



MINISTÉRIO DA ECONOMIA - ME
SUPERINTENDÊNCIA DA ZONA FRANCA DE MANAUS - SUFRAMA

RELATÓRIO DE AUDITORIA Nº 07/2020

TIPO DE AUDITORIA: CONFORMIDADE

PROCESSO: 52710.010902/2020-01

UNIDADE AUDITADA: SUPERINTENDÊNCIA ADJUNTA DE PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL - SAP

RELATÓRIO Nº 7/2020.

Senhor Auditor-Chefe,

Em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço nº 07/2020 e no Programa de Auditoria nº 07/2020, bem como o estabelecido no inciso II, do artigo 74, da Constituição Federal, ao que elenca a Lei nº 10.180/2001, ao artigo 16, da Portaria nº 83-SEI/2018, e item 26, da Seção I, do Capítulo II, do Referencial Técnico da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal, aprovado pela Instrução Normativa/SFC nº 3/2017, apresentamos os resultados dos exames e testes realizados na Superintendência Adjunta de Planejamento e Desenvolvimento Regional (SAP).

1. INTRODUÇÃO:

O objetivo do presente relatório foi examinar se as atividades financeiras ou operacionais de um objeto de auditoria selecionado obedecem às condições, às regras e aos regulamentos a ele aplicáveis, e avaliar evidências a respeito da eficiência e da eficácia das atividades operacionais, constatando se os objetivos estabelecidos estão sendo alcançados. Analisar objetivamente o desempenho das operações, para auxiliar a administração a melhorar o seu desempenho, reduzir custos, facilitar a tomada de decisões e de adotar medidas corretivas pelas partes.

Em atendimento à Ordem de Serviço nº 07/2020, e conforme o item 17, da Seção II, do Capítulo I, do Referencial Técnico da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal, aprovado pela Instrução Normativa/SFC nº 3/2017, apresentamos os resultados dos exames realizados sobre atos e fatos dos processos e procedimentos de aprovação e de acompanhamento de programas prioritários. Entretanto, ressalvamos a suspensão dos trabalhos *in loco*, que tinha por finalidade examinar o desempenho das atividades operacionais, devido os efeitos do estado de calamidade pública, reconhecidos pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, e da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do *coronavírus* (*Covid-19*), decretada pelo Ministro de Estado da Saúde, em 3 de fevereiro de 2020, nos termos do disposto na Lei nº 13.979/2020. Com isso, sugerimos que esta atividade seja incluída no escopo de uma auditoria complementar a esta.

Ressaltamos que, em razão da excepcionalidade acima relatada, não foi possível o aprofundamento dos exames relacionados ao acompanhamento e à fiscalização *a posteriori* de cumprimento da manutenção do credenciamento das entidades canceladas pelo CAPDA tampouco àqueles inerentes a avaliação do instrumento externo de controle administrativo de projetos executados no âmbito dos programas prioritários. Diante disso, os testes a serem aplicados quanto aos questionamentos citados serão objeto de auditoria a ser programada em momento posterior.

2. ESCOPO DO TRABALHO:

O escopo desta auditoria foi verificar se as normas, diretrizes e padrões técnicos estão sendo cumpridos pelos atores envolvidos na elaboração, execução e acompanhamento dos programas prioritários, assim como examinar os instrumentos de controle, e aplicar exames necessários à avaliação da eficácia, eficiência e economicidade das operações, bem como analisar a exatidão do controle interno administrativo.

3. RESULTADO DOS EXAMES (Achados de Auditoria):

3.1. Ausência de procedimento específico para acompanhar o cumprimento pela Coordenadora da verificação dos requisitos de regularidade das certidões das Executoras (inteligência do contida no artigo 14, da Resolução CAPDA nº 2/2020)

A fim de atender ao estabelecido no item 3. Questões de Auditoria, do Programa de Auditoria – PA 07, considerou-se a seguinte questão de auditoria: Item nº 9, da Solicitação de Auditoria nº 02 0920908.

A resposta para esta questão foi construída com as informações enviadas por meio da Nota Informativa 2 0930612, item 4.9, subitem 4.9.2.

3.2. Ausência de efetivação de termo aditivo, quando da execução do Programa Prioritário, no caso de superveniente publicação de ato normativo (exemplo: Resolução) que promova alterações nos termos inicialmente pactuados no acordo de cooperação técnica - ACT

A fim de atender ao estabelecido no item 3. Questões de Auditoria, do Programa de Auditoria – PA 07, considerou-se a seguinte questão de auditoria: Item nº 10, da Solicitação de Auditoria nº 02 0920908.

A resposta para esta questão foi construída com as informações enviadas por meio da Nota Informativa 2 0930612, item 4.10, subitem 4.10.1.

3.3. Ausência de instruções de trabalho e/ou manuais específicos da CGTEC/SAP para que o servidor faça a avaliação de PUR com condicionante de aceite prévio

A fim de atender ao estabelecido no item 3. Questões de Auditoria, do Programa de Auditoria – PA 07, considerou-se a seguinte questão de auditoria: Item nº 15, da Solicitação de Auditoria nº 02 0920908.

A resposta para esta questão foi construída com as informações enviadas por meio da Nota Informativa 2 0930612, item 4.15.1.

