custos de obtenção do indicador em relação aos benefícios para a melhoria da gestão da Unidade).

Nota-se que a metodologia de cálculo dos indicadores da CGRL permanece estável ao longo dos exercícios de 2013 e 2014. Assim, na mesma esteira da análise já realizada pela equipe de auditoria da CGU no exercício de 2013, avalia-se que, no exercício de 2014, os indicadores que demonstram o desempenho da unidade continuam a atender aos critérios listados acima, demonstrando-se adequados quanto à utilidade (item “a”) e à mensurabilidade (itens “b” a “e”).

Todavia, destaca-se o resultado do indicador “Índice de penalidades aplicadas na execução dos pregões – IPAD”, o qual teve o índice observado de 0%, ao passo do índice previsto ser de 19% e o índice de referência, aquele observado no exercício de 2013, ser de 25%. A unidade justificou tal resultado da seguinte forma:

Analisando o quadro A.5.4, notou-se que o único índice que apresentou alteração significativa foi o Índice de penalidades aplicadas na execução dos pregões – IPAP. Conforme orientação da Consultoria Jurídica, os licitantes não foram penalizados em observância aos princípios da proporcionalidade e razoabilidade. Os demais indicadores encontram-se dentro da margem de normalidade.

Quanto aos demais índices, os resultados não apresentaram alteração significativa.

2 GESTÃO DO SUPRIMENTO DE BENS/SERVIÇOS

2.1 CONVÊNIOS DE OBRAS, SERVIÇOS E DE SUPRIMENTO

2.1.1 AVALIAÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS CONCEDIDAS

2.1.1.1 INFORMAÇÃO

Ausência de fiscalização, no exercício de 2014, das transferências voluntárias a cargo da SPOA/MCTI.

Fato



Em análise ao item 4, do Anexo IV à Decisão Normativa – TCU nº 140, 15 de outubro de 2014, cujo fito é a avaliação da gestão das transferências concedidas mediante convênios, contratos de repasse ou instrumentos congêneres, constatou-se que, no exercício de 2014, no âmbito da Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração – SPOA, não foram realizadas fiscalizações das transferências voluntárias realizadas no período em análise.

Por intermédio da SA nº 001/201503393, a unidade foi questionada a respeito do tema da seguinte forma:

Em relação ao acompanhamento e fiscalização das transferências voluntárias, no âmbito das competências da SPOA/MCTI:

- a) disponibilizar cópia do planejamento realizado para propiciar o acompanhamento e fiscalização das transferências voluntárias efetuadas no exercício de 2014;*
- b) informar, caso existentes, quais as dificuldades encontradas, no decorrer do exercício de 2014, na execução do planejamento para a fiscalização da execução do objeto das avenças; e*
- c) disponibilizar as seguintes informações conforme quadro a seguir:*

Nº do Convênio fiscalizado	Objeto	Valor total do Convênio	Data da fiscalização	Conclusões resumidas da fiscalização

Por meio do Memo nº 85/2015 – CGRL, a Coordenação – Geral de Recursos Logísticos – CGRL, órgão da SPOA responsável por estas prestações de contas, respondeu que:

Quanto ao item a)

No ano de 2014, a Divisão de Convênios priorizou a redução de estoque de convênios e termos de parceria em análise e aguardando análise. Observa-se no quadro, no item 1, que houve redução absoluta do estoque em 46 convênios e TP's, e redução relativa em 60, o que dá uma média de 3,84% e 5% por mês, respectivamente. Essa priorização, como estratégia, está se revelando consistente e apresentando resultados incrementadores agora em 2015. A redução de estoque relativa subiu para a média de 8,75%, nos primeiros 4 meses deste ano.

Este ano, porém, além da prioridade na redução do estoque está sendo cumprido o planejamento dos acompanhamentos e fiscalizações, tanto que até o final de abril já foram realizadas viagens de acompanhamento em 11 convênios, totalizando R\$ 90.775.084,18. Ba semana de 18 a 23.05 será feita mais uma



viagem de avaliação em um convênio cujo valor é de R\$ 32.157.095,00

Quanto ao item b)

Como citado na resposta anterior, a DCON estava priorizando a redução do estoque de convênios e termos de parceria em análise e aguardando análise. Só haviam três servidores com experiência em acompanhamento e avaliação, incluindo entre os três a chefia da Divisão, que também estava envolvida em treinar a equipe para fazer análises.

