

Relatório de Auditoria Anual de Contas



Secretaria Federal de Controle Interno

Unidade Auditada: CNPQ - ADMINISTRACAO CENTRAL

Exercício: 2015

Município: Brasília - DF

Relatório nº: 201601014

UCI Executora: SFC/DS/CGCIT - Coordenação-Geral de Auditoria da Área de Ciência e Tecnologia

Análise Gerencial

Coordenador Geral,

Em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço nº 201601014 e consoante o estabelecido na Seção III, Capítulo VII da Instrução Normativa SFC nº 01, de 06 de abril de 2001, apresentamos os resultados dos exames realizados sobre a prestação de contas anual apresentada pelo CNPQ - ADMINISTRACAO CENTRAL.

1. Introdução

O presente relatório trata da Auditoria Anual de Contas – AAC, referente ao exercício de 2015, do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). A unidade pertencente a estrutura do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovação e Comunicações foi criada pela Lei nº 1.310, de 15 de janeiro de 1951, e transformada em fundação pública pela Lei nº 6.129, de 6 de novembro de 1974.

Com sede no Distrito Federal, o CNPq tem por missão fomentar a ciência, tecnologia e inovação e atuar na formulação de suas políticas, contribuindo para o avanço das fronteiras do conhecimento, o desenvolvimento sustentável e a soberania do País.

A Unidade de Prestação de Contas (UPC) é responsável por três objetivos no PPA 2012-2015 relacionados ao fomento à pesquisa e à capacitação de recursos humanos.

A DN TCU nº 147/2015 relacionou o CNPq para que os seus responsáveis tenham as contas de 2015 julgadas pela Corte de Contas nos parâmetros estabelecidos nesse normativo e na legislação vigente. Os critérios adotados nesse julgamento pressupõem que a boa gestão de recursos públicos não se restringe apenas à conformidade dos procedimentos adotados com a lei, mas, também, à eficácia, eficiência e efetividade das ações.



Os trabalhos de campo foram realizados no período de 01 de abril a 01 de julho de 2016, 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.

2. Resultados dos trabalhos

De acordo com o escopo de auditoria firmado, por meio da Ata de Reunião realizada em 10 de dezembro de 2015, entre a Coordenação-Geral de Auditoria da Área de Ciência e Tecnologia – CGCIT/DS/SFC e o Tribunal de Contas da União, restou definido que os conteúdos a serem analisados no presente trabalho contemplariam a avaliação: i) da conformidade das peças; ii) dos resultados quantitativos e qualitativos da gestão; iii) dos indicadores instituídos; iv) da gestão de pessoas; v) das transferências concedidas; vi) da gestão de compras e contratações; vii) da confiabilidade e efetividade dos controles internos relacionados à elaboração das demonstrações contábeis e relatórios financeiros; viii) da gestão das renúncias tributárias praticadas; ix) da qualidade e suficiência dos controles internos administrativos; x) da confiabilidade e efetividade dos controles internos atinentes aos demonstrativos contábeis; e x) do atendimento do Acórdão nº 1.212/2014-TCU-Plenário.

Quanto aos indicadores, acertou-se que será trazida apenas a série histórica dos indicadores de gestão instituídos pelo CNPq, a fim de manter-se a avaliação cronológica de seu desempenho.

Sobre a gestão de pessoas, acordou-se, também, apenas a apresentação do registro das gestões do conselho junto ao MCTI para a reposição e equilíbrio do seu quadro de pessoal.

Nas avaliações das transferências concedidas, da gestão de compras e contratações e da confiabilidade e efetividade dos controles internos relacionados à elaboração das demonstrações contábeis e de relatórios financeiros, considerando que a auditoria interna do CNPq realizou, em 2015, avaliações sobre essas áreas, ocasião em que foram identificadas fragilidades que facilitam a ocorrência de fraudes, restou acertado que a equipe de auditoria neste trabalho a avaliaria a consideração do potencial de fraude na gestão de riscos realizada.

Sobre a avaliação da gestão da unidade sobre as renúncias tributárias praticadas, acordou-se uma verificação de como o CNPq monitora os controles internos relacionados com a renúncia da Lei nº 8.248/91, referente a compras de equipamentos e acessórios para pesquisa.

Referente à avaliação da qualidade e suficiência dos controles internos, acertou-se o aproveitamento das avaliações realizadas sobre os macroprocessos de transferências, gestão de compras e contratações e de elaboração de demonstrações contábeis quanto ao componente “avaliação de risco”, especificamente em relação à consideração do potencial de fraude que precede o estabelecimento dos controles.

Quanto à abrangência, suficiência e resultados, das medidas adotadas pela unidade relacionadas ao Acórdão nº 1.212/2014-TCU-Plenário, que trata dos reflexos da desoneração da folha de pagamento nos contratos com a administração pública federal, será dada notícia da situação atual para cumprimento da deliberação.



No que se refere aos assuntos relacionados à área de Tecnologia da Informação (TI), acertou-se que estes não farão parte da presente auditoria. Sobre este tema, acordou-se que a CGU apenas vai manter o monitoramento das recomendações pendentes, as quais estão sendo tratadas via plano de providências.

Diante do exposto, apresentam-se as seguintes análises:

2.1 Avaliação da Conformidade das Peças

Para o cumprimento deste item, que possui como escopo a avaliação da conformidade das peças relativas à prestação de contas anual, foi realizada análise comparativa entre as orientações disponíveis no e-Contas do TCU e as informações constantes no Relatório de Gestão do exercício de 2015, a fim de verificar se todas as peças requeridas foram devidamente consideradas

De uma forma geral, a elaboração do Relatório de Gestão do CNPq atendeu aos normativos do TCU, bem como às orientações do sistema e-Contas. Todas as peças exigidas foram incluídas no referido sistema. Entretanto, inconsistências como ausência de informações e inconformidades com as orientações exigidas no Relatório foram detectadas e os gestores da UPC foram questionados quanto a estas inconsistências.

Diante da necessidade da realização de ajustes no Relatório de Gestão, foi acordado entre CGU e TCU uma prorrogação de prazo para que a UPC enviasse nova submissão do Relatório de Gestão. Quanto ao Rol de Responsáveis, foi solicitada a retificação com a inclusão de alguns membros de colegiado em períodos que estavam em aberto.

Após nova submissão, tanto o Relatório de Gestão quanto o Rol de Responsáveis estão em conformidade com as informações exigidas no portal e-Contas do TCU.

2.2 Avaliação dos Resultados Quantitativos e Qualitativos da Gestão

Segundo o Portal da Transparência do Governo Federal, entre 2013 e 2015, período de existência da ação orçamentária 00LV – “*Formação, Capacitação e Fixação de Recursos Humanos Qualificados para C,T&I*”, houve uma concentração de recursos nessa ação, a qual está contida no âmbito do Objetivo 0497 do PPA 2012-2015, relacionado à expansão e ao intercâmbio de capital intelectual. A tabela a seguir mostra os três maiores gastos no intervalo citado.

Tabela 1- Ações do Programa 2021 do PPA 201-2015 que mais concentraram gastos diretos durante 2013-2015.

Código da Ação	Descrição da Ação	Montante (R\$)	% do Programa 2021
00LV	Formação, Capacitação e Fixação de Recursos Humanos Qualificados para C,T&I	3.896.146.925,63	57,05
20I4	Fomento à Pesquisa e Desenvolvimento em Áreas Básicas e Estratégicas	903.283.275,7	13,23
0741	Equalização de Taxa de Juros em Financiamento à Inovação Tecnológica (Lei nº 10.332, de 2001)	651.614.072,17	9,54

Fonte: Portal da Transparência do Governo Federal, acesso em 06 de setembro de 2016.

Os dados contidos nesta tabela mostram a importância no âmbito do MCTI direcionada para a formação do capital intelectual em C,T&I, uma vez que os gastos diretos superam em quatro vezes a segunda ação de maior gasto, que corresponde ao fomento à pesquisa e desenvolvimento em áreas estratégicas. Diante disso, a equipe de auditoria concentrou-se em avaliar quais das metas estabelecidas no âmbito do Objetivo 0497 do PPA 2012-2015 não haviam sido atingidas, bem como analisou, em



complemento, a eficiência e a eficácia dos gastos no âmbito da ação 00LV, tomando-se como referência indicadores do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento - SIOP. Além disso, a fim de atender uma solicitação da Alta Direção do CNPq, uma discussão inicial a respeito da dependência dessa UPC dos recursos oriundos da fonte 100 – Tesouro Nacional, também foi realizada.

Com respeito às metas estabelecidas no PPA 2012-2015 para o Objetivo 0497, análise realizada pela equipe de auditoria mostrou que, em diferentes proporções, três delas não foram completamente alcançadas em nenhum dos anos de vigência do plano plurianual. Duas delas, referente à concessão de bolsas de pós-graduação e à concessão de bolsas de iniciação científica, tiveram, porém, mais de 90% do planejado alcançado em 2015. Além disso, não foi identificada inclinação negativa nas linhas de tendência entre 2012 e 2015 para essas duas metas.

Para a meta relativa às bolsas de produtividade, cabe ressaltar primeiramente que o CNPq conseguiu uma evolução para seu indicador, no período em questão, superior a dez pontos percentuais. Contudo, de um percentual de atendimento de 59,6% em 2012, o máximo obtido foi 70,5% em 2015. Reuniões foram realizadas entre a equipe de auditoria e os gestores da UPC para compreender as causas subjacentes a esse não atendimento. Primeiramente, cabe salientar que, pelo art. 3º, inciso I do Decreto nº 7.866/2012, deve-se observar a responsabilidade compartilhada entre o MP, o MCTI e o CNPq quanto à realização do Objetivo em questão. Decisões como o desenho do programa não poderiam ser alteradas de forma unilateral pelo Conselho. Em segundo lugar, foram apresentadas evidências de que a UPC informou a esses órgãos que o problema de contingenciamento orçamentário ocorrido no período iria impactar negativamente o alcance de suas metas. De fato, observa-se que a redução de orçamento nas subfunções 571 (Desenvolvimento Científico) e 572 (Desenvolvimento Científico e Engenharia) ultrapassou, no intervalo citado, 1,5 bilhão.

Quanto à análise de eficácia e eficiência dos gastos realizados no âmbito da ação 00LV a partir dos indicadores do SIOP, a opinião da equipe de auditoria ficou prejudicada pelo conceito de “meta física realizada” utilizado por esse Sistema não estar formalmente documentado. Caso utilizássemos como critério o liquidado pela UPC, teríamos um cenário de análise, ao passo que se utilizássemos o empenhado, teríamos outro. O CNPq, em reunião com a equipe de auditoria, informou ter utilizado, no exercício de 2015, as despesas empenhadas. Contudo, a limitação de prazo impediu um aprofundamento da questão junto ao MP para a emissão de uma avaliação quanto à regularidade dessa interpretação. Dessa forma, abstém-se de emitir um juízo de valor sobre esse aspecto, em particular.

Sobre a dependência da fonte 100, a análise realizada pela equipe de auditoria mostrou que a despesa liquidada do CNPq com esses recursos alcança um percentual de cerca de 90% em relação à despesa empenhada, o que evidencia o papel dessa origem para a formação e o desenvolvimento de recursos humanos em C,T&I. Contudo, a elaboração de recomendações mais estruturantes, as quais necessitam envolver o MCTIC, demandam a realização de análises transversais não só quanto à vinculação a esses recursos, mas também quanto aos critérios alocativos utilizados pelo Ministério para distribuí-los entre os diferentes programas e ações orçamentárias. Destaca-se que se encontra pendente de atendimento pelo MCTIC a seguinte recomendação do MTFC, recentemente realizada no âmbito da OS 201505715, que tem, entre outros efeitos, o aumento da transparência quanto a essas decisões:

“Que o Secretário-Executivo do Ministério de Ciência, Tecnologia, Inovação e Comunicações, em decorrência da competência a ele atribuída no caput do art. 39 e no art. 4º, incisos II e IV, do Anexo I do Decreto nº 5.886, de 06 de setembro de 2006, que aperfeiçoe a estrutura de controle interno do MCTIC para garantir que seja viabilizada a participação popular na consolidação da proposta orçamentária preparada pelo Ministério para ser encaminhada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, permitindo a transparência dos critérios de alocação dos recursos orçamentários entre objetivos presentes no plano plurianual em vigor, conforme demanda o art. 5º, do Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014, observando o uso da rede mundial de computadores (internet) em decorrência do art. 8º, § 2º, da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011”



Assim, em resumo, o CNPq apesar de gerir uma ação orçamentária de alta materialidade, correspondente a mais de 50% do orçamento do Programa 2021 no período entre 2013 e 2015, foi sujeito aos efeitos da redução orçamentária sobre a ciência e tecnologia que foi realizada no mesmo período, tendo feito gestão tempestiva junto ao MP e ao MCTI informando os efeitos negativos que isso ocasionaria sobre seu programa de bolsas. Sua dependência dos recursos do Tesouro Nacional, fonte 100, não apresenta outras opções à UPC em cenários de contingenciamento, o que acaba se refletindo sobre suas metas.

2.3 Avaliação dos Indicadores de Gestão da UJ

Trata-se do levantamento da evolução da série histórica dos indicadores e desempenho do CNPq.

Como metodologia, buscou-se, tendo como referência os indicadores de desempenho apresentados pelo CNPq em seu relatório de gestão do exercício de 2015, identificar os resultados apresentados para esses indicadores nos relatórios de gestão do CNPq nos exercícios de 2011 a 2015.

Os indicadores listados pelo CNPq em seu relatório de gestão do exercício de 2015 foram: Taxa de produtividade da instituição; Taxa de produtividade dos servidores em cargos efetivos do CNPq; e Evolução dos investimentos (em número de projetos apoiados) no conjunto das regiões CO, N e NE frente ao total nacional.

Inicialmente, em relação ao exercício de 2015, observou-se inconsistência entre os resultados dos indicadores informados no texto do item 4.14 – Apresentação e Análise de Indicadores de Desempenho em relação aos valores registrados no Quadro 30 - Indicadores de desempenho, às páginas 110 do relatório de gestão do exercício de 2015.

Posteriormente, observou-se que o Quadro 30 - Indicadores de desempenho, às páginas 110 do relatório de gestão do exercício de 2015, apresentava os mesmos valores que o Quadro A.5.4 - Indicadores de Desempenho, às páginas 47 do relatório de gestão do exercício de 2014.

Em função do exposto nos dois parágrafos anteriores, optou-se por apresentar, para o exercício de 2015, os valores registrados apresentados no texto do item 4.14 – Apresentação e Análise de Indicadores de Desempenho.

Apresenta-se, a seguir, tabela com os resultados alcançados pelos indicadores, conforme o informado pelo CNPq em seus relatórios de gestão de 2011 a 2015.

Tabela 2 - Resultados apresentados para os indicadores de desempenho.

Denominação	Índice de referência	Índice previsto	Índice observado					Periodicidade
			2011	2012	2013	2014	2015	
Taxa de Produtividade da Instituição	7,34%	< 10 %	4,74%	3,22%	7,34%	6,02%	8,80%	Anual



Taxa de Produtividade dos Servidores em Cargos Efetivos no CNPq	1.014	≈ 1.000	847	2.226	1.014	1.015	556	Anual
Evolução dos Investimentos (em número de projetos apoiados) no conjunto das regiões CO, N e NE frente ao total nacional	32,30%	> 30%	25%	28,37%	48,00%	33,70%	43,00%	Anual

Fonte: Relatórios de Gestão do CNPq dos exercícios de 2011, 2012, 2013, 2014 e 2015.

Cabe registrar que nos relatórios de gestão dos exercícios de 2011 e 2012 havia, também, o indicador Alcance do conjunto de metas físicas previstas para o exercício, o qual não constou dos relatórios de gestão subsequentes.

Verificou-se, também, diferenças na descrição da fórmula de cálculo dos indicadores, conforme demonstrado no quadro a seguir, o que pode impactar a análise da evolução histórica, sobretudo em relação ao indicador Evolução dos Investimentos do CNPq no Conjunto das Regiões CO, N e NE.

Quadro 1 - Fórmula de cálculo dos indicadores.

Indicador	2011	2012	2013	2014	2015
Taxa de Produtividade da Instituição	Relação percentual entre o volume de recursos aplicados na remuneração de pessoal ativo do quadro e o volume total de recursos executados pela instituição no exercício.	Relação percentual entre o volume de recursos aplicados na remuneração de pessoal ativo do quadro e o volume total de recursos executados pela instituição no exercício.	Relação percentual entre o volume de recursos aplicados na remuneração de pessoal ativo do quadro, benefícios, administração, sentenças judiciais, pessoal cedido e pessoal inativo e pensionistas, e o volume total de recursos executados pela instituição no exercício.	Recursos gastos com pessoal e benefícios / recursos executados na atividade fim * 100	Relação percentual entre o volume de recursos aplicados na remuneração de pessoal ativo do quadro, benefícios, administração, sentenças judiciais, pessoal cedido e pessoal inativo e pensionistas, e o volume total de recursos executados pela instituição na atividade fim no exercício.
Taxa de Produtividade dos Servidores Lotados nas Diretorias Técnicas do CNPq	Relação entre o número de processos (solicitação de propostas, reconsiderações, prorrogações e suplementações, análises de	Relação entre o número de processos (solicitação de propostas, reconsiderações, prorrogações e suplementações, análises de	Relação entre o número de processos (solicitação de propostas, reconsiderações, prorrogações e suplementações, análises de	Relação entre o número de processos (solicitação de propostas, reconsiderações, prorrogações ...) somados ao número de	Relação entre o número de processos (solicitação de propostas, reconsiderações, prorrogações e suplementações, análises de indicações de bolsistas, pré-



	indicações de bolsistas, pré-seleção, e outros tipos de pareceres conexos) analisados pela área técnica do CNPq e o número de servidores lotados nas três diretorias técnicas, incluindo os novos servidores concursados e recém incorporados nas equipes dessas diretorias.	indicações de bolsistas, pré-seleção, e outros tipos de pareceres conexos) analisados pela área técnica do CNPq e o número de servidores lotados nas três diretorias técnicas, incluindo os novos servidores concursados e recém incorporados nas equipes dessas diretorias.	indicações de bolsistas, pré-seleção, e outros tipos de pareceres conexos) somados ao número de pareceres emitidos em 2013 (pré-seleção, Ad-hoc, recomendação, deliberação final e outros) analisados pelas áreas técnicas do CNPq e o número de ocupantes de cargos efetivos.	pareceres emitidos em 2014 (pré-seleção, Ad-hoc, recomendação ...) analisados pela Área Técnica do CNPq divididos pelo número de servidores em exercício na entidade	seleção, e outros tipos de pareceres conexos) somados ao número de pareceres emitidos em 2015 (pré-seleção, Ad-hoc, 93 ecomendação, deliberação final e outros) analisados pelas áreas técnicas do CNPq e o número de ocupantes de cargos efetivos.
Evolução dos Investimentos do CNPq no Conjunto das Regiões CO, N e NE	Apuração do índice de investimento do CNPq nas regiões CO+N+NE. No decorrer da vigência de um Plano Plurianual (04 anos), comparação desse índice a cada ano com seu equivalente no primeiro ano de vigência daquele PPA.	Apuração do índice de investimento do CNPq nas regiões CO+N+NE. No decorrer da vigência de um Plano Plurianual (04 anos), comparação desse índice a cada ano com seu equivalente no primeiro ano de vigência daquele PPA ou último ano do PPA anterior.	Apuração do índice de investimento do CNPq (em projetos apoiados) nas regiões CO+N+NE em relação às SU+SE	Apuração do índice de investimento (em projetos apoiados) nas regiões CO, N e NE em relação ao total de projetos aportados nacionalmente * 100	Apuração do índice de investimento do CNPq (em recurso de projetos apoiados) nas regiões CO+N+NE em relação às SU+SE.

Fonte: Relatórios de Gestão do CNPq dos exercícios de 2011, 2012, 2013, 2014 e 2015.

2.4 Avaliação da Gestão de Pessoas

Devido a compromisso firmado junto ao Tribunal de Conta da União (TCU), a equipe de auditoria se propôs neste item a identificar as principais ações realizadas pelo CNPq no último ano junto ao MCTI e ao Ministério do Planejamento - MP para tratar o déficit de pessoal que vem enfrentando.

Nessa esteira, registra-se no quadro a seguir as medidas mais recentes adotadas pelo Conselho visando a recomposição do seu quadro de pessoal:

Quadro 2 - Documentos enviados pelo CNPq relativos à solicitação para realização de concurso público.

NÚMERO	DATA	DEMANDA
Ofício DGTI nº 079/2013	27/05/2013	Inclusão dos recursos na peça orçamentária para o MCTI a fim de possibilitar a realização de concurso público.



NÚMERO	DATA	DEMANDA
Ofício nº 254/2013	31/05/2013	Solicitação ao MPOG de autorização para realização de concurso público para provimento de carga efetivo e para alterar a estrutura regimental do MCTI.
Ofício PRE nº 405/2013	28/06/2013	Aviso Ministerial solicita autorização para realização de Concurso Público.
Ofício DGTI nº 121/2013	06/08/2013	Solicitação de autorização para realização de concurso público.
Ofício CGERH nº 029/2014	19/03/2014	Ratifica a solicitação de autorização para concurso público contida no Ofício nº 121/2013.
Aviso MCTI nº 168/2014	18/09/2014	Reitera solicitação de autorização para realização de concurso público do CNPq.
Ofício PR nº 611/2014	11/09/2014	Concurso público para recomposição do quadro de servidores do CNPq.
Ofício DGTI nº 049/2014	20/06/2014	Concurso público objetivando recomposição do quadro de servidores do CNPq.
Ofício DGTI nº 026/2014	03/04/2014	Concurso público para recomposição do quadro de servidores do CNPq.
Aviso MCTI nº 077/2014	27/05/2014	Autorização para realização de concurso público do CNPq.
Acórdão TCU nº 139/2014	28/01/2014	Informa ao MPOG a necessidade de recomposição do quadro de pessoal do CNPq.
Ofício PR nº 0175/2015	08/04/2015	Recomposição do Quadro de Servidores - Concurso Público.
Aviso nº 090/2015	14/05/2015	Recomposição do Quadro de Servidores - Concurso Público.
Ofício DGTI nº 106/2015	20/07/2015	Proposta de Realização de Concurso Público para o CNPq.
Ofício SEI nº 3806/2015-MP	18/08/2015	Solicitação de concurso público para o CNPq.
Ofício PRE nº 085/2016	10/03/2016	Reitera pedido de autorização para Concurso Público.

Fonte: Respostas do CNPq a Solicitações de Auditoria.

De acordo com estes documentos, o CNPq tem realizado ações para conseguir autorização de concurso público para provimento de cargos efetivos para recomposição do seu quadro de servidores, solicitando a inclusão dos recursos na peça orçamentária para o MCTI e para o MP.

O último concurso público autorizado pelo MP para o CNPq ocorreu em 2010, no qual foram preenchidas 142 vagas. No entanto, tal concurso objetivou a substituição de terceirizados e, desse modo, não contribuiu efetivamente para a solução do problema de carência de recursos humanos existente na Unidade.

O TCU, via Acórdão TCU nº 139/2014 – 2ª Câmara, recomendou ao MP que analisasse a necessidade de recomposição do quadro de pessoal próprio do CNPq, tendo em vista que a insuficiência de recursos humanos no âmbito do Conselho tem afetado o desempenho de suas atribuições legais e a evolução de seu quadro de servidores não tem acompanhado o crescimento dos recursos públicos destinados à entidade, o que compromete o bom gerenciamento do dinheiro público.

Em 2015, o CNPq apresentava 216 auxiliares terceirizados, 147 secretárias, 103 servidores com abono de permanência e 138 servidores com tempo de contribuição. Destaca-se que a mão-de-obra terceirizada (Secretárias e Auxiliar I, II e III) alcança 42% da força de trabalho e, em algumas áreas estratégicas, o percentual é de 70%. O MP manifestou intenção de substituição dos 216 auxiliares administrativos, e pelo menos a recomposição parcial do quadro de servidores do CNPq.



Assim, diante da crescente redução do quadro de servidores, várias solicitações de concurso foram realizadas para o preenchimento de 299 vagas. Além disso, considerando a curva ascendente de aposentadorias previstas para os próximos anos, foi solicitada a autorização para formação de cadastro de reserva de servidores, objetivando provimento futuro das vagas decorrentes das aposentadorias previstas até 2016, evitando dispêndios relativos à realização de novo processo seletivo.

Com relação ao pedido de 299 vagas solicitadas pelo CNPq, a Secretaria de Gestão Pública (SEGES/MP), em 18 de agosto de 2015 (Ofício SEI nº 3806/2015-MP), assegurou 112 cargos do total solicitado. Conforme o número de vagas disponíveis, observa-se o corte de 187 vagas. Entretanto, até o momento, não houve a realização do concurso.

Ressalte-se que no decorrer dos últimos três anos o CNPq vem apresentando acentuada redução do quadro de servidores, e encontra-se diante da iminente aposentadoria de 114 servidores no biênio 2016-2017.

Em 2016, foi apresentado o quadro funcional do CNPq com apenas 477 servidores ativos da Carreira de Ciência e Tecnologia, além de 78 servidores ativos legalmente cedidos ou licenciados.

Diante do exposto (Ofício PRE nº 085/16, em 10 de março de 2016), foi solicitada a intensificação das gestões do MCTI junto ao MPOG para viabilizar a autorização para realização do concurso das 112 vagas já asseguradas no Ofício SEI nº 3806/2015-MP, bem como a subsequente anuência com vistas à obtenção de autorização para suprir a totalidade das vagas existentes, justificada pelo firme propósito de prosseguir na recomposição do quadro funcional do CNPq, implementando plano de ação que permita restabelecer, até 2018, a força de trabalho do órgão, suprimindo não apenas as vagas existentes há mais de quinze meses, mas também aquelas surgidas em razão das aposentadorias.

Por fim, assim como na Auditoria Anual de Contas referente ao exercício de 2014, constatam-se fragilidades estruturais no Conselho em relação ao seu quadro de pessoal que comprometem sua atuação institucional no desenvolvimento científico e tecnológico nacional. Contudo há de se observar que pontos específicos como a análise do quantitativo dos servidores cedidos dessa Fundação, por estarem fora do escopo da presente auditoria, impossibilitam a emissão de uma opinião concreta a seu respeito, sendo sugerido ao CNPq, caso ainda não tenha feito, estude a possibilidade de utilização desses colaboradores como parte das medidas de tratamento do seu déficit de recursos humanos.

2.5 Avaliação da Situação das Transferências Voluntárias

A presente análise atende ao item 5, do Anexo II, da DN/TCU nº 147/2015 que dispõe sobre a avaliação da gestão de transferências voluntárias concedidas pela Unidade Prestadora de Contas (UPC) no exercício de 2015.

Para contextualizar a importância do assunto no âmbito da UPC, cabe mencionar que o CNPq tem atualmente mais de 600 milhões de reais em execução por meio de 162 convênios, o que coloca a UPC entre as maiores executoras no âmbito do MCTI, conforme os dados extraídos do Portal da Transparência do Governo Federal apresentados na tabela a seguir:

Tabela 3 – Organizações do MCTI com o maior montante de convênios em execução.

Organização	Montante em Execução (R\$)	Quantidade de convênios
CNPq – Administração Central	605.106.700,62	162
MCTI – CGRL	255.610.756,62	57
AEB	113.987.921,76	4
MCTI – SECIS	105.651.637,03	105
INPE	39.966.784,21	1

Fonte: Portal da Transparência do Governo Federal, acesso em 30 de agosto de 2016



Tal situação traz como consequência um alto volume de prestações de contas a serem analisadas, com a exigência, decorrente do Princípio da Eficiência, de que essas análises ocorram observando as práticas mais racionais possíveis. A tabela seguinte demonstra a situação dos montantes de prestações de contas no âmbito das organizações de C,T&I.

Tabela 4 – Organizações do MCTI com o maior montante de convênios em prestações de contas ou inadimplência.

Organização	Montante em Prestação e Contas ou Inadimplência (R\$)	Quantidade de convênios
FNDCT	225.697.768,67	166
CNPq	174.713.721,37	83
MCTI-CGRL	125.632.484,22	143
AEB	47.345.609,04	2
FINEP	21.115.186,87	36

Fonte: Portal da Transparência do Governo Federal, acesso em 30 de agosto de 2016

Das informações apresentadas na tabela anterior, observa-se que o CNPq possui um montante de cerca de 180 milhões de reais de convênios submetidos ao processo de prestação de contas. Diante da materialidade envolvida nas transferências voluntárias dessa UPC e considerando o que foi acordado com a Corte de Contas, em reunião de definição de escopo para a presente auditoria, realizou-se uma avaliação da estrutura de controle interno da UPC visando emitir uma opinião quanto à consideração do potencial de fraudes da gestão de transferências voluntárias.