3.4. Ausência de instruções de trabalho e/ou manuais específicos da CGTEC/SAP para a vistoria *in loco*, acompanhamento das ações do programa e avaliação das prestações de contas, bem como para notificações de irregularidades e solicitações de documentos e informações complementares

A fim de atender ao estabelecido no item 3. Questões de Auditoria, do Programa de Auditoria – PA 07, considerou-se a seguinte questão de auditoria: Item nº 25, da Solicitação de Auditoria nº 02 0920908.

A resposta para esta questão foi construída com as informações enviadas por meio da Nota Informativa 2 0930612, item 4.25.1.

3.5. Ausência de publicação das informações sumárias sobre os projetos vinculados de cada programa prioritário cujos PUR já tenham sido aprovados

A fim de atender ao estabelecido no item 3. Questões de Auditoria, do Programa de Auditoria – PA 07, considerou-se a seguinte questão de auditoria: Item nº 31, da Solicitação de Auditoria nº 02 0920908.

A resposta para esta questão foi construída com as informações enviadas por meio da Nota Informativa 2 0930612, item 4.31.1.

3.6. Ausência de publicação pelas Coordenadoras dos critérios utilizados na seleção de proposta de projeto prioritário do CAPDA

A fim de atender ao estabelecido no item 3. Questões de Auditoria, do Programa de Auditoria – PA 07, considerou-se a seguinte questão de auditoria: Item nº 8, da Solicitação de Auditoria nº 02 0920908.

A resposta para esta questão foi construída com as informações enviadas por meio da Nota Informativa 2 0930612, item 4.8.1.

3.7. Ausência de classificação das informações relacionadas aos programas prioritários que podem ser consideradas de acesso público

A fim de atender ao estabelecido no item 3. Questões de Auditoria, do Programa de Auditoria – PA 07, considerou-se a seguinte questão de auditoria: Item nº 32, da Solicitação de Auditoria nº 02 0920908.

A resposta para esta questão foi construída com as informações enviadas no 0950689, item 32.

3.8. Ausência de critérios relacionados à governança e transparência institucional nos editais de seleções das Coordenadoras

A fim de atender ao estabelecido no item 3. Questões de Auditoria, do Programa de Auditoria – PA 07, considerou-se a seguinte questão de auditoria: Item nº 3, da Solicitação de Auditoria nº 02 0920908.

A resposta para esta questão foi construída com as informações enviadas no 0950688, item 4.3.2.

3.9. Ausência de previsão normativa para que a Coordenadora mantenha, durante toda a execução do ACT, a regularidade de suas certidões

A fim de atender ao estabelecido no item 3. Questões de Auditoria, do Programa de Auditoria – PA 07, considerou-se a seguinte questão de auditoria: Item nº 4, da Solicitação de Auditoria nº 02 0920908.

A resposta para esta questão foi construída com as informações enviadas no 0950688, item 4.4.1.

3.10. Ausência de especificação de prazo para assinatura do ACT

A fim de atender ao estabelecido no item 3. Questões de Auditoria, do Programa de Auditoria – PA 07, considerou-se a seguinte questão de auditoria: Item nº 5, da Solicitação de Auditoria nº 02 0920908.

Não houve resposta específica para este item.

3.11. Ausência da obrigatoriedade de processo seletivo para escolha das Executoras

A fim de atender ao estabelecido no item 3. Questões de Auditoria, do Programa de Auditoria – PA 07, considerou-se a seguinte questão de auditoria: Item nº 11, da Solicitação de Auditoria nº 02 0920908.

A resposta para esta questão foi construída com as informações enviadas no 0950688, item 4.11.1.

3.12. Deficiência a permitir que a Coordenadora seja também Executora de projeto sob sua gerência

A fim de atender ao estabelecido no item 3. Questões de Auditoria, do Programa de Auditoria – PA 07, considerou-se a seguinte questão de auditoria: Item nº 12, da Solicitação de Auditoria nº 02 0920908.

A resposta para esta questão foi construída com as informações enviadas no 0950688, item 4.12.1.

4. MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE AUDITADA E ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

4.1. Quanto ao Achado 3.1 (Ausência de procedimento específico para acompanhar o cumprimento pela Coordenadora da verificação dos requisitos de regularidade das certidões das Executoras - inteligência contida no artigo 14, da Resolução CAPDA nº 2/2020)

4.1.1. Manifestação da Unidade Examinada

Essa foi a resposta ao item: *"4.9.1. não há procedimento. [...] 4.9.2. um dos critérios para uma Instituição se fazer no direito de executar projetos prioritários é de estar credenciada no Capda. Para se manter credenciada, essa Instituição precisa manter o cumprimento do que é disposto na Resolução nº 05, de 07 de dezembro de 2010, entre os critérios está a verificação das certidões de regularidades (item 4.7.5, Anexo I à Resolução). A verificação de cumprimento dos requisitos é realizadas a cada 02 anos pela Suframa"* (Nota Informativa 2 0930612, item 4.9.2).

4.1.2. Análise da Equipe de Auditoria

Para a análise desse objeto específico a opinião da equipe de auditoria não pode considerar a incumbência específica da Superintendência, mas tão-somente o contexto da norma citada, que é o dever de que *"as instituições coordenadoras não poderão celebrar convênio ou outro instrumento equivalente com instituições executoras que não atendam aos requisitos de habilitação estabelecidos no art. 6º"* (artigo 14, da Resolução CAPDA nº 2/2020). Assim sendo, é evidente a responsabilidade da Coordenadora do Programa Prioritário examinar a regularidade ou não das certidões das Executoras, sendo que, para esta obrigatoriedade, *"não há procedimento"* (0930612, item 4.9.2). Logo, permanece o achado de auditoria.