Quanto ao item c)

Em razão da resposta do item “a” não temos disponibilizar as informações solicitadas

Em síntese, a unidade argumenta, em sua manifestação, que as fiscalizações das transferências realizadas a cargo da SPOA, no exercício de 2014, não foram realizadas devido à priorização da análise do elevado estoque de prestações de contas pendentes. Esta opção é, também, detalhada no Relatório de Gestão:

Para sanear as transferências na situação de prestação de contas inadimplente, foi instituído o Grupo de Trabalho (GT) pela Portaria nº 43/2014, de 04 de abril de 2014 – publicada no Boletim de Serviço Suplementar nº 6, de 04 de abril de 2014, visando a efetuar a análise financeira das prestações de contas dos convênios e termos de parceria, firmados até a data de publicação da Portaria MCTI nº 1.059, de 14 de outubro de 2013. Conforme estabelece o art. 2º, § 4º da Portaria nº 43/2014:

“A evolução deste Plano de Ação será avaliada a cada 60 dias, mediante Relatório a ser elaborado pelo GT e apresentado à Coordenação de Logística e Execução, quando serão discutidos os resultados alcançados e os eventuais problemas enfrentados, assim como a adoção de novas estratégias e alocação de recursos necessários ao bom desempenho do Plano.”

A estratégia do Plano de Ação instituído para dar celeridade à análise das prestações de contas teve por concepção analisar, prioritariamente, 20% dos Convênios e Termos de Parcerias de maiores valores, que equivalem a aproximadamente 80% dos recursos repassados. Por ocasião da formalização do Plano de Trabalho, em 20 de maio de 2014, fez-se um levantamento da situação, que se convencionou chamar de “marco zero” do gerenciamento do passivo processual na situação contábil no SIAFI “a aprovar”, “inadimplência suspensa” e



“inadimplência efetiva”. Levantou-se também o número de processos que estavam na situação contábil “a comprovar”, pois esses alimentam o fluxo das situações acima.

Transferências voluntárias monitoradas pela DCON (UG 240101-CGRL/MCTI).						
Situação (Conta Contábil)	TOTAL		RECORTE (80,07% dos maiores valores)			
	Qtd. Processos	Total (em R\$)	Qtd. Processos	% (da categoria de processos)	Total (em R\$)	% (da categoria - em R\$)
A aprovar	286	278.728.696,45	87	30,4%	223.512.594,53	80,2%
Inadimplência (efetiva)	28	14.962.484,61	7	25,0%	10.889.776,00	72,8%
Inadimplência (suspensa)	9	15.588.735,06	3	33,3%	13.244.956,26	85,0%
Total Geral	322	309.279.916,12	97	30,1%	247.647.326,79	80,1%

Localização	Qtd.	Valor (em R\$)
Área Técnica	64	176.916.089,03
DCON	33	70.731.237,76
Total	97	247.647.326,79

Nota:
Dados extraídos em 20/05/2014.
Fontes: SIAFI-Gerencial, SICONV-Gerencial e Prótom.

Acrescente-se que, por meio da SA 001/201503393, esta equipe de auditoria também questionou a Unidade a respeito do estoque de transferências com prestações de contas aguardando análise. O produto deste questionamento, encaminhado por meio do Memo nº 85/2015-CGRL, é a tabela seguinte:

Tabela 11 – Estoque de transferências voluntárias aguardando análise

Estoque de transferências com Prestações de Contas aguardando análise em 31.12.13 (A)	Prestações de Contas apresentadas em 2014 (B)	Prestações de contas analisadas em 2014 (C)	Prestações de contas Aprovadas em 2014	Prestações de contas rejeitadas em 2014	Estoque de transferências com Prestações de Contas em 31.12.14 (D) = (A) + (B) – (C)
315	14	60	52	8	269

Fonte: Memo nº 85/2015-CGRL

Ante este conjunto de informações, esta equipe de auditoria pondera que, de fato, houve redução no estoque de transferências com prestação de contas pendentes de análise. Frise-se, contudo, que esta redução se deu às custas da ausência de fiscalização da execução do Plano de Trabalho, da verificação da regularidade dos atos praticados pelos convenientes e da plena execução dos objetos de convênio vigentes.

