



CGU

Controladoria-Geral da União

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

OBSERVATÓRIO NACIONAL

Exercício 2021

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

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Órgão: Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação

Unidade Auditada: Observatório Nacional

Município/UF Rio de Janeiro /RJ

Relatório de Avaliação: 825870

Missão

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

Avaliação

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

QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO PELA CGU?

A auditoria teve como escopo a avaliação da concessão de bolsas de estudo, no âmbito do Programas PCI, PBIC e PG, associada com avaliação quanto à qualidade do gasto do Observatório Nacional (ON).

Os trabalhos englobaram exame amostral de concessão de bolsas de estudos e de contratos baseados na materialidade, especialmente em 2019/2020.

POR QUE A CGU REALIZOU ESSE TRABALHO?

O trabalho foi realizado tendo em vista a relevância do macroprocesso finalístico de concessão das bolsas de estudos no âmbito do Observatório Nacional e a importância da atividade de auditoria em relação às despesas realizadas pela Unidade.

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

Concluídas as análises da auditoria, observa-se, quanto à concessão de bolsas de estudo, relativa vulnerabilidade nos critérios de seleção, nos mecanismos de avaliação dos produtos entregues e nos indicadores de desempenho exigidos dos bolsistas selecionados para atuar no Programa de Iniciação Científica.

As contratações analisadas revelaram que o pregão eletrônico deixou de ser utilizado imotivadamente.

A CGU recomendou à unidade auditada que adotasse práticas de aprimoramento dos indicadores de desempenho, dos mecanismos de avaliação quanto a entrega dos produtos e dos controles internos inerentes aos critérios de seleção dos bolsistas.

Também se recomenda, em conjunto com o Museu de Astronomia e Ciências Afins, a efetivação de medidas aptas a prevenir e/ou mitigar a ocorrência de sinistros, especialmente, incêndios, no âmbito do campus indivisível do ON-MAST, com base nas diretrizes trazidas pela Portaria SEGES/ME nº 8.678, de 19.07.2021, bem como o aprimoramento dos controles internos em relação aos processos de aquisições de bens e serviços, com a finalidade de evitar contratações emergenciais decorrentes de falhas de planejamento.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

CAM	Comissão de Avaliação e Mérito
CNPq	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CGU	Controladoria-Geral da União
INEPAC	Instituto Estadual do Patrimônio Cultural
IPHAN	Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
MAST	Museu de Astronomia e Ciências Afins
MCTI	Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações
ON	Observatório Nacional
PCI	Programa de Capacitação Institucional
PIBIC	Programa Institucional de Iniciação Científica
PG	Programa de Pós-graduação
TCU	Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	6
RESULTADOS DOS EXAMES	7
1. Desconformidade na aplicabilidade dos critérios de seleção concernentes à concessão de bolsas do Programa de Capacitação Institucional – PCI.	7
2. Parcial cumprimento dos mecanismos de avaliação do Programa de Capacitação Institucional – PCI.	10
3. Deficiências na metodologia relacionada aos componentes do conjunto de indicadores para os projetos PCI, dificultando um eficiente monitoramento dos resultados alcançados.	12
4. Injustificada não utilização do pregão eletrônico, especialmente em contratações emergenciais, e necessidade de maior sinergia com o MAST, na gestão de serviços de prevenção a ocorrência de sinistros, no Campus indivisível de ON-MAST.	14
RECOMENDAÇÕES	18
CONCLUSÃO	19
ANEXOS	20
I – MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE AUDITADA E ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA	20

INTRODUÇÃO

A auditoria buscou avaliar a adequação da concessão das bolsas de estudo pelo Observatório Nacional (ON) no âmbito dos Programas PCI, PBIC e PG, durante o exercício de 2019 e 2020, assim como a regularidade de certas despesas realizadas pela Unidade, selecionadas com base no critério da materialidade do gasto.

Em 2019, a execução financeira da unidade movimentou um total de R\$12 milhões, distribuídos em três programas e seis ações, sendo as principais “*20UK – Ciência, Tecnologia e Inovação no Observatório Nacional – ON*” (Programa “*2021 - Ciência, Tecnologia e Inovação*”), com dotação de R\$5 milhões, e “*2000 - Administração da Unidade*” (Programa “*2106 - Programa de Gestão e Manutenção do Mcti*”), com dotação de R\$6 milhões.

Em 2020, até novembro, a execução financeira da unidade movimentou um total de R\$11 milhões, distribuídos em 4 programas e 5 ações, sendo as principais “*20V7 - Pesquisa, Desenvolvimento Científico, Difusão do Conhecimento e Popularização da Ciência nas Unidades De Pesquisa do Mctic*” (Programa “*2204 - Brasil na Fronteira do Conhecimento*”), com dotação de R\$5 milhões, e “*2000 - Administração da Unidade*” (Programa “*0032 - Programa de Gestão e Manutenção do Poder Executivo*”), com dotação de R\$5 milhões.

A justificativa deste trabalho de auditoria reside na necessidade de verificação da aplicação do orçamento do ON e na conformidade da concessão de bolsas com os normativos e finalidades dos programas. Os critérios utilizados baseiam-se na materialidade, de amostras não probabilísticas, tanto da qualidade do gasto quanto na concessão de bolsas.