4.2. Quanto ao Achado 3.2 (Ausência de efetivação de termo aditivo, quando da execução do Programa Prioritário, no caso de superveniente publicação de ato normativo (exemplo: Resolução) que promova alterações nos termos inicialmente pactuados no ACT)

4.2.1. Manifestação da Unidade Examinada

O gestor assim esclareceu, literalmente: *"nos programas vigentes, sobretudo o de Economia Digital e de Formação de Recursos Humanos, não houve efetivação de termo aditivo ao ACT quando da renovação de normativo"* (Nota Informativa 2 0930612, item 4.10, subitem 4.10.1).

4.2.2. Análise da Equipe de Auditoria

A efetivação de termo aditivo aos instrumentos pactuados permite assegurar às partes quais são as regras, inclusive com a possibilidade de consagração de disposições transitórias, e normas aplicáveis ou não às avenças firmadas anteriormente e ainda em execução quando exaradas inovações normativas.

4.3. Quanto ao Achado 3.3 (Ausência de instruções de trabalho e/ou manuais específicos da CGTEC/SAP para que o servidor faça a avaliação de PUR com condicionante de aceite prévio)

4.3.1. Manifestação da Unidade Examinada

A resposta foi de que *"não há procedimento"* (Nota Informativa 2 0930612, item 4.15, subitem 4.15.1).

4.3.2. Análise da Equipe de Auditoria

Analisando a manifestação da unidade examinada, a equipe de auditoria informa que as instruções de trabalho e/ou manuais específicos são imprescindíveis para, na execução de trabalho técnico, minimizar eventuais subjetividades (dentre elas a ausência de critérios), bem como os procedimentos de trabalho devem estar formalizados em documentos institucionais que possibilitem a continuidade dos trabalhos, não ficando a Instituição refém de conhecimentos específicos de servidores e/ou terceiros, que, no caso de ausências e/ou afastamento, poderão ocasionar a descontinuidade do relevante serviço público.

4.4. Quanto ao Achado 3.4 (Ausência de instruções de trabalho e/ou manuais específicos da CGTEC/SAP para a vistoria *in loco*, acompanhamento das ações do programa e avaliação das prestações de contas, bem como para notificações de irregularidades e solicitações de documentos e informações complementares)

4.4.1. Manifestação da Unidade Examinada

A resposta foi de que *"não há instrução de trabalho ou manuais específicos para acompanhamento dessas demandas"* (Nota Informativa 2 0930612, item 4.25, subitem 4.25.1).

4.4.2. Análise da Equipe de Auditoria

Analizando a manifestação da unidade examinada, a equipe de auditoria informa que as instruções de trabalho e/ou manuais específicos são imprescindíveis para, na execução de trabalho técnico, minimizar eventuais subjetividades (dentre elas a ausência de critérios), bem como os procedimentos de trabalho devem estar formalizados em documentos institucionais que possibilitem a continuidade dos trabalhos, não ficando a Instituição refém de conhecimentos específicos de servidores e/ou terceiros, que, no caso de ausências e/ou afastamento, poderão ocasionar a descontinuidade do relevante serviço público.

4.5. Quanto ao Achado 3.5 (Ausência de publicação das informações sumárias sobre os projetos vinculados de cada programa prioritário cujos PUR já tenham sido aprovados)

4.5.1. Manifestação da Unidade Examinada

A resposta foi de que *"ainda não há essa disponibilização"* (Nota Informativa 2 0930612, item 4.31, subitem 4.31.1).

4.5.2 Análise da Equipe de Auditoria

Falha estruturante que consiste em não publicar e dar transparência da política pública, por consequência, não oportunizar o acompanhamento dessas ações pelo controle social. Portanto, não está sendo permitida à sociedade exercer o seu interesse de fiscalizar as projeções [projetos] e os produtos finais [eficácia] advindos com a implementação destas.

Vale ressaltar que na constatação 3 do Relatório Preliminar de Auditoria 05 (0383588) referente ao processo nº 52710.008389/2018-66 houve o seguinte apontamento (Nota Informativa 2 0410684): *"Fato [...] A equipe de auditoria pesquisou nos sítios eletrônicos da SUFRAMA e do MDIC e evidenciou que não constam as publicações com as informações sumárias 'sobre os projetos vinculados de cada programa prioritário cujos PUR já tenham sido aprovados mediante publicação em sítio eletrônico na internet' (artigo 31, da Resolução CAPDA nº 4/2017). [...] Critério [...] Artigo 31, da Resolução CAPDA nº 4/2017. [...] Causa [...] Falha estruturante [...] em não publicar e dar transparência da política pública, por consequência, não oportuniza o acompanhamento dessas ações pelo controle social. [...] Consequência [...] O controle social não exerce a sua finalidade de fiscalizar os recursos financeiros a serem aplicados nos projetos de P&D (efeito real)"*.