Salienta-se que o acompanhamento e fiscalização de transferências voluntárias é disciplinada no Capítulo V da Portaria Interministerial CGU/MF/MP nº 507, de 28 de novembro de 2011. Trata-se, portanto, de um poder-dever da administração pública, prerrogativa, nesse caso, irrenunciável, uma vez que se presta a assegurar a boa e regular aplicação dos recursos públicos.



Desse modo, na visão desta equipe de auditoria, a crescente demanda quanto à prestação de constas de convênios e contratos, aliado à reduzida equipe responsável por tal mister, não pode se servir como justificativa ao diminuto acompanhamento de convênios.

É imprescindível que a Unidade atue no sentido de fiscalizar e acompanhar a execução das políticas públicas descentralizadas por meio de transferências voluntárias, corrigindo, assim, possíveis desvios que impactem quantitativamente e qualitativamente os resultados almejados com a aplicação dos recursos públicos e haja, conseqüentemente, minimização dos riscos inerentes destes instrumentos.

Ante estas constatações, a equipe de auditoria consignou estas ponderações à UJ por meio da SA 201503413/010, a fim de que a unidade auditada pudesse produzir manifestação específica para o fato apontado.

Por intermédio do Memorando nº 325/2015 – SPOA, a Unidade afirmou que os trabalhos desenvolvidos pelo Grupo de Trabalho, instituído pela Portaria nº 43/2014, haviam se encerrado, definindo-se, desse modo, o planejamento estratégico, relacionado à boa gestão das transferências voluntárias, a ser executado no exercício de 2015.

Conforme este planejamento, a SPOA asseverou que o empenho na gestão das transferências voluntárias ocorrerá a partir de medidas concomitantes de redução de processos pendentes de análise e no acompanhamento e fiscalização dos termos vigentes.

Para tanto, a Divisão de Convênios, a unidade responsável por tal mister, selecionou, para o exercício de 2015, as transferências voluntárias passíveis de visita e acompanhamento, de acordo com os seguintes critérios:

Foram selecionadas todas as transferências voluntárias (convênios e termos de parceria da Unidade Gestora 240101) com saldo em “A comprovar” e vigência até 31/12/2015, totalizando 88 transferências no valor de R\$ 295.411.690,03. Essa seleção ocorreu a partir da base de dados extraída do SIAFI Gerencial, referente aos dados do Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (SICONV) e do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI).

Em sequência, dessas 88 transferências foram selecionadas aquelas cujos valores individuais fossem iguais ou superiores a R\$ 2.000.000,00, o que representou 24 transferências no total de R\$ 215.550.199,68, ou seja, aproximadamente 72% do total (R\$ 295.411.690,03).

Fonte: Memorando nº 325/2015 – SPOA/MCTI

Ademais, a unidade informou que já foram realizadas visitas de acompanhamento financeiro em onze convênios no primeiro semestre do exercício de 2015, e que, para o segundo semestre deste exercício, estariam previstas fiscalizações em



treze instrumentos de repasse de recursos. As tabelas a seguir demonstram estas informações.

Tabela 12 – Fiscalizações de convênios realizados no primeiro semestre de 2015

VISITAS REALIZADAS NO PRIMEIRO SEMESTRE				
UF	SIAFI SICONV	Tipo	Conveniente	Valor Pactuado
AM	701527	Convênio	Município de Manaus	R\$ 12.554.935,96
BA	629249	Convênio	Secretaria de Ciência, Tecnologia e Inovação	R\$ 14.800.000,00
BA	633585	Convênio	Secretaria de Ciência, Tecnologia e Inovação	R\$ 17.000.000,00
MG	748196	Convênio	Hidroex	R\$ 3.288.776,46
MG	747953	Convênio	Hidroex	R\$ 6.868.742,72
PE	737443	Convênio	Núcleo de Gestão do Porto Digital	R\$ 25.725.676,00
PE	764012	Convênio	Município do Recife	R\$ 5.700.000,00
SE	701032	Convênio	Estado de Sergipe	R\$ 10.800.000,00
SE	591108	Convênio	Secretaria de Estado da Infraestrutura - Seinfra	R\$ 4.900.000,00
RS	751128	Convênio	Município de Novo Hamburgo	R\$ 3.475.480,29
RS	752184	Convênio	Município de Pelotas	R\$ 3.475.480,29
Total				R\$ 108.589.091,72

Fonte: Memorando nº 325/2015 – SPOA

Tabela 13 – Fiscalizações de convênios programadas para o segundo semestre de 2015