O trabalho de auditoria teve por objetivo responder às seguintes questões de auditoria:

1. As concessões de bolsas estão adequadas e aderentes às normas existentes?
2. As aquisições de bens e serviços realizadas pela Unidade têm observado as normas sobre licitações e contratos (legalidade) e têm sido efetuadas com a necessária economicidade?

A metodologia utilizada para esta avaliação, consistiu em reuniões virtuais e análise documental no período de outubro/2020 a fevereiro/2021, devido às medidas para enfrentamento da emergência em saúde pública de importância internacional, decorrente do coronavírus - COVID 19, responsável pela atual pandemia. O trabalho foi desenvolvido em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao serviço público federal. Os exames abrangeram a análise de documentos em arquivos eletrônicos relativos à gestão da unidade no exercício de 2019 e 2020, bem como entrevistas por videoconferência com servidores visando à confirmação de informações fornecidas documentalmente.

RESULTADOS DOS EXAMES

1. Desconformidade na aplicabilidade dos critérios de seleção concernentes à concessão de bolsas do Programa de Capacitação Institucional – PCI.

Trata-se de avaliar a existência de critérios e normativos, bem como sua respectiva aplicação concernente à escolha dos beneficiários para concessão de bolsas no âmbito do Observatório Nacional, que é uma instituição de pesquisa e ensino vinculada ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações (MCTI).

O ON possui quatro tipos diferentes de concessão de beneficiários de bolsas, quais sejam: estágio supervisionado, Programa de Capacitação Institucional - PCI, Programa Institucional de Iniciação Científica – PIBIC e Pós-Graduação em Astronomia e Geofísica - PG. O escopo da presente auditoria se concentra na avaliação quanto aos critérios de concessão das bolsas PCI, PIBIC e PG.

As bolsas do Programa Institucional de Iniciação Científica – PIBIC objetivam fomentar o desenvolvimento científico em estudantes de graduação de instituições locais de ensino superior que disponham de cursos de graduação em áreas do interesse do ON. As bolsas são fornecidas, financeiramente, diretamente pelo CNPq, no valor mensal de R\$ 400,00, com duração de um ano, podendo ser renovadas por igual período.

As bolsas PIBIC são regulamentadas pela Resolução Normativa CNPq 017/2006, Regimento Interno do PIBIC/ON e Editais de Chamada Pública elaborados anualmente pela entidade, sendo que para a amostra analisada vigia o Edital 01/2019. O Programa é gerenciado por uma Comissão designada pelo Diretor do ON, composta por quatro membros das áreas de Geofísica e Astronomia.

O critério de seleção dos bolsistas é por indicação do orientador e em linha com os requisitos mínimos estabelecidos pelo CNPq. Apesar de a indicação ser do orientador, é realizada uma avaliação dos requisitos acadêmicos dos bolsistas indicados, pelo orientador e por uma Comissão designada baseada numa pontuação do Coeficiente de Rendimento- CR, inclusive com a possibilidade de a Comissão recusar a indicação do orientador. Além disso, a indicação do orientador deve, também, ser encaminhada ao Coordenador do PIBIC amparada por um conjunto de documentação.

O quantitativo para o período analisado de 01.08.2019 a 31.07.2020, foi de 15 bolsistas PIBIC, com um valor desembolsado de R\$ 59.600,00. Foi selecionada uma amostra não probabilística de cinco bolsistas com materialidade de 41,52%, na qual verificou-se que os critérios de seleção atenderam a legislação pertinente do CNPq e do ON.

As Bolsas do Programa de Pós-graduação – PG consistem na formação de mestres e doutores em Geofísica e Astronomia e os critérios para a seleção dos bolsistas englobam os editais de chamamento e as Portarias ON/MCTI nº 99, 100 e 101 de 26.05.2021. Também não foram

identificadas desconformidades em relação aos critérios de seleção nem quanto ao cumprimento da finalidade das respectivas bolsas PG.

As Bolsas de Programa de Capacitação Institucional – PCI são concedidas dentro de um programa do MCTI que visa apoiar a execução de projetos de pesquisa, desenvolvimento tecnológico e inovação, sendo o pagamento operacionalizado pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq.

No ON, o PCI está voltado para pós-doutoramento e disponibiliza uma média de 20 bolsas nos diferentes níveis, com duração de até 60 meses, que são ofertadas periodicamente por intermédio de chamada pública, cujas regras constam dos editais divulgados pelo ON, bem como seguem as normas estabelecidas na Portaria MCTIC nº 2.195, de 19.04.2018, com redação alterada pela Portaria MCTIC nº 5.414, de 18.10.2018, e na Resolução Normativa nº 026/2018 do CNPq.

Os critérios incluem avaliação das propostas dos bolsistas por uma Comissão de Avaliação de Mérito – CAM, mediante um parecer de mérito com atribuição de notas, julgamento baseado em critérios científicos técnicos, resultado preliminar do julgamento, recursos administrativos, resultado definitivo do julgamento e execução das propostas aprovadas.