Contudo, a manifestação da unidade examinada foi no sentido de que *"as informações sobre os projetos cujos Planos de Utilização de Recursos (PUR) aprovados já se encontravam disponíveis nos portais digitais das instituições coordenadoras como forma de divulgação do portfólio de projetos para investimento pelas empresas detentoras de obrigação de aplicação em pesquisa e desenvolvimento por força da Lei de Informática ou das portarias que estabelecem os Processos Produtivos Básicos (PPB). [...] Considerando a previsão normativa do art. 31 da Resolução CAPDA nº 4, de 12/09/2017, e, diante da grande probabilidade de não haver sincronismo entre as atualizações dos sítios eletrônicos das coordenadoras com o da Suframa no sentido de incluir PUR aprovado ou excluir aqueles cujos escopos de projeto já tenham sido concluídos, esta CGTEC decidiu disponibilizar na página do CAPDA, dentro do portal da Suframa, um link (<http://site.suframa.gov.br/assuntos/pesquisa-e-desenvolvimento/capda-1>) aos endereços das instituições coordenadoras que divulgam os projetos, garantindo que as informações acessadas por meio do endereço da Suframa estejam atualizadas segundo as suas origens. Ademais, as atualizações serão realizadas trimestralmente pelas instituições coordenadoras, se aplicável"*.

Assim, conforme expresso na Informação 6 do Relatório de Auditoria 05 0422892 - processo nº 52710.008389/2018-66 -, *"após as considerações apresentadas pela CGTEC/SAP (0410684), a COAUD/AUDIT reformulou as seguintes Constatções do Relatório Preliminar: nºs 2, 3 e 5, que passaram a ser denominadas como Informações no Relatório Definitivo: nºs 1, 3 e 5, respectivamente. As demais informações apresentadas não elidiram as impropriedades anteriormente identificadas"*.

Desta feita, a COAUD monitorou 0525506 as ações de controle, dentre elas a questão da não publicação das informações sumárias aqui tratadas, restando delineado que *"portanto, haja vista essa ação administrativa a COAUD/AUDIT entendeu por marcar como Informação, e não recomendação. [...] após consulta, nesta data, nos sítios eletrônicos das entidades sem fins lucrativos (INDT e MURAKI), consigno que a publicidade e transparência aos dados e informações sumárias relacionadas aos projetos com plano de utilização de recursos (PUR) aprovados e vinculados a cada programa prioritário, podem ser assim descritas: - INDT - <http://www.indt.org.br/cases.php> - não efetivação das informações sumárias; - Muraki - <https://www.muraki.org.br/transparencia/> - efetivação parcial das informações sumárias"*.

Para o que foi apontado pela COAUD, a CGTEC/SAP apresentou a seguinte informação 0550000: *"atualmente, as instituições coordenadoras dos programas prioritários não têm obrigação legal de publicar informações a respeito dos projetos vinculados aos programas. Portanto, para que a Suframa pudesse cumprir o art. 31 da Resolução CAPDA nº 4/2017, teria que exigir periodicamente essas informações das instituições e publicá-las em seu site, o que poderia provocar divergência entre as informações do site da Suframa e as dos sites das instituições coordenadoras. Para contornar esse problema, a melhor solução seria exigir por meio de resolução que as instituições coordenadoras publicassem em seus sites informações atualizadas a respeito dos projetos vinculados aos programas prioritários. Nesse sentido, proporemos a alteração da Resolução CAPDA nº 4/2017, colocando em pauta para discussão na próxima reunião do CAPDA prevista para agosto. Daremos ciência à auditoria assim que a alteração da Resolução for publicada. Caso o CAPDA não concorde com a alteração, proporemos uma solução alternativa"*.

Logo, de acordo com as considerações acima apresentadas à época pela unidade auditada, houve a baixa 0562872 da Informação 2 do *follow up*. Entretanto, após novo exame, houve a constatação da continuidade do fato.

4.6. Quanto ao Achado 3.6 (Ausência de publicação pelas Coordenadoras dos critérios utilizados na seleção de proposta de projetos prioritários do CAPDA)

4.6.1. Manifestação da Unidade Examinada

A resposta apresentada foi: *"4.8.1. nos sites dos programas prioritários vigentes encontram-se tais informações: 4.8.1.1. Bioeconomia; Indústria 4.0 e Modernização Industrial; e Fomento ao Empreendedorismo Inovador" (0930612, item 4.8).*

4.6.2 Análise da Equipe de Auditoria

Em exame nos sítios eletrônicos acima informados, a equipe constatou que não são disponibilizados pelas Coordenadoras os critérios utilizados na seleção de proposta de projetos prioritários do CAPDA. Desta feita, não há o atendimento do parágrafo único, do artigo 13, da Resolução CAPDA nº 2/2020.

Ainda, houve a análise das publicações eletrônicas do Comitê e, especificamente, da página <http://bioeconomia.org.br/wp-content/uploads/2020/04/Projetos-em-Opera%C3%A7%C3%A3o-Estat%C3%ADstica-de-Projetos-Apoiados.pdf>.

4.7. Quanto ao Achado 3.7 (Ausência de classificação das informações relacionadas aos programas prioritários que podem ser consideradas de acesso público)

4.7.1. Manifestação da Unidade Examinada

"A atual coordenação do CAPDA não tem informações a respeito da demanda apresentada. Por outro lado, o trabalho de consultoria mencionado na resposta ao item nº 2 poderá, entre outras contribuições,

fornecer elementos para que o CAPDA aperfeiçoe os processos de: i) seleção das entidades que coordenarão os atuais e os eventuais futuros programas prioritários, quando for o caso; e ii) de operacionalização das atividades, incluindo a identificação de quais informações dos programas e/ou projetos prioritários podem e devem ser de acesso público ou não" (trecho extraído do item 32, 0950689).