Em complemento, foi verificada a existência de nexos entre eventuais fragilidades detectadas na gestão de riscos de fraude presentes nesse macroprocesso com o não atendimento a recomendações de trabalhos anteriores da CGU ou da Auditoria Interna da Fundação.

Em relação à estrutura de controle interno, deficiências variadas foram encontradas em comparação às boas práticas recomendadas pela ABNT ISO/IEC 31000:2009 – Gestão de Riscos – Princípios e Diretrizes, bem como em relação aos pontos de foco do COSO 2013. Entre as principais fragilidades, destaca-se a insuficiência de uma consideração explícita dos riscos e dos esquemas típicos de fraude em convênios previamente a elaboração das atividades de controle.

Durante a ação de controle, a Presidência do CNPq manifestou-se positivamente às oportunidades de melhoria identificadas pela equipe de auditoria e formalmente se comprometeu a implementar um programa de integridade no âmbito da UPC por meio da adesão ao PROFIP – Programa de Fomento à Integridade Pública, mantido pelo Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle, o qual busca, entre outros objetivos, prevenir a ocorrência de fraudes, não apenas no setor de transferências, mas em todos os setores da organização.

Entretanto, é importante esclarecer que a adesão ao PROFIP é de fato uma boa prática adotada pela UPC, mas por si só não tem o condão de solucionar o problema apontado pela Auditoria Interna e pela CGU. É necessário que a UPC adote outras ações para que a situação identificada pela equipe de auditoria não venha, futuramente, a ocasionar prejuízos financeiros e reputacionais para a Administração Pública. Primeiramente, há um passivo de convênios com o prazo de análise de prestação de contas expirado, tanto no âmbito do SICONV, quanto no âmbito do SIAFI, que necessita de direcionamento tempestivo do corpo funcional do CNPq para que não possibilite a ocorrência de fraudes como de montagem de prestação de contas. Durante a ação de controle, observou-se mais de 60 convênios, nos dois sistemas, nessa situação de expiração. Agrava a situação o fato de a Auditoria Interna do CNPq ter alertado esta situação à Presidência do Conselho, com encaminhamento aos Diretores responsáveis, desde o último trimestre do ano passado.

Por outro lado, a situação de falta de pessoal com que o CNPq tem lidado é sob um aspecto um atenuante da situação e por outro um agravante. Várias comunicações foram expedidas recentemente ao MP e ao MCTI tratando desse assunto. A partir dos dados contidos nas tabelas apresentadas, torna-



se flagrante a importância do Conselho para as transferências voluntárias no âmbito do MCTI. Contudo, a realização desses convênios está condicionada, segundo jurisprudência do TCU, a existência de uma capacidade operacional para a realização de uma prestação de contas com qualidade mínima aceitável. E nessa linha, há recomendações da CGU de 2012 ainda pendentes de atendimento, específicas a este assunto, que poderiam ter contribuído para a redução dos problemas encontrados nesta auditoria.

Apesar dessas considerações, torna-se oportuno propor soluções de caráter transversal para os problemas de gestão do passivo de convênios com o prazo de análise de prestação de contas expirado, identificado tanto no SICON, quanto no SIAFI. Assim, para tratar as causas identificadas nas constatações apresentadas, como insuficiência na atribuição de responsabilidade pelos controles e pelos prazos para atuação das diversas unidades do CNPq, é encaminhado o conjunto de recomendações a seguir.

Recomendações:

Recomendação 1: Que a Diretoria-Executiva do CNPq, com base no inciso IV do art. 7º do Decreto nº 7.899, de 4 de fevereiro de 2013, normatize a responsabilidade pelos controles e pelos prazos para atuação das diversas unidades do CNPq, com o objetivo que sejam evitados descompassos nas avaliações técnica e financeiras das transferências.

Recomendação 2: Que a Diretoria-Executiva do CNPq, com base no inciso IV do art. 7º do Decreto nº 7.899, de 4 de fevereiro de 2013, planeje e oriente medidas para alocação do corpo de colaboradores, atualmente disponível, visando a conclusão do processamento de transferências com prazo de análise de prestação de contas final expirado, informando ao MTFC para cada um desses convênios: os nomes, os CPFs e as responsabilidades atribuídas a cada um dos colaboradores; bem como os prazos previstos para a conclusão dessas análises.

Recomendação 3: Que a autoridade designada pelo Presidente do CNPq, em decorrência do inciso I do Art 40 da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, adote medidas para publicação, no portal do CNPq, em acordo com o Inciso III do Art. 7º do Decreto 7.724, de 16 de maio de 2012, das seguintes informações sobre as transferências geridas: número da transferência; descrição do objeto; identificação do conveniente; valores totais de recursos firmados e liberados; data de expiração da transferência; datas para prestação de contas parciais e finais; e situação nos sistemas SIAFI ou SICONV.

2.6 Avaliação da Regularidade dos Processos Licitatórios da UJ

De acordo com dados extraídos do SIASG-DW, ao CNPq, entre 2012 e 2015, corresponde um montante de cerca de 40 milhões de reais em compras governamentais registradas nesse sistema. Desta forma, considera-se que o macroprocesso de Gestão de Compras e Contratações da UPC, pela materialidade envolvida, é um possível alvo de agentes, internos ou não à UPC, para a realização de atividades fraudulentas.

Diante desse cenário, a equipe de auditoria buscou avaliar a estrutura de controle interno integrada ao macroprocesso em questão, especificamente quanto ao seu componente de “avaliação de riscos”. Buscou-se, assim como realizado junto aos processos de Gestão de Transferências Voluntárias e de Elaboração de Demonstrações Contábeis desse Conselho, analisar se o potencial de fraude integra a análise de riscos que precede a concepção dos controles então implementados nesta UPC. Além



disso, revisou-se o conjunto de recomendações pendentes de atendimento pelo CNPq, relacionadas às áreas de compras e contratações, a fim de identificar relacionamento com as eventuais fragilidades encontradas nesta auditoria.

Tomando-se como referência os pontos de foco do COSO 2013 e os princípios da ABNT ISO/IEC 31000:2009 para a avaliação realizada, identificaram-se fragilidades similares às encontradas nos outros processos, como a inadequação na consideração de esquemas típicos de fraude, a insuficiência na sistematização da gestão e a não consideração do histórico de problemas em licitações e contratos do CNPq como subsídio para a análise dos riscos relativos à atividade. A causa de maior profundidade encontrada – insuficiência no direcionamento da Alta Direção da UPC ao assunto – foi imediatamente tratada, ainda durante a ação de controle, pela solicitação de adesão do CNPq ao Profip – Programa de Fomento da Integridade Pública, mantido pelo Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle (MTFC), o qual visa implementar um conjunto coeso e contínuo de ações visando, entre outros objetivos, a prevenção de atividades fraudulentas.

Quanto ao relacionamento entre as oportunidades de melhoria encontradas nesta ação de controle e trabalhos anteriores do MTFC, não foi identificada recomendação específica sobre o componente de “avaliação de riscos”. A maior parte dessas recomendações se concentram sobre as atividades de controle da UPC. Dessa forma, embora efeitos indiretos possam ser em algum nível esperados, dado que desenhar um controle desproporcional aos riscos de gestão incidentes não seria razoável, não se pode estabelecer um relacionamento direto entre o não atendimento de uma recomendação deste Ministério e os problemas encontrados nesta ação de controle.

2.7 Avaliação da Gestão Sobre as Renúncias Tributárias

A renúncia tributária também é conhecida como gasto tributário, que pode ser definido como o dispositivo da legislação tributária que: (a) reduz o montante recolhido do tributo; (b) beneficia apenas uma parcela dos contribuintes; (c) corresponde a desvios em relação à estrutura básica do tributo; e ou (d) visa objetivos que poderiam ser alcançados por meio de gastos públicos diretos¹.

A Lei nº 8.010, de 29 de março de 1990, dispõe sobre importações de bens destinados à pesquisa científica e tecnológica, isentando dos impostos de importação e sobre produtos industrializados nas compras (importação) de equipamentos, aparelhos e instrumentos, bem como suas partes e peças de reposição, acessórios, matérias-primas e produtos intermediários, destinados à pesquisa científica e tecnológica. Este mesmo normativo estabelece que a quota global de importações será distribuída e controlada pelo CNPq.

Durante a ação de controle realizada no CNPq, identificou-se que a UPC, em 2015, foi responsável por gerir junto a 439 organizações credenciadas como sem fins lucrativos nos termos da Lei 8.010, de 29 de março de 1990, cotas de importação que resultaram em um gasto tributário estimado em cerca de 530 milhões de reais no exercício em questão. Conforme dados coletados junto ao Conselho, os cinco maiores beneficiários dessa Lei no ano analisado e a proporção das cotas obtidas encontram-se relacionados na tabela a seguir.

¹ PELLEGRINI, J. A. Gastos Tributários: conceitos experiência internacional e o caso do Brasil. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, Outubro /2014 (Texto para Discussão nº 159).
Disponível em: www.senado.leg.br/estudos
Acesso em 06 Set 2016.



Tabela 5 – Maiores beneficiários em 2015 pelas cotas de importação decorrentes da Lei nº 8.010/90.

UF	Entidade	Proporção das Cotas Distribuídas
SP	Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais	6,08 %
RJ	Fundação Coordenação de Projetos, Pesquisas e Estudos Tecnológicos	5,62 %
DF	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico	5,11 %
MG	Fundação de Desenvolvimento da Pesquisa	4,35 %
SP	Fundação Butantan	3,50 %

Fonte: Resposta do CNPq a Solicitação de Auditoria.

A estrutura de controle interno, quanto à garantia de que composição acionária e os critérios objetivos sistematicamente observados na análise dos pleitos para credenciamento ou recredenciamento de empresas estatais para usufruto dos benefícios tributários decorrentes da Lei nº 8.010/90, foi objeto de avaliação na presente auditoria. Além disso, também se buscou avaliar as decisões recentes de credenciamento, com reflexos sobre os atos de gestão de 2015, quanto à existência de análises prévias relativas ao reinvestimento dos eventuais resultados positivos das pleiteantes.

Como um dos resultados do trabalho, não restou evidenciada falha sistêmica na estrutura de controle interno do CNPq relacionado à gestão das renúncias tributárias. Entretanto, houve a identificação de um caso considerado relevante, dado que uma organização beneficiária não aderente a um dos critérios utilizados para classificar as pleiteantes à renúncia foi recredenciada pela Diretoria Executiva (DEX) do Conselho, ao final de 2014, apesar de ter sido informada, com meses de antecedência, pela sua Procuradoria Federal, da potencial desconformidade que se configuraria com o ato, o qual terminou por causar a concessão de cotas de importação em 2015 à empresa cujo estatuto prevê a distribuição de dividendos (critério utilizado para desclassificar outras pleiteantes).

Esse ato de concessão da DEX do CNPq implicou no usufruto de benefício tributário superior a 1,5 milhão de reais em 2015 e a falha pontual na detecção desse problema na estrutura de controle, o qual se mapeado para 2012, data do estatuto da organização beneficiária, pode ter gerado gastos fiscais de dezenas de milhões de reais com a mesma impropriedade. Agrava a situação o fato de que, ao longo de 20 anos, o CNPq ao utilizar de forma distinta o critério de classificação de empresa “sem fins lucrativos” a outras organizações, acabou privando-as do acesso a uma vantagem que poderia lhes trazer maior impacto sobre suas atividades de pesquisa e desenvolvimento científico e tecnológico.

Apesar desse cenário, a Alta Direção do CNPq discordou das evidências documentais apresentadas pela equipe de auditoria, inclusive daquelas provenientes de seus próprios processos físicos. Diante disso e da opção dessa UPC de aguardar posicionamento do Tribunal de contas da União sobre os fatos relatos pelo Controle Interno, inviabilizou-se o aprofundamento em busca de uma solução de contorno para os problemas apresentados.

2.8 Avaliação dos Controles Internos Administrativos

A avaliação dos controles internos do CNPq teve como objeto a identificação e a análise dos riscos de fraude em três de seus macroprocessos: Gestão de Compras e Contratações, Gestão de Transferências Voluntárias, e Elaboração das Demonstrações Contábeis. As avaliações realizadas apontaram fragilidades comuns às três áreas, tais como: insuficiente consideração explícita de esquemas típicos de fraude; baixa sistematização e transparência das atividades de gestão de riscos; e falhas na comunicação de riscos importantes às partes interessadas relevantes, como a Presidência do Conselho.



Em adição às avaliações acima citadas, outra ocorreu de forma transversal às demais: a avaliação quanto à abordagem do tratamento de questões de prevenção e detecção de fraudes no Código de Conduta (ou Código de Ética) do Conselho. O que se verificou foi a inexistência de tal instrumento e de outras instruções que auxiliem os colaboradores do CNPq quanto ao comportamento esperado no âmbito de suas atividades relacionadas às questões de gestão dos riscos de desvios fraudulentos.

Causas preliminares comuns às avaliações realizadas pela equipe de auditoria foram identificadas para serem discutidas e aprofundadas junto aos colaboradores do CNPq, durante a reunião de Busca Conjunta de Soluções. Dentre elas, destacou-se a falta de uma orientação clara da Alta Direção quanto ao tratamento das questões de Integridade. Contudo, tratando de imediato esse possível problema e orientando seu Conselho Diretor e os demais colaboradores da Fundação, o Presidente do CNPq decidiu aderir ao Programa de Fomento à Integridade Pública (Profip), instituído pela Portaria nº 784, de 28 de abril de 2016, mantido pelo Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle.

A adesão realizada pelo Presidente do CNPq representa o primeiro passo para a implantação no âmbito dessa Fundação de um Programa de Integridade que abordará as questões registradas pela equipe de auditoria não apenas no escopo dos três processos analisados, mas de todos os demais processos e estruturas organizacionais da Fundação, fato que merece destaque como uma boa prática adotada pela UPC durante esta auditoria.

2.9 Avaliação dos Controles Internos - Demonstrações Contábeis

De acordo com o estudo *Report to the Nations on Occupational Fraud and Abuse*, de 2016, da *Association of Certified Fraud Examiners* (ACFE), o qual analisou 2410 casos de fraude, entre janeiro de 2014 e outubro de 2015, em 114 diferentes países, identificou-se que os fraudadores, com uma frequência de 16%, concentram-se principalmente na área de contabilidade das organizações, provocando um prejuízo cuja mediana foi de 197 mil dólares. Essa informação indica que de uma forma geral, há um risco relacionado à integridade das atividades desse macroprocesso que necessitam de maior atenção.

Assim, em complemento aos trabalhos realizados junto aos macroprocessos de Gestão de Transferências Voluntárias e de Gestão de Compras e Contratos, a equipe de auditoria buscou avaliar a estrutura de controle interno integrada ao processo de elaboração de demonstrações contábeis do Conselho em seu componente “avaliação de riscos”, especificamente quanto à consideração do potencial de fraude.

Foram encontradas oportunidades de melhorias, similares às encontradas no âmbito dos demais macroprocessos analisados. A insuficiência de abordagem explícita de esquemas de fraude típicos da área contábil durante o desenho dos controles foi identificada. A discussão ocorrida na Reunião de Busca de Soluções, em torno das causas das fragilidades registradas pela equipe de auditoria impulsionaram à decisão, pela Presidência do CNPq, da adesão ao Profip - Programa de Fomento da Integridade Pública do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle - MTFC.

2.10 Avaliação da Desoneração da Folha de Pagamentos

Assim como em relação à Gestão de Pessoal, acertou-se com o TCU a apresentação de um relato das ações empreendidas pelo CNPq em relação às desonerações da folha de pagamento, decorrentes da Lei nº 12.546, de 14 de dezembro de 2011. Contudo, em virtude de relato detalhado já prestado pela UPC em seu Relatório de Gestão sobre o assunto, a equipe de auditoria considerou não haver nada mais a acrescentar.



2.11 Avaliação do Cumprimento das Recomendações da CGU

De acordo com a Portaria CGU nº 500, 08 de março de 2016, um dos marcos da prestação de contas anual é a análise da situação do Plano de Providências Permanente (PPP) da Unidade. Ainda de acordo com esse normativo, os *“aspectos relevantes ainda não tratados, que tenham impacto na gestão deverão ser apresentados ou esclarecidos no relatório de gestão, ou ainda observados na auditoria do exercício objeto da prestação de contas”*.

Diante dessas orientações, a equipe de auditoria buscou avaliar se existem recomendações do Controle Interno pendentes de atendimento que poderiam ter remediado, ao menos parcialmente, as fragilidades encontradas na presente ação de controle.

Por meio da análise ao Sistema Monitor do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle (MTFC), identificou-se, em relação às fragilidades relacionadas à gestão de riscos de fraude, que não havia recomendações sobre os macroprocessos de Gestão de Compras e Contratos e de elaboração de Demonstrações Contábeis. Diferentemente, há duas recomendações pendentes de atendimento relacionadas ao macroprocesso de transferências voluntárias que poderiam ter remediado os problemas encontrados nesta ação de controle caso estivessem atendidas. Contudo, há de se destacar que o não atendimento não implica necessariamente na inércia da UPC. No caso específico, que envolve reposição de recursos humanos, o Conselho vem realizando gestão junto ao MCTI e ao MP.

Além disso, observou-se que apurações de responsabilidade recomendadas pela CGU desde 2012 se encontram pendentes, podendo aumentar o risco de fraudes no CNPq, uma vez que pode levar agentes mal intencionados a racionalizarem que, mesmo que identificados, não serão punidos. Segundo o Guia de Integridade Pública – Orientações para a administração pública federal: direta, autárquica e fundacional - do MTFC, *“Uma atuação mais coercitiva, em alguns casos, é necessária e tem efeito desmotivador para o cometimento de novas irregularidade”*.

Por último, cabe frisar, que no aspecto geral das recomendações presentes no PPP do CNPq, somente 31 das 111 recomendações monitoradas foram atendidas (27,9%).

2.12 Avaliação do Cumprimento das Determinações/Recomendações do TCU

Com o objetivo de avaliar a existência e o atendimento de disposições específicas do Tribunal de Contas da União – TCU para a CGU quanto ao acompanhamento de determinações e recomendações dirigidas ao CNPq, utilizou-se como metodologia a pesquisa no sítio eletrônico do TCU de Acórdãos direcionados à Unidade.

Nos Acórdãos encontrados, no entanto, não constam determinações expressas à CGU para acompanhamento de recomendações ou determinações à referida UPC.



2.13 Avaliação do CGU/PAD

De acordo com a Portaria CGU nº 1.043, de 24 de julho de 2007, em seu art. 1º, as informações relativas a processos disciplinares instaurados nos órgãos e nas entidades do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal devem ser gerenciadas pelo sistema informatizado CGU-PAD, o qual, nos termos do Parágrafo único do art. 2º desse Normativo, é mantido pela Controladoria-Geral da União, nos termos do Decreto nº 5.480, de 30 de junho de 2005.

Visando avaliar se o CNPq está registrando as informações referentes aos procedimentos disciplinares instaurados no sistema CGU-PAD, foram analisadas as informações disponíveis no Relatório de Gestão do exercício de 2015 e a extração de informações sobre processos cadastrados no Sistema CGU-PAD no exercício de 2015.

Da consulta a esse sistema, foram obtidos os seguintes dados de processos cadastrados:

Quadro 3 - Processos administrativos instaurados no âmbito do CNPq.

Ordem	Número do Processo	Data da Instauração	Estado
1	01300.000581/2014-71	03/02/2014	Em curso
2	01300.002525/2014-71	04/07/2014	Em curso
3	01300.000899/2013-71	12/11/2014	Encerrado em 07/12/2014
4	01300.001276/2015-8	13/03/2015	Em curso
5	01300.001329/2015-61	12/06/2015	Encerrado em 12/11/2015
6	01300.003461/2014-26	02/12/2014	Encerado em 21/10/2015
7	252520143	04/07/2014	Em curso
8	7005442008	13/03/2015	Em curso

Fonte: Resposta a SA nº002/201503412.

Confrontando os dados do quadro anterior com a relação de processos que faltavam inserção no CGU-PAD, conforme Relatório de Auditoria Anual de Contas do CNPq do exercício de 2014, verifica-se que dentre os quatro processos instaurados em 2014, apenas o processo 01300.003740/2014-91, instaurado em 02 de dezembro de 2014, permanece sem o seu registro no sistema CGU-PAD. Foi informado pelo gestor que em função de extravio de documentos que eram diretamente relacionados ao objeto desse processo não foi possível instaurar a pretendida sindicância, no entanto, em função disso, foi instaurada sindicância (Processo nº 01300.003461/2014-26) cujo objeto de apuração foi o extravio dos documentos do processo nº 01300.003740/2014-91.

Embora no Relatório de Gestão do CNPq do exercício de 2015 conste o registro das ações adotadas para melhoria da infraestrutura da unidade responsável por realizar os processos de sindicância, na presente auditoria não se identificou a implementação de mecanismos de controle interno que garantam que todos os processos de sindicâncias instaurados sejam cadastrados no sistema CGU-PAD, conforme determina o art. 1º da Portaria CGU nº 1.043, de 24 de julho de 2007.

2.14 Ocorrências com dano ou prejuízo

Entre as análises realizadas pela equipe, não foi constatada ocorrência de dano ao erário.



3. Conclusão

O presente trabalho sobre o CNPq torna-se oportuno não somente pela missão desse Conselho, ou pelas dezenas de milhões de reais envolvidos em suas compras, ou pelas centenas de milhões de reais envolvidos em suas transferências voluntárias. Seria ainda limitado atribuir sua importância ao fato de gerir uma parcela bilionária do orçamento do Programa 2021, pois todas essas afirmações referem-se apenas à sua economicidade, sendo necessário avaliar ainda a eficiência, a eficácia desses gastos e seus efeitos para a sociedade.

Na impossibilidade, pelas restrições de tempo, em avaliar a efetividade desses gastos, buscou-se avaliar a efetividade de sua estrutura de controle interno em relação à consideração do potencial de fraude. A partir das fragilidades identificadas nos macroprocessos analisados, a Alta Direção do CNPq decidiu implantar um programa de integridade para prevenir a ocorrência de ações fraudulentas não apenas no âmbito dos processos analisados, mas na organização inteira, aumentando assim a oportunidade de uma gestão mais eficiente e eficaz, capaz de entregar, de forma ainda mais certa, resultados positivos à sociedade.

Contudo, problemas foram identificados e terão de ser tratados no Plano de Providências Permanente do CNPq a ser monitorado pelo Controle Interno. A esse respeito, cita-se a questão do passivo de convênios com o prazo de análise de prestação de contas expirado, cujos convenientes não recebem ressalvas; e a questão da heterogeneidade de aplicação do critério de “finalidade lucrativa” para usufruto dos benefícios fiscais decorrentes da Lei nº 8.010/90, as quais necessitarão de avanços por parte da UPC.

Assim, 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.

Nome: FABIO ALEXANDRE FRAGA AVILA
Cargo: ANALISTA DE FINANÇAS E CONTROLE

Assinatura:

Nome: JOSE FERNANDO DE FARIA LUCENA DANTAS
Cargo: ANALISTA DE FINANÇAS E CONTROLE

Assinatura:

Nome: RODRIGO NUNES PECLAT
Cargo: ANALISTA DE FINANÇAS E CONTROLE

Assinatura:

Relatório supervisionado e aprovado por:

Coordenador Geral



1 CONTROLES DA GESTÃO

1.1 CONTROLES INTERNOS

1.1.1 Avaliação dos Controles Internos Administrativos

1.1.1.1 INFORMAÇÃO

Ausência de registro de restrição contábil na Declaração do Contador, o que contraria disposições da Macrofunção SIAFI 020315.

Fato

De acordo com o Decreto nº 6.976, de 07 de outubro de 2009, que dispõe sobre o Sistema de Contabilidade Federal, este é composto de um órgão central, representado pela Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda, e de órgãos setoriais, que farão o acompanhamento contábil por meio do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal, nos termos do art. 6º, § 1º. Entre as competências desses setoriais está:

“Art. 8º Compete aos órgãos setoriais do Sistema de Contabilidade Federal:

[...]

“V – realizar a conformidade contábil dos atos e fatos da gestão orçamentária, financeira e patrimonial praticados pelos ordenadores de despesa e responsáveis por bens públicos, à vista dos princípios e normas contábeis aplicadas ao setor público, da tabela de eventos, do plano de contas aplicado ao setor público e da conformidade dos registros de gestão da unidade gestora;

“As definições e os procedimentos relativos ao exercício dessa competência estão estabelecidos no âmbito da Macrofunção 020315 – Conformidade Contábil – do SIAFI. Nesse documento é definido em seu Item 3.2 o conceito de “Seccional de Contabilidade”, as quais são unidades que recebem delegações de competências das setoriais. O CNPq tem uma dessas seccionais”.

Uma das competências das setoriais e das seccionais é o acompanhamento e a orientação das unidades gestoras na regularização de ocorrências contábeis a fim de evitar reincidências e prevenir outras inconsistências ao fim do exercício financeiro. A referida Macrofunção é clara ao explicitar que providências não adotadas para saneamento desses problemas devem ser informadas ao controle interno.

Especificamente para a detecção de quaisquer dessas inconsistências, orienta a Macrofunção 020315 em seu Item 6.1.2 que o ordenador de despesas deve consultar, mensalmente, no SIAFI, a conformidade contábil das unidades gestoras sob sua responsabilidade, por meio da transação “Consulta Conformidade Contábil” – CONCONFCON –, a fim de providenciar a solução, junto às áreas envolvidas, das ocorrências apontadas.

Dessa forma, a equipe de auditoria realizou o teste inicial sobre o SIAFI de executar essa transação, buscando não apenas avaliar a ação do gestor, mas também a qualidade das declarações contábeis do CNPq. Foi verificado que, a consulta realizada com os parâmetros próprios do CNPq não registra inconsistências. No entanto, quando se executa a consulta com os parâmetros próprios do órgão setorial correspondente (MCTI) observa-se a restrição de código 657 – “convênios a aprovar com vigência expirada”.



Sobre a restrição encontrada em suas declarações contábeis, o CNPq manifestou-se da seguinte forma quando indagado pela equipe de auditoria:

“Eslarecimentos: A restrição contábil em questão não foi objeto de identificação por parte da contadora tendo em vista que a mesma não foi refletida através das equações contábeis constantes da transação CONCONTIR onde normalmente as mesmas são visualizadas e sanadas.

Quando o CNPq foi acionado pela Setorial Contábil/MCTI, fato esse que só ocorreu na data de 20.01.2016, a contadora já havia realizado o procedimento de não apontar restrições para o CNPq.

Naquela oportunidade, a Setorial expediu uma comunicação via e-mail, que em atendimento ao item 9.1.2.7 da macrofunção 02.03.18 – Encerramento do Exercício, solicitava justificativa ao CNPq quanto a condição de convênios A APROVAR com vigências expiradas.

Nesse sentido, a contadora acionou a Coordenação de Prestação de Contas COPCO para que a área apresentasse as devidas justificativas junto ao Ministério, o mais urgente possível, face o prazo concedido de 21.01.2016.

As justificativas fornecidas pela área, cujo teor principal consistia no fato de que os convênios estavam na dependência de providências junto às instituições e/ou de análises internas do CNPq o que os impedia de alterar a condição dos instrumentos junto ao SIAFI, foram disponibilizadas ao MCTI.

Independentemente do atendimento acima mencionado, a setorial contábil procedeu ao registro restritivo desse órgão e o fez constar na Declaração do Contador do órgão Superior.

Ressaltamos que efetuaremos o registro da situação e restrição do CNPq para o Mês de abril/2016.”

Apesar da impossibilidade verificada pela equipe de auditoria da área contábil do CNPq quanto à pendência por meio da transação CONCONFCON, a manifestação desse Conselho motivou novos testes uma vez que a unidade de Auditoria Interna dessa Fundação já havia registrado em relatório constatação descrita como “A análise da Prestação de Contas Final de Convênios, por parte da concedente, ultrapassa o prazo regulamentar estabelecido na legislação, mantendo-se a situação de pendência na formalização da adimplência ou inadimplência, com prejuízo para a transparência e visibilidade nos Sistemas Corporativos – SIAFI e SICONV – do Governo Federal”.

Diante disso, por meio de consulta ao SIAFI, como mostra o Quadro a seguir, foi possível verificar entre 2010 a 2014 a reincidência das atribuições de restrições às demonstrações contábeis do CNPq pela setorial do MCTI, principalmente às que se referem a “convênios a comprovar com vigência expirada” e “convênios a aprovar com vigência expirada”.

Quadro 4 – Restrições Contábeis do CNPq entre 2010 e 2014.