A atual proposta do Subprograma de Capacitação Institucional – PCI do ON contempla o quinquênio 2019-2023 nas áreas de atuação de Astronomia, Geofísica e Metrologia.

O quantitativo atual de bolsistas PCI são 22 com vigências que variam de 2015 a 2020, perfazendo até 2020 um montante desembolsado pelo ON de R\$ 1.664.260,00. Assim, foi selecionada uma amostra não probabilística de oito bolsistas com materialidade de 62%, na qual verificou-se a seguinte desconformidade na formalização da concessão das bolsas consoante os critérios estabelecidos nos editais e normativos vigentes:

- Participação de bolsista PCI em licitações do Observatório Nacional em desconformidade com o item 1.2.1 do Anexo I, da RN nº 026/2018 do CNPq.
 - a) Bolsista xxx.540.817-xx participou de processo seletivo para bolsista PCI concomitante com sua situação de contratada mediante dispensa de licitação no ON – processo 01210.000040/2018, cujo objeto era a contratação dos serviços de pessoa física, para atender as necessidades do COGEO, no valor de R\$ 6.600,00,

Em resposta à solicitação de auditoria 015/2020, mediante comunicação no sistema E-aud, em 12.02.2021, o Diretor Substituto esclareceu o que segue:

A bolsista xxx.540.817-xx foi contratada pelo ON em março de 2018, quando ainda não era bolsista, para a prestação de serviço avulso como pessoa física, pelo prazo de 3 meses. O serviço, no valor total de R\$ 6.600,00, seria pago em 3 parcelas, conforme consta do processo 01210.000040/2018. Posteriormente, ela participou do processo seletivo para bolsa PCI e ingressou no programa em abril de 2018. Em função disto, foi solicitado o cancelamento do contrato de prestação de serviços, tendo ela recebido ainda em 12/04/2018 a primeira parcela do contrato, no valor de R\$ 1.953,95, referente à parte do serviço prestado no período anterior ao início bolsa.

Entretanto, devido a uma falha de comunicação interna entre as unidades do ON, a segunda parcela do contrato, também no valor de R\$ 1.953,95, acabou sendo paga indevidamente em 09/05/2018. O erro foi percebido mais tarde e a terceira parcela do contrato não chegou a ser paga. Porém, o ON, em mais um erro de comunicação, não instruiu a bolsista a devolver à União o valor da segunda parcela do contrato paga indevidamente e, por outro lado, a bolsista também não se atentou a fazê-lo por própria iniciativa.

A bolsista já foi comunicada do fato e foi intimada a devolver, no prazo de 15 dias úteis, o valor recebido de forma indevida, acrescido da correção monetária correspondente. Face a esta falha detectada pela auditoria, a Coordenação de Administração do ON já decidiu que de agora em diante nenhum pagamento de contrato de pessoa física será liberado pelo setor financeiro do ON sem antes verificar a situação do contratado em relação a outros compromissos que se mostrem incompatíveis com o contrato.

Independentemente do erro financeiro, entendemos que não houve conflito de interesse na concessão da bolsa, pois a bolsista cumpria todos com os requisitos acadêmicos e de experiência profissional para fazer jus à bolsa e, ainda, o projeto de pesquisa associado à bolsa PCI era diferente do serviço que estava sendo prestado anteriormente, como pode ser verificado comparando os respectivos planos de trabalho em anexo (...).

Questionado sobre este ponto, o supervisor da bolsista ratificou a ausência de conflito de interesse.

Considerando os esclarecimentos apresentados pelo Diretor Substituto do ON, colocam-se as seguintes observações:

- É extremamente profícua a atitude da unidade no estabelecimento de providências a fim de evitar novos erros de pagamentos indevidos, bem como a devolução do pagamento indevido pela bolsista;
- Tal situação pode ensejar a configuração de um potencial conflito de interesses, pois a bolsista trabalhava no ON, quando da sua participação no processo de seleção de bolsas PCI, podendo propiciar uma eventual vantagem comparativa sobre os demais bolsistas por conhecer previamente a unidade, bem como seus servidores.

b) Bolsista CPF xxx.442.455-xx apresentava vínculo empregatício com a empresa CNPJ 00.869.125/0001-52 no exercício de 2019, concomitante com a concessão de bolsa PCI, em desconformidade com o item 1.2.1, do Anexo I, da RN nº 026/2018 do CNPq e letra i, item 5.1, do edital 01/2019, que determinam a impossibilidade de vínculo empregatício.

Em resposta à solicitação de auditoria 009/2020, mediante comunicação no sistema E-aud, em 29.11.2021, o Diretor Substituto esclareceu o que segue:

A bolsista (...) desempenhou atividades de apoio laboratorial de TI, junto à Coordenação de Geofísica do ON, no período de 01/08/2018 até 30/04/2019, através de contrato de terceirização.