4.7.2 Análise da Equipe de Auditoria

Em suma, ainda não houve, em relação aos programas prioritários, a catalogação de informações sensíveis (sigilosas) sob as responsabilidades das unidades examinadas, tampouco os dados que podem ser publicados, em dissonância com as disposições contidas na Lei nº 12.527/2011.

Cumprir registrar que a incumbência pela classificação dessas informações deve ser compartilhada pela Superintendência e Comitê.

4.8. Quanto ao Achado 3.8 (Ausência de critérios relacionados à governança e transparência institucional nos editais de seleções das Coordenadoras)

4.8.1. Manifestação da Unidade Examinada

A resposta apresentada foi no seguinte teor: *"na elaboração dos editais de seleção, houve um trabalho de busca pela melhoria dos critérios de pontuação. Isso pode ser visto na mudança de critérios do edital (não lembro) para o edital ... Quando há necessidade de realizar a seleção de uma coordenadora, esse é um dos principais tópicos discutidos para elaboração do edital"* (0950688, item 4.3.2).

4.8.2 Análise da Equipe de Auditoria

Inicialmente, a equipe de auditoria excluiu do achado o apontamento de prestação de contas, uma vez que essa exigência era prevista no artigo 6º, inciso V, alíneas "a" e "e", da Resolução CAPDA nº 13/2016, e constava nos critérios de elegibilidade das cláusulas editalícias (item 5 da retificação do edital do chamamento público CAPDA nº 1/2016) integrantes dos processos nºs 52710.001563/2016-88 (fls. 11-verso e 12) e 52710.001564/2016-22 (fls. 12 e 13).

Em tempo, a equipe informa que houve a análise dos 2 volumes do processo nº 52710.001083/2016-17.

Quanto aos critérios de governança e transparência não estão expressos nos editais de seleções anteriores a exigência para que as entidades pretendentes à Coordenação de Programas Prioritários apresentem seus critérios usuais para: forma de condução da administração dos recursos a serem aportados (ex: se haverá a necessidade de atendimento de requisito para que os dispêndios sejam realizados a partir de cotações de preços no mercado - vide artigo 47, da Resolução CAPDA nº 2/2020); monitoramento das atividades pela Coordenadora (ex: a periodicidade da avaliação dos projetos a serem desenvolvidos sob a sua gerência); tratamento das informações (ex: forma e tempo de requisição de informações das empresas beneficiadas e/ou entidades executoras ou modo de publicização dos resultados dos projetos coordenados).

4.9. Quanto ao Achado 3.9 (Ausência de previsão normativa para que a Coordenadora mantenha, durante toda a execução do ACT, a regularidade de suas certidões)

4.9.1. Manifestação da Unidade Examinada

Trecho com a resposta ao item: *"O ACT pode ser revisto a qualquer momento pelo poder público. A exigência para a fase de habilitação não quer dizer que após esse momento a coordenadora não necessite cumprir com os critérios de regularidade"* (0950688, item 4.4.1).

4.9.2 Análise da Equipe de Auditoria

Em síntese, a resposta da unidade examinada reafirma a necessidade de previsão normativa para que a Coordenadora mantenha, durante toda a execução do ACT, a regularidade de suas certidões.

Ainda, há previsão constitucional (artigo 195, § 3º) de que *"a pessoa jurídica em débito com o sistema da seguridade social, como estabelecido em lei, não poderá contratar com o poder público nem dele receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios"*.

4.10. Quanto ao Achado 3.10 (Ausência de especificação de prazo para assinatura de acordo de cooperação técnica e publicação do extrato dessa avença)

4.10.1. Manifestação da Unidade Examinada

Não houve resposta específica para o item nº 5, da Solicitação de Auditoria nº 02 0920908.

4.10.2 Análise da Equipe de Auditoria

Sem apresentação de esclarecimentos e/ou justificativas que pudessem elidir a constatação. Portanto, mantido o achado.

4.11. Quanto ao Achado 3.11 (Ausência da obrigatoriedade de processo seletivo para escolha das Executoras)

4.11.1. Manifestação da Unidade Examinada

Trecho com a resposta ao item: *"conforme exposto anteriormente, o programa prioritário foi criado com a proposta de ter flexibilidade e ao mesmo tempo seguir regras de mercado. Partiu-se do princípio que a empresa tem ferramentas para selecionar quais são os melhores executores e coordenadores, de maneira que se um executor for ruim ele simplesmente não irá receber recursos. A ideia foi manter o processo simples e desburocratizado, mas sujeito ao critério de seleção do próprio mercado"* (0950688, item 4.11.1).

4.11.2 Análise da Equipe de Auditoria

O critério objeto de análise é o parágrafo único, do artigo 14, da Resolução CAPDA nº 02/2020: *"as instituições coordenadoras não estão obrigadas a realizar processo seletivo para escolha das instituições executoras"*.

A análise da auditoria para fundamentar sua opinião considerou os seguintes pontos: 1) possibilidade da Coordenadora adotar, ainda que parcialmente, chamamento público para escolha das pretensas Executoras ou empresas que possam apresentar e/ou cumprir projetos; 2) o comprovante de depósito realizado pelas empresas investidoras que optarem ou forem obrigadas a aportar recursos financeiros nos programas prioritários em conta identificada é prova inequívoca da quitação (parcial ou total) da obrigação, sem, contudo, configurar forma de exclusão da empresa investidora; 3) e que se trata de recursos financeiros privados com a finalidade de atendimento de uma política pública, por óbvio, para esses casos específicos, devem ser abordada a simplificação dos atos, no entanto, a flexibilização do agir da responsável pela Coordenação deve ser mitigado.