Mês/ Exercício	Restrições contábeis registradas pela setorial contábil do MCTI em relação ao órgão 20501	Restrições contábeis registradas pela setorial contábil do CNPq em relação às unidades gestoras integrantes do órgão 20501
12/2010	169 – convênios a comprovar com vigência expirada; 170 – convênios a aprovar com vigência expirada.	Sem restrição.
12/2011	112 – saldos de imóveis esp. Não confere com SpiuNet; 169 – convênios a comprovar com vigência expirada; 170 – convênios a aprovar com vigência expirada.	112 – saldos de imóveis esp. Não confere com SpiuNet; 169 – convênios a comprovar com vigência expirada; 170 – convênios a aprovar com vigência expirada.
12/2012	169 – convênios a comprovar com vigência expirada; 170 – convênios a aprovar com vigência expirada.	Sem restrição.
12/2013	656 – convênios a comprovar com vigência expirada; 657 – convênios a aprovar com vigência expirada; 700 – Falta de reclassificação de despesa de suprimento de fundos.	700 – Falta de reclassificação de despesa de suprimento de fundos.



12/2014	656 – convênios a comprovar com vigência expirada; 657 – convênios a aprovar com vigência expirada.	Sem restrição.
---------	---	----------------

Fonte: SIAFI, Transação CONCONFCON – Consulta Conformidade Contábil.

Não obstante a limitação do CONCONFCON verificada pela equipe de auditoria, observa-se que o risco de emissão de demonstrações contábeis com restrições quanto a convênios em situações a aprovar ou a comprovar com vigência expirada está sendo reiteradamente aceito pelo CNPq. Ressalta-se o registro pela equipe de auditoria da ausência da prática de identificação e análise de riscos contábeis no Conselho. Isso explica em parte o fato de também ter sido informado o foco no uso da transação CONDESAUD (Consulta Desequilíbrio de Equação do Auditor), a qual não reflete a situação dessas transferências.

Em complemento, ressalta-se ainda a disponibilização da informação à equipe de auditoria de que essas restrições encontradas pela setorial do MCTI eram comunicadas pela seccional do CNPq aos setores responsáveis para regularização e, mesmo assim, no que é específico à prestação de contas dos convênios, a situação vem se perpetuando. Embora isso não altere o problema contábil identificado que se restringe à verificação da adequabilidade da documentação emitida por esse Conselho, ele ajuda a compreender a situação geral das transferências voluntárias dessa Fundação.

Em 11/07/2016, por meio do Memo. COFIN 138/2016, de 11/07/2016, o CNPq informou que *“restringindo-nos somente ao aspecto contábil, informamos que essas ocorrências estão sendo monitoradas com foco na regularização. Há que se considerar o fato de que, através de consulta em transação específica do SIAFI, a condição referenciada não era espelhada, situação esta que hoje já está regularizada, alcançando o foco do registro contábil abordado pelos auditores”*.

A situação informada pelo CNPq foi confirmada em consulta realizada no SIAFI, em 11/07/2016, a qual demonstra que desde o mês de abril de 2016 as restrições citadas vêm sendo registradas pelo órgão de contabilidade do CNPq.

1.1.1.2 INFORMAÇÃO

Ausência de um código de conduta que preveja os comportamentos esperados pelo CNPq na prevenção e no tratamento de fraudes.

Fato

De acordo com o *“Guia de Integridade Pública – Orientações para a administração pública federal: direta, autárquica e fundacional”* da Controladoria-Geral da União, um código de ética ou de conduta próprio da organização que respeite os regulamentos já existentes, como, por exemplo, o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal, trazem como vantagem a adaptação desses normativos aos riscos específicos dessas instituições.

Segundo o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC), entre os conteúdos que um código de conduta deve cobrir, está a prevenção e o tratamento de comportamentos fraudulentos. Posicionamento análogo é encontrado na publicação do *Institute of Internal Auditors – “Managing the Business Risk of Fraud: A Practical Guide”* – em que os autores ressaltam o uso desse instrumento pela alta administração de organizações para prover transparência do seu apoio à gestão dos riscos de fraude.

Visando avaliar a existência de norma de conduta formalizada no CNPq que esclareça os comportamentos esperados para prevenção e tratamento de fraudes, bem como, avaliar como a adesão a essa norma é mensurada, realizou-se, inicialmente, consulta ao sítio eletrônico da UPC, na seção



específica dedicada à sua Comissão de Ética, em que se verificou a inexistência de um código comportamental específico para os colaboradores dessa Fundação.

Para minimizar o risco de conclusões equivocadas sobre o assunto, a equipe de auditoria procedeu a análise documental de atas de reuniões do Comitê de Ética do CNPq no exercício de 2015 e, como resultado, foi encontrada minuta de resposta a ser encaminhada à Comissão de Ética Pública, instância responsável pela coordenação, avaliação e supervisão do Sistema de Ética Pública do Poder Executivo Federal, confirmando a ausência do código de conduta dessa Fundação.

Testes complementares sobre o sítio eletrônico citado e as atas de reunião da Comissão de Ética do CNPq foram realizados a fim de identificar normas dispersas ou iniciativas de desenvolvimento de um código de conduta para o CNPq, mas as verificações realizadas não mostraram resultados positivos nesse sentido. Cabe ressaltar que o primeiro princípio do COSO 2013 “*Controle Interno – Estrutura Integrada*” diz respeito à demonstração pela organização de comprometimento com integridade e valores éticos, princípio este que geralmente é materializado por meio desse código.

Especificamente no âmbito de um programa de integridade, a edição desse código ajuda a esclarecer os comportamentos esperados pela Alta Direção da organização, considerando os elementos específicos ao seu contexto, para prevenir e detectar fraudes. Como exemplo, é importante registrar que a equipe de auditoria detectou situação em que colaborador responsável por macroprocesso relevante do CNPq desconhece a existência de procedimento a adotar diante da ocorrência de situações de desvio de conduta na sua área.

Diante das oportunidades de melhoria apresentadas pela equipe de auditoria no Relatório Preliminar, o Presidente do CNPq, durante a reunião de Busca Conjunta de Soluções, tratou não apenas de orientar os Diretores e os Coordenadores desse Conselho quanto à importância de evoluir nas questões de gestão de riscos de fraude, como também solicitou imediata adesão da Fundação ao Programa de Fomento à Integridade Pública (Profip) do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle (MTFC), instituído pela Portaria nº 784, de 28 de abril de 2016. Formalmente, esse pedido foi encaminhado pelo CNPq por meio do Ofício PR. 0393/16, de 02 de agosto de 2016, o qual apresenta a seguinte manifestação:

“Considerando os resultados preliminares de auditoria, com foco na gestão de riscos e fraudes, bem como a recente publicação da Instrução Normativa Conjunta MPOG/CGU nº 1, que trata da gestão de riscos de forma mais ampla, é interesse deste Conselho aderir ao PROFIP, de modo a poder contar com a parceria dessa pasta ministerial na construção do Plano de Integridade do CNPq. Sendo assim, encaminho anexo, o Termo de Adesão ao PROFIP, devidamente assinado, momento em que coloco esta instituição à disposição para o planejamento dos trabalhos necessários à construção de nosso Plano de Integridade.”

Mais do que uma simples melhoria da gestão de riscos de fraude, o Presidente do CNPq, por meio da adesão ao Profip, comprometeu-se de forma clara e transparente para todos os colaboradores desse Conselho em estabelecer, com auxílio do MTFC, um Programa de Integridade completo baseado em quatro eixos:

1. comprometimento e apoio da Alta Direção;
2. instância responsável pelo Plano de Integridade;
3. análise de riscos;
4. monitoramento contínuo.

Assim, dado o compromisso assumido pelo CNPq de implementação do Profip, o qual exigirá a elaboração de um Plano de Integridade abrangendo não apenas oportunidades de melhoria em sua gestão de riscos, mas também em seus demais macroprocessos relacionados à prevenção e à detecção de fraudes, a equipe de auditoria entende que no momento não é necessária a elaboração de



recomendações para sanar os fatos apontados, uma vez que um trabalho muito mais completo será realizado sobre esse Conselho.

No entanto, entende-se que a Fundação deve, mesmo antes do início de seus trabalhos no âmbito do Profip, buscar medidas, ainda que temporárias, que a ajudem identificar e analisar os riscos de integridade a que está exposta, evitando possíveis impactos negativos decorrentes da exploração dessas fragilidades.

1.1.1.3 INFORMAÇÃO

Insuficiente consideração do potencial de fraude na gestão dos riscos contábeis do CNPq.

Fato

De acordo com a Resolução Conselho Federal de Contabilidade – CFC nº 1.135, de 21 de novembro de 2008, o controle interno sob enfoque contábil tem como uma de suas finalidades prevenir a ocorrência de fraudes. Para isso, esse controle deve ser estruturado em cinco componentes, dentre os quais o de mapeamento e avaliação de riscos, que tem como função subsidiar a decisão gerencial de tratamento dessas incertezas por meio de procedimentos de controle.

Buscando obter uma visão geral sobre a forma como o CNPq realiza a gestão dos riscos contábeis, a equipe de auditoria procedeu consulta aos gestores do Conselho, os quais responderam que esse processo de gerenciamento não está formalizado. A esse respeito, não obstante as especificidades do CNPq, é importante considerar que mesmo adotando uma abordagem mais flexível, baseada em princípios, como os estabelecidos no âmbito da ABNT ISO NBR 31000:2009, norma técnica brasileira sobre o assunto em questão, a influência positiva sobre a eficácia de se ter uma gestão sistemática, estruturada e oportuna é reconhecida.

A manifestação inicial do gestor quanto ao tratamento dos riscos contábeis, segue enumerando um conjunto de ações adotadas refletindo a existência de uma gestão de riscos. Nessa exposição, são citados:

1. rotina de acompanhamento anual dos registros existentes no SPIUnet;
2. cruzamento de informações da área contábil com as da área patrimonial;
3. identificação de inconsistências em equações específicas do SIAFI por meio da transação CONCONTIR;
4. informatização do fluxo de pagamento de solicitações em meio físico por meio do sistema CONFIO;
5. conciliações bancárias de contas no exterior frente aos registros que constam nos extratos bancários disponibilizados pelo Banco do Brasil-agência Miami/EUA;
6. participação de área contábil do CNPq em treinamentos conduzidos pelo Tesouro Nacional quando há alterações significativas em procedimentos do SIAFI.

Entretanto, o fato da gestão de riscos existir não implica de forma imediata na sua eficácia. Nesta esteira, observou-se que apesar das ações acima terem sido informadas, há um elemento em comum entre elas: os riscos que motivaram a sua adoção não foram em nenhum momento explicitados para a equipe de auditoria. A insuficiente abordagem da incerteza é pela Norma Técnica (ABNT ISO NBR 31000:2009) referida como um fator que tende a diminuir a eficácia dessa estrutura de gestão.

Somente por essa manifestação inicial da gestão do CNPq seria inviável concluir a respeito da integração da consideração do potencial de fraude na avaliação de riscos contábeis realizados pelo Conselho, dada a possibilidade desses riscos estarem sendo geridos pelos gestores, mas não terem sido



explicitamente informados à equipe de auditoria. A fim de evitar essa hipótese, realizou-se entrevista com os gestores da Coordenação de Gestão Orçamentária e Financeira do CNPq nos dias 16 e 17 de junho de 2016, a fim de verificar, entre outros detalhes, se as tipologias de fraude estabelecidas na NBC T 11 – IT – 03, de 22 de fevereiro de 1999, são consideradas por essa Organização. A resposta foi negativa.

A tipologia em questão, engloba os seguintes tipos de fraude:

1. manipulação, falsificação ou alteração de registros ou documentos, de modo a modificar os registros de ativos, passivos e resultados;
2. apropriação indébita de ativos;
3. supressão ou omissão de transações nos registros contábeis;
4. registro de transações sem comprovação; e
5. aplicação de práticas contábeis indevidas.

Segundo os entrevistados, não há uma consideração explícita dessa tipologia, como também não há a prática de levantamento e análise de riscos contábeis no Conselho. Agrava a situação, de acordo com o “*Guidance for Smaller Public Companies Reporting on Internal Control over Financial Reporting*”, a declaração de que a Presidência do CNPq não é parte desse processo, uma vez que na ausência de um conselho de administração e um comitê de auditoria nessa entidade, a Presidência seria a mais alta estrutura de governança da Organização que poderia monitorar tais riscos. Essas manifestações do CNPq – tanto a inicial quanto a obtida por meio de entrevista com a gestora da área contábil – evidenciam quanto ao processo de elaboração de demonstrações contábeis que:

1. a gestão de riscos não é parte integral desse processo;
2. a gestão de riscos não aborda explicitamente as incertezas;
3. a gestão de riscos não é sistemática ou estruturada;
4. a gestão de riscos não é transparente e inclusiva;
5. em complemento, tipologias de fraudes contábeis não são consideradas nas análises de riscos realizadas pelo CNPq.

Destaca-se a consciência do entrevistado quanto à limitação dos controles em relação a um eventual conluio entre as áreas para serem realizados atos fraudulentos. De acordo com a informação coletada, um agente para não ser descoberto, ao tentar fraudar a execução da despesa, dependeria de agir em conjunto com as áreas orçamentária, financeira e contábil. Contudo, não foi esclarecido junto à equipe de auditoria, como essas oportunidades são avaliadas, ou mesmo identificadas. Entretanto, parece não ser razoável concluir que o CNPq considera oportunidades de fraude, mas não considera as tipologias relacionadas. Assim, parece ser mais lógico concluir que embora haja a conscientização da possibilidade da execução de esquemas de fraude aproveitando oportunidades existentes, eles não são adequadamente considerados pela área contábil.

A manifestação da UPC em relação aos fatos apontados pela Equipe ocorreu por meio do MEMO COFIN nº 138/2016, de 5 de julho de 2016.

Entendeu a equipe que a UPC em sua manifestação apresenta um conjunto de argumentos que, de acordo com sua análise, reduzem drasticamente a possibilidade de fraudes no CNPq. Entretanto, voltando às conclusões apresentadas pela equipe de auditoria, não foram apresentadas evidências de que:

1. a gestão de riscos aborda explicitamente as incertezas;
2. a gestão de riscos seja sistemática ou estruturada;
3. a gestão de riscos seja transparente e inclusiva;
4. tipologias de fraudes contábeis sejam frequentemente consideradas nas análises de riscos realizadas pelo CNPq.



As argumentações encaminhadas pelo Conselho trazem à discussão, apesar dessas deficiências, a apresentação ou não da gestão de riscos como parte integral do processo de elaboração de demonstrações contábeis. Contudo, assumir essa hipótese como verdadeira traz como consequência a existência de identificação e análise de riscos integrada à produção desses demonstrativos. Entretanto, a UPC, até o presente momento, não apresentou nenhuma listagem ou avaliação das incertezas à equipe de auditoria.

E ressalte-se: não há processo de trabalho citado na argumentação da UPC que não esteja exposto a riscos de fraude. É uma consideração da ABNT ISO NBR 31000:2009 que não se pode ignorar. Eles podem ser reduzidos a níveis muito baixos ou até mesmo evitados; contudo, nunca deixarão de existir. Apesar dessa exposição, o gestor, em sua manifestação, não somente deixou de apresentar os riscos aos quais a área está submetida, como também informou que o conjunto de atividades de controle descritas reduzem drasticamente a exposição do Conselho.

Por fim, é atribuído um entendimento equivocado à equipe de auditoria quanto à questão da identificação de conscientização dos entrevistados do Conselho a respeito da possibilidade de sobreposição dos controles do CNPq por um conluio entre seus colaboradores. Uma vez que o “*Controle Interno – Estrutura Integrada*” do COSO apresenta esse tipo de associação entre agentes como uma limitação da estrutura de controle interno de qualquer organização, a existência desse conhecimento na UPC é positiva. Insistir em não reconhecer essa possibilidade, por mais informatização ou formalização de processos que exista na organização, é que, pelo referencial citado, não é desejável.

Porém, diante das oportunidades de melhoria apresentadas pela equipe de auditoria no Relatório Preliminar, o Presidente do CNPq, durante a reunião de Busca Conjunta de Soluções, tratou não apenas de orientar os Diretores e os Coordenadores desse Conselho quanto à importância de evoluir nas questões de gestão de riscos de fraude, como também solicitou imediata adesão da Fundação ao Programa de Fomento à Integridade Pública (Profip) do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle (MTFC), instituído pela Portaria nº 784, de 28 de abril de 2016. Formalmente, esse pedido foi encaminhado pelo CNPq por meio do Ofício PR. 0393/16, de 02 de agosto de 2016, em que apresenta a seguinte manifestação:

“Considerando os resultados preliminares de auditoria, com foco na gestão de riscos e fraudes, bem como a recente publicação da Instrução Normativa Conjunta MPOG/CGU nº 1, que trata da gestão de riscos de forma mais ampla, é interesse deste Conselho aderir ao PROFIP, de modo a poder contar com a parceria dessa pasta ministerial na construção do Plano de Integridade do CNPq.”

Sendo assim, encaminho anexo, o Termo de Adesão ao PROFIP, devidamente assinado, momento em que coloco esta instituição à disposição para o planejamento dos trabalhos necessários à construção de nosso Plano de Integridade.”

Mais do que uma simples melhoria da gestão de riscos de fraude, o Presidente do CNPq, por meio da adesão ao Profip, comprometeu-se de forma clara e transparente para todos os colaboradores do Conselho em estabelecer, com auxílio do MTFC, um Programa de Integridade completo baseado em quatro eixos:

1. comprometimento e apoio da Alta Direção;
2. instância responsável pelo Plano de Integridade;
3. análise de riscos;
4. monitoramento contínuo.

Assim, dado o compromisso assumido pelo CNPq de implementação do Profip, o qual exigirá a elaboração de um Plano de Integridade abrangendo não apenas oportunidades de melhoria em sua gestão de riscos, mas também nos demais macroprocessos relacionados à prevenção e à detecção de fraudes, a equipe de auditoria entende que no momento não é necessária a elaboração de



recomendações para sanar os fatos apontados, uma vez que um trabalho muito mais completo será realizado sobre o Conselho.

No entanto, entende-se que a Fundação deve, mesmo antes do início de seus trabalhos no âmbito do Profip, buscar medidas, ainda que temporárias, que a ajudem identificar e analisar os riscos de integridade a que está exposta, evitando possíveis impactos negativos decorrentes da exploração dessas fragilidades.

1.1.2 AUDITORIA DE PROCESSOS DE CONTAS

1.1.2.1 INFORMAÇÃO

Relacionamento entre o não atendimento das recomendações da CGU, as oportunidades de melhoria identificadas neste relatório e o aumento do risco de fraudes no CNPq.

Fato

Visando avaliar se as recomendações da CGU pendentes de atendimento pelo CNPq poderiam contribuir para prevenir as constatações registradas no presente relatório, verificou-se que existem 80 recomendações expedidas por este Órgão de Controle Interno ao CNPq pendentes de atendimento, o que corresponde a 72% do universo de recomendações expedidas pela CGU à UPC. A tabela a seguir apresenta esta informação por área responsável pelo seu atendimento.

Tabela 6 - Recomendações por área responsável pelo atendimento.

Área de destino da recomendação	Quantidade
LICITAÇÕES E CONTRATAÇÕES	16
TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO	37
GESTÃO	22
TRANSFERÊNCIAS	5
TOTAL	80

Fonte: Consulta ao sistema Monitor realizada em 10/05/2016.

Em relação ao macroprocesso de “Gestão de Compras e Contratações”, cuja gestão de riscos foi avaliada nesta ação de controle quanto à consideração do potencial de fraude, observa-se, segundo o Quadro anterior, a existência de 16 recomendações pendentes de atendimento. O exame do conteúdo dessas recomendações revela a predominância da sugestão de adoção pelo Conselho de atividades de controle relacionadas aos riscos de um planejamento de licitação insuficientemente claro e embasado (tipologia chamada ao longo deste relatório de “Projeto Mágico”) e de restrição de editais.

Entretanto, embora esses trabalhos anteriores da CGU possam servir de insumos para a identificação e análise de riscos relacionados ao macroprocesso em questão, é importante ressaltar que nenhuma das 16 recomendações faz menção especificamente ao componente “avaliação de riscos” da estrutura de controle do CNPq. Dessa forma, entende-se que o atendimento desse conjunto de recomendações pelo Conselho, ainda que pudesse ser mapeado para eventos passados identificados pela Controladoria, não garantiria de imediato que as deficiências encontradas neste componente de controle fossem registradas no presente relatório.

Exame análogo foi realizado sobre as recomendações relativas ao macroprocesso de Transferências Voluntárias desse Conselho. Nenhuma das recomendações diz respeito à “avaliação de riscos” da estrutura de controle interno do CNPq, ou ainda tem como objeto o procedimento de análise da prestação de contas apresentada pelos convenientes. Porém, diferentemente do que ocorreu na análise sobre a área de compras, identifica-se a existência de duas recomendações da CGU, até então não atendidas por essa Fundação, cuja atual situação, segundo jurisprudência do Tribunal de Contas



da União, contribui de forma decisiva para as constatações registradas neste relatório nos seguintes termos:

“Entre as condições para celebração de transferências voluntárias deve constar a existência de setor específico no órgão concedente com atribuições definidas para gestão (celebração, execução e prestação de contas) dos ajustes celebrados com a União, com lotação de, ao menos, um servidor efetivo”.

Para tratamento desse problema, duas recomendações foram encaminhadas pela CGU ao CNPq em 29 de maio de 2012, quais sejam:

“Que o CNPq realize estudo para verificar as necessidades de pessoal, com as correspondentes qualificações e capacitações, como também de estrutura física e equipamentos para garantir a adequação das áreas técnica e financeira de acompanhamento de transferências voluntárias às necessidades do CNPq”

“Que o CNPq, com base na recomendação anterior, estruture suas áreas técnica e financeira responsáveis pelo acompanhamento de transferências voluntárias ou apresente cronograma para concluir essa estruturação”.

Em entrevista realizada com os gestores das coordenações que realizam atualmente a celebração, acompanhamento e avaliação das prestações de contas, identificou-se que a ausência de designação dos fiscais para acompanhamento das transferências compete à Diretoria Executiva (DEX) do CNPq, e que foram encaminhados a esse colegiado documentos contextualizando a demanda

Apesar dessas demandas, a Diretoria Executiva do CNPq formalizou planos de fiscalização das transferências voluntárias do CNPq apenas para os anos de 2013 e 2014. Não houve a formalização de documento para os últimos dois exercícios. A ausência destes planos e de área específica do CNPq com atribuições definidas para a gestão das transferências, compreendendo as etapas de celebração, execução e avaliação da prestação de contas, é um fator de aumento dos riscos de fraudes na celebração e acompanhamento das transferências.

Diante da situação identificada na UPC e das recomendações pendentes de atendimento, entende-se que a insuficiência de ações por parte da gestão do CNPq no sentido de desenvolver os recursos de transferências voluntárias da Unidade envolvidos com a gestão de seus riscos, especialmente no que diz respeito aos de fraude, contribuiu para que a equipe de auditoria tenha registrado as demais constatações sobre gerenciamento de convênios no âmbito dessa Fundação.

Em complemento a essas recomendações, destacam-se ainda aquelas que a equipe de auditoria da CGU solicitou atuação do CNPq no sentido de responsabilização dos atos constatados e que ainda se encontram pendentes de providências do gestor. O Quadro a seguir apresenta esse conjunto:

Quadro 5 - Recomendações referente a responsabilização de agentes.

Número	Data de Envio	Recomendação
128581	05/08/2013	Que o CNPq realize em até 180 dias nova licitação de serviço de gestão e operação de Call Center para substituir o Contrato nº 19/2012 junto à Inova Comunicações e Sistemas LTDA, cujo objeto foi adjudicado sem a devida comprovação da qualificação técnica desta empresa, nos moldes do Edital nº 26/2011. Além disso, com base no art. 143 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, que o CNPq apure imediatamente a responsabilidade por essa adjudicação indevida.
128547	05/08/2013	Que o CNPq, com base no art. 143 da Lei nº 8.112 de 11 de dezembro de 1990, apure imediatamente a responsabilidade pela não incorporação de requisitos de acessibilidade no ciclo de desenvolvimento de seus sistemas de informação construídos após a vigência da Portaria nº 3 da SLTI/MP, de 07.05.2007, a qual traz a obrigatoriedade de aderência ao e-MAG.
153349	15/10/2015	Que a Diretoria Executiva do CNPq, com base no art. 18, alínea IV, da Portaria CNPq nº 816, de 17 de dezembro de 2002, realize avaliação quanto à responsabilidade de diferentes áreas dessa Fundação pela ausência de identificação de eventuais inconsistências a serem levantadas pelo Diretor de Administração dessa Entidade relativas ao total de horas da jornada de trabalho



Número	Data de Envio	Recomendação
		dos seus servidores e a jornada de trabalho informada por eles por meio do sistema de controle de frequência do CNPq.
153350	15/10/2015	Que a Comissão de Ética do CNPq, com base no art. 7º, inciso II, alínea c, e nas informações levantadas pelo Diretor de Administração, apure as condutas dos servidores que tenham aproveitado o desenho em vigor no exercício de 2014 do sistema de controle de frequência do CNPq para informarem uma jornada de trabalho maior do que a realmente trabalhada, contrariando, entre outros, o inciso XIV, alíneas c e l do anexo do Decreto nº 1.171, de 22 de junho de 1994.

Fonte: Consulta ao sistema Monitor em 10/05/2016.

De acordo com o “Guia de Integridade de Pública – Orientações para a administração pública direta, autárquica e fundacional” da CGU, tem-se que:

“Além de instituir mecanismos preventivos que visem a preservar a integridade pública, as organizações também devem ser capazes de identificar violações. Uma atuação mais coercitiva, em alguns casos, é necessária e tem efeito desmotivador para o cometimento de novas irregularidades”

Dessa forma, pode-se concluir que a pendência ou o não atendimento dessas recomendações traz como consequência a perda da oportunidade de desmotivar a ocorrência de irregularidades. Especificamente quanto ao triângulo de fraude, composto pela pressão (ou incentivo), racionalização e oportunidade que ao interagirem levam um indivíduo ao cometimento de atividade fraudulenta, pode-se dizer que a ausência de responsabilização contribui para que um agente racionalize que sairá impune caso seus atos sejam identificados, aumentando assim o risco desses desvios no CNPq.

Além disso, mesmo em casos como o da área de Compras, em que CGU não analisou sua gestão de riscos, mas emitiu recomendações a partir de eventos e riscos especificamente encontrados, o não atendimento das recomendações permite que um agente com más intenções explore as fragilidades dos controles internos já relatadas e publicadas até mesmo na rede mundial de computadores (internet) para projetar e executar esquemas de fraude no CNPq. Assim, a morosidade nesse atendimento também é um fator que aumenta o risco de atividades fraudulentas no CNPq.

Há ainda recomendações pendentes de atendimento concentradas nas áreas de Tecnologia da Informação e Gestão que juntas correspondem a 69% das recomendações não atendidas no âmbito do Conselho. Contudo, como a presente ação de controle concentrou suas análises sobre os temas “Licitações e Contratações” e “Transferências Voluntárias”, as demais temáticas foram excluídas do escopo deste registro uma vez que suas externalidades sobre os objetos em análise também estariam em algum grau refletidas no plano permanente de providência desses macroprocessos. Assim, opta por restringir a avaliação a esses dois assuntos.

Concluindo, embora os trabalhos recentes da CGU não tenham analisado especificamente seu componente “avaliação de riscos” da estrutura de controle interno do CNPq, identifica-se ao menos uma recomendação sobre a área de Transferências Voluntárias que, caso fosse atendida, poderia ter contribuído decisivamente para a prevenção das constatações deste Relatório. Apesar disso, entende-se que as pendências de atendimento de algumas das recomendações da Controladoria contribuem para aumentar a exposição do CNPq à ocorrência de futuras tentativas de fraude.



2 GESTÃO FINANCEIRA

2.1 ANÁLISE DA EXECUÇÃO

2.1.1 ANÁLISE DA GESTÃO FISCAL RESPONSÁVEL

2.1.1.1 CONSTATAÇÃO

Sobreposição da estrutura de controle interno pela Diretoria Executiva do CNPq permitindo o usufruto de benefícios tributários superiores a 1,5 milhão a entidade que distribui dividendos lucrativos.

Fato

De acordo com os Demonstrativos dos Gastos Tributários (DGT) relativos ao ano de 2016 da Receita Federal do Brasil, a projeção das renúncias fiscais decorrentes da Lei 8.010, de 29 de março de 1990, para o exercício de 2016 ultrapassa 600 milhões de reais, proporcionando ao CNPq, a cientistas, a pesquisadores e a entidades sem fins lucrativos ativas em C,T&I a economia desses recursos em aquisições de máquinas e equipamentos para pesquisa científica e tecnológica.

A equipe de auditoria realizou um conjunto de testes visando emitir opinião acerca das atividades de controle integradas ao macroprocesso de Gestão das Renúncias Tributárias do CNPq, que almejam proporcionar razoável garantia de que as entidades beneficiadas pela referida Lei são, de fato, organizações sem fins lucrativos.