Interpreta-se que esta atividade da bolsista não conflita com o disposto pelo item 5.1, letra f, do Edital da Chamada Pública 01/2019, que reza:

f) Não ter possuído vínculo empregatício direto ou indireto com o ON; pois esta restrição do Edital é uma decisão interna do Observatório Nacional que visa inibir a concorrência de ex-servidores (vínculo direto) ou ex-colaboradores ou eméritos (vínculo indireto) do ON que tenham desenvolvido atividades finalísticas na instituição (isto é, pesquisa, desenvolvimento tecnológico ou inovação), não sendo

este o caso do contrato da bolsista (...), que correspondeu a execução de atividade meio (apoio de TI).

Cabe destacar que o item 5.1, letra f, do Edital pode ser modificado conforme necessário e percebemos, a partir desta manifestação da Auditoria, que a redação do citado item pode se prestar a interpretação distinta do seu propósito. Logo, atentaremos para que em sucessivos editais, tal item seja redigido de forma mais clara.

Concorda-se com a argumentação de que o bolsista não possuía vínculo empregatício com o ON, entretanto a existência de vínculo empregatício com uma empresa concomitante com a situação de bolsista PCI, é vedado pela RN nº026/2018 e pelo edital PCI 01/2019.

Observa-se que as causas das desconformidades apontadas residem na ausência de controles/rotinas que validem os critérios de seleção e na falha de comunicação entre as áreas internas do ON, resultando na seleção de bolsista em desconformidade com os critérios de elegibilidade previstos.

Nesse sentido, caso surjam dúvidas quanto à adequação jurídica dos controles e procedimentos de verificação a serem implementados pela Unidade, sugere-se a realização de consulta à Unidade Jurídica desse Órgão, a fim de que o Gestor seja assessorado, oportunamente, acerca da viabilidade dos atos de gestão a serem praticados.

Por fim, o ON deve avaliar a oportunidade de implementar mecanismos de validação dos critérios de seleção para a concessão de bolsas, previstos nos normativos vigentes, de modo a evitar situações como as supramencionadas.

2. Parcial cumprimento dos mecanismos de avaliação do Programa de Capacitação Institucional – PCI.

Trata-se de avaliar a existência de rotinas e controles no cumprimento da finalidade das bolsas pelos beneficiários, principalmente quanto a: produto entregue aderente à finalidade da bolsa, não acúmulo de bolsas quando cabível e resarcimento do valor das bolsas nos casos de produto entregue não aderente à finalidade da bolsa.

Os mecanismos de avaliação das bolsas do Programa de Capacitação Institucional – PCI estão previstos na Portaria MCTIC 2.195/18, nos Editais de Chamada Pública 2019 e 2020 e no Subprograma de Capacitação Institucional. No âmbito do ON, os mecanismos de avaliação interna são definidos conjuntamente pela Comissão de Pré-enquadramento e a Comissão de Avaliação de Mérito e devem contemplar minimamente os seguintes itens:

- Avaliação de desempenho periódicas mediante apresentação anual de seminários nas jornadas PCI do ON julgados por bancas examinadoras com presença de especialistas externos;
- Apresentação de relatórios individuais, anuais, de atividades com parecer do supervisor da bolsa;
- Indicadores quantitativos para avaliação do desempenho dos bolsistas e do Programa, nos quais se verifica a fixação anual de metas para o quinquênio 2019 – 2023.

Na análise da amostra dos oito bolsistas foram evidenciadas desconformidades no processo de avaliação de desempenho, relativo à ausência de relatório de atividades anual do bolsista com a análise mediante parecer do supervisor da bolsa, conforme PCI 2019-2023.

Em resposta à Solicitação de Auditoria 008/2020, apresentada no Sistema e-Aud, em 18.11.2020, o Diretor Substituto esclareceu o seguinte:

[...] A Coordenação do PCI/ON e a Comissão de Pré-Enquadramento do PCI/ON decidiram dispensar os bolsistas da apresentação anual de relatório parcial de atividades, mantendo apenas os seguintes mecanismos de avaliação:

Apresentação de seminário anual nas Jornadas PCI, com avaliação do supervisor e de banca examinadora, como mecanismo de acompanhamento;

Apresentação de relatório final de atividades, com parecer do supervisor, por ocasião do encerramento da bolsa.

Cabe destacar que a Proposta do Subprograma do PCI para 2019-2023, por se tratar precisamente de uma proposta, não gera obrigações vinculantes em relação à gestão e avaliação do Programa, além das obrigações previstas na Portaria MCTIC nº 2.195, de 19/04/2018, em particular no item 10.3 que reza:

10.3- A cada 30 meses, a contar do início dos Subprogramas de Capacitação Institucional, os Institutos de Pesquisa vinculados a este MCTIC deverão organizar Seminário de Avaliação de seu Subprograma PCI, como parte da prestação de contas do período, e encaminhar os resultados à DPO e ao CNPq.