A não obrigatoriedade de chamamento público para escolhas de projetos e entidades conduz à oportunidade do Coordenador do programa prioritário direcionar os recursos alocados aos executores (empresas ou entidades sem fins lucrativos) que melhor atendam os seus interesses. Talvez, não coincidentes com os da política pública, que é a inovação, o de adensamento da cadeia produtiva e a irradiação dos efeitos, estes interesses podem [e devem] ser atendidos pelos diversos credenciados e atores envolvidos.

E mais, a unidade auditada na resposta enviada no item 4.12.1, 0950688, descortina a problemática informando *"verificou-se que uma das coordenadoras vinha executando um percentual muito alto de projetos internamente e que não estava se concretizando o espraioamento que se desejava com a atuação em rede e foi então proposto uma limitação para a execução e coordenação em conjunto"*. Deste modo, a única alternativa possível para minimização do risco de 'centralização' de projetos é fazer com que haja competitividade, podendo esta ser alcançada, ainda que parcialmente, por via do chamamento público, com regras previamente estipuladas pelo CAPDA e amplamente divulgadas, para escolha das pretensas Executoras ou empresas que possam apresentar e/ou cumprir projetos no âmbito dos programas prioritários.

A expressão ainda que parcialmente é uma forma de preservar a possibilidade da Coordenadora, e se for o caso juntamente com a Investidora, selecionar diretamente no mercado os projetos ou interessados.

4.12. Quanto ao Achado 3.12 (Deficiência a permitir que a Coordenadora seja também Executora de projeto sob sua gerência)

4.12.1. Manifestação da Unidade Examinada

A resposta da unidade auditada foi expressa no sentido de que *"os programas prioritários nos moldes propostos são uma inovação. No início das avaliações, havia a percepção de que na região norte o número de executoras poderia não ser suficiente e ao mesmo tempo, não se desejava excluir da execução as coordenadoras que pelos critérios de seleção poderiam ser centros de excelência de execução de PD&I dos projetos. Por isso optou-se pela possibilidade de acúmulo de funções. Em avaliação posterior, verificou-se que uma das coordenadoras vinha executando um percentual muito alto de projetos internamente e que não estava se concretizando o espraçamento que se desejava com a atuação em rede e foi então proposto uma limitação para a execução e coordenação em conjunto"* (0950688, item 4.12.1).

4.12.2 Análise da Equipe de Auditoria

O esclarecimento contido no item 4.12.1, 0950688, reforça o achado quando elucida *"que uma das coordenadoras vinha executando um percentual muito alto de projetos internamente e que não estava se concretizando o espraçamento que se desejava com a atuação em rede e foi então proposto uma limitação para a execução e coordenação em conjunto"*. Desta feita, mantida a constatação.

Informação 1

Os esclarecimentos e/ou justificativas apresentadas (0950688, item 4.2.1) acerca de possível sobreposição de definição de Programa Prioritário com área de abrangência específica de outro PP foram suficientes aos questionamentos ao ponderar *"a afirmação que é impossível delimitar fixamente as fronteiras dos conhecimentos. Ademais, considerando que nos Projetos Prioritários se busca trabalhar com o mecanismo de mercado de captação de recurso, foi considerado que não haveria problema em haver um certo grau de sobreposição. [...] ressalva-se que as coordenadoras devem estar dentro dos limites de sua área de atuação e que isso é sujeito à acompanhamento, porém não com limites totalmente rígidos, conforme exposto anteriormente"*.

Os esclarecimentos e/ou justificativas apresentadas (0950688, item 4.6.1) em relação a fundamentação da vigência prevista no parágrafo primeiro do artigo 10 da Resolução CAPDA nº 2/2020 foram suficientes aos questionamentos ao esclarecer que *"os projetos de pesquisa de certa relevância são projetos com duração superior há um ano. Sendo frequente a necessidade de vários anos para que se obtenha resultados de alguma significância. Considerando a necessidade de previsibilidade e continuidade, buscou-se trabalhar com o prazo máximo possível pela legislação. Ressalvando-se que o ACT pode ser revisto a qualquer tempo pelo interesse da administração pública, de maneira que não faria sentido ter prazos menores, que onerariam administrativamente o CAPDA e a Suframa com a realização de processos seletivos e causariam instabilidade com a possibilidade frequente de substituição das coordenadoras"*.

Os esclarecimentos e/ou justificativas apresentadas (0950682, comentários, fl. 4) em relação aos critérios objetivos, além das informações constantes no inciso II do artigo 2º da Resolução CAPDA nº 2/2020, para que a Coordenadora estabeleça qual(is) o(s) seu(s) projeto(s) prioritário(s) foram suficientes.