Primeiramente, consultou-se a gestão da UPC com a finalidade de compreender as bases normativas do macroprocesso em questão. Foi identificada a existência da Resolução Normativa CNPq nº 007, de 27 de março de 2012, a qual se destina especificamente ao credenciamento de entidades e à importação de bens destinados à pesquisa científica e tecnológica. Nesse documento é estabelecido um conjunto de exigências que as pleiteantes devem satisfazer. Antes do vigor dessa Resolução, de acordo com a documentação enviada pelo gestor, houve outras normas, também do CNPq, que buscaram garantir que as candidatas ao usufruto do benefício da Lei 8.010 sempre apresentassem um conjunto mínimo de documentos necessários para a análise.

A simples análise documental dos normativos existentes traria o risco de que na prática esses controles não estivessem sendo aplicados. A fim de tratar esse risco, a equipe de auditoria realizou inspeção física no CNPq e obteve arquivo eletrônico com o registro de 1.079 organizações, das quais cerca de 450 encontram-se atualmente credenciadas. Uma amostra dessas entidades foi separada para análise tomando como critérios a relevância para a auditoria em questão. De acordo com a Instrução Normativa SFC/MF nº 01, esse conceito pode ser definido da seguinte forma:

“3. A relevância significa a importância relativa ou papel desempenhado por uma determinada questão, situação ou unidade, existentes em um dado contexto.”

A amostra constituída pela equipe de auditoria é apresentada no quadro a seguir. A relevância de seus elementos é compreendida basicamente pela presença da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) e do Instituto de Pesquisas Tecnológicas do Estado de São Paulo SA (IPT). No exercício de 2014, ambos foram objeto de análises desfavoráveis, contrárias à revalidação de seu credenciamento, oriundas da Procuradoria-Federal junto ao CNPq (PF/CNPq) e da Auditoria Interna do CNPq (esta última unidade somente quanto ao IPT). Contudo, decisão da Diretoria Executiva (DEX) da UPC optou pela concessão do usufruto de benefício tributário a essas entidades. Assim, buscou-se um conjunto de empresas estatais, associações e sociedades para verificar como os controles relatados pelo CNPq em seus normativos se comportaram.



Quadro 6 - Amostra de entidades selecionadas para análise pela equipe de auditoria.

Razão Social	CNPJ
Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária	00.348.003/0001-10
Empresa de Pesquisa Agropecuária do Rio Grande do Norte	08.510.158/0001-13
Empresa de Agropecuária de Minas Gerais	17.138.140/0001-23
Instituto de Pesquisas Tecnológicas do Estado de São Paulo SA	60.633.674/0001-55
Centro de Inovações CSEM Brasil	08.663.733/0001-18
Parque de Desenvolvimento Tecnológico S/C	04.089.290/0001-42
L.A Falcão Bauer Centro Tecnológico de Controle de Qualidade Ltda.	53.020.152/0001-12
Centro de Tecnologia Canavieira SA	06.981.381/0001-13

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria

Inicialmente, cabe salientar que todos os processos analisados mostram uniformidade na aplicação dos requisitos de verificação do CNPq. Seja na aderência ou não a diretrizes da RN CNPq nº 007/2012, como a exigência de metas e resultados já alcançados, presente no item 1.2, alínea f, de seu normativo, a qual não é sistematicamente verificada pelos analistas do Conselho em relação à amostra. Especificamente em relação à análise quanto aos fins lucrativos dos pleiteantes, a principal fonte utilizada pela equipe técnica do Conselho é o estatuto enviado pelos requerentes. Uma prática que poderia auxiliar a UPC, muito embora não conste no referido normativo, seria a análise das demonstrações contábeis das candidatas, como a mutação do patrimônio líquido. Porém, tal avaliação por parte da UPC não foi identificada pela equipe de auditoria.

Cabe complementar que, embora não esteja formalizado, como bem explicita a Procuradoria Federal junto ao CNPq – PF/CNPq em seus pareceres, o Conselho associa ao conceito de finalidade lucrativa o ato de distribuir dividendos. Isso acontece em diversos elementos da amostra e fica claro em um fora dela – O Hospital das Clínicas de Porto Alegre – HCPA – o qual só conseguiu credenciamento após parecer mostrando não haver distribuição de dividendos.

Se os itens verificados em cada processo da amostra apresentaram uniformidade, o mesmo não pode ser afirmado das conclusões a respeito deles. De uma forma resumida, tivemos:

1. o parecer que indeferiu o pedido de usufruto da Empresa de Pesquisa Agropecuária do Rio Grande do Norte, a qual distribuía 25% dos seus dividendos, sob alegação de que se tratava de empresa pública com finalidade lucrativa. A propósito, à época a empresa garantia ao Estado do Rio Grande do Norte a maior parte de suas ações;
2. o parecer que indeferiu o pedido de usufruto da Empresa de Pesquisa Agropecuária de Minas Gerais, cujo capital social era à época 99,99% pertencente ao Estado de Minas Gerais, sob argumentação de que “empresas públicas e as sociedades de economia mista não poderão gozar de privilégios fiscais não extensivos às do setor privado”;
3. a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária - empresa pública brasileira - a qual pelo Decreto nº 7.766, art. 33, reserva, no mínimo, 25% do resultado do exercício para o pagamento de dividendos, teve seu credenciamento revalidado pela Diretoria Executiva do CNPq.

Além disso, verificou-se a insuficiência dos controles estabelecidos no âmbito do CNPq para garantir que as credenciadas estejam reinvestindo eventuais resultados positivos em suas próprias atividades. Embora isso seja trivial no caso de entidades que não distribuem dividendos, para credenciadas que distribuem, como o caso da Embrapa, é possível que um resultado positivo seja direcionado para outra atividade, ainda que de sua controladora – a União, mas que não esteja necessariamente relacionada às do objeto dessa empresa.

A revalidação da Embrapa pelo DEX contradizendo a própria jurisprudência do CNPq e o parecer da Procuradoria-Federal, além da insuficiente análise do reinvestimento dos resultados dessa empresa, criou uma situação no exercício de 2015 que trouxe à Coordenação de Credenciamento à Importação e Incentivo Fiscal da UPC a possibilidade de conceder, com o aval de uma das mais altas instâncias de governança do CNPq, cota de importação, ao longo do ano analisado, que somaram,



segundo a Embrapa, o valor de R\$ 1.526.927,29 em benefícios fiscais, ainda que contrariando o disposto na Lei nº 8.010, art. 1º, § 2º, o qual, durante o exercício de 2015 estabelecia:

“§ 2o O disposto neste artigo aplica-se somente às importações realizadas pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq, por cientistas, pesquisadores e entidades sem fins lucrativos ativas no fomento, na coordenação ou na execução de programas de pesquisa científica e tecnológica ou de ensino, devidamente credenciados pelo CNPq”

A partir de 16 de março de 2016, a Medida Provisória nº 718 incorporou no parágrafo acima transcrito as “*Instituições Científica, Tecnológica e de Inovação – ICT*”, caracterizadas na Lei nº 13.243, de 11 de janeiro de 2016, como:

“[...] órgão ou entidade da administração pública direta ou indireta ou pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos legalmente constituída sob as leis brasileiras, com sede e foro no País, que inclua em sua missão institucional ou em seu objetivo social ou estatutário a pesquisa básica ou aplicada de caráter científico ou tecnológico ou o desenvolvimento de novos produtos, serviços ou processos”.

Assim, a partir de 16 de março deste ano, não há óbices ao credenciamento, num exame fora do escopo da atual auditoria, da empresa em questão. Mas, nos termos da legislação em vigor antes desta data, a decisão de revalidação tomada pelo DEX não pode ser considerada como adequada, baseando-se nos elementos identificados durante a presente ação de controle.

Do exposto, conclui-se que existem controles internos estabelecidos e aplicados para análise das pleiteantes à renúncia fiscal decorrente da Lei 8.010 e que, no caso do CNPq, esses controles apresentam bons resultados na identificação de entidades com fins lucrativos que não deveriam ser objeto de credenciamento nos termos da referida lei, embora tenham potencial de serem melhorados. No caso específico da revalidação da Embrapa, o que houve não pode ser atribuído ao sistema de controle e sim à sobreposição deles pela Diretoria Executiva desse Conselho, a qual, apesar das informações apresentadas pela sua PF/CNPq, não trouxe elementos capazes de justificar o porquê de credenciar novamente essa empresa. No caso do IPT, apesar do posicionamento contrário da Procuradoria, a DEX baseou sua decisão, ainda que indiretamente, na lei que constituiu o Instituto (Lei nº 896, de 17 de dezembro de 1975) para concluir que os resultados positivos desta entidade seriam reinvestidos.

Causa

Conforme Memória da 36ª Reunião da Diretoria Executiva (DEX) do CNPq de 2014, realizada no dia 18 de dezembro de 2014, com presença do Presidente, Vice-Presidente e dos Diretores do CNPq (Diretor da DEHS encontrava-se ausente, tendo participado seu substituto), composição prevista no art. 15 da Portaria CNPq nº 816, de 17 de dezembro de 2002, decidiu-se pelo credenciamento da Embrapa, nos seguintes termos:

“23. Autorizar o credenciamento do Instituto de Pesquisas Tecnológicas (IPT) e da Empresa de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) para realizarem importações de bens destinados à pesquisa científica e tecnológica, conforme disposto na Lei nº 8.010, de 29 de março de 1990, considerando, no caso do IPT, que na composição acionária mais de 99,99% pertence ao Estado de São Paulo e o restante a empresas públicas do Estado de São Paulo e ao Ministério da Fazenda, e que no caso da Embrapa o capital social pertence integralmente à União, não havendo, portanto, possibilidade de apropriação privada de eventuais lucros obtidos por essas instituições. Adicionalmente, conforme demonstrado nos relatórios de atividades apresentados ao CNPq, o IPT e a Embrapa são instituições com forte atuação em pesquisa científica e tecnológica, contribuindo ativamente para o avanço da produção em CT&I no Brasil, e a inclusão de ambas as instituições no credenciamento realizado pelo CNPq contribui para o desenvolvimento científico e tecnológico do país, cumprindo os preceitos da Lei nº 8.010/90”



Conforme transcrito, concedeu-se um credenciamento à Embrapa, sob uma argumentação de que ela contribuiria fortemente em CT&I, minimizando-se a jurisprudência do CNPq que tratou ao longo de anos empresas similares, inclusive do setor agropecuário como a EPAMIG e a EMPARN, de forma diferente.

Assim, a decisão do DEX, ao final de 2014, foi a principal causa para as concessões de cotas de importação em 2015 que, segundo a Embrapa, levaram ao usufruto de mais de 1,5 milhão de reais de benefícios tributários no exercício considerado.

A homogeneização e a transparência dos critérios para concessão de benefícios tributários para empresas estatais, particularmente no que tange a discussão do que é ser “sem fins lucrativos” ou não, poderia ser uma possível solução de contorno ao problema. Contudo, em ocasião da reunião de busca conjunta de soluções, realizada no dia 08 de agosto de 2016, o Diretor de Administração do Conselho informou que a Embrapa continuava credenciada, que não havia alinhamento com a visão da equipe de auditoria e que o CNPq preferia optar pelo julgamento do Tribunal de Contas da União, o que inviabilizou o aprofundamento das discussões.

Manifestação da Unidade Examinada

Por e-mail, no dia 21 de julho de 2016, a UPC encaminhou à equipe de auditoria duas manifestações: uma tratando do credenciamento do IPT e outra tratando do credenciamento da Embrapa. Devido à natureza dos problemas registrados pela equipe de auditoria, considerar-se-á esta última como a manifestação relevante para a discussão dos fatos constatados.

Ao longo das 41 páginas que compõe a manifestação da UPC, as quais compõem os papéis de trabalho desta auditoria, é apresentado, primeiramente, um memorando do Diretor de Ciências Agrárias, Biológicas e da Saúde do CNPq para o Presidente do Conselho em que é realizada uma breve retrospectiva histórica do problema a que o documento se refere, para, posteriormente, se apresentar uma manifestação técnica. Destacam-se, inicialmente, os seguintes trechos:

“Diferentemente do parecer da PROJUR/CNPq, o parecer da CONJUR/MCT, destacou que a Embrapa não é de fato lucrativa, tornando-se necessário investigar a finalidade da regra jurídica. Afirmação fundamentada na crença do parecerista, em que a intenção do legislador foi a de não contemplar com a isenção empresas estatais que desenvolvam atividades econômicas de forma especulativa e visando a realização direta de lucros, distribuindo-os, posteriormente, aos seus acionistas, evidenciando, inclusive, que não é o caso da Embrapa.

O referido parecer foi aceito por nossa assessoria jurídica e este Conselho procedeu ao credenciamento daquela instituição. Contudo, tal episódio não abriu precedente interno na apreciação de novos pedidos de credenciamento apresentados por instituições análogas à Embrapa ou ao IPT, ou seja, que não atendam a totalidade do § 2o, do Art. 1o, da Lei 8.010, de 29/03/1990, que em parte de seu texto destaca aplicar-se somente às importações realizadas pelo CNPq e por entidades sem fins lucrativos ativas no fomento.” (Original sem Grifo)

Ainda, quanto à manifestação técnica, em que é realçada a importância do setor agropecuário para a economia brasileira, destacam-se os seguintes trechos apresentados pela UPC:

“Do ponto de vista do CNPq, dentre os investimentos na área de Ciências Agrárias em 2014, de aproximadamente R\$300 milhões, a Embrapa foi a instituição que contou com o maior número de projetos de pesquisa em vigência, demonstrando seu caráter de liderança no setor. A tabela abaixo lista as dez maiores instituições de pesquisa da grande área de Agrárias (2014):



<i>Sigla Instituição Executora</i>	<i>Valor (R\$) Total</i>
<i>Embrapa</i>	<i>R\$26.706.645,46</i>
<i>UFV</i>	<i>R\$26.313.301,88</i>
<i>USP</i>	<i>R\$21.166.295,32</i>
<i>UNESP</i>	<i>R\$16.157.635,85</i>
<i>UFLA</i>	<i>R\$14.370.602,33</i>
<i>UFRGS</i>	<i>R\$7.852.867,29</i>
<i>UFRPE</i>	<i>R\$7.736.491,76</i>
<i>UNICAMP</i>	<i>R\$7.605.366,51</i>
<i>UFSM</i>	<i>R\$7.013.352,89</i>
<i>UFMG</i>	<i>R\$6.623.740,51</i>

“

Em continuidade à manifestação encaminhada, a UPC apresenta uma documentação da Embrapa, datada de 14 de novembro de 2014, referindo-se ao Ofício PR nº 731, de 21 de outubro de 2014, do CNPq, a qual informa encaminhar um conjunto de quatro itens, a saber:

1. Nota Técnica AJU n. 25, de 12 de novembro de 2014, referente à personalidade jurídica da Embrapa e suas finalidades institucionais;
2. relatório representativo das atividades de pesquisa científica ou tecnológica realizadas pela Embrapa e seus parceiros nos últimos cinco anos;
3. impactos econômicos, sociais e ambientais da pesquisa da Embrapa;
4. listagem dos equipamentos importados pelas Unidades da Embrapa utilizados direta ou indiretamente para a execução dos diferentes projetos de P&D executados pela Embrapa e seus parceiros.

Apesar de encaminhar à equipe de auditoria um documento que faz menção a esses quatro itens, apenas os dois primeiros foram enviados pela UPC no âmbito de sua manifestação.

Quanto ao primeiro item, elaborado pelo Chefe da Assessoria Jurídica da Embrapa, destaca-se o seguinte trecho:

“6. A Embrapa, embora constituída sob a forma de empresa, é uma empresa unipessoal e tem seu capital social integralmente público, pertencente à União. Assim, por não possui mais de um "sócio", não há distribuição de lucros entre seus "acionistas", o que é condizente com o fato de a Embrapa ser uma empresa dependente do Tesouro, conforme definição da Lei de Responsabilidade Fiscal.” (Original sem Grifo)

Ainda no âmbito desse parecer jurídico, destaca-se a seguinte argumentação:

“7. Na condição de entidade da Administração Pública Federal, a Embrapa se sujeita, entre outros mandamentos, aos preceitos do art. 37, caput, da Constituição Federal e vem atuando no setor de pesquisa científica agropecuária como meio de contribuir para o desenvolvimento científico e tecnológico do País, mais especificamente nas áreas afetas ao agronegócio, setor em que a presença do Poder Públicos e faz necessária para dotar o país de infraestrutura, bem como para fomentar e apoiar o seu desenvolvimento.

8. Nesse panorama, a atuação da Embrapa está mais afeta à atuação estatal como agente de fomento da pesquisa científica e tecnológica do país, tal como consta dos arts. 218 e 219 da Constituição Federal:



Art. 218. O Estado promoverá e incentivará o desenvolvimento científico, a pesquisa e a capacitação tecnológicas.

§ 1o - A pesquisa científica básica receberá tratamento prioritário do Estado, tendo em vista o bem público e o progresso das ciências.

§ 2o - A pesquisa tecnológica voltar-se-á preponderantemente para a solução dos problemas brasileiros e para o desenvolvimento do sistema produtivo nacional e regional.

§ 3o - O Estado apoiará a formação de recursos humanos nas áreas de ciência, pesquisa e tecnologia, e concederá aos que delas se ocupem meios e condições especiais de trabalho.

§ 4o - A lei apoiará e estimulará as empresas que invistam em pesquisa, criação de tecnologia adequada ao País, formação e aperfeiçoamento de seus recursos humanos e que pratiquem sistemas de remuneração que assegurem ao empregado, desvinculada do salário, participação nos ganhos econômicos resultantes da produtividade de seu trabalho.

§ 5o - É facultado aos Estados e ao Distrito Federal vincular parcelade sua receita orçamentária a entidades públicas de fomento ao ensino e à pesquisa científica e tecnológica.

Art. 219. O mercado interno integra o patrimônio nacional e será incentivado de modo a viabilizar o desenvolvimento cultural e sócio-econômico, o bem-estar da população e a autonomia tecnológica do País, nos termos de lei federal. - g.n.”

Por último, a UPC encaminhou manifestação de 30 páginas contendo informações sobre o que seria a descrição representativa das atividades de pesquisa científica ou tecnológica realizada pela Embrapa entre 2009 e 2014. Visando não prejudicar o raciocínio sobre o fato constatado com detalhes excessivos sobre essas pesquisas, registram-se os treze tópicos principais identificados pela empresa, a saber:

1. Principais ações destinadas à intensificação das pesquisas orientadas para saltos de produtividade, melhoria, qualidade e aumento do valor agregado de produtos
2. Principais ações destinadas à coleta, conservação, caracterização, revigoração, organização e disponibilização da informação de recursos genéticos para desenvolvimento de novos caracteres e novas variedades
3. Principais ações destinadas à adaptação de sistemas produtivos para mitigação dos impactos previstos nos cenários das mudanças climáticas
4. Principais conhecimentos científicos e tecnológicos gerados no exercício e em desenvolvimento, destinados às atividades agropecuárias e industriais e desenvolvidos para empreendimentos de pequeno e médio porte
5. Principais ações para desenvolvimento de novas tecnologias para produção e agroindustrialização de alimentos
6. Principais ações para desenvolvimento de novas tecnologias em energia e principais resultados de pesquisa
7. Cultivares de plantas oleaginosas lançadas, registradas, protegidas ou com extensão de recomendação de uso para atender o processo tanto de fortalecimento da produção quanto de diversificação de matéria-prima
8. Principais ações de pesquisas para o aproveitamento de coprodutos e resíduos
9. Principais ações para desenvolvimento de pesquisa voltada à sustentabilidade socioeconômica e ambiental
10. Principais ações para desenvolvimento de sistemas integrados de produção em áreas degradadas
11. Principais ações para desenvolvimento de pesquisas em balanço energético, balanço de carbono, estudos de ciclo de vida e oportunidades de MDL, considerando as características de cada bioma



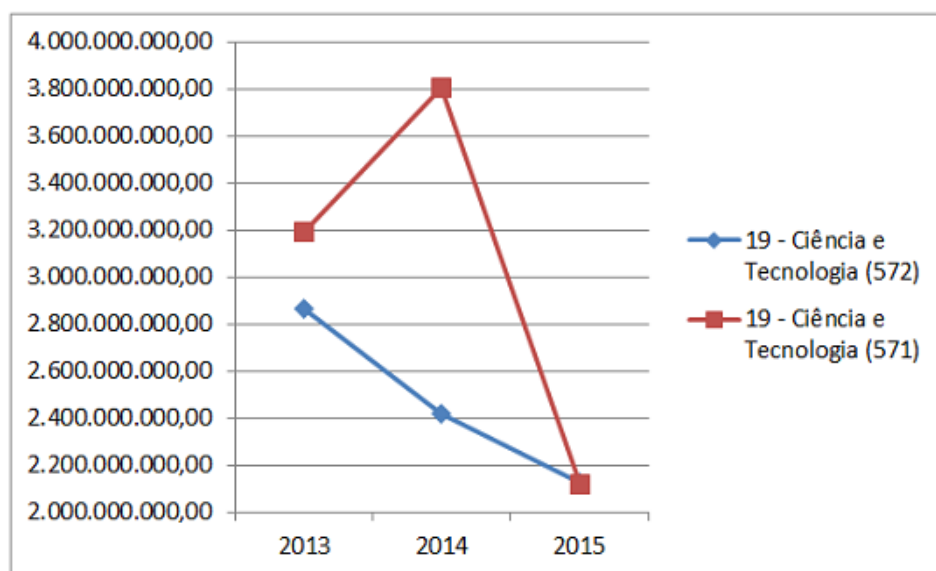
12. Principais ações para desenvolvimento de conhecimentos e tecnologias que contribuem para a inserção social e econômica da agricultura familiar, das comunidades tradicionais e dos pequenos empreendimentos
13. Ações de prospecção, caracterização e conservação de espécies da biodiversidade brasileira para geração de produtos e desenvolvimento de tecnologias para os sistemas de produção e agroindustrialização.

Análise do Controle Interno

De acordo com dados presentes no sítio eletrônico do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle, entre 1º de janeiro de 2002 e 30 de junho de 2016, a Secretaria Federal de Controle Interno (SFC), por meio de suas auditorias, realizou ações que acumulam um retorno direto potencial de cerca de 17,5 bilhões de reais. Recursos financeiros esses que provavelmente, entre outras políticas públicas relevantes, poderão ser revertidos e impactarão, de forma significativa a Ciência, Tecnologia e Inovação (C,T&I) brasileira, gerando efeitos indiretos que aumentarão ainda mais esse retorno.

Não seria razoável supor que, pela natureza das atividades inerentes ao domínio de C,T&I, o controle e o gerenciamento dos riscos deva ser enfraquecido. Ele deve ser contextualizado junto às suas particularidades e então otimizado. A figura a seguir mostra a evolução das subfunções orçamentárias 571 (Desenvolvimento Científico) e 572 (Desenvolvimento Tecnológico e Engenharia) entre 2013 e 2015.

Gráfico 1 - Evolução dos gastos nas subfunções 571 e 572 no âmbito da função 19 - Ciência e Tecnologia.



Fonte: Produzido pela equipe de auditoria

Num cenário como o mostrado pela Figura 1, cresce a importância de uma auditoria interna que cumpra uma diretriz como a nº 2100 das Normas Internacionais do *The Institute of Internal Auditors*, a saber:

“A atividade de auditoria interna deve avaliar e contribuir para a melhoria dos processos de governança, gerenciamento de riscos e controles, utilizando uma abordagem sistemática e disciplinada.” (Original sem Grifo)



Nesse contexto, aumenta a importância de que o macroprocesso de renúncia tributária gerido pela UPC beneficie as organizações que realmente deve beneficiar, observando os princípios constitucionais do caput do art. 37 da Constituição Federal, entre eles, o da legalidade e o da impessoalidade.

A Lei nº 8.010/90, até o início de 2016, apresentava redação que restringia o usufruto da renúncia tributária, no caso de pessoas jurídicas, apenas àquelas sem fins lucrativos. Conforme apresentado no Parecer nº 109/2013/PF-CNPq/PGF/AGU, há uma extensa discussão na legislação acerca do que seria ter finalidade lucrativa, em que apresenta:

“12. Ao mencionar as pessoas jurídicas com “finalidades não-econômicas”, o Código Civil faz referência a pessoas jurídicas que não visam o lucro, sem que isso as impeça de gerar renda para a manutenção de suas atividades. O que caracteriza a ausência de fins lucrativos é que tais resultados positivos não são divididos entre os sócios (...)”

Ora, nesse sentido, a Assessoria Jurídica da Embrapa apresentou parecer em 2014 argumentando não haver obrigação quanto à distribuição de lucro, conforme foi destacado na argumentação da UPC. Contudo, o art. 33 do Decreto nº 7.766, de 25 de junho de 2015, é claro sobre a política de dividendos dessa empresa:

“Art. 33. Do resultado do exercício, feita a dedução para atender aos prejuízos acumulados e a provisão para o imposto de renda, o Conselho de Administração fixará a sua destinação, observadas as parcelas de:

I - cinco por cento para a constituição da Reserva Legal, até que alcance vinte por cento do capital social; e

II - vinte e cinco por cento, no mínimo, para o pagamento de dividendos.” (Original sem Grifo)

Entendimento compatível com o posicionamento do Parecer nº 109/2013/PF-CNPq/PGF/AGU está no Código Tributário Nacional, Lei 5.172, de 25 de outubro de 1966, art. 14, incisos I e II, os quais estabelecem como requisitos para imunidade tributária:

“I – não distribuírem qualquer parcela de seu patrimônio ou de suas rendas, a qualquer título; (Redação dada pela Lcp nº 104, de 2001)

II - aplicarem integralmente, no País, os seus recursos na manutenção dos seus objetivos institucionais;”

Uma discussão mais aprofundada em torno da razoabilidade desses critérios para a concessão das renúncias pelo CNPq poderia ser realizada. Entretanto, opta-se por apresentar situações em que a própria UPC utilizou esse fator decisor para negar o usufruto aos benefícios da Lei 8.010 a entidades candidatas.

Começamos pelo indeferimento realizado pelo CNPq para a Empresa Agropecuária de Minas Gerais (EPAMIG), uma sociedade por quotas de responsabilidade limitada, cujo capital social pertencia, à época, 99,99% ao Estado de MG e 0,01% à EMATER/MG (empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado de Minas Gerais). À EPAMIG, por meio do Ofício nº 191/07 DAD, de 31 de julho de 2007, foi apresentada a resposta a seguir:

“A Comissão de Credenciamento, deste Conselho, manifestou-se pelo indeferimento do pleito de credenciamento ao amparo da Lei 8.010/90, apresentado por essa Empresa de Pesquisa Agropecuária de Minas Gerais – EPAMIG, pelo fato do seu regime jurídico não atender os requisitos insertos na citada lei, vez que se trata de empresa pública criada pela Administração do Estado de Minas Gerais, sob a forma de sociedade por quotas de responsabilidade limitada, conforme informações colhidas em seu estatuto (artigo 1º).

Ressalta-se, ademais que a Constituição Federal, de 1988, em seu art. 173, parágrafo 2º estabelece: “As empresas públicas e as sociedades de economia mista não poderão gozar de privilégios fiscais não extensivos às do setor privado”” (Original sem Grifo)

Percebe-se que em 2007 a interpretação do CNPq era ainda mais restritiva do que a discussão atual, quando na análise específica da EPAMIG, pois ao fazer referência às empresas públicas e as sociedades de economia mista, alcançou às que obtêm e as que não obtêm lucros.



Outro caso que convém ser citado é o da Empresa de Pesquisa Agropecuária do Rio Grande do Norte (EMPARN), que também teve seu pedido indeferido. A EMPARN, empresa pública cuja maior parte das ações pertence ao Estado do RN, tem como particularidade, assim como a Embrapa, a distribuição de 25% dos seus dividendos. Como resposta ao pedido de credenciamento, o CNPq apresentou o seguinte parágrafo por meio do Ofício nº 292/08-SECIF, de 19 de novembro de 2008:

“Referindo-nos ao seu Ofício nº 130/2008-D.Pres., de 8/9/2008, pleiteando o credenciamento previsto na Lei 8.010/1990, informamos que, por tratar-se de empresa pública, a EMPARN não atende ao requisito de não finalidade lucrativa, previsto no § 2º do art. 1º da citada lei” (Original sem Grifo)

Observa-se que, de acordo com a resposta encaminhada pelo CNPq, no caso da EMPARN, o simples fato de ser uma empresa pública foi o suficiente para caracterizar a finalidade lucrativa.

Faz-se menção ao caso do Hospital das Clínicas de Porto Alegre (HCPA), empresa pública, atualmente credenciada, a qual em 1991 teve seu usufruto negado, pleiteando-se em 1992 a retomada do credenciamento sob a demonstração ao CNPq de que não distribuía lucro. Destacam-se os trechos a seguir:

“2.0 Alegou-se na oportunidade, que, sendo empresa pública, o Hospital das Clínicas de Porto Alegre, em seu Estatuto, previa a capitalização dos lucros havidos com suas atividades. Ver, a propósito, o Parecer Técnico datado de 25 de fevereiro de 1991.