O item 1.11 – mecanismos de avaliação do documento PCI 2019-2023 do ON apresenta o relatório anual de atividades do bolsista como um dos mecanismos de controle e avaliação de desempenho. Da mesma forma, os editais 01/2019 e 02/2019 reforçam no seu item 12 que os bolsistas serão submetidos a avaliações periódicas a serem definidas pela Comissão de Pré-enquadramento, que remete ao item 10 da Portaria MCTIC nº 2.195/2018, transrito a seguir:

10-ACOMPANHAMENTO E AVALIAÇÃO:

10.1- As atividades de acompanhamento e avaliação visam informar sobre os progressos alcançados de acordo com os objetivos explicitados no Programa e nos projetos apoiados. Assim, os projetos dos Subprogramas de Capacitação Institucional devem especificar os indicadores e marcos de progresso detalhados

Cabe destacar que não foi apresentado pelo ON o motivo que ensejou a mudança de critério de avaliação de desempenho estabelecido em seus próprios normativos, os quais descrevem boas práticas de monitoramento periódico dos bolsistas.

A causa da desconformidade apontada situa-se no entendimento da unidade da não necessidade de relatórios de atividades anuais, embora explicitada nos editais e no documento PCI 2019-2023. Dessa forma, entende-se que o efeito de elaboração de único relatório de atividades como ferramenta individual de avaliação do beneficiário, ao final da vigência da bolsa que pode durar cinco anos, mostra-se insuficiente, tanto que os próprios normativos da instituição preconizam o contrário.

Além disso, a renovação da bolsa também remete a uma avaliação individual do bolsista, e apesar da Portaria MCTIC nº 2.195/2018 não gerar obrigações vinculantes, o seu item 10.1 mostra a necessidade de acompanhamento sobre os progressos alcançados no Programa, que

está intrinsecamente relacionado às atividades regulares desempenhadas pelos bolsistas e respectivos produtos na vigência da concessão da bolsa.

A unidade informou a inexistência de bolsistas PCI inadimplentes quanto aos produtos entregues, contudo na amostra analisada foi constatada a ausência de um dos requisitos de avaliação – relatório de atividades anual, estabelecido pelos normativos vigentes do próprio ON, que resulta numa incompletude na avaliação dos produtos decorrentes das respectivas bolsas, levando a uma prestação de contas inadequada.

Por fim, frisa-se que os recursos desembolsados são públicos e devem requerer as prestações de contas suficientes e regulares, conforme estabelecidas nos mecanismos de avaliação vigentes para as respectivas bolsas.

3. Deficiências na metodologia relacionada aos componentes do conjunto de indicadores para os projetos PCI, dificultando um eficiente monitoramento dos resultados alcançados.

Trata-se de verificar a adequabilidade das bolsas concedidas às suas finalidades, mediante avaliação do conjunto de indicadores inerente à concessão de bolsas, apresentados no documento PCI - Projeto 2019-2023.

Os critérios para a elaboração de indicadores de desempenho são embasados na ampla literatura sobre o tema, que em síntese versam sobre definição de metodologia, fixação de metas, comparabilidade, fórmula de cálculo, finalidade entre outros.

Com base nos critérios para a elaboração de indicadores de desempenho, consolidados na literatura, foram observadas as seguintes fragilidades:

- Ausência da fórmula de cálculo do indicador;
- Definição do indicador muito ampla;
- Múltiplos objetivos para um único indicador, por exemplo, um indicador chega a ter 25 objetivos específicos;
- Repetição dos objetivos e das atividades para vários indicadores;
- Resultados alcançados e metas fixadas muito dispares, como exemplificado na tabela 1, mostrando ou inadequado planejamento as metas ou resultados alcançados superestimados;
- Resultados conflitantes para os mesmos indicadores no mesmo período, como exemplificado na tabela 2, demonstrando um insípiente monitoramento dos resultados alcançados.

Tabela 1: Indicadores PCI 2019-2023 e resultados 2019

Indicador	Meta					Resultado 2019
	2019	2020	2021	2022	2023	
1- Número de publicações científicas em periódicos indexados	35	45	42	40	40	135
3- Número de trabalhos apresentados em reuniões científicas	17	24	22	20	20	33
4- Número de publicações não indexadas	5	7	7	3	4	61
14- Número de atividades de divulgação científica	4	4	4	4	4	Palestras: 120 Feiras e exposições: 9
18 – Número de missões observacionais e missões de campo para aquisição de dados	20	18	19	14	18	23
20- Número de teses e dissertações defendidas	15	15	15	15	15	Teses – 16 Dissertações - 7

Fonte: PCI 2019-2023 e resposta à solicitação de auditoria 008/2020

Tabela 2: Indicadores PCI 2019-2023 e resultados 2019 e 2020

Indicador	Meta					Resultado	
	2019	2020	2021	2022	2023	2019	2020
1- Número de publicações científicas em periódicos indexados	35	45	42	40	40	12	31
3- Número de trabalhos apresentados em reuniões científicas	17	24	22	20	20	21	13
4- Número de publicações não indexadas	5	7	7	3	4	6	3
14- Número de atividades de divulgação científica	4	4	4	4	4	21	30
18 – Número de missões observacionais e missões de campo para aquisição de dados	20	18	19	14	18	23	28

Fonte: PCI 2019-2023 e resposta à solicitação de auditoria 009/2020

Baseado nas tabelas 1 e 2, evidencia-se uma relevante discrepância entre as metas fixadas para alguns indicadores e os resultados alcançados como por exemplo: indicadores 1, 4, 14. Tal discrepância pode indicar algumas possíveis causas como: inexperiência da unidade quanto ao planejamento das metas, falha na definição de uma consistente metodologia para o conjunto de indicadores, apuração superestimada e ineficiente dos resultados alcançados visto a apresentação de resultados divergentes para um mesmo indicador.