Os esclarecimentos e/ou justificativas (processo nº 52710.009988/2020-11) apresentadas foram suficientes para os seguintes itens:

- no que se referem aos critérios objetivos descritos pelo CAPDA (ou pela Suframa) no sentido de orientar as Coordenadoras quanto a metodologia a ser empregada na avaliação do Plano de Utilização de Recursos - PUR;
- no que tange aos procedimentos específicos para verificação das vedações aplicáveis às empresas nascentes de base tecnológicas (*startups*) - vide a integralidade do item 4.23, 0930612;
- modelos e formulários auxiliares para as prestações de contas das Coordenadoras (parágrafo quarto do artigo 37 da Resolução CAPDA nº 2/2020), os indicadores para o monitoramento dos resultados dos dispêndios alocados nas contas específicas das Coordenadoras dos Programas Prioritários,

procedimentos e/ou *check-list* para que as Coordenadoras possam avaliar os relatórios apresentados pelas Executoras e os executivos. Para estes tópicos, o atendimento foi parcial, pois *"o que foi apresentado às coordenadoras foram os modelos de formulários de PUR e de Acompanhamento Trimestral [...] conforme estabelece o § 2º, art. 31 da Resolução nº 02/2020"* (0930612, item 4.24.2). Contudo, essa iniciativa demonstra que a área técnica da unidade auditada envida esforços no sentido de contemplar as políticas de adoção de regras de *accountability*.

Os esclarecimentos e/ou justificativas apresentadas (0950688, item 4.14.1) no que se referem aos critérios objetivos descritos pelo CAPDA (ou pela Suframa) no sentido de orientar as Coordenadoras quanto a metodologia a ser empregada na avaliação do Plano de Utilização de Recursos - PUR foram suficientes aos questionamentos ao informar que *"o valor de R\$ 2.000.000 foi baseado no histórico de projetos realizados na região. Grande parte dos projetos estava abaixo desse valor; e os grandes projetos são de valor expressivamente superior. Ademais, considerando que não há obrigatoriedade de se aplicar recurso num determinado projeto, optou-se por deixar que as próprias empresas validassem o interesse no projeto"*.

Os esclarecimentos e/ou justificativas apresentadas (0950683, subitem "iii", item 27, do Parecer nº 00041/2020/PGFN/AGU) foram suficientes quanto aos estudos administrativos e/ou técnicos que fundamentaram o caráter complementar (secundário) para apresentação dos documentos relacionados no parágrafo segundo do artigo 37 da Resolução CAPDA nº 2/2020.

Os esclarecimentos e/ou justificativas apresentadas (0950688, item 4.17.1) foram suficientes quanto o embasamento para a previsão do parágrafo segundo, do artigo 10, da Resolução CAPDA nº 2/2020, uma vez que a premissa encontra-se coerente, eis que *"a descontinuidade dos projetos acarreta perda de recursos financeiros, perda de credibilidade dos programas prioritários e o que é pior a eliminação da possibilidade de se atingir o objetivo proposto pelo projeto. Sendo assim, considerou-se que o menor prejuízo possível seria finalizar os projetos em curso"*.

Após os esclarecimentos apresentados (0930612, itens 4.18 e 4.19) e pela complexidade e relevância da matéria relacionada a contratação anualmente dos serviços de auditoria independente para avaliação da execução do programa prioritário e elaboração de relatório de auditoria, bem como os critérios objetivos e específicos a serem avaliados pela contratada, a equipe de auditoria sugere que este tema especificamente seja tratado em trabalho posterior e direcionado para este fim.

A CGTEC/SAP esclareceu que os *"indicadores estão em fase de desenvolvimento por consultor contratado pelo Ministério da Economia, conforme Nota Técnica nº 24654/2020/ME (SEI nº 0811158 - anexado ao Processo 52710.007749/2020-27)"* (0930612, item 4.26) (com complementação de informações no item 4.34). Portanto, nesse momento serão apenas registradas as informações para subsídios em trabalhos futuros, se for o caso, quanto os questionamentos de orientações às instituições Coordenadoras e/ou Executoras para elaborarem indicadores capazes de mensurar os resultados planejados e dos impactos dos programas prioritários na cadeia produtiva de tecnologia da informação e comunicações - TIC ou nas outras temáticas definidas.

A CGTEC/SAP informou (0930612, itens 4.27.2) que *"não há uma base de dados nacional (e até internacional) para rastreamento dessas similaridades e verificação do estado da arte de determinada tecnologia, uma vez que muito dos projetos encontram-se amparado por segredos industrial. Diante desses cenários, projetos que envolvam desenvolvimento de tecnologias, à luz da Lei de Informática, contam com a subjetividade e do conhecimento da equipe técnica (ou do analista) para o amparo da novidade e de desafios que requerem à P&D"*. Logo, a justificativa apresentada é plausível diante do cenário da temática aqui tratada.

Os itens 30 e 33 da Solicitação de Auditoria 02 0920908 foram segregados e constarão, nesse momento, apenas no acompanhamento haja vista que *"o Sagat ainda está em processo de desenvolvimento. Porém, no planejamento do projeto Sagat constam módulos de gerenciamento dos Programas Prioritários na competência que cabe à Suframa, nos termos dos Capítulos X, XI e XII da Resolução nº 02/2020"* (0930612, item 4.33.1).

Informação 2

A transparência ativa, tendo como diretriz o princípio constitucional da publicidade, é a divulgação de dados por iniciativa da própria administração pública, utilizando-se, principalmente, da *internet*.

A Lei de Acesso a Informação, no artigo 3º, consigna que *"a observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção, e a divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações"*.

Considerando a necessidade de adoção de boas práticas na gestão pública, assim como o respeito aos deveres de *accountability* (artigos 6º e 8º, da Lei nº 12.527/2011) e publicidade dessa política que *"deve ser ampla, completa, relevante, inteligível, caso contrário não será verdadeira prestação de contas"* (subitem 55.2.2, do item 55, do Relatório do Acórdão TCU nº 1.773/2017-Plenário), a COAUD sugere que a CGTEC/SAP avalie a oportunidade da publicação dos entendimentos (ex: ementário de enunciados) - devidamente filtrados após o exame de classificação de informações sigilosas - da equipe técnica exarados nas decisões terminativas.