3.0 Retorna a entidade, agora, em 05 de outubro de 1992, solicitando o reexame do pedido de credenciamento junto ao CNPq, nos termos da legislação específica, arquivando em síntese, não haver distribuição de qualquer parcela de patrimônio ou rendas da entidade, a título de lucro ou participação nos resultados obtidos, aplicando-se seu capital social integralmente no ensino, na pesquisa e na assistência (...).”

Esses três casos exemplificam um posicionamento do CNPq em relação às empresas públicas que vem desde a década de 90. Contudo, há de se questionar como, apesar da aplicação desses entendimentos, organizações como a Embrapa, objeto principal dessa análise, e o IPT, conseguiram se credenciar e se revalidar em relação aos benefícios da Lei 8.010/90 também desde a citada década.

Particularmente no caso da Embrapa, a UPC justifica que tem revalidado seu credenciamento, em particular aquele que causou os atos de gestão ocorridos no exercício de 2015, com concessão de cotas de importação que resultaram benefícios tributários de R\$ 1.526.927,29 para essa Empresa, com base em Parecer Jurídico emitido pela Consultoria do MCTI em 1996, ou seja, cerca de 16 anos antes do Decreto 7.766/2012, o qual traz obrigatoriedade à Embrapa quanto à distribuição de dividendos. Não há como a equipe de auditoria avaliar este ato como compatível com a jurisprudência de análises do CNPq, nem como o de menor risco diante da opção de adotar um posicionamento mais atual, mas ainda coerente com os indeferimentos passados, como o emitido pela PF-CNPq/PGF/AGU em 2013.

Diferentemente do que houve no âmbito da análise dos demais processos de outras pleiteantes que tiveram seus pedidos indeferidos (exceção identificada no caso do IPT), o parecer contrário emitido pela Procuradoria Federal junto ao CNPq em 2014 motivou o encaminhamento ao Presidente da Embrapa do Ofício PR nº 731, de 21 de outubro de 2014, do qual se destacam os seguintes trechos:

“Para que seja possível manter o credenciamento da Embrapa junto ao CNPq para receber as isenções previstas na referida Lei, se faz necessário que nos sejam enviadas informações e documentos complementares que possam contribuir para uma reforma do entendimento pela Procuradoria Federal.

Nesse sentido, solicito que nos envie uma descrição representativa das atividades de pesquisa científica ou tecnológica realizadas pela Embrapa nos últimos cinco anos, indicando projetos e produtos desenvolvidos, a aplicação e a finalidade de equipamentos importados pela entidade, e destacando a relevância das atividades de pesquisa, bem como seus impactos econômicos e sociais.

Igualmente necessária é que se confirme o entendimento de que a Embrapa possui uma única acionista, a União, portanto não havendo distribuição de eventuais lucros entre instituições privadas ou pessoas físicas.”

(Original sem Grifo)



Primeiramente, deve-se ressaltar que não foi identificada essa reforma do entendimento da Procuradoria Federal junto ao CNPq até o momento em que sua Diretoria Executiva concedeu novo credenciamento à Embrapa. Em segundo lugar, há se de salientar, novamente, o tratamento dirigido à Embrapa, diferente do identificado na análise processual do pedido de usufruto de benefício tributário de outras empresas agropecuárias como a EMPARN e a EPAMIG que não receberam orientação da Alta Direção do CNPq sobre como reformar o entendimento do seu corpo administrativo. Para finalizar, destaca-se que foi informado à Embrapa que bastaria não distribuir lucros para entes privados ou pessoas físicas. Mas esse critério é diferenciado, por exemplo, do aplicado no caso da EPAMIG. Ou ainda, da redação da Lei 8.010/90, a qual não fazia qualquer restrição para quem uma entidade com finalidade lucrativa devesse distribuir seus lucros ou dividendos.

Conforme consta na manifestação da UPC, a Embrapa apresentou extensa relação de projetos científicos realizados entre 2009 e 2014. Embora não encaminhado pelo CNPq, foi considerado relevante pela equipe de auditoria o anexo em que essa empresa argumenta que os impactos decorrentes das tecnologias desenvolvidas e transferidas à sociedade atingiram cerca de 72 bilhões de reais entre 2010 e 2013. Está além do escopo desta ação de controle revisar a avaliação de impacto e de custo benefício da Embrapa, ou compreender, diante desse efeito bilionário, a evolução do seu ativo intangível, o qual, segundo a NBC T 19.8, inclui parte das tecnologias decorrentes de pesquisas e desenvolvimentos, como patentes, que geram benefícios econômicos, mas no mesmo período informado (2010 a 2013), não ultrapassou 7 milhões de reais. Independente dessas discussões, no âmbito das análises realizadas, considerou-se como alta a relevância da Embrapa para o setor agropecuário.

Diante dessa importância, identifica-se por consulta ao SIOPE, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, o orçamento federal destinado à Embrapa para pesquisa. A tabela a seguir resume alguns desses valores:

Tabela 7 – Evolução de alguns dos gastos de pesquisa da Embrapa no Orçamento Federal entre 2012 e 2015.

Ano	Ação	Valor Dotação (R\$)	Valor Total (R\$)
2012	4668 - Pesquisa e Desenvolvimento de Tecnologia para Competitividade e Sustentabilidade das Cadeias de Produtos da Agropecuária	110.973.526	486.796.422
	4672 - Pesquisa e Desenvolvimento de Tecnologias de Sistemas Inovadores para a Produção Agropecuária Sustentável	302.838.939	
	4680 - Pesquisa e Desenvolvimento de Tecnologias para a Sustentabilidade do Agronegócio e sua Adaptação às Mudanças Ambientais Globais	40.326.358	
	4682 - Pesquisa e Desenvolvimento de Tecnologias para Competitividade da Produção Agropecuária de Base Familiar e das Comunidades Tradicionais com Sustentabilidade do Meio Rural	32.657.599	
2013	20Y6 - Pesquisa e Desenvolvimento de Tecnologias para a Agropecuária	438.210.121	438.210.121
2014	20Y6 - Pesquisa e Desenvolvimento de Tecnologias para a Agropecuária	432.258.228	432.258.228
2015	20Y6 - Pesquisa e Desenvolvimento de Tecnologias para a Agropecuária	429.204.862	429.204.862

Fonte: Sistema SIOPE, acesso em 30 de agosto de 2016.



A tabela apresentada mostra que a União, anualmente, destina centena de milhões de reais presentes em seu orçamento fiscal para a realização de pesquisa agropecuária pela Embrapa. Dessa forma, ao circularizar essa empresa sobre o quantitativo de renúncia tributária que auferem em decorrência do credenciamento para usufruto dos benefícios da Lei nº 8.010/90 e ter como resposta que é, em média, 16 milhões de reais, ou seja, 3,6% do orçamento anual médio do período apresentado, não parece razoável atribuir a um eventual descredenciamento da Embrapa no âmbito dessa Lei, como discutido pela DEX do CNPq em 2014, impactos irremediáveis para as pesquisas em realização.

Além disso, para o período considerado, a Embrapa apresenta que os processos de compra relacionados ao exercício de 2015 somaram um montante de benefícios tributários de R\$ 1.526.927,29. Em relação ao orçamento de 2015, ano em que uma possível alternativa ao descredenciamento seria o uso de seu orçamento fiscal, o total destinado à pesquisa no âmbito da ação 20Y6 faz com que a proporção de renúncias fiscais usufruídas correspondessem apenas a 0,35% desse orçamento. Tal dado demonstra que o impacto orçamentário sobre a Embrapa, caso o CNPq não tivesse recredenciado a empresa para usufruto do benefício fiscal, teria sido baixo.

Por outro lado, no âmbito do CNPq, entende-se que o DEX assumiu um risco desnecessário ao decidir pelo recredenciamento da Embrapa em desalinhamento com sua jurisprudência e com o parecer emitido pela consultoria jurídica, adotando procedimentos diferenciados em relação a outras empresas cujos pedidos foram indeferidos. Agrava esta situação o fato de o parecer da PF/CNPq ter sido emitido em abril de 2014 e a decisão da Diretoria Executiva do CNPq ter ocorrido 8 meses depois (em 18 de dezembro desse mesmo ano).

Recomendações:

Recomendação 1: Que o Presidente do CNPq, em decorrência da competência estabelecida no Art. 1º, Inciso I da Portaria Interministerial MCT nº 977, de 24 de novembro de 2010, edite norma relativa ao credenciamento a que se refere o § 2º do Art. 1º da Lei nº 8.010, de 29 de março de 1990, provendo transparência a todos os pleiteantes aos benefícios fiscais decorrentes dessa Lei dos critérios utilizados por esse Conselho para classificar uma organização como "com fins lucrativos".

Recomendação 2: Que o Secretário-Executivo do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovação e Comunicações, em decorrência da competência estabelecida no Art. 20 do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967 e no Art. 4º, inciso III, do Anexo I do Decreto nº 5.886, de 06 de setembro de 2006, auxilie a realização do controle ministerial dos critérios formalizados pelo CNPq para classificar uma organização como "com fins lucrativos", para usufruto dos benefícios fiscais decorrentes da Lei nº 8.010/90, visando avaliar a observância à legislação federal vigente, como a Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 e os princípios do caput do Art. 2º da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999.



3 GESTÃO OPERACIONAL

3.1 Programação dos Objetivos e Metas

3.1.1 ORIGEM DO PROGRAMA/PROJETO

3.1.1.1 INFORMAÇÃO

Aumento do contingenciamento orçamentário do CNPq contribuindo para alcance limitado das metas do Objetivo 0497 do PPA 2012-2015.

Fato

O Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) tem como missão o fomento de ciência, tecnologia e inovação, contribuindo para o avanço das fronteiras de conhecimento. Nesse sentido, atuou no Objetivo 0497 do PPA 2012-2015 referente à formação, capacitação e fixação de recursos humanos qualificados para C,T&I. Visando avaliar quais de suas eventuais metas quantitativas ou qualitativas não teriam sido alcançadas, a equipe de auditoria realizou um conjunto de verificações.

A primeira delas foi identificar no PPA 2012-2015 quais seriam as metas a serem cumpridas no exercício de 2015. A tabela a seguir apresenta uma consolidação delas.

Tabela 8 - Desempenho das metas do Objetivo 0497 do PPA 2012-2015 no exercício de 2015.

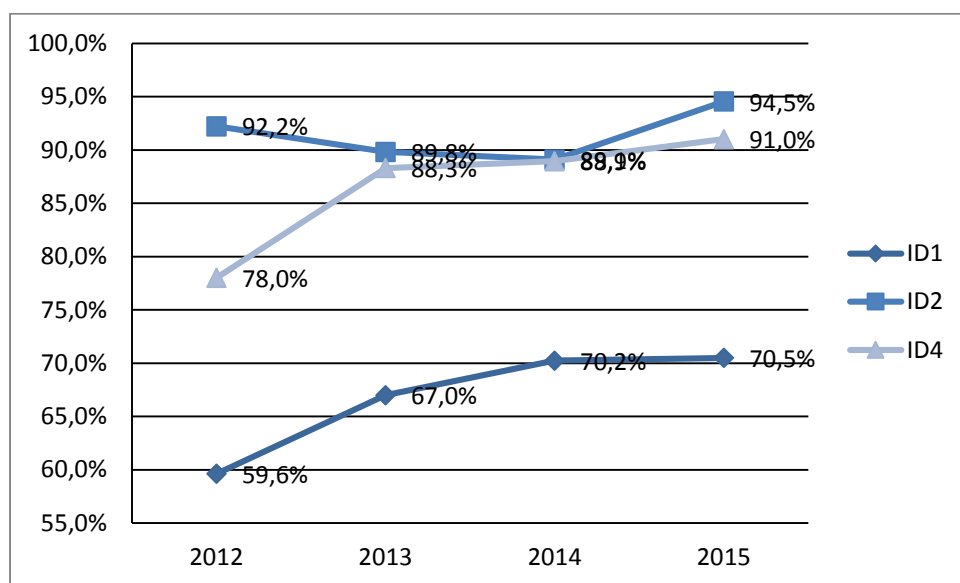
ID da Meta	Descrição da Meta	Unidade	Previsão para 2015	Execução em 2015 (%)
1	Alcançar o número de 26.000 bolsas de produtividade em pesquisa concedidas pelo CNPq	Bolsa-ano	26.000	70,4
2	Alcançar o número de 30.000 bolsas de pós-graduação concedidas pelo CNPq	Bolsa-ano	30.000	94,5
3	Alcançar o número de 35.000 bolsas voltadas para o Intercâmbio Internacional concedidas pelo CNPq	Nº de bolsas concedidas	35.000	103,5
4	Alcançar o número de 49.500 bolsas de iniciação à pesquisa concedidas pelo CNPq	Bolsa-ano	49.500	91,0

Fonte: LOA 2015.

A análise das unidades das bolsas mostra que apenas a Meta 3 é cumulativa, sendo as demais contabilizadas no âmbito de um mesmo exercício. Dessa forma, na vigência do PPA 2012-2015, sua contabilização foi zerada e novamente calculada nos exercícios de 2012, 2013, 2014 e 2015. O gráfico abaixo mostra as evoluções desses índices.



Gráfico 2 - Evolução do atendimento das metas do Objetivo 0497 nos últimos três exercícios do PPA 2012-2015.



Fonte: Acesso ao sistema SIOP em 30 de agosto de 2016.

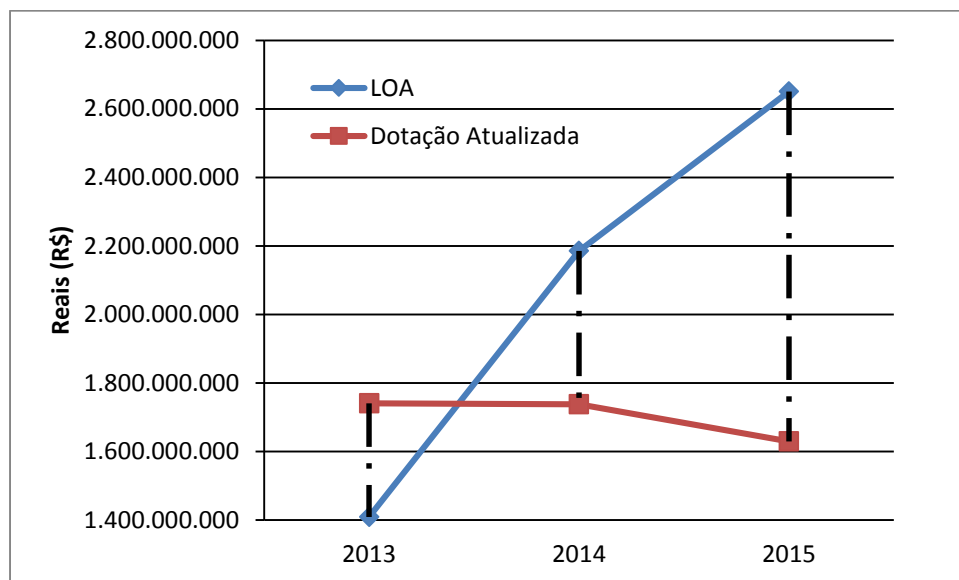
Primeiramente, cabe uma análise da meta ID 1, referente à concessão de bolsas de produtividade em pesquisa pelo CNPq. As estatísticas extraídas do SIOP mostram que em nenhum dos exercícios a concessão desse fomento ultrapassou mais que 70% da quantidade almejada. Analisando as avaliações da meta apresentadas pelo Conselho nos últimos três exercícios nos relatórios do PPA 2012-2015, identifica-se que, somente no último exercício, foi apresentado o problema orçamentário como obstáculo ao completo alcance do índice buscado.

De forma semelhante, somente a partir do exercício de 2014 o CNPq passou a expressar mais claramente em seus relatórios de gestão os problemas enfrentados no alcance dessa meta e, ainda assim, de forma geral, sem esclarecer, por exemplo, se há uma dificuldade no alcance da Meta ID 1 que não influencie o alcance da Meta ID 4. Contudo, independente dessas considerações, houve manifestação do Conselho no sentido de que:

“[...] o aumento no valor unitário das bolsas, demanda antiga e relevante da comunidade acadêmica, não foi acompanhado do incremento orçamentário e financeiro necessário, de forma a permitir o aumento no número de bolsas concedidas, notadamente nas de maior valor. Esse fato provavelmente implicará negativamente no alcance das metas previamente auferidas para o final do PPA, caso novos recursos não sejam aportados em 2015”

Combinando os dados do Volume II das Leis Orçamentárias Anuais dos últimos três exercícios com os espelhos, no mesmo período, da ação 00LV, oriundos do SIOP, tem-se o gráfico a seguir o qual ajuda a compreender a restrição de recursos a qual o CNPq vem se referindo nas análises de suas metas do Objetivo 0497.

Gráfico 3 - Evolução das diferenças entre as dotações presentes na LOA e a realmente liberada para a ação 00LV



Fonte: Acesso ao sistema SIOP em 30 de agosto de 2016.

A importância de se analisar a Ação Orçamentária 00LV no presente contexto é dado pelo desenho alocativo que se associou ao Objetivo 0497 desde a LOA de 2013 em que, desde então, com exceção do ano de 2015 em que R\$ 200.000,00 foram concentrados na Ação 20UL, todos os demais recursos orçamentários para a realização do Objetivo em questão são depositados na Ação 00LV.

Assim, da análise do gráfico anterior, identifica-se que apesar do aumento, no período considerado, de uma dotação na LOA entre 2013 e 2015 de 88%, os recursos orçamentários, de fato, disponibilizados para o CNPq, de acordo com dados do SIOP, exibiram uma leve retração de 6,4%. Considerando que algumas das modalidades de bolsas do Conselho são influenciadas pela variação cambial e por outras variáveis macroeconômicas cujos efeitos se tornaram mais prejudiciais às atividades de fomento da UPC nos últimos exercícios, é certo que, quanto à execução das metas do Objetivo 0497, os resultados poderiam não terem sido tão bons quanto os alcançados.

Além dessa discussão quanto à restrição orçamentária, a ausência de um critério avaliativo mais razoável em relação ao alcance das metas estabelecidas no plano plurianual também prejudica a emissão de uma opinião da equipe de auditoria quanto à realização das metas do Objetivo 0497. Não foram identificados no sítio eletrônico do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP), referente ao PPA 2012-2015, ou nas avaliações e nas manifestações do CNPq, quais seriam os critérios para se avaliar o alcance de uma meta, além da avaliação binária – se houve o atingimento ou não do índice previamente estabelecido.

Se a equipe de auditoria fosse adotar esse último critério como referencial para emitir uma opinião, das quatro metas estabelecidas, apenas uma teria sido consistentemente atingida. Contudo, possivelmente para o domínio de negócio em questão, um índice superior a 90% possa ser considerado como razoável. Assim, é necessário o desenvolvimento dessa questão no âmbito do CNPq e do MP para que uma opinião mais consistente sobre esse alcance possa ser emitida.

Sobre os fatos identificados, a UPC se manifestou no dia 15 de julho de 2016, atribuindo o não alcance da meta, em termos resumidos, a fatores econômicos conjunturais atuantes no período entre 2013 a 2015 que teriam impactado sobre seu orçamento. Parte dessa opinião pode ser sintetizada na seguinte passagem encaminhada pelo gestor:



“A partir de uma análise mais aprofundada do gráfico acima, observa-se que, se mantida a tendência de crescimento (inclinação da curva) verificada no biênio 2012/13, a meta estipulada seria alcançada, motivo pelo qual não houve motivação para uma análise de insucesso no alcance da meta.

O que aconteceu a partir daí, foram alterações conjunturais que alteraram a inflexão da curva, reduzindo-a. Neste momento, conforme a própria CGU observa acima, o CNPq fez o alerta de que, se a contingência orçamentária persistisse, a(s) meta(s) estabelecida(s) poderia(m) não ser alcançada(s).

Vale destacar que não há identidade direta da meta um com a quatro, sugerida na avaliação da auditoria.

E ainda, além dos alertas emitidos, esforços foram realizados para ampliar o escopo de execução das metas. Consideramos o resultado positivo, uma vez que três das quatro metas apresentaram índice de alcance superior a 90%, o que nos parece bastante razoável frente à atual crise que estamos enfrentando”.

Preliminarmente, a equipe de auditoria identificou como causa possíveis problemas de comunicação entre o CNPq, o MP e o MCTI que levaram estes dois Ministérios a tomarem decisões quanto à redução orçamentária de despesa do Conselho sem suficiente conscientização dos impactos negativos associados aos programas de bolsas. Contudo, os gestores da UPC, durante a reunião de Busca Conjunta de Soluções, evidenciaram para a equipe de auditoria que tal comunicação foi realizada durante o período em questão, inclusive por meio do SIOP. Não restando dúvidas de que o contingenciamento não foi decorrente de falta de informação sobre reflexos adversos em seus efeitos almejados.

Diante desse cenário, conclui-se que, à exceção de maior transparência para a sociedade dos impactos negativos decorrentes dos contingenciamentos orçamentários sofridos sobre os programas de bolsas, pouco pode fazer o CNPq, além do que fez no período em análise, para evitar as reduções de recursos sofridas. Quanto à questão de maior clareza quanto às suas políticas, ressalta-se que a falta de um modelo lógico ou de uma estrutura que proporcionasse maior visibilidade quanto aos resultados e aos impactos buscados é uma deficiência que dificulta o acompanhamento não apenas dos órgãos de controle, mas também dos atores sociais, da efetividade das políticas públicas realizadas pelo Conselho. Cabe reconhecer, entretanto, dois fatores relacionados a esta questão: o primeiro é que o CNPq, em boa medida, tem empreendido esforços no sentido de oferecer maior clareza à sociedade sobre seu Programa de Bolsas, como o Portal Mapa de Investimentos disponibilizado em seu sítio eletrônico sob a URL <http://cnpq.br/web/guest/mapa-de-investimentos-novo>; o segundo fator decorre do fato de que muitas das decisões sobre o desenho dos resultados e dos impactos de elementos do plano plurianual passam pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP), o qual tem competência sobre esse documento. Contudo, a equipe de auditoria ressalta que, embora caiba ao MP a governabilidade sobre a definição dos métodos para concepção dos PPA, continua sendo obrigação do CNPq, por força do Decreto-Lei 200, de 25 de fevereiro de 1967, planejar suas políticas públicas e consequentemente os resultados e impactos pretendidos.

3.1.1.2 INFORMAÇÃO

Análise da proporcionalidade entre Eficácia LOA e Eficiência LOA no SIOP.

Fato

Desde a Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2013, o legislador optou por alocar a maior parte dos recursos orçamentários destinados à execução do Objetivo 0497 do PPA 2012-2015 (relacionado à formação de recursos humanos em C,T&I) na Ação 00LV. Assim, a equipe de auditoria realizou testes a fim de verificar sua execução no último exercício.

Inicialmente, a partir de dados extraídos do SIOP, procedeu-se uma análise horizontal dos últimos três exercícios sobre a eficiência e sobre a eficácia da ação na LOA a partir dos indicadores



estabelecidos pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP). A tabela a seguir apresenta estes dados:

Tabela 9 - Evolução dos indicadores de eficiência e de eficácia da LOA relativas à Ação Orçamentária 00LV presentes no SIOP.

Indicadores	2013 (%)	2014 (%)	2015 (%)
Eficiência LOA	110,02	131,28	146,16
Eficácia LOA	102,12	120,16	118,24

Fonte: Acesso ao sistema SIOP em 30 de maio de 2016.

Considerando a Fórmula 1 que descreve o cálculo do indicador “Eficiência LOA”, seria possível concluir que, ao longo do período apresentado no quadro acima, o CNPq apresentou uma economicidade maior na execução de seu fomento do que o originalmente previsto na LOA. Em 2015, ano de crise econômica brasileira, o Conselho teria apresentado maior eficiência, uma vez que segundo a fórmula logo abaixo, apresentou um quociente (valor liquidado)/(meta física realizada) cerca de 50% menor do que o inicialmente previsto, o que geraria economia. Observa-se ainda uma evolução do indicador em questão nos últimos três exercícios em torno de 33%.

$$Eficiência\ LOA = \frac{valor\ da\ dotação\ atual / meta\ física\ na\ LOA}{valor\ liquidado / meta\ física\ realizada} \times 100$$

Formula 1: Cálculo do indicador Eficiência LOA

A eficiência orçamentária apresentada pelo CNPq no SIOP veio acompanhada, ainda de acordo com o quadro acima, de um maior número de metas físicas realizadas do que o originalmente previsto na LOA. De acordo com os números apresentados, no último exercício, conforme Fórmula 2, o Conselho produziu cerca de 20% a mais do que o esperado no âmbito da Ação 00LV. Uma vez que os indicadores Eficiência LOA e Eficácia LOA presentes no SIOP podem ser relacionados por meio da expressão constante da Fórmula 3, surgiu o questionamento quanto à compatibilidade entre a eficiência apresentada e a eficácia alcançada pelo CNPq durante o exercício de 2015.

$$Eficácia\ LOA = \frac{meta\ física\ realizada}{meta\ física\ na\ LOA} \times 100$$

Formula 2: Cálculo do indicador Eficácia LOA

$$Eficiência\ LOA = \left(\frac{valor\ da\ dotação\ atual}{valor\ liquidado} \right) Eficácia\ LOA$$

Formula 3: Relacionamento entre os indicadores

Após a análise de manifestações da UPC quanto a um possível alcance de um número menor de metas físicas do que o possível diante do cenário de economia de recursos mostrado pelo indicador Eficiência LOA do SIOP e a partir da discussão realizada em uma reunião realizada entre os colaboradores da UPC e a equipe de auditoria, identificou-se que há uma indefinição quanto ao critério de contabilização de metas físicas, pelo seu caráter declaratório e pela ausência de uma definição na documentação desse Sistema quanto a quais despesas poderiam ser utilizadas no cálculo do indicador das metas físicas – despesas liquidadas ou também as empenhadas.

Considerando o cenário de utilização das despesas empenhadas, teríamos um indicador *Eficiência LOA_{CNPq}* dado pela Fórmula 4:

$$Eficiência\ LOA_{CNPq} = \frac{valor\ da\ dotação\ atual / meta\ física\ na\ LOA}{valor\ empenhado / meta\ física\ realizada} \times 100$$

Formula 4: Cálculo do indicador Eficácia LOA



A tabela a seguir apresenta uma nova comparação entre os indicadores de Eficiência e de Eficácia do CNPq em relação à LOA. Diferentemente da tabela anterior, em que a Eficácia LOA do Conselho se apresentava abaixo da proporção obtida pela Eficiência LOA, na tabela a seguir, a Eficácia apresenta-se percentualmente maior nos anos de 2013 e 2014, sendo superada apenas por uma pequena diferença no exercício de 2015, o que poderia confirmar a hipótese de que o Conselho, no período analisado, manteve um alcance de metas não somente superior ao esperado, mas também compatível com a economicidade orçamentária obtida no intervalo de tempo considerado.

Tabela 10 - Evolução dos indicadores do CNPq relativos à LOA quanto à Ação Orçamentária 00LV, utilizando valor empenhado para o cálculo da eficiência.

Indicadores	2013 (%)	2014 (%)	2015 (%)
<i>Eficiência LOA_{CNPq}</i>	100,65	117,61	121,47
Eficácia LOA	102,12	120,16	118,24

Fonte: Acesso ao sistema SIOP em 30 de maio de 2016.

Contudo, a ausência de um referencial mais preciso para a definição do conceito de “meta física realizada” dificulta a emissão de opinião pela equipe de auditoria. Se por um lado o SIOP adota as metodologias de cálculo expressas nas Fórmulas 1 e 2, por outro, há de se considerar que não é desprezível o risco de que o gestor informe como realizadas metas físicas que de fato foram alcançadas, mas ainda não foram liquidadas. Adiciona-se às análises o fato da UPC ter informado à equipe de auditoria durante a reunião de Busca Conjunta de Soluções que trabalharia, durante o exercício de 2015, com o conceito de meta associada ao empenho de recursos.

Assim, diante das dificuldades expostas quanto ao uso do referencial do SIOP para análise do caso específico do CNPq e das restrições de tempo que impediram a circularização junto ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão para aprofundamento das questões decorrentes a partir da análises dos indicadores propostos por sua equipe, a equipe de auditoria do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle se abstém de emitir opinião quanto à proporcionalidade entre Eficácia LOA e Eficiência LOA obtidos pela UPC no intervalo entre 2013 a 2015.

3.2 AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS

3.2.1 EFETIVIDADE DOS RESULTADOS OPERACIONAIS

3.2.1.1 INFORMAÇÃO

Disponibilidade de recursos fonte 100 - recursos ordinários do tesouro nacional.