Entende-se, logicamente, a peculiaridade de cada projeto, bem como o conhecimento específico de cada coordenador, no entanto a padronização de uma metodologia consistente, com fórmula de cálculo precisa, objetivos detalhados e únicos, metas bem planejadas e acessibilidade permitem um melhor monitoramento quanto a aferição dos resultados.

Em resposta à Solicitação de Auditoria 015/2020, apresentada no Sistema e-Aud, em 12.02.2021, o Diretor Substituto apresenta a justificativa transcrita abaixo:

Neste ponto, concordamos plenamente com as apreciações da auditoria. A confusão apontada está relacionada ao formato de proposta, que foi exigido à época pelo CNPq, e que se mostrou absolutamente inadequado para a elaboração de um plano quinquenal para o Subprograma PCI do ON. Cabe destacar que este problema é comum a todos os subprogramas PCI dos institutos de pesquisa do MCTI. Esta falta de adequação do formato da proposta repercute diretamente nos processos de acompanhamento e avaliação do subprograma, dificultando muito a elaboração do relatório final.

Esperamos que para o próximo quinquênio, 2024-2028, esta situação possa ser revista e que o CNPq permita a elaboração de um plano em moldes mais racionais.

Por fim, presencia-se um conjunto de indicadores para o Programa PCI, definido pelo ON, de forma desordenada e confusa, dificultando sobremaneira um adequado entendimento da finalidade destes, bem como um eficiente monitoramento dos resultados alcançados.

4. Injustificada não utilização do pregão eletrônico, especialmente em contratações emergenciais, e necessidade de maior sinergia com o MAST, na gestão de serviços de prevenção a ocorrência de sinistros, no Campus indivisível de ON-MAST.

Visando avaliar a adequabilidade da gestão de compras e contratações de bens e/ou serviços do ON, no que diz respeito à observância das normas sobre licitações e contratos e da necessária economicidade, foram analisados nove processos onde as contratações não foram precedidas de pregão eletrônico.

Os processos foram selecionados em função de questão analisada no item 1.1.3.1 do Relatório n.º 201306040, de 25.06.2013, que trouxe os resultados dos exames realizados sobre a prestação de contas anual de 2012 do ON, e descreveu a ocorrência de “*Contrato firmado por meio de dispensa de licitação emergencial prorrogado indevidamente*”, e fez recomendação para se “*Estabelecer procedimentos internos de acompanhamento permanente das alterações na legislação que subsidiam a realização de processos licitatórios*”.

O cerne da questão aqui tratada é a fragilidade nas justificativas para o não uso do pregão, e, principalmente, a motivação inadequada na contratação direta de serviços, especialmente os de natureza continuada.

Em extração do SIASG DW, em 08.07.2021, de todos os registros de contratações diretas do ON, verificou-se que de um total de 123 processos dessa natureza, 95 deles (77%) foram por dispensa, com gasto total de R\$ 12.548.828,10. Destas, 29 foram emergenciais (31%) e representaram R\$ 5.530.367,42 do total (44%). Ressalte-se que o valor gasto com as dispensas emergenciais superou o gasto com inexigibilidades no período, que foi de R\$ 5.232.742,25.

No quadro a seguir, as contratações de serviços do ON, onde não se utilizou a modalidade pregão eletrônico, mas que deveriam ter sido realizadas por tal processo competitivo de licitação, se tempestivamente planejados:

Quadro 2 – Processos de contratação sem utilização de Pregão

Processo n.º	Modalidade	Objeto	Inconsistência
1210000260/2018-10	CONVITE Nº 260/2018	<i>obra para construção de sala anexa do novo DATACENTER</i>	Em resposta à Solicitação de Auditoria n.º 07, a Unidade não disponibilizou documentação que demonstrasse a inviabilidade do uso do pregão, não esclarecendo o uso do convite, uma vez que não se trata de objeto tombado
01210.000230/2019	Dispensa de Licitação	<i>Contrato emergencial de terceirização dos serviços de motorista, mensageiro e Copeiro</i>	Os esclarecimentos apresentados, sem a documentação pertinente, não elidiram as situações apontadas no gasto de R\$273.468,81
01210.000397/2019	Dispensa de Licitação	<i>prestação de serviços emergenciais de Técnico em secretariado, Secretariado Executivo, Secretariado Executivo Bilingue e Técnico Operacional, com dedicação exclusiva de mão de obra</i>	No referido processo a não utilização da modalidade pregão, na contratação de serviços de prestação continuada, constitui uma restrição à competitividade. Os esclarecimentos apresentados não justificam a contratação da referida empresa por dispensa de licitação, pois, de fato, houve falha no planejamento de gastos de R\$403.809,54
121000054/2017-19	Tomada de Preços	<i>empresa especializada na execução de obra, mediante o regime de empreitada por preço global, de demolição e reconstrução de trecho de muro pertencente a bem público tombado</i>	Verificou-se a ausência de parecer técnico nos autos do processo que afastasse, motivadamente, a realização do pregão. tal questão também foi apontada pela Consultoria Jurídica. Não há nos autos do processo a motivação técnica para a não utilização do pregão
01210000093/2014-73	Prorrogação de Pregão Eletrônico n.º 11/2014	contratação de serviços de gestão, Administração, desenvolvimento, manutenção e suporte de sistemas de TI, (tecnologia da Informação) de forma continuada, presencialmente, estimados em 40.512 horas/ano, pagos em função do atendimento de níveis de serviço, acompanhados dos respectivos relatórios técnicos	Verificamos o pagamento à Empresa CNPJ 00869125/0001-52, além dos 60 meses previstos na legislação, com base no Contrato n.º 13/2014, num total de R\$11.249.350,76. Tal prorrogação além do limite legal equivale a uma contratação direta, pois não houve competição pela prestação do serviço.
01210.000127/2016	Dispensa de Licitação emergencial	<i>Atender despesa com prestação de serviço emergencial de vigilância desarmada</i>	Verificou-se aditamento a contrato oriundo de dispensa emergencial, o que levou ao pagamento à Empresa CNPJ 03007660/0001-92, por mais de 4 anos (última Ordem bancária de 03.11.2020), em dissonância com o prazo legal de 180 dias, num total de R\$2.258.286,46. Em 2016, ainda durante a negociação de rescisão contratual, o planejamento já deveria focar na realização de novo certame.
01210.000179/2017 ¹	Dispensa de Licitação emergencial	<i>Prestação de serviço no evento da semana nacional de ciência e tecnologia no campus do ON no período de 23 a 29/10/2017</i>	A Empresa 08.928.176/0001-10 foi contratada, por dispensa emergencial, para realização de evento previsível, e recebeu um total de R\$ 149.998,49.

¹

<http://www.portaltransparencia.gov.br/despesas/empenho/240126000012017NE800374?ordenarPor=fase&descricao=desc>

Processo n.º	Modalidade	Objeto	Inconsistência
0210.000191/2017 ²	Dispensa de Licitação emergencial	<i>Exposição e produção executiva de projeto cenográfico para exposição em comemoração dos 190 anos do ON</i>	A Empresa 08.203.196/0001-23 foi contratada, por dispensa emergencial, para realização de evento previsível, e recebeu um total de R\$77.121,45
01210.000367/2018 ³	Dispensa de Licitação emergencial	<i>Prestação de serviço de Contratação emergencial de empresa para realização dos eventos integrados a 15º Semana Nacional de Ciência e Tecnologia no Campus ON-MAST</i>	A empresa CNPJ 05.325.628/0001-80 foi contratada, por dispensa emergencial, para realização de evento previsível, e recebeu um total de R\$197.770,00

Fonte: Elaboração própria a partir de dados dos processos de amostra analisada.

Um dos pilares da classificação de serviços como contínuos é a sua previsibilidade, e o emergencial é imprevisível.

Portanto, num contexto em que a unidade repetidamente⁴ utiliza a contratação emergencial imotivadamente, e na esteira do que preconiza a ON AGU 11/2009, cabe a edição de normativo interno que restrinja o uso de tal expediente, e que estabeleça os passos de instauração de procedimento administrativo para apurar se a situação emergencial foi gerada por falta de planejamento, desídia ou má gestão, para fins de responsabilização, em relação aos processos em que se identificou dispensa emergencial.

A não utilização de Pregão deve ser justificada, em vista de ser a mais competitiva das modalidades licitatórias, por centrar na etapa de lances, e assim estimular uma competição “on line”, em tempo real, de fornecedores que não se conhecem.

Quanto à contratação de serviços de segurança e vigilância do campus indivisível de ON-MAST verificou-se que estes serviços são contratados separadamente por cada unidade⁵.

Na questão da prevenção a sinistros, identificou-se que o referido campus não dispõe de Brigada de Incêndio, o que aumenta o risco de agravamento das consequências na ocorrência indesejável de um sinistro.

O trabalho sinérgico das unidades ON-MAST na contratação de segurança e vigilância, constituição de Brigada de Incêndio, e outros serviços relacionados ao espaço comum de ambas as unidades traria maior eficiência no uso dos recursos públicos escassos, e é incentivado pela Portaria SEGES/ME nº 8.678, de 19.07.2021, que “*Dispõe sobre a governança*

²

<http://www.portaltransparencia.gov.br/despesas/emprenhos/240126000012017NE800389?ordenarPor=fase&direcao=desc>

³ <http://www.portaltransparencia.gov.br/despesas/emprenhos/240126000012018NE800356?ordenarPor=fase&direcao=desc>

⁴ Orientação Normativa AGU nº 11/2009 preconiza o seguinte:

“A contratação direta com fundamento no Inc. IV do art. 24 da lei nº 8.666, de 1993, exige que, concomitantemente, seja apurado se a situação emergencial foi gerada por falta de planejamento, desídia ou má gestão, hipótese que, quem lhe deu causa será responsabilizado na forma da lei.”