Informação 3

Considerando a disposição contida no artigo 30 do Decreto-Lei nº 4.657/1942, Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro, que determina *"[às autoridades públicas (...)] aumentar a segurança jurídica na aplicação das normas, inclusive por meio de regulamentos, súmulas administrativas e respostas a consultas"*, a equipe de auditoria sugere que a CGTEC/SAP considere estipular, formalmente, prazo para respostas a consultas.

5. RECOMENDAÇÕES

- 1 - Adotar procedimento específico para acompanhar o cumprimento pela Coordenadora da verificação dos requisitos de regularidade das certidões, especialmente àquela relativa à verificação de débito com o sistema da seguridade social, das Executoras.
- 2 - Propor aditivo, quando da execução de programa prioritário, no caso de superveniente publicação de ato normativo (por exemplo: Resolução) que promova alterações nos termos inicialmente pactuados no ACT.
- 3 - Formalizar instruções de trabalho e/ou manuais específicos da CGTEC/SAP para que o servidor possa avaliar PUR com condicionante de aceite prévio.
- 4 - Formalizar instruções de trabalho e/ou manuais específicos da CGTEC/SAP para a vistoria *in loco*, acompanhamento das ações do programa e avaliação das prestações de contas, bem como para notificações de irregularidades e solicitações de documentos e informações complementares.
- 5 - Fiscalizar a publicidade das informações sumárias pelas Coordenadoras sobre os projetos vinculados de cada programa prioritário cujos PUR já tenham sido aprovados.
- 6 - Fiscalizar a publicidade dos critérios utilizados pelas Coordenadoras na seleção de proposta de projetos prioritários do CAPDA.
- 7 - Classificar quais informações dos programas prioritários sob as suas responsabilidades são consideradas públicas.
- 8 - Analisar a possibilidade de inserir a governança e transparência institucional nos editais como critérios de seleção para Coordenadores dos programas prioritários.
- 9 - Prever a obrigatoriedade para que a Coordenadora mantenha, durante toda a execução do ACT, a regularidade de suas certidões, especialmente a de verificação de inexistência ou suspensão de exigibilidade de débito com o sistema da seguridade social.
- 10 - Normatizar prazo para assinatura de acordo de cooperação técnica com a entidade selecionada como Coordenadora.
- 11 - Avaliar a possibilidade de as instituições Coordenadoras adotarem, ainda que parcialmente, chamamento público ou instrumentos congêneres para escolha das instituições Executoras ou empresas

que possam apresentar e/ou cumprir projetos no âmbito dos programas prioritários, de modo a atender o interesse público.

12 - Considerar a viabilidade de constar, em norma regulamentar, vedação expressa de que a responsável pela coordenação do programa prioritário não possa executar projeto sob sua gerência.

6. CONCLUSÃO

Foram localizados 12 achados, sendo emitidas 12 recomendações no Relatório Preliminar de Auditoria 07 (SEI 0968329), com o intuito de mitigar ou eliminar as não conformidades apresentadas.

Após a reunião de busca conjunta de soluções foi apresentado o DESPACHO 0984194/2021/SAP que apresentou o seguinte cenário:

"manifesto-me pela atribuição de responsabilidades relativas aos temas levantados, na forma descrita na sequência:

Coordenação do Capda:

Achado 2 - termo aditivo nas novas resoluções;

Achado 7 - classificação das informações;

Achado 8 - critérios de governança e transparência para seleção de coordenação;

Achado 10 - prazos para assinatura de ACT e publicação de extrato;

Achado 12 - permissão para coordenação e execução simultânea.

Secretaria do Capda:

Achado 1 - procedimento para acompanhamento da regularidade das certidões das executoras;

Achado 3 - instrução de trabalho PUR prévio;

Achado 4 - instrução de trabalho visita in loco;

Achado 9 - norma para manutenção da regularidade de certidões.

Coordenação e Secretaria (do Capda):

Achado 5 - publicidade informações sumários do PUR aprovado;

Achado 6 - publicação pelas coordenadoras dos critérios para seleção dos projetos prioritários;

Achado 11 - processo seletivo para executoras".

Portanto, a alta gestão acatou as recomendações expedidas.

Por fim, a equipe de auditoria comunica a necessidade de solicitar, formalmente, da Unidade Auditada (Superintendência Adjunta de Planejamento e Desenvolvimento Regional) a apresentação de plano de ação, com especificação de prazo para implementação das recomendações aqui elencadas. No entanto, registramos que os gestores podem assumir o risco administrativo, com a respectiva motivação do ato.

De acordo, Coordenador de Auditorias.



Documento assinado eletronicamente por **William Santos Mathias, Auditor (a)**, em 23/04/2021, às 15:56, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.



Documento assinado eletronicamente por **Débora Cristina Passos de Sá, Analista Técnico Administrativo**, em 23/04/2021, às 15:58, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.



Documento assinado eletronicamente por **Altair Reis do Nascimento, Auditor (a)**, em 23/04/2021, às 15:59, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.

A autenticidade deste documento pode ser conferida na



http://www.sei.suframa.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **0986157** e o código CRC **3D240B51**.

Referência: Processo nº 52710.010902/2020-01

SEI nº 0986157