VISITAS AGENDADAS PARA O SEGUNDO SEMESTRE				
UF	SIAFI SICONV	Tipo	Conveniente	Valor Pactuado
CE	700831	Convênio	Secretaria do Planejamento de Gestão	R\$ 19.230.944,00
CE	719985	Convênio	Secretaria da Ciência, tecnologia e Educação Superior	R\$ 4.000.000,00
MG	702045	Convênio	Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural	R\$ 12.600.000,00
MG	632901	Convênio	Secretaria de estado de Ciência, Tecnologia e Ensino Superior	R\$ 12.000.000,00
MG	747328	Convênio	Município de Belo Horizonte	R\$ 9.676.115,93
MS	763350	Convênio	Município de Dourados	R\$ 3.208.380,00
MT	774936	Convênio	Estado de Mato Grosso	R\$ 2.000.000,00
PB	762146	Convênio	Município de Patos	R\$ 2.515.000,00
PR	761613	Convênio	Município de Arapongas	R\$ 6.243.607,16
RS	751160	Convênio	Município de Lajeado	R\$ 3.475.480,29
RS	752145	Convênio	Município de Passo Fundo	R\$ 3.475.480,29
RS	751092	Convênio	Município de Santa Cruz do Sul	R\$ 3.475.480,29
SP	734466	Convênio	Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho	R\$ 25.060.712,00
Total				R\$106.961.199,96

Fonte: Memorando nº 325/2015 – SPOA

Diante destas informações, a equipe de auditoria considera razoável a manifestação da unidade. Verifica-se que houve a formalização do planejamento das fiscalizações, levando-se em conta o critério da materialidade.



Ademais, este planejamento elaborado no fim de 2014 já foi executado parcialmente no primeiro semestre de 2015.

Assim, na oportunidade do próximo ciclo de prestação de contas anuais, a CGU confrontará este planejamento apresentado pela unidade com o realizado, bem como apreciará os resultados advindos destas fiscalizações.

Desse modo, opta-se por consignar este fato como Informação neste Relatório de Auditoria.



Certificado de Auditoria Anual de Contas



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

Certificado: 201503413

Unidade(s) auditada(s): SECRETARIA EXECUTIVA – SEXEC/MCTI; SUBSECRETARIA DE PLANEJAMENTO ORÇAMENTO E ADM; SUBSECRET. DE COORD. DAS UNIDADES DE PESQUISA; ASSESSORIA DE COORDEN. DOS FUNDOS SETORIAIS.

Ministério supervisor: Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI)

Município (UF): Brasília (DF)

Exercício: 2014

1. Foram examinados os atos de gestão praticados entre 01/01 e 31/12/2014 pelos responsáveis das áreas auditadas, especialmente aqueles listados no artigo 10 da Instrução Normativa TCU nº 63/2010.

2. Os exames foram efetuados por seleção de itens, conforme escopo do trabalho informado no Relatório de Auditoria Anual de Contas, em atendimento à legislação federal aplicável às áreas selecionadas e atividades examinadas, e incluíram os resultados das ações de controle realizadas ao longo do exercício objeto de exame, sobre a gestão das unidades auditadas.

3. Foram registradas as seguintes constatações relevantes para as quais, considerando as análises realizadas, não foi identificado nexo de causalidade com atos de gestão de agentes do Rol de Responsáveis:

SECRETARIA EXECUTIVA – SEXEC/MCTI – OS nº 201503413:

- Fragilidades na sistemática de avaliação dos CG e na atuação dos membros do Poder Público nos Conselhos de Administração das OS (item 1.1.2.1);
- Fragilidades nos controles internos na gestão do modelo OS em decorrência do estoque de Recomendações pendentes. Apresentação de Plano de Ação (item 1.1.2.4)
- Inadequado grau de transparência ativa das OS que pactuam Contrato de Gestão com o MCTI em relação ao prescrito na Lei nº 12.527/ 2011. Parecer da Advocacia-Geral da União vinculativo a todo o Poder Executivo Federal (item 2.1.2.1)

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

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

Brasília (DF), 24 de agosto de 2015.