⁵ <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-13.623-de-10-de-dezembro-de-2019-232936466>

das contratações públicas no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional”⁶.

⁶<https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/noticias/2021/julho/ministerio-da-economia-publica-portaria-que-institui-a-governanca-nas-contratacoes-publicas>
<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-seges/me-n-8.678-de-19-de-julho-de-2021-332956169>

RECOMENDAÇÕES

1 - Estabelecer controles internos para verificação da aderência da situação dos bolsistas ao edital e normativos vigentes, no momento da seleção e, pelo menos, anualmente durante a vigência da bolsa, e, caso sejam identificadas irregularidades/desconformidades em relação aos critérios estabelecidos, promover o resarcimento dos recursos recebidos pelos bolsistas, corrigidos monetariamente.

Achado nº 1

2 - Informar aos bolsistas selecionados nos processos de concessão de bolsas as situações de incompatibilidade com os normativos vigentes.

Achado nº 1

3 - Aprimorar o monitoramento dos produtos entregues atrelados à concessão das bolsas, de forma a promover uma constante e adequada avaliação tanto do cumprimento dos aspectos normativos pelos bolsistas quanto do desempenho deles nos aspectos finalísticos das bolsas concedidas.

Achado nº 2

4 - Aprimorar a metodologia relativa aos componentes dos conjuntos de indicadores do Programa de Capacitação Institucional – PCI, principalmente quanto à fórmula de cálculo, objetivos mais precisos, planejamento de metas, etc.

Achado nº 3

5 - Estabelecer interlocução junto ao MAST, de modo a efetivar medidas conjuntas aptas a prevenir e/ou mitigar a ocorrência de sinistros, especialmente, incêndios, no âmbito do campus indivisível do ON-MAST, com base nas diretrizes trazidas pelo art.12 da Portaria SEGES/ME nº 8.678, de 19.07.2021, especialmente na contratação de serviços de brigada de incêndio.

Achado nº 4

CONCLUSÃO

No que tange os controles internos do macroprocesso finalístico tocante a concessão de bolsas de estudos, observou-se a necessidade de atendimento de obrigação contratual que impõe aos bolsistas a apresentação da totalidade dos produtos das atividades por eles desenvolvidas previstos nos normativos e editais. Também se identificou uma carência de mecanismos de validação dos critérios de seleção e uma insuficiência no conjunto de indicadores de desempenho dos projetos PCI que prejudicam a aferição dos resultados alcançados.

Os processos licitatórios analisados não guardam conformidade com a legislação pertinente, primordialmente, por contratações diretas sem a devida caracterização, da situação que ensejou a dispensa de licitação, como emergencial, em vista de planejamento inadequado/intempestivo das contratações.

Doravante, diretrizes trazidas pela Portaria SEGES/ME nº 8.678, de 19.07.2021, que “*Dispõe sobre a governança das contratações públicas no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional*”, deverão ser incorporadas a rotina das contratações da unidade, inclusive em compras compartilhadas com o MAST.

A necessidade de implementar ações voltadas a segurança contra incêndios visa resguardar, além do patrimônio mobiliário da União, a vida e integridade física das pessoas – servidores públicos e usuários dos serviços públicos.

As recomendações passarão ao acompanhamento em seu plano de providencias, porém ressalta-se que as situações relatadas necessitam de atenção especial da alta administração da unidade no estabelecimento de prioridades, para que sejam tratadas tempestivamente. A probabilidade de ocorrência de um evento dessa natureza não é desprezível, considerando os casos já ocorridos, assim como as consequências são graves, com potencial de perda de vidas humanas, bens materiais inestimáveis e documentos relevantes, de forma que se torna necessário e urgente mitigar os riscos de sua ocorrência.

ANEXOS

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

Achado nº 1

Manifestação da unidade auditada

Em resposta à versão Preliminar deste Relatório, o Obsevatório Nacional apresentou, no Sistema e-Aud (ID 1048243), em 13.10.2021, a seguinte manifestação:

Prezados Srs.

Em relação ao achado 1, item a), em que se afirma que: "Discorda-se da ausência de conflito de interesses, pois a bolsista trabalhava no ON, quando da sua participação no processo de seleção de bolsas PCI, possibilitando uma vantagem comparativa sobre os demais bolsistas ao conhecer previamente a unidade, bem como seus servidores", concordamos que este tipo de situação poderia vir a configurar um potencial conflito de interesse e que devemos estar atentos a isto, porém mantemos a nossa posição de que neste caso, em particular, não houve tal conflito pelas razões já expostas.

Em relação aos demais achados o ON providenciará plano de solução a ser apresentado a CGU.

Análise da equipe de auditoria

Quanto ao potencial conflito de interesses, pois a bolsista trabalhava no ON, quando da sua participação no processo de seleção de bolsas PCI, acata-se a justificativa apresentada pela Unidade, contudo o ON deve evitar situações análogas que possam representar possível conflito de interesses.