Fato

Por ocasião da abertura dos trabalhos de auditoria anual de contas do exercício de 2015 do CNPq, a Presidência do Conselho manifestou preocupação quanto a insuficiência de recursos financeiros oriundos da fonte 100 – Tesouro Nacional para o custeio das ações orçamentárias sob a responsabilidade do órgão.

Na tabela a seguir estão as informações sobre a execução orçamentária e financeira do CNPq por fonte de recursos no exercício de 2015, conforme consulta ao sistema Tesouro Gerencial.



Tabela 11 - Execução orçamentária por fonte de recursos – 2015 – CNPq.

Fonte Recursos Reduzida	DOTACAO INICIAL	DOTACAO ATUALIZADA	DESPESAS EMPENHADAS	DESPESAS LIQUIDADAS	DESPESAS LIQUIDADAS A PAGAR	DESPESAS INSCRITAS EM RP NAO PROCESSADOS
100	1.724.818.202,01	1.725.225.814,01	1.752.582.889,71	1.554.682.158,17	151.819.078,80	197.900.731,54
108			1.994.200,00	1.945.280,00	39.610,00	48.920,00
112			31.797.995,04	25.934.903,51	16.073.422,66	5.863.091,53
134			1.657.508,43	1.143.299,12	150.360,00	514.209,31
135			1.419.453,22	1.394.307,11	133.720,00	25.146,11
141			166.200,00	153.000,00	4.000,00	13.200,00
151			21.872.108,58	9.961.359,19	116.019,85	11.910.749,39
156	13.799.948,00	13.799.948,00	13.799.948,00	13.780.799,29	0,00	19.148,71
169	18.487.623,00	18.487.623,00	18.487.623,00	18.465.901,86	0,00	21.721,14
172			31.822.584,47	24.725.976,93	2.881.182,55	7.096.607,54
174			7.008.955,35	2.002.094,43	38.065,00	5.006.860,92
176			9.674.956,00	1.906.890,00	731.470,00	7.768.066,00
178			268.073,54	259.000,00	25.300,00	9.073,54
180			2.173.904,71	2.013.055,65	19.500,00	160.849,06
183			4.255.079,85	1.892.374,12	1.892.374,12	2.362.705,73
188	0,00	11.462.805,00	11.462.805,00	9.479.545,41	890,37	1.983.259,59
250	471.156,00	471.156,00	7.099.437,88	6.644.178,74	63,29	455.259,14
280	20.545.926,00	20.545.926,00	19.561.175,07	11.196.364,74	21.120,00	8.364.810,33
281	112.591.129,00	140.292.143,00	131.536.956,90	1.092.170,90	17.594,00	130.444.786,00
296	73.000.991,00	91.040.991,00	51.866.394,22	11.345.415,72	0,00	40.520.978,50
342			282.542.139,39	175.186.892,57	15.314.190,99	107.355.246,82
Total	1.963.714.975,01	2.021.326.406,01	2.403.050.388,36	1.875.204.967,46	189.277.961,63	527.845.420,90

Fonte: Tesouro Gerencial – exercício 2015, acesso em 10 de maio de 2016.

Observa-se que as despesas empenhadas superaram a dotação atualizada do CNPq em função das transferências de recursos recebidas pelo órgão e que a despesa liquidada com recursos da fonte 100 correspondeu a 88% da despesa empenhada com recursos dessa fonte. Do total de recursos liquidados na fonte 100, cerca de 10% estavam pendentes de pagamento no final do exercício de 2015.

Considerando somente a execução recursos oriundos da fonte 100 – recursos ordinários, nos últimos três exercícios, observa-se que a liquidação de recursos oriundos desta fonte alcançou percentuais entre 88% e 91% em relação aos recursos empenhados, conforme dados a seguir:

Tabela 12 - Execução orçamentária – fonte 100 – CNPq.

Exercício	DOTACAO INICIAL	DOTACAO ATUALIZADA	DESPESAS EMPENHADAS	DESPESAS LIQUIDADAS	DESPESAS LIQUIDADAS A PAGAR	DESPESAS INSCRITAS EM RP NAO PROCESSADOS
2015	1.724.818.202,01	1.725.225.814,01	1.752.582.889,71	1.554.682.158,17	151.819.078,80	197.900.731,54
2014	1.566.441.699,00	1.573.614.964,00	1.736.153.790,83	1.546.324.100,53	36.735.973,57	189.829.690,30
2013	1.532.378.478,00	1.565.420.788,00	1.745.272.306,48	1.597.831.034,82	16.495.496,12	147.441.271,66

Fonte: 2015 – Tesouro Gerencial; 2013 e 2014 – Siasi Gerencial, acesso em 10 de maio de 2016.

Com relação ao exercício de 2016, os possíveis impactos da insuficiência de recursos na fonte 100 poderão ser objeto de análise em futuros trabalhos de auditoria.



4 GESTÃO DO SUPRIMENTO DE BENS/SERVIÇOS

4.1 CONVÊNIOS DE OBRAS, SERVIÇOS E DE SUPRIMENTO

4.1.1 AVALIAÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS CONCEDIDAS

4.1.1.1 INFORMAÇÃO

Consideração inadequada do risco de fraude no âmbito do macroprocesso de Gestão de Transferências Voluntárias do CNPq.

Fato

De acordo com a ABNT NBR ISO 31000:2009, riscos podem ser caracterizados como efeitos da incerteza sobre os objetivos de um produto, de um processo, ou até mesmo de toda uma organização. A partir do entendimento dessa Norma, é possível afirmar que todas as atividades do CNPq envolvem riscos, restando à UPC gerenciá-los para garantir o alcance de suas metas.

Particularmente ao macroprocesso de Gestão de Transferências do CNPq, a equipe de auditoria buscou observar se a estrutura de controle interno estabelecida considera o potencial de fraudes na avaliação dos riscos à realização de seus objetivos, conforme proposto como princípio no COSO 2013.

Visando reduzir o risco de conduzir uma avaliação sobre esse Conselho incompatível com seu porte, a equipe de auditoria adotou ainda como referência complementar o “*Guidance for Smaller Public Companies Reporting on Internal Control over Financial Reporting*” também do COSO, o qual, para a abordagem do potencial de fraudes no âmbito da avaliação de riscos de uma organização de tamanho menor, observa os seguintes atributos:

1. parte integral do processo de avaliação de riscos;
2. consideração de incentivos, pressões, oportunidades e racionalizações;
3. consideração de fatores de risco relacionados ao domínio analisado;
4. consideração de áreas de alto risco;
5. supervisão de comitê de auditoria ou estrutura similar.

Antes do início das demais análises, é preciso pontuar que a equipe de auditoria considera o macroprocesso Gestão de Transferências Voluntárias como de alto risco no âmbito do CNPq, em virtude da materialidade dos convênios atualmente geridos pela Unidade, os quais em consulta ao Portal da Transparência, no último mês de abril, totalizavam cerca de 900 milhões de reais. Dessa forma, é de se esperar que os controles dessa Fundação sejam compatíveis com o montante dos recursos administrados (atributo 4).

Quanto ao primeiro atributo, o qual de acordo com a ABNT NBR ISO 31000:2009 preconiza como princípio que a gestão de riscos deve ser parte integrante dos processos organizacionais, em exame das atividades realizadas para a viabilização das transferências voluntárias do CNPq, identificaram-se três coordenações atuando em conjunto: Coordenação de Prestação de Contas – COPCO; Coordenação-Geral de Cooperação Nacional – CGNAC; e Coordenação-Geral do Programa de Pesquisas em Saúde – CGSAU. Porém, tais coordenações atuam sem atividades de identificação e análise de riscos formalmente definidas no escopo de suas atribuições.

Visando avaliar eventual consideração da possibilidade de fraudes como parte integral de um processo informal de avaliação de riscos no âmbito desse Conselho, a equipe de auditoria solicitou:

1. descrição, ainda que informal, do processo de análise de risco das transferências voluntárias realizadas em 2015;
2. análise de riscos de um subconjunto de convênios registrado no SICONV na situação “Prestação de Contas enviada para Análise”.



Porém, diante da insuficiência das manifestações apresentadas pelos gestores para subsidiar uma conclusão da equipe de auditoria acerca da integração da consideração do potencial de fraudes à gestão de riscos realizada pelo CNPq, realizou-se entrevistas com os gestores da COPCO, CGSAU e CGNAC. Nesta oportunidade foi possível observar a existência de procedimentos de validação de informações quando são identificadas inconsistências no SICONV, ou mesmo planos de monitoramento de transferências. Contudo, a falta de consideração explícita das diferentes possibilidades de fraude, não nos permite concluir que haja a integração avaliada.

Além de não ser explícita, a resposta apresentada pelo CNPq permite concluir que a abordagem dos riscos de fraude não é estruturada, violando, assim, dois princípios da ABNT NBR ISO 31000:2009.

Particularmente, quanto à insuficiência em uma abordagem explícita em gerir o risco de fraude, ressalta-se o impacto em relação aos atributos 2 e 3 do “*Guidance for Smaller Public Companies Reporting on Internal Control over Financial Reporting*” acima citado, pois quando os esquemas de fraude não são especificamente considerados, deixa-se de considerar oportunidades relevantes para que um agente cometa um ato fraudulento e não seja descoberto, como também cenários de exploração utilizados por potenciais fraudadores comuns ao domínio analisado, no caso o de transferências voluntárias. Subsidiado por trabalho do Tribunal de Contas da União, a equipe de auditoria avaliou a identificação e a análise de riscos de fraude da UPC relativos à seguinte taxonomia:

1. fraudes em notas fiscais;
2. declaração falsa de cumprimento de objeto;
3. fraude à licitação; e
4. montagem de prestação de contas.

Apesar de ter sido verificada a existência de atividades de controle no âmbito das três coordenações-gerais citadas (COPCO, CGNAC e CGSAU) para identificar problemas relacionados a notas fiscais, cumprimento do objeto, contratações pelo conveniente e prestações de contas, não foi identificado no âmbito do trabalho a consideração de cenários em que os agentes internos ou externos ao CNPq possam atuar de forma dolosa no sentido de contornar as verificações em vigor. Como exemplo, embora controles sobre o processo de prestação de contas oriundos de normativos como Portaria Interministerial nº 507, de 24 de dezembro de 2011 e Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU nº 127, de 29 de maio de 2008, modificada pela Portaria Interministerial nº 342, de 5 de novembro de 2008, possam ser identificados relacionados ao processo de prestação de contas, a equipe de auditoria não tem evidências para afirmar que a gestão dos riscos de fraude relacionado à montagem desse processo é adequado.

O último dos princípios examinados é a supervisão dos riscos de fraude realizada pelo comitê de auditoria ou estrutura equivalente. De acordo com o “*Guidance for Smaller Public Companies Reporting on Internal Control over Financial Reporting*”, o comitê seria uma estrutura vinculada ao Conselho de Administração responsável por, entre outras funções, analisar o reporte da auditoria interna sobre as deficiências dos controles organizacionais. Por meio de análise do Estatuto do CNPq em vigor, Decreto nº 7.899, de 04 de fevereiro de 2013, - e do Regimento Interno desse Conselho, Portaria nº 816, de 17 de dezembro de 2002, verifica-se a inexistência de tal colegiado e do Conselho de Administração. Pelo Decreto nº 3.591, de 06 de setembro de 2000, a Auditoria Interna se vincula à Presidência do CNPq e acumula as funções que seriam de um Comitê de Auditoria. Sobre o assunto, constatamos a ausência de comunicação das áreas envolvidas na gestão de transferências voluntárias ao Presidente do CNPq sobre os riscos de fraude nessas áreas, a fim de que a presidência realizasse a supervisão necessária.

Pelo exposto, conclui-se que há em vigor no CNPq, no âmbito de seu macroprocesso de Gestão de Transferências Voluntárias, uma consideração de riscos de fraude informal, que não considera



explicitamente esquemas típicos relacionados a esse domínio, nem oportunidades a serem exploradas pelos potenciais perpetradores para burlar as atuais atividades de controle em vigor. Complementa-se o quadro com a ausência de supervisão sobre o assunto pela Presidência desse Conselho.

Segundo a ABNT NBR ISO 31000:2009, a concepção da estrutura de gestão de riscos de qualquer organização envolve o estabelecimento de uma política, a adequada responsabilização de seus colaboradores, recursos e mecanismos de reporte. Contudo, logo no início dos exames tornou-se clara a inexistência de uma política formalizada de gestão de riscos. Tal fato contribui para tornar esse macroprocesso menos transparente e inclusivo para seus colaboradores, diminuindo sua eficácia, conforme avalia a Norma Técnica em questão. Mesmo que a gestão de riscos de fraude fosse tratada separadamente, elementos típicos de uma política de gestão desses riscos como o apoio da alta direção e a conscientização quanto ao risco de fraude não estariam claros no âmbito desse Conselho. Além disso, a responsabilização dos colaboradores do CNPq quanto à identificação e à análise dos riscos de fraude também é problemática. Em particular, nenhuma responsabilidade específica quanto à gestão de riscos está explicitamente atribuída no âmbito da UPC. Ainda que informalmente alguns colaboradores empreendam esforços no sentido de gerenciar riscos, essa atual situação contribui para um processo menos repetível, focado em eventuais conhecimentos, habilidades e atitudes de pessoas específicas, não de cargos ou funções.

Nessa mesma esteira, ressalta-se que além da insuficiência de força de trabalho pela qual passa o CNPq em diversas áreas, há de se considerar que para a gestão adequada de um processo de gestão de riscos é necessário o desenvolvimento dos recursos humanos da Unidade. Contudo, em exame de informações obtidas na intranet do CNPq, não se identificou, na relação dos treinamentos realizados nos últimos exercícios, algum com temática específica para a prevenção ou a detecção de fraudes. Além disso, registra-se a ausência de área específica nesse Conselho para gerir transferências voluntárias, contrariando jurisprudência do Tribunal de Contas da União, como tratado no Acórdão TCU nº 568/2014 – Plenário, o qual registra:

“Entre as condições para celebração de transferências voluntárias deve constar a existência de setor específico no órgão concedente com atribuições definidas para gestão (celebração, execução e prestação de contas) dos ajustes celebrados com a União, com lotação de, ao menos, um servidor efetivo”.

Dessa forma, a combinação de falta de orientação da alta direção do CNPq, a qual não estabelece políticas específicas para a gestão de riscos de fraude; a insuficiente responsabilização explícita de seus colaboradores para a realização das atividades e tarefas necessárias; e os recursos escassos e inadequadamente desenvolvidos para a consideração desses tipos de riscos, podem ser considerados condicionantes para o fato aqui constatado.

Em complemento, cabe ressaltar que foram identificados achados concernentes às atividades de controle do macroprocesso de Transferências Voluntárias que podem contribuir para oportunidade de exploração em esquemas fraudulentos sobre o CNPq. Contudo, pela presente análise estar concentrada sobre o componente “avaliação de riscos”, a equipe de auditoria opta por incluir essas informações em seus papéis de trabalho para futuras ações de controle e desde já sugere que o Conselho revise o desenho de seus controles sob a perspectiva dos riscos mais relevantes.

Diante das oportunidades de melhoria apresentadas pela equipe de auditoria em seu Relatório Preliminar, o Presidente do CNPq, durante a reunião de Busca Conjunta de Soluções, tratou não apenas de orientar os Diretores e os Coordenadores desse Conselho quanto à importância de evoluir nas questões de gestão de riscos de fraude, como também solicitou imediata adesão da Fundação ao Programa de Fomento à Integridade Pública (Profip) do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle (MTFC), instituído pela Portaria nº 784, de 28 de abril de 2016. Formalmente, esse pedido foi encaminhado pelo CNPq por meio do Ofício PR. 0393/16, de 02 de agosto de 2016, em que apresenta a seguinte manifestação:



“Considerando os resultados preliminares de auditoria, com foco na gestão de riscos e fraudes, bem como a recente publicação da Instrução Normativa Conjunta MPOG/CGU nº 1, que trata da gestão de riscos de forma mais ampla, é interesse deste Conselho aderir ao PROFIP, de modo a poder contar com a parceria dessa pasta ministerial na construção do Plano de Integridade do CNPq.

Sendo assim, encaminho anexo, o Termo de Adesão ao PROFIP, devidamente assinado, momento em que coloco esta instituição à disposição para o planejamento dos trabalhos necessários à construção de nosso Plano de Integridade.”

Mais do que uma simples melhoria da gestão de riscos de fraude, o Presidente do CNPq, por meio da adesão ao Profip, comprometeu-se de forma clara e transparente para todos os colaboradores desse Conselho em estabelecer, com auxílio do MTFC, um Programa de Integridade completo baseado em quatro eixos:

1. comprometimento e apoio da Alta Direção;
2. instância responsável pelo Plano de Integridade;
3. análise de riscos;
4. monitoramento contínuo.

Assim, dado o compromisso assumido pelo CNPq de implementação do Profip, o qual exigirá a elaboração de um Plano de Integridade abrangendo não apenas oportunidades de melhoria em sua gestão de riscos, mas também em seus demais macroprocessos relacionados à prevenção e à detecção de fraudes, a equipe de auditoria entende que no momento não é necessária a elaboração de recomendações para sanar os fatos apontados, uma vez que um trabalho muito mais completo será realizado sobre o Conselho.

No entanto, entende-se que a Fundação deve, mesmo antes do início de seus trabalhos no âmbito do Profip, buscar medidas, ainda que temporárias, que a ajudem identificar e analisar os riscos de integridade a que está exposta, evitando possíveis impactos negativos decorrentes da exploração dessas fragilidades.

4.1.1.2 CONSTATAÇÃO

Continuidade de convênios com prazo de prestação de contas expirado no SIAFI mantidos na situação A APROVAR, aumentando o risco de que organizações potencialmente inadimplentes continuem celebrando convênios.

Fato

Em seu Relatório de Auditoria nº 01/2015, emitido em 16 de outubro de 2015, a Unidade de Auditoria Interna do CNPq constatou que *“Das buscas levadas a efeito no Sistema SIAFI demonstram convênios que, apesar de expiradas as datas de prestação de contas e de análise final da prestação de contas, constam como (ainda) A APROVAR, no aludido sistema”*. Para tal constatação foi expedida a seguinte recomendação:

“Que a DGTI/CGADM/CPCO adotem as providências que se fizerem necessárias com vistas a analisar os convênios, objeto da presente constatação para proceder aos necessários registros - concluído ou inadimplente, de modo a espelhar, adequadamente, as informações de cada uma das avenças no dito sistema”.

Visando a verificação de atuação do CNPq, face a recomendação expedida pela sua Auditoria Interna, consultou-se o sistema SIAFI, sendo identificado que dos 15 convênios relatados pela unidade de Auditoria Interna, totalizando R\$21.436.275,26, restaram sete convênios, totalizando R\$11.691.841,20, para os quais não foram concluídas a avaliação das Prestações de Contas – PC, conforme detalhado no quadro a seguir:

Quadro 7: Convênios com Prestação de Contas na situação inconclusa.



CONVÊNIO	CONVENENTE	INÍCIO DA VIGÊNCIA	FIM DA VIGÊNCIA	VALOR
522132	40740391000103 INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIO AMBIENTAIS DO SUL DA BAHIA	23/dez/04	30/set/06	514.341,20
543169	21949888000183 FUNDACAO DE AMPARO A PESQUISA DO ESTADO DE MINAS GERAIS	31/dez/05	31/dez/10	1.417.500,00
561762	41134719000100 FUNDACAO DE APOIO A PESQUISA DO ESTADO DA PARAIBA - FAP	29/jun/06	29/dez/12	1.920.000,00
566800	21949888000183 FUNDACAO DE AMPARO A PESQUISA DO ESTADO DE MINAS GERAIS	30/ago/06	28/fev/11	4.000.000,00
593947	05527341000133 FUNDACAO DE AMPARO A PESQUISA AO DESENVOLVIMENTO CIENTI	17/set/09	19/jun/14	480.000,00
593952	05666943000171 FUNDACAO DE AMPARO A PESQUISA DO ESTADO DO AMAZONAS - F	19/dez/07	19/jun/14	1.200.000,00
600803	21949888000183 FUNDACAO DE AMPARO A PESQUISA DO ESTADO DE MINAS GERAIS	29/jul/09	19/jun/13	2.160.000,00
TOTAL				11.691.841,20

Fonte: Consulta ao SIAFI realizada em 16 de junho de 2016.

Assim, permanece a situação encontrada pela unidade de auditoria interna, relatado no Relatório de Auditoria nº 01/2015, para 47% dos convênios ou ainda para 55% do valor em análise.

Sobre o assunto destaca-se o Acórdão 1562/2009-Plenário:

“ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. determinar à Secretaria Executiva do Ministério da Ciência e Tecnologia - MCT que:

[...]

9.1.5. observe o disposto no art. 60 da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 127/2008, referente ao prazo para análise das prestações de contas relativas às transferências voluntárias efetuadas pelo órgão;

9.1.6. somente formalize convênios na medida em que disponha de condições técnico-operacionais de avaliar adequadamente os Planos de Trabalho, acompanhar e orientar a concretização dos objetivos previstos nas avenças, bem como de analisar, em prazo oportuno, todas as respectivas prestações de contas, de acordo com os normativos que disciplinam a matéria, especialmente a IN/STN nº 01/97, a Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 127, de 29/05/2008, e o Decreto nº 6.170/2007, respectivamente.”

Constata-se, portanto, que o CNPq, vem descumprindo os itens 9.1.5 e 9.1.6 do acórdão nº 1562/2009-Plenário com relação aos convênios registrados no sistema SIAFI.

Destaca-se, por oportuno, que a ausência do registro de inadimplência no sistema SIAFI de prestações de conta não enviadas e a extrapolação do prazo para avaliação das prestações de contas, são fatores que contribuem para aumento do risco de ocorrências de fraudes nas tipologias “Declaração falsa de cumprimento de objeto” e “Montagem de prestação de contas”.

Por fim, reforça-se que a as fragilidades evidenciadas neste ponto, na área de gestão de transferências, resulta em risco de ocorrência de danos ao erário ao CNPq decorrente do mau uso de recursos públicos, na medida em que forem alocados recursos em convênios celebrados com entidades que estariam impedidas se fossem concluídos de forma tempestiva a avaliação das prestações de contas.



Causa

A partir das avaliações em relação as manifestações do CNPq face as fragilidades informadas pela equipe de auditoria, entende-se que as principais causas do elevado estoque de prestações de conta finais a serem avaliados são:

1. insuficiência de mecanismos de controle na CGADM que identifiquem prestações de contas em atraso superior aos estabelecidos nos normativos legais;
2. insuficiência na atribuição clara de responsabilidade pelos controles e pelos prazos para atuação das diversas unidades do CNPq, provocando descompassos nas avaliações técnica e financeiras das transferências;
3. insuficiência do direcionamento do corpo de colaboradores disponível para a prestação de contas do CNPq para o processamento do passivo acumulado;
4. ausência, no portal do CNPq, de publicação das seguintes informações sobre os convênios geridos: número da transferência; descrição do objeto; identificação do conveniente; valores totais de recursos firmados e liberados; data de expiração da transferência; datas para prestação de contas parciais e finais; e situação nos sistemas SIAFI ou SICONV, impactando a transparência do CNPq.

Em reunião de busca conjunta de soluções, realizada em 29 de julho de 2016, três, das quatro causas acima informadas, foram validadas junto ao gestor, sendo ainda informado pelo CNPq que a força tarefa criada para promover os ajustes nos convênios nesta data já teria resolvido grande parte das pendências, o que, no entender da equipe de auditoria, não sana as causas apontadas, as quais implicam na necessidade de recomendações para a sua resolução.

A insuficiência do direcionamento do corpo de colaboradores decorre da lógica da constatação de eficiência apresentada pela equipe do CNPq pós relatório preliminar de auditoria para processar o passivo indicado. Se havia esse potencial, ele podia ter sido utilizado previamente e evitado, de forma sistêmica e racional, os problemas registrados.

Poder-se-ia argumentar que ante a ausência de identificação de atribuição de responsabilidades pela gestão dos convênios, tanto no estatuto do Decreto nº 7.899, de 4 de fevereiro de 2013, quanto no Regimento Interno, Portaria nº 816, de 17 de dezembro de 2002, a insuficiência de ações de agentes da Alta Direção do CNPq não pode ser considerada como uma causa para os fatos aqui registros. Contudo, a equipe de auditoria refuta essa hipótese e destaca a influência da intempestividade da Diretoria Executiva desse Conselho sobre os problemas apresentados, uma vez que o Relatório da Unidade de Auditoria Interna dessa UPC já informava sobre o acúmulo desse passivo à sua Presidência, nos seguintes termos:

“Ante o exposto, tendo sido abordados os pontos requeridos pela legislação aplicável, consoante ao previsto no PAINT/2015, submete-se o presente Relatório ao Presidente do CNPq para conhecimento, propondo:

- a) *o encaminhamento de cópia deste Relatório à Diretoria de Gestão e Tecnologia da Informação - DGTI e à Diretoria de Cooperação Institucional - DCOI, para adoção das providências de manifestação (contestação/justificativa), entendida conveniente e oportuna, em relação às Constatações e às Recomendações, no prazo de 10 (dez) dias corridos a contar do recebimento deste Relatório; e*
- b) *o encaminhamento de cópia deste Relatório à Controladoria-Geral da União - CGU, que deverá ocorrer até o dia 14/12/2015.”*

Dessa forma, essa insuficiência de ações dos agentes citados pela Auditoria Interna do CNPq, os quais foram informados desde 2015 do passivo de convênios e dos problemas a eles associados, pode ser entendida como causa subjacente da falta de direcionamento acima destacada.



Manifestação da Unidade Examinada

Por meio da Nota Técnica CGADM nº 16/2016, de 06 de julho de 2016, a seguinte manifestação foi encaminhada à equipe de auditoria:

“Para os convênios destacados no quadro “Convênios com Prestação de Contas na situação inconclusa”, esclarece-se que vêm sendo realizadas ações pelo Serviço de Análise Financeira – SEAFI, da Coordenação de Prestação de Contas, para a regularização das pendências, considerando as recomendações da Auditoria Interna do CNPq. É importante ressaltar que, dos 15 convênios inicialmente pendentes, a Auditoria da CGU apontou a existência de sete (7) no mês de junho, o que já foi reduzido para cinco (5) em julho, com o encaminhamento de mais um (561762) para a devolução de recursos. O convênio 522132 já consta como inadimplente no SIAFI e foi encaminhado para o Serviço de Cobrança e Acompanhamento. O convênio 600803, por sua vez, teve sua análise finalizada e já consta o seu registro como “aprovado” no SIAFI.

Registre-se que, a partir das orientações da Auditoria Interna, o CNPq, por meio de sua área administrativa, adotou como medida isonômica de tratamento do passivo a prática de enviar uma primeira cobrança, com prazo de 30 dias para resposta, seguida de uma segunda cobrança, com prazo de 15 dias de resposta, momento em que, se não atendidas todas as pendências, tem sido elaborada nota técnica para a coleta de assinatura da autoridade competente para a inserção da conveniente como inadimplente no SIAFI.

No caso dos cinco convênios restantes, seguem descritas abaixo as medidas tomadas e a situação atual de cada um deles:

Quadro : Ações tomada pelo CNPq para diminuição do seu passivo de convênios.