Parecer de Dirigente do Controle Interno



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

Parecer: 201503413

Unidade Auditada: SECRETARIA EXECUTIVA – SEXEC/MCTI

Ministério: MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INFORMAÇÃO – MCTI

Município/UF: Brasília (DF)

Exercício: 2014

Autoridade Supervisora: JOSÉ ALDO REBELO FIGUEIREDO

Em conclusão aos trabalhos sob a responsabilidade da CGU relativos à prestação de contas do exercício de 2014 da SEXEC/MCTI, a qual consolida a gestão da Assessoria de Coordenação dos Fundos Setoriais - ASCOF, da Subsecretaria de Coordenação das Unidades de Pesquisa - SCUP e da Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração - SPOA, expresso a seguinte opinião acerca dos atos de gestão com base nos principais registros e recomendações formulados pela equipe de auditoria.

De acordo com a Lei Orçamentária Anual do exercício de 2014, para o MCTI foram consignadas dotações nos seguintes programas: i) Ciência, Tecnologia e Inovação; ii) Gestão de Riscos e Resposta a Desastres; iii) Política Espacial; iv) Mudanças Climáticas; v) Comunicações para o desenvolvimento, a inclusão e a democracia; vi) Biodiversidade, Florestas, Prevenção e Controle do Desmatamento e dos Incêndios; vii) Política Nuclear; viii) Mar, Zona Costeira e Antártida; ix) Programa de Gestão e Manutenção do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, e; x) Previdência de Inativos e Pensionistas da União. Neste contexto, destaca-se a Ação 212H – Pesquisa e Desenvolvimento nas Organizações Sociais, a qual responde, por si só, por 34,3% da execução de despesa do conjunto de ações vinculadas a programas temáticos do PPA sob responsabilidade do MCTI. Conforme salientado pela equipe de auditoria, essa rubrica é a que possui o maior potencial de contribuição com o alcance dos resultados quantitativos e qualitativos da gestão do MCTI, pois é a Ação temática de maior materialidade no MCTI. Nesta Ação, a participação da SEXEC nos resultados de gestão se dá pela coordenação e governança, principalmente no que concerne às decisões estratégicas relacionadas à promoção, acompanhamento, avaliação e fiscalização dos Contratos de Gestão pactuados no âmbito do MCTI.

Em relação às ações a cargo da SPOA e da ASCOF a equipe de auditoria, a partir do escopo dos trabalhos acordado com o Tribunal de Contas da União, das oportunidades de interlocução com o gestor e do material que foi disponibilizado, não registrou impropriedades relevantes. No entanto, foram evidenciadas fragilidades na supervisão, acompanhamento, avaliação e fiscalização dos Contratos de Gestão (CG) pactuados no âmbito do MCTI no ano de 2014, em especial, no que tange: i) à sistemática de

avaliação dos CG; ii) à atuação dos membros do Poder Público nos Conselhos de Administração das Organizações Sociais (OS); iii) aos controles internos na gestão do modelo OS em decorrência do estoque de Recomendações exaradas pela CGU e que estão pendentes de atendimento, e; iv) ao inadequado grau de transparência ativa das OS que pactuam Contrato de Gestão com o MCTI em relação ao prescrito na Lei nº 12.527/ 2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação.

As principais causas que deram origem às constatações mencionadas no parágrafo anterior são as seguintes: o distanciamento entre a SEXEC e os membros por ela indicados aos Conselhos de Administração das OS; a incompletude das informações, análises e avaliações que a SEXEC se baseia para considerar cumpridas as metas do CG; a incompletude de informações, análises e avaliações que o Conselho de Administração de cada OS se baseia para aprovar as contas da OS; a subutilização da auditoria externa, como elemento fomentador da boa governança, na contribuição para a verificação de aspectos gerenciais fundamentais da aplicação dos recursos públicos aportados nas OS como a economicidade, a necessidade das contratações e a vinculação das contratações aos objetivos dos CG; o entendimento impreciso da CONJUR/MCTI em relação à interpretação da natureza (exaustiva ou exemplificativa) do art. 63 do Decreto nº 7724/2012; a baixa exploração da discricionariedade administrativa da SEXEC e SCUP em razão da não implementação de medidas que busquem melhorias no controle social dos recursos públicos geridos pelo modelo OS, baseando-se majoritariamente no princípio da legalidade estrita, mesmo quando tais medidas podem e devem ser alicerçadas também em outros princípios como a razoabilidade, a moralidade, a impessoalidade e a *accountability*, e ainda em vasta literatura de boas práticas de governança, como as condensadas no Referencial Básico de Governança do TCU.