CONVÊNIO	CONVENIENTE	SITUAÇÃO
543169	21949888000183 FUNDAÇÃO DE AMPARO A PESQUISA DO ESTADO DE MINAS GERAIS	<i>Com fins a atender as recomendações e efetuar uma re-análise na prestação de contas financeira, solicitamos por meio do ofício SEAFI/COPCO nº 00891/2016 de 01/04/2016 (em anexo) os Editais DCR 10/2006 e 09/2007, os termos de outorga e publicação de todos os bolsistas contratados, bem como os comprovantes de pagamento/transferência para os bolsistas que ainda não constam do processo. Solicitamos ainda, correção na relação de pagamentos e devolução de parte de valor de bolsa cancelada, que não foi ressarcido à conta do convênio. A FAPEMIG, por meio do ofício OF.DP.GFI.DPC. nº 096/16, de 03/05/2016 (em anexo), responde os questionamentos efetuados, bem como encaminha as documentos solicitados, os quais após conferência constatamos que não foram atendidos em sua totalidade, assim emitimos novo Ofício SEAFI/COPCO nº 1377/2016 à FAPEMIG, comunicando do não atendimento aos itens cobrados no ofício SEAFI/COPCO 00891/2016 e solicitamos o envio da documentação faltante no prazo de 15 (quinze) dias. Foi encaminhado também o ofício SEAFI/COPCO Nº 1439/2016 de 15/06/2016, solicitando documentação complementar ao ofício 1377/2016, sendo que o conveniente enviou resposta em 01/07/2016, sendo que se encontra em análise. <u>Situação: em análise a resposta à 2ª cobrança.</u></i>
561762	41134719000100 FUNDAÇÃO DE APOIO A PESQUISA DO ESTADO DA PARAIBA - FAPESQ	<i>Processo em diligência, visto que após análise foram encontradas algumas inconsistências, motivo pelo emitimos o ofício SEAFI/COPCO nº 1310/2016 de 19/05/2016 (em anexo), solicitando os devidos acertos/esclarecimentos para o conveniente. Reiterado pelo Ofício SEAFI/COPCO nº 1465/2016 de 18/06/2016. A FAPESQ já se manifestou pela devolução dos recursos relativos ao não cumprimento dos repasses de contrapartida, no valor de R\$ 1.119.451,95, momento que em pleiteia o parcelamento da dívida. <u>Situação: em negociação para devolução.</u></i>



566800	21949888000183 FUNDAÇÃO DE AMPARO A PESQUISA DO ESTADO DE MINAS GERAIS	<i>Está em análise o remanejamento efetuado da rubrica custeio para capital. A DGTI aguarda esse posicionamento da área técnica para realizar a emissão de nota de autorização para inclusão como inadimplente no SIAFI, conforme processo estabelecido para esses casos. <u>Situação: Aguardando manifestação da área técnica quanto à conformidade do gasto.</u></i>
593947	05527341000133 FUNDAÇÃO DE AMPARO A PESQUISA AO DESENVOLVIMENTO CIENTI (FAPEMA)	<i>Já emitida solicitação da área de prestação de contas para autorização superior para inclusão do conveniente como inadimplente no cadastro de Transferências do SIAFI. <u>Situação atual: aguardando autorização da autoridade competente para inclusão no SIAFI.</u></i>
593952	05666943000171 FUNDAÇÃO DE AMPARO A PESQUISA DO ESTADO DO AMAZONAS - FAPEAM	<i>O processo foi reanalisado pelo SEAFI, que emitiu a primeira cobrança (ofício SEAFI/COPCO nº 1387/2016 de 07/06/20106) à FAPEAM, com prazo para atendimento de 30 (trinta) dias. <u>Situação: aguardando resposta da 1ª cobrança.</u></i>

Fonte: SEAFI/COPCO/CGADM, em 06/07/16

“Com relação à menção da possibilidade de ocorrência de fraudes nas tipologias “Declaração falsa de cumprimento de objeto” e “Montagem de prestação de contas”, informe-se os gestores não constataram tais ocorrências nas análises realizadas para esses convênios. Todas as ações para a conclusão das prestações de contas no SIAFI vêm sendo efetuadas desde o momento de sua indicação pela Auditoria Interna do CNPq, mesmo que fora do prazo estipulado. Uma rotina para tal procedimento foi elaborada e vem sendo implementada para os casos em que não foi possível o encerramento sem a devolução de recursos. Com a resolução desses últimos quatro casos, considerando que a FAPESQ já se manifestou pela devolução, o CNPq irá encerrar o passivo de convênios com pendências no SIAFI.”

Análise do Controle Interno

A manifestação do gestor, informando medidas adotadas para a avaliação das prestações de contas, é a evidência de que a UPC não se encontra inerte frente à situação constatada. No entanto, apesar das ações apresentadas pela Fundação, observa-se que nenhuma das medidas relatadas em sua argumentação representa garantia de que um passivo de convênios com prazo de vigência expirado irá se acumular novamente no CNPq sem a devida finalização da análise das prestações de contas das organizações convenientes. É preciso diferenciar uma atuação pontual do Conselho, como a relatada, de uma atuação mais estruturante que resolva, em definitivo, as deficiências identificadas.

Registra-se que as ações apresentadas são necessárias e que esta atuação do CNPq já evita que a equipe de auditoria tenha de recomendá-las. Entretanto, ainda são necessárias melhorias relacionadas à estrutura de controle interno do macroprocesso de Gestão de Transferências Voluntárias da UPC para que seja dado tratamento adequado ao risco de que o parcelamento de informações encaminhadas pelos convenientes ao Conselho implique na ausência de medidas tempestivas de avaliação de suas prestações de contas.

Sobre o risco de fraude nas tipologias de “Declaração falsa de cumprimento de objeto” e “Montagem de prestação de contas”, não esteve no escopo da equipe de auditoria analisar os convênios da amostra para identificar a ocorrência desses desvios. Contudo, conforme tratado em outra constatação, também sobre o macroprocesso de Gestão de Transferências Voluntárias, embora se reconheça que esse risco seja gerido pelo CNPq, sua gestão apresenta deficiências que necessitam ser melhoradas para que não proporcionem uma sensação de falsa avaliação às suas partes interessadas.



Por fim, destaca-se que a fragilidade da atuação da CGADM sobre a gestão dos convênios apresentados contribui para elevação do risco de ocorrência de danos ao erário pelo CNPq, na medida em que forem alocados recursos em convênios celebrados com entidades que estariam impedidas caso as respectivas avaliações das prestações de contas fossem concluídas de forma tempestiva.

Recomendações:

Recomendação 1: Que a Diretoria de Gestão e Tecnologia da Informação (DGTI) implemente mecanismos de controle na CGADM que identifiquem prestações de contas em atraso superior aos estabelecidos nos normativos legais, realizando o imediato registro de inadimplência no SICONV ou SIAFI e notificação ao conveniente, bem como comunicando para ciência a Diretoria Executiva e a Unidade de Auditoria Interna.

4.1.1.3 CONSTATAÇÃO

Acúmulo de convênios com os períodos de prestação de contas expirados mantidos como não inadimplentes no SICONV pelo CNPq.

Fato

Em seu Relatório de Auditoria nº 01/2015, a Unidade de Auditoria Interna do CNPq constatou que *“a análise da Prestação de Contas Final de Convênios, por parte da concedente, ultrapassa o prazo regulamentar estabelecido na legislação, mantendo-se a situação de pendência na formalização da adimplência ou inadimplência, com prejuízo para a transparência e visibilidade nos Sistemas Corporativos – SIAFI e SICONV – do Governo Federal”* Para tal constatação foram expedidas duas recomendações:

“Que a DGTI estabeleça mecanismos: ações, regras, critérios, rotinas e procedimentos necessários para assegurar que, em prazo legal e razoável, a análise e a aprovação de prestação de contas final de convênios, se alinhe aos termos das Portarias: nº 01/1997, nº 127/2008 e nº 507/2011, quando for o caso;

“Que a DGTI/DCOI estudem a oportunidade e a conveniência de - para aqueles convênios com prestação de contas não analisadas/pendentes de análise, diligenciados ou não-, interromper todo e qualquer repasse de recurso, enquanto perdurar a aparente situação de inadimplência, para evitar fenômeno como o que se vivencia no convênio 543169 da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais – FAPEMIG.”

Visando a verificação da atuação do CNPq face às recomendações expedidas pela sua Auditoria Interna, consultou-se o sistema SICONV e foram identificados 71 convênios para os quais não foram concluídas as respectivas avaliações das Prestações de Contas. Desses, 11 estão em situação “Prestação de Contas em Complementação”, 29 em “Prestação de Contas em Análise” e 31 em “Prestação de Contas enviada para Análise”. Portanto, permanece a situação encontrada pela unidade de auditoria interna do CNPq, relatada no Relatório de Auditoria nº 01/2015.

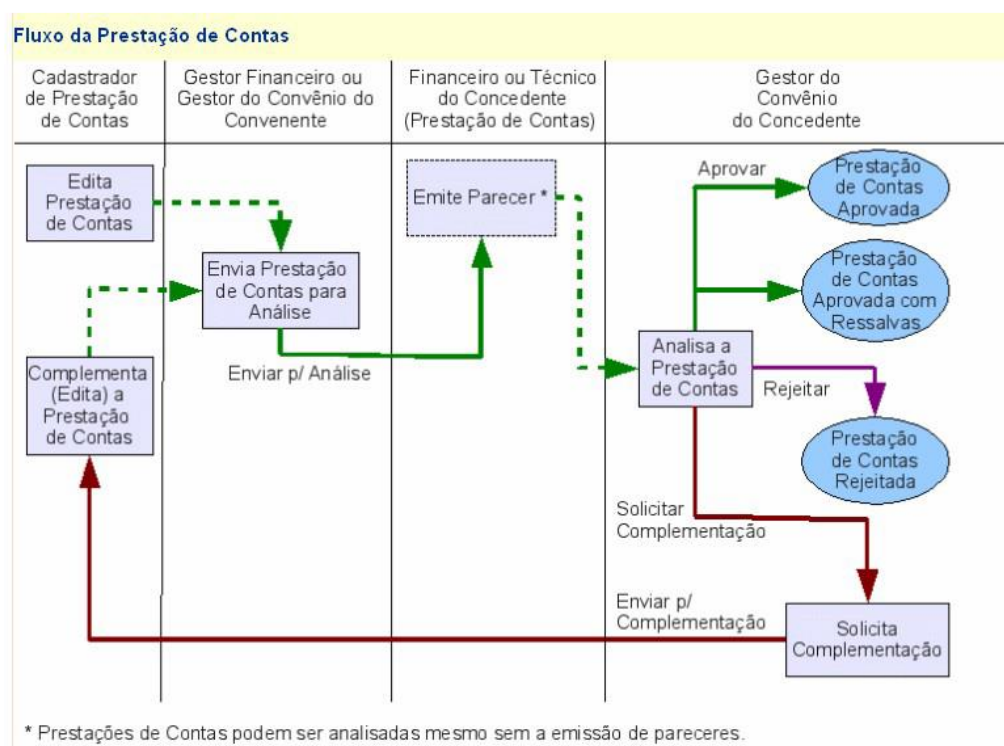
Registra-se que esta situação expõe o gestor a um risco de ocorrência de fraudes, especialmente em relação as tipologias “Declaração falsa de cumprimento de objeto” e “Montagem de prestação de contas”, uma vez que o tempo excessivo para conclusão dos trabalhos de avaliação da prestação de contas pode inviabilizar a realização de diligências e outras verificações tempestivas que poderiam comprovar fatos e documentos apresentados pelos convenientes.

Assim, avalia-se no presente registro a atuação do CNPq em relação à análise das prestações de contas dos convênios, com foco na tempestividade da adoção de medidas com relação ao rito de recebimento e processamento dessas contas prestadas.



Conforme o Manual do Usuário SICONV, Versão 2, de 26 de novembro de 2010, a prestação de contas é realizada com a inserção dos dados no sistema, seguindo o fluxo a seguir.

Figura 1: Fluxo de análise de Prestação de Contas.



Fonte: Manual do Usuário SICONV, Versão 2, de 26/11/2010, página 5/28.

Destaca-se que dos 71 convênios identificados quatro deles são regidos pela Portaria Interministerial nº 507, de 24 de novembro de 2011 e os demais 67 regidos pela Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU nº 127, de 29 de maio de 2008, modificada pela Portaria Interministerial nº 342, de 5 de novembro de 2008.

De acordo com esses normativos, pode-se avaliar a atuação do CNPq sobre a prestação de contas dos 71 convênios selecionados. Para os convênios regidos pela Portaria Interministerial nº 507, pode-se relacionar as datas limites previstas para apresentação de contas conforme a portaria, o termo do convênio, a data limite registrada no sistema SICONV e a data que efetivamente foi registrada a Prestação de contas no sistema SICONV.

Quadro 8 - Situação das Prestação de Contas dos convênios regidos pela Portaria Interministerial nº 507.

Convênio	Início Vigência	Fim Vigência	Data limite da Prestação de Contas conforme Legislação	Data limite da Prestação de Contas conforme Convênio	Data limite da Prestação de Contas no SICONV	Data de Encaminhamento da Prestação de Contas
769318	06/06/2012	05/12/2012	05/03/2013	03/02/2013	22/04/2015	07/01/2013
769327	22/06/2012	21/06/2013	19/09/2013	20/08/2013	28/01/2014	17/06/2013
773945	27/09/2012	25/05/2013	23/08/2013	24/07/2013	23/08/2013	31/03/2015
759557	29/12/2011	24/03/2015	22/06/2015	23/05/2015	03/07/2016	08/10/2015

Fonte: Consulta ao sistema SICONV em 24/04/2016.



Do quadro anterior, apesar de ser verificado que nos termos dos convênios o CNPq definiu datas abaixo do solicitado pela legislação para apresentação das prestações de contas, observa-se no SICONV que não apenas essas datas não foram replicadas, como também as datas que lá foram registradas excederam, na maior parte dos casos, as previstas a partir da Portaria Interministerial nº 507. Contudo, o efeito desse problema no caso em análise se restringiu à qualidade da informação.

Para os demais 67 convênios, regidos pela Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU nº 127 modificado pela Portaria Interministerial nº 342, pode-se realizar teste análogo envolvendo a data limite legal para encaminhamento da Prestação de Contas definida no “termo de convênio”. Das consultas ao SICONV identificou-se o seguinte:

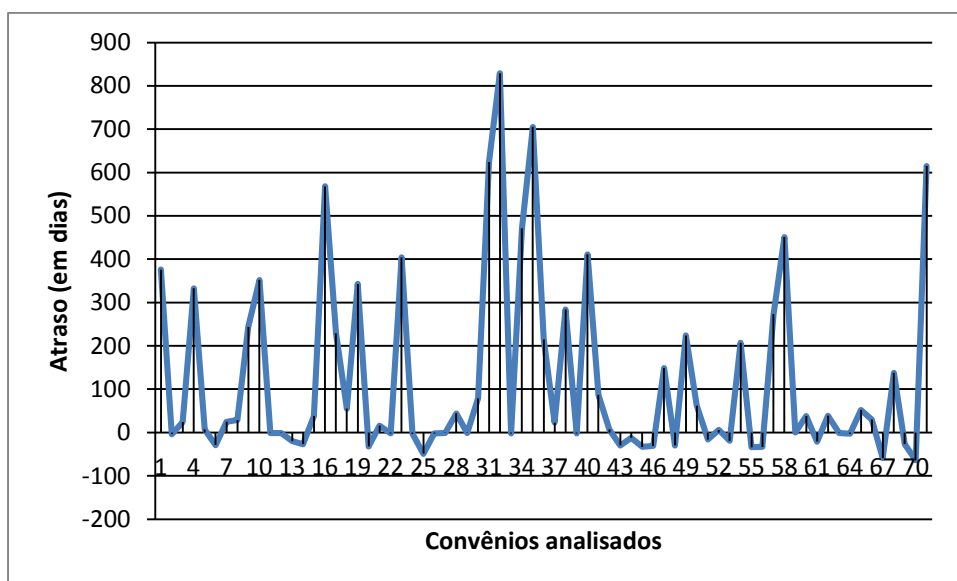
1. Para 14 convênios (700538, 700934, 700543, 700492, 700685, 701783, 700348, 700540, 700412, 701785, 700665, 705019, 746751 e 739177), as datas limite para Prestação de Contas – PC no sistema SICONV se encontram conforme a legislação;
2. Para 13 convênios (755792, 703589, 700570, 703590, 700330, 700010, 700351, 700353, 700329, 700253, 700413, 700332 e 700544), o CNPq não realizou o upload do “Termo de Convênio”, inviabilizando a emissão de conclusões. Assim, utilizando como parâmetro 60 dias após o fim da vigência como data limite para Prestação de Contas (em analogia com a Portaria Interministerial nº 507), pode-se considerar que as datas registradas no sistema SICONV se encontram desconformes a legislação, em, no mínimo, 113 dias a partir da data limite adotada;
3. Para os demais 40 convênios, os “termos de convênio” celebrados definiram em suas cláusulas como data limite para prestação de contas 60 dias após o fim da vigência. Assim, as datas inseridas no sistema SICONV como limite para prestação de contas no CNPq se encontram, no mínimo, 84 dias após a data legalmente estabelecida.

Evidencia-se, desta forma, uma primeira fragilidade na gestão das transferências, decorrente da situação verificada, de que somente 25% dos convênios se encontram em estrita conformidade com os normativos estabelecidos em relação ao registro da data limite para apresentação das prestações de contas pelos convenentes.

Para avaliar a atuação do CNPq em relação à adoção de medidas para registro de inadimplência dos convenentes com prestações de contas enviadas com atraso, bem como à tempestividade da realização da avaliação da prestação de contas, foram analisados os seguintes atributos dos 71 convênios selecionados: a vigência; a data limite legal para o envio da Prestação de contas; a data que efetivamente foi encaminhada a Prestação de contas; o total de dias de atraso do encaminhamento da PC; o total de dias em análise da PC e uma razão entre o tempo gasto para avaliação da Prestação de Contas, desde a entrega efetiva e a data de extração dos dados do sistema SICONV, ou seja, 24 de abril de 2016.

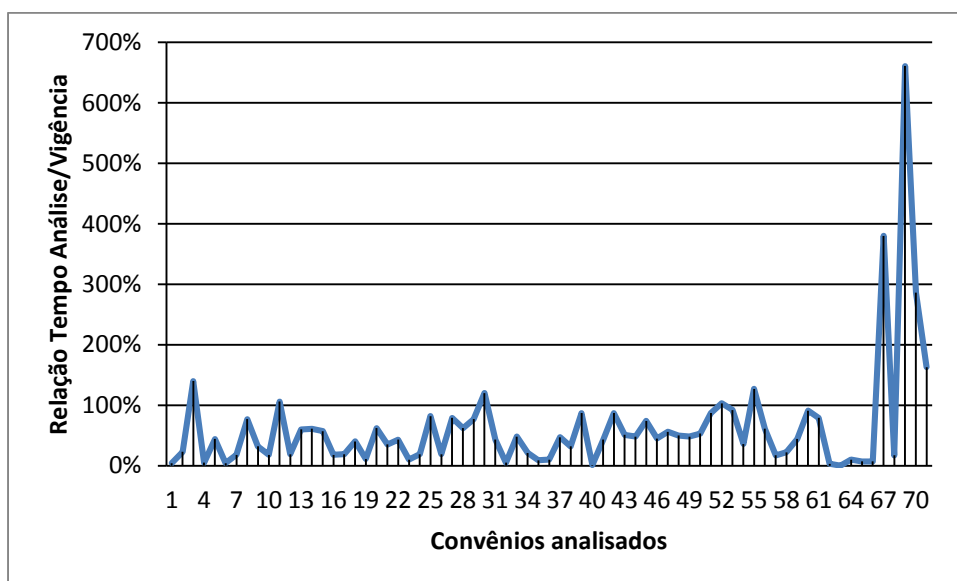


Gráfico 4 – Atraso verificado dos convênios em dias.



Fonte: extração do SICONV em 24 de junho de 2016.

Gráfico 5 – Relação entre tempo de análise e tempo de vigência dos convênios analisados.



Fonte: extração do SICONV em 24 de junho de 2016.

Nestes gráficos, observa-se que para 40 convênios a Prestação de Contas foi enviada pelo conveniente ao CNPq em prazo superior ao limite legal. Conforme a jurisprudência do Tribunal de Contas da União (Acórdão nº 863/2012 Primeira Câmara), o encaminhamento da prestação de contas em data posterior ao limite legal pode até afastar a hipótese de dano ao erário, mas é insuficiente em afastar a irregularidade inicial, relativa à sua incompletude. Assim, restaria ao gestor adotar o rito que se encontra registrado em ambas as portarias que regem os convênios selecionados, o qual atribui ao gestor a obrigação do registro de inadimplência do convênio após o vencimento do prazo e a eventual instauração de tomada de contas especial, caso os recursos do convênio não sejam devolvidos.

Considerando que nas portarias de regência dos convênios se encontra o comando que obriga a inserção no sistema SICONV de todos os atos e os procedimentos relativos à formalização, à execução, ao acompanhamento, à prestação de contas e informações acerca de tomada de contas



especial, e que, em consultas ao sistema não foram identificados tais documentos, conclui-se pela inércia de atuação do CNPq quanto ao assunto em comento.

Ainda em relação a estes gráficos, evidencia-se também que a duração do tempo de análise é, em alguns casos, maior que a própria duração do convênio. Em relação a esse tempo é necessário destacar que até a emissão do Decreto 8.244, em 23 de maio de 2014, o prazo máximo para avaliação da prestação de contas final era de 90 dias, o que implica que em 60 convênios (ou seja, 84,5% dos selecionados) o tempo gasto para avaliação das prestações de contas supera o tempo máximo de análise definido nas portarias de regência das transferências. A partir desta data o gestor dispõe de um ano, prorrogável por mais um ano, contado do carregamento no sistema SISCONV da prestação de contas final para concluir suas avaliações.

Visando identificar a causa de uso de um tempo excessivo para avaliação da prestação de contas final pelo CNPq, foi realizada consulta mais detalhada ao sistema SICONV, na qual se verificou que, para 30 convênios, o gestor inseriu o status de “prestação de contas em complementação” por pelo menos uma vez, conforme dados contidos no quadro a seguir:



Quadro 9 - Convênios em Análise de PC com prorrogação.

Convênio	Número de prorrogações	Data Primeira Prorrogação	Data Última Prorrogação	Tempo total de Prorrogação (dias)	Tempo médio de Inserção de prorrogação (dias)
700354	18	11/04/14	21/01/16	650	36
700352	10	25/02/14	04/12/15	647	65
700656	10	12/05/14	10/09/15	486	49
700430	8	13/05/15	16/10/15	156	20
700652	8	17/01/14	29/10/15	650	81
700340	5	20/08/13	11/03/16	934	187
700556	5	28/04/15	02/03/16	309	62
700337	4	06/08/12	04/04/13	241	60
700460	4	24/06/13	04/07/13	10	2
700611	4	24/06/13	07/04/16	1.018	254
700650	4	02/10/15	17/03/16	167	42
700332	3	06/05/15	03/09/15	120	40
700610	3	11/04/14	26/08/15	502	167
700628	3	12/05/14	28/07/15	442	147
700863	3	04/03/13	20/01/14	322	107
769318	3	12/06/13	23/03/15	649	216
700654	2	25/08/15	15/02/16	174	87
700924	2	04/03/13	25/03/13	21	10
700932	2	19/11/15	07/01/16	49	24
700329	1	03/03/16	03/03/16	0	0
700334	1	04/04/13	04/04/13	0	0
700338	1	14/01/16	14/01/16	0	0
700413	1	21/05/15	21/05/15	0	0
700416	1	22/05/15	22/05/15	0	0
700459	1	20/02/14	20/02/14	0	0
700543	1	18/11/15	18/11/15	0	0
703589	1	12/02/16	12/02/16	0	0
703591	1	07/05/13	07/05/13	0	0
703945	1	04/07/13	04/07/13	0	0
769327	1	13/01/14	13/01/14	0	0

Fonte: Consulta ao sistema SICONV realizada em 24/04/2016.

Do quadro anterior, pode-se admitir que uma causa do excessivo prazo para avaliação da prestação de contas final seria a ausência de completude dos documentos encaminhados pelos convenentes. No entanto, embora o Manual de Prestação de Contas do SICONV até preveja a possibilidade de complementação da prestação de contas entregue pelo convenente, em nenhuma das situações apresentadas é admitida a hipótese de extensão do prazo da concedente para sua análise.

Visando avaliar o impacto causado pelo excessivo prazo para avaliação da prestação de contas, apresenta-se a tabela a seguir com a relação dos convenentes que possuem prestações de contas de convênios em análise pelo CNPq.

Tabela 13 - Convenentes que celebraram os 71 convênios com o CNPq.



ENTIDADE	SOMA	QTD
Fundação Amazônia de Amparo a Estudos E Pesquisas – FAPESPA	18.277.000,00	5
Fundação Cearense de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico – FUNCAP	8.150.000,00	4
Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais – FAPEMIG	10.500.000,00	4
Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Amazonas – FAPEAM	4.700.000,00	4
Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Mato Grosso – FAPEMAT	11.256.000,00	4
Sociedade Brasileira Para o Progresso da Ciência	6.517.350,00	3
Fundação de Amparo à Ciência e Tecnologia de Pernambuco - FACEPE	13.400.000,00	3
Fundação de Amparo à Pesquisa do estado do Piauí – FAPEP	1.100.000,00	3
Fundação de Amparo à Pesquisa e Inovação do Espírito Santo – FAPES	5.100.000,00	3
Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado da Bahia – FAPESB	5.800.000,00	3
Agência Tocantinense de Ciência, Tecnologia e Inovação (AGETEC)	2.100.000,00	3
Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Goiás - FAPEG	2.900.000,00	3
Estado do Acre	470.000,00	2
Fundação Araucária	5.400.000,00	2
Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo à Pesquisa	27.687.000,00	2
Fundação de Apoio à Pesquisa do Distrito Federal	22.000.000,00	2
Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Alagoas – FAPEAL	3.399.000,00	2
Fundação de Apoio ao Desenvolvimento do Ensino, Ciência e Tecnologia do Estado de Mato Grosso do Sul - FUNDECT	1.000.000,00	2
Fundação de Amparo à Pesquisa e Inovação do Estado de Santa Catarina – FAPESC	4.400.000,00	2
Fundação de Amparo à Pesquisa e Desenvolvimento Científico do Maranhão – FAPEM	800.000,00	2
Fundação de Apoio à Pesquisa e Inovação Tecnológica do Estado de Sergipe – FAPITEC	750.000,00	2
Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo – FAPESP	6.150.944,34	2
Estado do Amapá	200.000,00	1
Instituto Euvaldo Lodi – IEL	6.000.000,00	1
Movimento Brasil Competitivo – MBC	160.000,00	1
Secretaria de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão	300.000,00	1
Fundação Estadual do Meio Ambiente, Ciência e Tecnologia de Roraima	200.000,00	1
Fundação de Apoio à Pesquisa do Estado da Paraíba - FAPESQ	300.000,00	1
Fundação de Apoio à Pesquisa do Estado do Rio Grande do Norte – FAPERN	600.000,00	1
Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio Grande do Sul – FAPERGS	2.000.000,00	1
Instituto de Amparo à Ciência, Tecnologia e Inovação do Estado de Roraima – IACTI	240.000,00	1
TOTAL	171.857.294,34	71

Fonte: Consulta ao sistema SICONV em 24/04/2016.

Da tabela anterior, verifica-se que, das 31 entidades que celebraram convênios com o CNPq, 22 celebraram mais de um convênio. A partir daí depreende-se que o excessivo prazo para avaliação da prestação de contas pode eventualmente gerar danos ao erário, à medida que pode ter sido celebrado novo convênio com entidade que estaria impedida de celebrar convênios, caso o CNPq tivesse processado as prestações de contas tempestivamente.



Constata-se, portanto, que o CNPq vem descumprindo os normativos que regem a avaliação das prestações de contas de convênios, e também o contido nos itens 9.1.5 e 9.1.6 do Acórdão nº 1562/2009-Plenário.

Por fim, destaca-se que a ausência do registro de inadimplência no sistema SICONV de prestações de conta não enviadas e a correspondente extrapolação do prazo para avaliação são fatores que contribuem significativamente para aumento do risco de ocorrências de fraudes nas tipologias “Declaração falsa de cumprimento de objeto” e “Montagem de prestação de contas”.

Diante do exposto, cabe ressaltar a importância da gestão racional desses riscos para evitar um agravamento dessa situação no âmbito do CNPq.

Causa

Face as fragilidades informadas pela equipe de auditoria, a partir das avaliações em relação as manifestações do CNPq e as discussões realizadas na reunião de busca de soluções, ocorrida em 29 de julho de 2016, entende-se que as principais causas do elevado estoque de prestações de conta finais a serem avaliadas são:

- 1) insuficiência na atribuição de responsabilidade pelos controles e pelos prazos para atuação das diversas unidades do CNPq, provocando descompassos nas avaliações técnica e financeiras das transferências;
- 2) insuficiência do direcionamento do corpo de colaboradores disponível para a prestação de contas do CNPq para o processamento do passivo acumulado;
- 3) ausência, no portal do CNPq, de publicação das seguintes informações sobre os convênios geridos: número da transferência; descrição do objeto; identificação do conveniente; valores totais de recursos firmados e liberados; data de expiração da transferência; datas para prestação de contas parciais e finais; e situação nos sistemas SIAFI ou SICONV, impactando a transparência do CNPq.