Com o fito de sanar as impropriedades detectadas e aprimorar a gestão dos recursos públicos aportados nas OS, esta Controladoria recomenda, em linhas gerais, que a SEXEC: i) inclua na Portaria MCTI nº 967/2011, como requisito para aprovação das metas e obrigações do Contrato de Gestão, a avaliação da gestão das Organizações Sociais sob aspectos de economicidade, de necessidade das contratações e da vinculação das contratações aos objetivos dos CG; ii) aponte itens específicos (como, por exemplo, despesas, contratos, licitações ou outras sugestões de customização de escopo) aos membros do Poder Público nos Conselhos de Administração das OS, os quais deverão ser objeto de avaliação da auditoria externa sob os aspectos da eficiência na gestão dos recursos públicos, especificamente quanto à economicidade, à necessidade das contratações e à vinculação das contratações aos objetivos dos CG; iii) atualize a Portaria MCTI nº 967/2011 prevendo a obrigatoriedade de a OS observar a rotatividade na contratação das empresas de auditoria externa, nos moldes da IN CVM nº 308/1999; iv) apresente à CGU, no prazo de trinta dias, um Plano de Ação para atendimento das Recomendações pendentes; v) inclua em todos os Contratos de Gestão e respectivos Termos Aditivos firmados no âmbito do MCTI cláusula expressa que obrigue as Organizações Sociais a dar publicidade aos produtos desenvolvidos com recursos dos CGs; vi) inclua em todos os Contratos de Gestão e respectivos Termos Aditivos firmados no âmbito do MCTI cláusula expressa que obrigue as Organizações Sociais a dar publicidade aos gastos realizados com recursos dos CGs, publicando-se, no sítio de cada OS, um conjunto amplo e detalhado de informações que possibilitem o efetivo controle social.

Em relação ao Plano de Providências Permanente da Unidade, registro que foram exaradas nos últimos três exercícios (2011, 2012 e 2013) 98 recomendações. Deste total, 36% foram consideradas como atendidas. Do montante pendente de atendimento há 40 Recomendações direcionadas à SPOA que são relacionadas à gestão da tecnologia da informação. Tais recomendações encontram-se em implementação e sob o monitoramento da CGU. Merece destaque, no entanto, em função da ausência de medidas efetivas para sua implementação, as recomendações relacionadas ao modelo OS: são 41 Recomendações, emitidas entre 2008 e 2013, pendentes de atendimento. Destas, 43% foram exaradas há mais de três exercícios e ainda não foram atendidas. De maneira sintética, este conjunto de recomendações se refere principalmente a aspectos de aprimoramentos na sistemática de avaliação dos CG, no acompanhamento/fiscalização/avaliação da execução dos recursos do CG, na efetivação do controle social e na gestão das próprias OS.

Este estoque de Recomendações pendentes de exercícios anteriores conjugados com as Recomendações consignadas neste Relatório do exercício de 2014, listadas nos parágrafos anteriores, impactam negativamente a qualidade e a suficiência dos controles internos administrativos do MCTI relacionados à gestão dos CG, os quais, caso estivessem estabelecidos e funcionando adequadamente, poderiam assegurar razoavelmente o atingimento dos objetivos estratégicos desses Contratos pactuados entre o MCTI e as OS.

Por todo o exposto, considero imperativo salientar que, apesar de a certificação indicar a regularidade da gestão no exercício de 2014, a SEXEC deve se utilizar da discricionariedade administrativa inerente à Lei nº 9637/98 para que, no exercício de 2015, aprimore a gestão dos recursos públicos aportados nas OS, seja pela implementação das recomendações exaradas pela CGU, ou por meio de outros controles internos que a própria SEXEC julgue pertinente.

Assim, em atendimento às determinações contidas no inciso III, art. 9º da Lei n.º 8.443/92, combinado com o disposto no art. 151 do Decreto n.º 93.872/86 e inciso VI, art. 13 da IN/TCU/N.º 63/2010 e fundamentado no Relatório de Auditoria, acolho a conclusão expressa no Certificado de Auditoria. Desse modo, o Ministro de Estado supervisor deverá ser informado de que as peças sob a responsabilidade da CGU estão inseridas no Sistema e-Contas do TCU, com vistas à obtenção do Pronunciamento Ministerial de que trata o art. 52, da Lei n.º 8.443/92, e posterior remessa ao Tribunal de Contas da União por meio do mesmo sistema.

Brasília/DF, 25 de agosto de 2015.