Além disso, entende-se como causa subjacente do fato relatado a insuficiência de ações de agentes da Alta Direção do CNPq, uma vez que a Diretoria Executiva da UPC foi alertada pela Auditoria Interna da Unidade sobre o acúmulo de convênios com prestações de contas finais a aprovar, nos seguintes termos:

“Ante o exposto, tendo sido abordados os pontos requeridos pela legislação aplicável, consoante ao previsto no PAINT/2015, submete-se o presente Relatório ao Presidente do CNPq para conhecimento, propondo:

- a) *o encaminhamento de cópia deste Relatório à Diretoria de Gestão e Tecnologia da Informação - DGTI e à Diretoria de Cooperação Institucional - DCOI, para adoção das providências de manifestação (contestação/justificativa), entendida conveniente e oportuna, em relação às Constatações e às Recomendações, no prazo de 10 (dez) dias corridos a contar do recebimento deste Relatório; e*
- b) *o encaminhamento de cópia deste Relatório à Controladoria-Geral da União - CGU, que deverá ocorrer até o dia 14/12/2015.”*

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio da Nota Técnica Conjunta CGNAC/CGADM nº 1/2016, de 08 de julho de 2016, encaminhada após a realização da reunião de “Busca Conjunta de Soluções”, em 29 de julho de 2016, o gestor manifestou-se nos seguintes termos:

“Um dos principais pontos abordados pelos auditores foram os prazos de prestação de contas que extrapolam o limite de 60 dias, o que aumentaria o risco de ocorrência de fraudes. Sem entrar no mérito dos motivos pelos



quais essa situação se conformou no CNPq, é importante registrar alguns fatores que contribuem para a ocorrência desse quadro ou seu agravamento.

O primeiro deles é a necessidade de recomposição do quadro de servidores do CNPq, particularmente no setor de prestação de contas. O segundo fator são duas particularidades do SICONV. A primeira particularidade é o fato de que prestações de contas devolvidas para complementação têm sua data limite alterada automaticamente pelo sistema, de acordo com o prazo fornecido para regularização, que é de até 30 dias após a data de devolução da prestação de contas. A segunda particularidade do SICONV é o fato de que, uma vez devolvida a prestação de contas para complementação, o sistema abre as últimas inserções para mudança, o que tem requerido a reanálise completa da prestação de contas, por medida de segurança, e não apenas o ponto que foi questionado.

Finalizando os fatores que contribuem para a ocorrência ou agravamento da situação apontada está o fato que o CNPq trabalha com a avaliação do universo das prestações de contas, e não apenas por amostragem. Essa estratégia, muito mais segura, traz como consequência o trabalho extra necessário para a finalização de tarefas dessa natureza.

Outro ponto abordado pelos auditores foi o fato de que, “das 31 entidades que celebraram convênios com o CNPq, 22 celebraram mais de um convênio”, depreendendo daí que “a extrapolação do prazo para avaliação da prestação de contas pode eventualmente gerar danos ao erário, à medida que pode ter sido celebrado novo convênio com entidade que estaria impedida de celebrar convênios, caso o CNPq não tivesse processado as prestações de contas tempestivamente.” Cabe um esclarecimento quanto a esse ponto.

O fato é que alguns dos programas do CNPq não são mais realizados diretamente por este Conselho, sendo que sua implementação hoje decorre de parcerias com as fundações de amparo, mais especificamente o Programa Primeiros Projetos (PPP), o Programa Núcleos Emergentes (PRONEM), o Programa Núcleos de Excelência PRONEX e o Programa Pesquisa para o SUS (PPSUS). Esses programas são lançados em edições, sendo que uma fundação pode negociar a implementação de mais de um programa, dependendo de sua capacidade de comprometimento financeiro, de sua regularidade fiscal e capacidade de execução, sendo comum a implementação concomitante de mais de um convênio pela mesma fundação. Não raro a prestação de contas parcial desses convênios também é feita em paralelo, com a liberação também gradativa de recursos.

É importante esclarecer que a análise da prestação de contas precede a análise dos relatórios de execução parcial, procedimento que é efetuado a cada parcela liberada, a partir da primeira, momento em que são validadas as despesas realizadas pelo conveniente até aquele momento, bem como efetuada a avaliação pela área técnica da execução física do convênio. Esse procedimento é uma estratégia que diminui sobremaneira o risco de o conveniente declarar ou apresentar documentação que resultem em fraude ou declaração falsa de cumprimento do objeto. Outra particularidade dos convênios firmados com o CNPq é o fato de que destinam-se exclusivamente para o fomento a projetos de pesquisa. Antes do lançamento pelas fundações de amparo estaduais, os editais são validados pelo CNPq. Além disso, antes da publicação no diário oficial do estado, os projetos selecionados na chamada pública são também obrigatoriamente homologados pela Diretoria Executiva do CNPq. Nenhum projeto que não conste como homologado pode ser pago posteriormente, o que também traz uma barreira para despesas não previstas ou autorizadas. Os resultados dos projetos têm que ser homologados pela fundação, que apresenta o relatório de execução técnica e financeira ao CNPq. Há que se convir que tal nível de transparência e controle quanto ao objeto contratado traz uma vantagem operacional para o CNPq no componente de prestação de contas.

Com relação às análises dos relatórios de execução propriamente ditos, podem surgir demandas aos convenientes para complementação, correções e justificativas quanto às informações apresentadas. Essas demandas geralmente são atendidas, mas algumas vezes exigem a devolução da prestação de contas para correção. Após a aprovação financeira, a área gestora do convênio é comunicada para que seja aprovado o componente técnico no SICONV. Nessa linha, dos 20 convênios identificados para os quais ainda não havia a emissão de parecer técnico e baixa de convênios, cinco já estão regularizados. Para os 15 restantes, para os quais já há emissão de parecer financeiro, a baixa será procedida pela CGSAU e CGNAC, que se comprometem a regularizar a situação até 31 de julho de 2016.

No que diz respeito à complementação documental de cada convênio no SICONV, relativo aos 13 convênios para os quais não constam anexados os “Termos de Convênios”, o fato é que o CNPq tem obrigatoriamente mantido o duplo registro de documentos, primeiramente em processo físico, para depois ocorrer a inserção no próprio SICONV. Sem entrar no mérito quanto à duplicidade de registros hoje necessária, as áreas técnicas têm buscado a inserção do maior número de documentos possível no SICONV. A partir dessa demanda, as áreas técnicas revisaram os anexos documentais para identificar lacunas de anexação, particularmente quanto aos termos de convênio e aditivos, bem como outros documentos importantes que respaldaram alguma tomada de decisão, com a finalidade de sanar tais pendências. Registre-se que, para os convênios mais antigos, havia limitações para a inserção de documentos volumosos, o que contribuiu para as lacunas identificadas e agora sanadas.



Estratégia atual de superação do passivo

A partir da apresentação dos limitadores da análise e finalização da prestação de contas de convênios, é importante reiterar que algumas medidas importantes, como a recomposição do quadro de servidores do CNPq, são determinantes para o alcance do desempenho desejado para as áreas que trabalham com convênios, não quanto à qualidade do trabalho, mas quanto ao zelo pela tempestividade dos procedimentos.

As áreas envolvidas adotaram algumas estratégias para otimizar o trabalho de análise das prestações de contas pendentes, com o objetivo de solucionar o passivo existente de convênios que estão nas situações “Em Complemento”, “Em Análise” e “A Analisar”, apontados na recomendação da Auditoria Interna do CNPq e na Constatação da CGU. Esses convênios receberão o mesmo tratamento, a partir dos seguintes parâmetros:

1. **Critério:** avaliar as prestações de contas dos convênios mais antigos para os mais novos.
2. **Ações:** priorizar as análises das prestações de contas de convênios antigos cadastrados no SIAFI, com base na IN 01/97, bem como os da atual portaria 507//2011 que se encontram vencidos. Liquidar inicialmente as análises dos processos do SIAFI, as quais já se encontram em curso, aguardando respostas das diligências. Efetuar as análises dos relatórios de execução e de prestações de contas dos convênios vencidos cadastrados a partir do SICONV, que também já estão em curso e aguardando respostas das diligências ou baixa final pelo gestor de convênios do concedente.
3. **Regra de tratamento:** será enviada uma primeira cobrança formal com prazo de 30 dias para regularização, o que se considera como a 1ª cobrança. Findo o prazo, será emitida 2ª cobrança, com prazo de 15 dias. Caso não atendida total ou parcialmente a primeira cobrança e a reiteração, será solicitada autorização da autoridade do Concedente para inscrição do conveniente como inadimplente no SIAFI ou SICONV, momento em que o processo encaminhado ao Serviço de Cobrança e Acompanhamento para as providências de cobrança e este ao Serviço de Tomada de Contas Especial, se o valor do débito estiver acima do valor mínimo para abertura de TCE, conforme legislação do TCU vigente.

Em síntese, os procedimentos para a superação do passivo existente com a conclusão das análises das prestações de contas dos convênios vencidos e que não foram concluídas no prazo legal serão efetuadas conforme os parâmetros acima descritos, sendo que o tempo para sua conclusão dependerá das respostas pelos convenientes das demandas que forem efetuadas pelo SEAFI/COPCO, conforme a regra estabelecida para o tratamento do passivo, considerando apenas a análise do relatório final dos convênios.

Considerações finais

Considerando a existência desse passivo de prestações de contas, o SEAFI/COPCO, a CGNAC e CGSAU estão trabalhando conjuntamente para que sejam concluídas as análises, com a normalização da situação de registro nos sistemas de referência de cada convênio. Reitere-se, no entanto, que a recomposição do quadro de servidores do CNPq é um ponto estruturante para uma solução de mais longo prazo para essa questão.

Em outra vertente cobrada pelos auditores, já foram expostos os procedimentos para o registro de inadimplências com relação a esse passivo que se apresenta agora, bem como para outros casos no futuro. Em síntese, a partir das duas comunicações sem regularização, será emitida solicitação de autorização à autoridade competente para a inclusão do conveniente no sistema correspondente, SIAFI ou SICONV, com o envio subsequente para o serviço de cobranças ou tomada de contas especial, a depender do valor envolvido.

A conclusão final da recomendação emitida pelos Auditores demanda sua retomada nesse momento para análise no contexto particular de atuação do CNPq. Ao afirmar que a demora na prestação de contas e a ausência de registro de inadimplência aumentam o registro da ocorrência de fraudes nas tipologias “ Declaração falsa de cumprimento de objeto ” e “Montagem de prestação de contas”, os auditores ressaltam a importância da gestão racional desses riscos para evitar um agravamento dessa situação no âmbito do CNPq.

O CNPq reconhece que o passivo de prestação de contas deve ser enfrentado com rapidez, com o estabelecimento de medidas imediatas, seguidas de medidas de manutenção.

Há que se considerar, no entanto, que o fomento de projetos de pesquisa por meio da descentralização de recursos traz consigo alguns procedimentos já estabelecidos pelo CNPq que contribuem para a diminuição do risco associado a essa atividade, como foi abordado anteriormente. O fato é que existe alta regulação pelo CNPq quanto à aplicação desses recursos (análise de editais pelo CNPq, publicação DOU, homologação de resultados pelo CNPq, seminários de avaliação obrigatórios). Alinhado a essa estratégia já estabelecida, o CNPq buscará a superação do passivo e a normalização da atividade de prestação de contas final, à semelhança do que já ocorre com o processo de análise das prestações de contas parciais, que se encontram condizentes com os requisitos oficiais. ”



Análise do Controle Interno

A manifestação apresentada pelo CNPq destaca que o passivo de prestações de contas a ser avaliado pelo gestor decorre de fragilidades associadas ao sistema SICONV, que implicam em grande retrabalho de análise documental, aliado à baixa capacidade operacional do CNPq, decorrente de não haver recomposição do seu corpo funcional.

Em relação às alegadas fragilidades associadas ao sistema SICONV, é necessário observar o enunciado no Acórdão TCU 863/2012 – Primeira Câmara:

“A apresentação posterior de documentação que comprove a aplicação regular dos recursos pode afastar o dano ao erário, mas não se presta a elidir a irregularidade inicial, consistente na prestação de contas incompleta.”

Sobre o assunto o TCU possui vasta jurisprudência², que em linhas gerais seguem a mesma orientação contidas, por exemplo, nos Acórdãos nº 1191/2006 – Plenário; nº 41/2007 – Primeira Câmara; nº 141/2007 – Primeira Câmara; e Acórdão nº 204/2007 – Segunda Câmara, conforme fragmentos de texto transcritos a seguir, que regulam as situações de apresentação extemporânea da prestação de contas final de convênios:

“Acórdão nº 1191/2006–Plenário

- 1. A omissão na prestação de contas dos recursos públicos federais, no devido tempo, constitui crime de responsabilidade do prefeito (Art. 1º do Del 201/67) e configura violação a princípio constitucional sensível, que autoriza a União a intervir nos Estados, e os Estados a intervir nos Municípios (art. 34, VII, ‘d’; 35, II).*
- 2. A dicção expressa do Regimento Interno do TCU é no sentido de que ‘citado o responsável pela omissão..., a apresentação posterior não elidirá a irregularidade, podendo o débito ser afastado caso a documentação apresentada esteja de acordo com as normas legais e regulamentares e demonstre a boa e regular aplicação dos recursos’ (art. 209, § 3º).*
- 3. A omissão, com a posterior prestação intempestiva das contas, pode elidir o débito, no caso de comprovada aplicação regular dos recursos, mas, nos termos do Regimento Interno, não sana a irregularidade inicial do gestor e determina o julgamento das contas pela irregularidade, com eventual aplicação de multa.*

Acórdão nº 41/2007-Primeira Câmara

- 1. A omissão, com prestação intempestiva das contas, quando não apresentado motivo que a justifique, pode elidir o débito total ou parcialmente, no caso de comprovada a boa e regular aplicação dos recursos, mas, não sana a irregularidade inicial do gestor de prestar contas e determina o julgamento das contas pela irregularidade, com eventual aplicação de multa.*

Acórdão 141/2007 - Primeira Câmara

A apresentação intempestiva de documentação comprovando a boa e regular aplicação dos recursos financeiros recebidos da União elide o débito, mas não afasta a omissão no dever legal de prestar contas, ensejando o julgamento pela irregularidade das contas e a aplicação de multa ao responsável.

Acórdão nº 204/2007-Segunda Câmara

A comprovação da regular aplicação dos recursos em sede de alegações de defesa elide o débito, mas não tem o condão de sanar a omissão inicial injustificada do gestor, o que enseja o julgamento pela irregularidade das contas, com imputação de multa ao responsável.”

Assim, o procedimento adotado pelo gestor de permitir o carregamento de documentos em data posterior ao prazo legal, além de gerar grande esforço de retrabalho de conferência de documentos já carregados anteriormente pelo convenente, como consequência da dificuldade em se realizar o controle da configuração da linha base dos artefatos encaminhados pelo SICONV, evidencia o descumprimento

² Acórdãos do TCU: nº 2.901/2009-Plenário; nº 3.035/2010-Plenário; nº 3.629/2007 - 1ª Câmara; nº 574/2009 - 1ª Câmara; nº 6.610/2009 - 1ª Câmara; nº 1.965/2010 - 1ª Câmara; nº 6.171/2011 - 1ª Câmara; nº 196/2012 - 1ª Câmara; nº 281/2008; nº 1.618/2008 - 2ª Câmara; nº 5.359/2009 - 2ª Câmara; nº 2.024/2010 - 2ª Câmara; nº 3.716/2010 - 2ª Câmara; nº 3.872/2011 - 2ª Câmara; nº 11.468/2011 - 2ª Câmara; e 3.483/2012 - 2ª Câmara



do estabelecido nos normativos legais, como a Portaria Interministerial nº 507, dentre outros, à medida que evita a aplicação de penalidades e glosas nos convênios, podendo ensejar favorecimentos aos convenientes.

Buscando avaliar o impacto do procedimento adotado pelo CNPq, realizou-se consulta ao SICONV para obtenção dos dados relativos ao MCTI desde o início do uso desse sistema. A tabela a seguir, apresenta um resumo dos convênios que tiveram a análise da prestação de contas concluída, categorizados pelas possíveis situações finais (inadimplemento, aprovação com ressalvas e aprovação):

Tabela 14 - Convênios concluídos do SICONV por órgãos do âmbito do MCTI.

UG	Inadimplente	Prestação de Contas Aprovada	Prestação de Contas Aprovada com Ressalvas	TOTAL
113201		15.000,00		15.000,00
113206			446.361,47	446.361,47
203001		45.075.813,35		45.075.813,35
240101	723.764,50	118.008.104,33	100.000,00	118.831.868,83
240106		1.677.420,44		1.677.420,44
240115				0,00
240116		3.498.139,00		3.498.139,00
240118				0,00
240123		11.935.638,00		11.935.638,00
240137				0,00
240138		23.542.057,16	1.277.134,00	24.819.191,16
364102		22.010.000,00		22.010.000,00
TOTAL	723.764,50	225.762.172,28	1.823.495,47	228.309.432,25

Fonte: Consulta ao sistema SICONV em 22/08/2016.

A partir dessa tabela evidencia-se que no CNPq todos os convênios foram aprovados sem registro de glosas ou de inadimplência. A fim de testar a hipótese de que esses convênios poderiam ter sido aprovados sem os problemas identificados pela equipe de auditoria, nova consulta foi realizada ao SICONV resultando na tabela a seguir:

Tabela 15 - Avaliação de Convênios concluídos no SICONV pelo CNPq.

Convênio	Valor Convênio	Fim Vigência	Data Limite PC	Data Aprovação	Avaliação
704985	110.000,00	06/04/2010	05/05/2010	27/12/2013	Não se tem documentos no SICONV, data de aprovação obtida no SIAFI
700934	200.000,00	09/03/2012	08/04/2012	27/07/2016	Todos documentos foram carregados após a data limite de 08/04/2012
700932	4.000.000,00	30/10/2013	19/12/2015	28/07/2016	Todos documentos foram carregados após a data limite (30/11/2013, de acordo com o termo do CV)
700656	9.000.000,00	30/10/2013	14/09/2015	28/07/2016	Todos documentos foram carregados após a data limite (30/11/2013, de acordo com o termo do CV)
700650	300.000,00	28/02/2013	01/04/2015	28/07/2016	Somente 3 documentos carregados após a data limite
700628	2.000.000,00	30/10/2013	29/07/2015	28/07/2016	Todos documentos foram carregados após a data limite (30/11/2013, de acordo com o termo do CV)
700610	600.000,00	30/10/2013	10/09/2015	28/07/2016	Todos documentos foram carregados após a data limite (30/11/2013, de acordo com o termo do CV)



Convênio	Valor Convênio	Fim Vigência	Data Limite PC	Data Aprovação	Avaliação
700541	600.000,00	30/10/2013	10/07/2016	28/07/2016	Todos documentos foram carregados após a data limite (30/11/2013, de acordo com o termo do CV)
700296	1.600.000,00	23/11/2011	25/06/2014	27/07/2016	Todos documentos foram carregados após a data limite (23/11/2011, de acordo com o termo do CV)
700135	3.600.000,00	18/01/2011	13/07/2012	21/11/2013	Não se tem documentos no SICONV.
TOTAL	22.010.000,00				

Fonte: Consulta ao sistema SICONV em 22/08/2016.

A partir dos dados contidos nessa tabela verifica-se que a aprovação de 8 dos 10 convênios listados ocorreu somente após o envio do relatório preliminar de auditoria, que registrou o passivo de convênios com o prazo de prestação de contas vencido pelo CNPq. Desta forma, evidencia-se que a aprovação sem ressalvas, conforme informações obtidas no SICONV, é incompatível com o art.10, § 10, do Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, diante do cenário de encaminhamento intempestivo de informações para prestações de contas.

Tal procedimento adotado pelo gestor termina por violar princípios administrativos como os da legalidade e da impessoalidade. O primeiro é atentado quando é realizada a opção por não se aplicar aos convenientes que entregam documentos fora do prazo as ressalvas ou as rejeições devidas, em desacordo com os comandos legais. A impessoalidade, por seu turno, é violada quando todas as organizações convenientes junto à Administração Pública Federal estão sujeitas à mesma regra de prestação de contas, mas as organizações que realizam convênios com o CNPq terminam por usufruir de uma vantagem a mais, materializada no prazo estendido para apresentação e complementação de suas contas.

Em relação à afirmação de que a extrapolação do prazo para avaliação da prestação de contas pode eventualmente gerar danos ao erário, à medida que pode ter sido celebrado novo convênio com entidade que estaria impedida de celebrar convênios, o CNPq argumentou que alguns dos programas da UPC não são mais realizados diretamente pelo Conselho, sendo sua implementação operacionalizada por meio de parcerias com as fundações de amparo. Sobre o assunto, o gestor informa ainda a existência de mecanismos de acompanhamento para os programas PPP, PRONEX, PRONEN e PPSUS. Assim, a partir da leitura dos 71 termos de convênio, foi feita uma classificação nos citados programas, resultando no quadro a seguir. Foram consolidados como programa “Geral” aqueles convênios em que o objeto não permitiu diretamente evidenciar pertencer a algum dos programas informados pelo gestor.

Tabela 16 - Convênios em Análise pelo CNPq por programa.

PROGRAMA	VALOR TOTAL	QTD	%
PRONEX	67.393.000,00	7	39%
PPSUS	52.140.000,00	25	30%
GERAL	29.228.294,34	18	17%
PPP	16.840.000,00	19	10%
PRONEN	6.256.000,00	2	4%
TOTAL	171.857.294,34	71	100%

Fonte: Consulta ao sistema SICONV em 24/04/2016.

A partir dos dados do quadro anterior, verifica-se que os mecanismos de acompanhamento informados pelo gestor se aplicam para os 53 convênios celebrados no âmbito dos programas PPP, PRONEN, PRONEX e PPSUS, correspondendo a 83% do montante de valores em análise de prestação de contas final. Assim, não foram apresentados mecanismos de acompanhamento para 18 convênios, que totalizam mais de 29 milhões. Destaca-se que dentre estes 18 convênios, três foram firmados com



a “Sociedade Brasileira Para o Progresso da Ciência”, para a realização de eventos, totalizando R\$6.517.350,00 sem avaliação da prestação de contas.

Em relação ao passivo de prestações de contas pendentes de análise, o gestor apresentou como estratégia para sanar as falhas registradas pela equipe de auditoria a realização de uma força tarefa. Essa medida adotada pelo CNPq, além de desqualificar o argumento da alegada baixa capacidade operacional do gestor, evidencia a insuficiência de um direcionamento de sua equipe para o processamento dessas prestações de contas. De fato, após a apresentação da constatação ao gestor e da entrega do relatório preliminar de auditoria, a UPC encerrou 80% dos convênios inicialmente relacionados como pendentes de prestação de contas.

Observa-se que o gestor assumiu o compromisso de minimizar a situação apontada pela equipe de auditoria. No entanto, conforme a jurisprudência do TCU, na forma de vários enunciados, como o Acórdão nº 863/2012 - Primeira Câmara, resta necessário que seja registrada a ressalva ou a inadimplência para os convênios em que os convenientes não encaminharam dentro do prazo normativo todos os documentos para evidenciar a regular aplicação dos recursos públicos. Em relação aos convênios aprovados, relacionados no Quadro 04, cabe ajustar as situações para ressalva, posto que todos eles encaminharam os documentos de comprovação do uso de recursos públicos após a data limite para apresentação da prestação de contas final.

Das manifestações apresentadas, identifica-se que o gestor, mesmo informalmente, vem tratando o risco das tipologias de fraude “Declaração falsa de cumprimento de objeto” e “Montagem de prestação de contas”, via o estabelecimento, para alguns programas, de mecanismos de transparência e acompanhamento da execução. No entanto, observa-se a incipiência dos mecanismos de transparências adotados, posto a ausência de publicidade, no portal do CNPq, de informações sobre seus repasses e transferências de recursos financeiros, de modo a atender por completo ao disposto no art. 7º, § 3º, inciso III, do Decreto 7.724 de 16 de maio de 2012, como: número da transferência; descrição do objeto; identificação do conveniente; valores totais de recursos firmados e liberados; data de expiração da transferência; datas para prestação de contas parciais e finais; e situação nos sistemas SIAFI ou SICONV.

Apesar dos esforços que neste momento possam garantir a diminuição do estoque de transferências com pendências de avaliação de prestação de contas, resta necessária a implantação de mecanismos que efetivamente contribuam para a redução do estoque de convênios pendentes de avaliação da prestação de contas final, e, com isso, tratar de forma efetiva os riscos de fraude acima citados.

Para convênios celebrados após 23 de maio de 2014, o CNPq dispõe de um ano para realizar a avaliação da prestação de contas final dos convênios, prorrogável por mais um ano, desde que justificado, face ao estabelecido no §8 do Art. 10 do Decreto 6.170, de 25 de julho de 2007, com redação modificada pelo Decreto 8.244, de 23 de maio de 2014. Findo este prazo, a Unidade se sujeita às penalidades estabelecidas no §12 do art. 10 do decreto 6.170/2007.

Convém ainda analisar a hipótese de que haja motivos justificáveis que tenham implicado o CNPq ao acúmulo do passivo de 71 convênios nas situações apresentadas, bem como à conclusão de 22 milhões em convênios com os problemas apresentados no Quadro 04. Afinal, a jurisprudência do Tribunal de Contas da União traz que “A prestação de contas extemporânea quando ocorrer por fatores justificáveis, pode afastar a irregularidade e a penalidade pela omissão no dever de prestar contas, ante o princípio da razoabilidade, na existência de nexo de causalidade entre os recursos repassados e as despesas realizadas”. Contudo, deve-se ficar claro, em resumo, que:

1. não se trata de uma discussão pontual em torno de um único convênio, mas sim em torno de 71 convênios, alcançando ainda todos os outros convênios até então finalizados no SICONV;



2. as causas desse problema foram abordadas não apenas pela equipe de auditoria do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle, mas também pela Auditoria Interna desse Conselho em trabalho anterior a esta ação de controle. A presente auditoria apenas busca compreendê-las e aprofundá-las;
3. tanto durante os trabalhos em campo, quanto durante a busca conjunta de soluções junto à equipe de auditoria, os gestores da UPC não apresentaram nenhuma situação singular desses convênios para a justificar os fatos registrados, mas sim apresentaram as situações analisadas ao longo desta avaliação de controle interno, como deficiências no foco de sua força de trabalho ou no uso do SICONV.

Diante disso, a equipe de auditoria, por ora, em face da ausência de outros elementos, refuta a hipótese de que poderia haver fatores externos justificáveis no âmbito das convenientes para a situação apresentada, o que leva à conclusão de que se tais justificativas existem elas são oriundas do ambiente do CNPq.

Finalizando, convém destacar duas recomendações do MTFC pendentes de atendimento por parte do CNPq desde 2012 que se relacionam com a presente constatação:

“Que o CNPq realize estudo para verificar as necessidades de pessoal, com as correspondentes qualificações e capacitações, como também de estrutura física e equipamentos para garantir a adequação das áreas técnica e financeira de acompanhamento de transferências voluntárias às necessidades do CNPq

Que o CNPq, com base na recomendação anterior, estruture suas áreas técnica e financeira responsáveis pelo acompanhamento de transferências voluntárias ou apresente cronograma para concluir essa estruturação”.

Destaca-se que estas recomendações estão em linha com a seguinte orientação do TCU:

“Entre as condições para celebração de transferências voluntárias deve constar a existência de setor específico no órgão concedente com atribuições definidas para gestão (celebração, execução e prestação de contas) dos ajustes celebrados com a União, com lotação de, ao menos, um servidor efetivo”.

Contudo, apesar dos problemas de recomposição de pessoal do CNPq, comprovados durante a ação de controle, a equipe de auditoria refuta a questão como a justificativa única dos problemas apresentados. Basta observar que 80% dos convênios foram aprovados durante a força tarefa realizada, mas as ressalvas devidas não foram aplicadas, mesmo com a Auditoria Interna e com a equipe da de auditoria tendo apresentando razões para tal.



4.2 CONTRATOS DE OBRAS, COMPRAS E SERVIÇOS

4.2.1 CONTRATOS SEM LICITAÇÃO

4.2.1.1 INFORMAÇÃO

Potencial de risco de fraude considerado de forma inadequada no âmbito do macroprocesso de licitações e contratos.

Fato

Visando opinar sobre a eficácia da estrutura de controle interno do macroprocesso de “Gestão de Compras e Contratações”, a equipe de auditoria, em alinhamento ao COSO 2013, buscou observar se a gestão de riscos integrada a esse processo considera o potencial de ocorrência de fraudes. Para isso, avaliou-se a identificação e a análise das seguintes tipologias de riscos:

1. Projeto “Mágico” (ou termo de referência genérico): que pode ser caracterizado pela descrição do objeto incompreensível, incompleto, defeituoso, direcionado ou restritivo;
2. Edital Restritivo: que pode ser caracterizado pela inserção de “cláusulas” ou “especificação” de condições impeditivas da livre concorrência, incluindo exigências que os demais fornecedores em potencial não têm condições de atender;
3. Publicidade Precária: que pode ser caracterizada pela utilização de prazo útil restrito; ausência de publicação nos meios adequados; informações genéricas do objeto licitado; ou simulação de publicidade;
4. Julgamento conivente: que é caracterizado pela conduta dolosa, em que o processamento da fase externa da licitação ocorre com a participação direta dos responsáveis pelo órgão licitante com objetivo de simular atos e fatos, direcionar resultado, encobrir a verdade, frustrando deliberadamente o caráter competitivo do certame;
5. Contratação Direta Indevida: que se caracteriza pela ocorrência de alguma das seguintes ações: fracionamento de despesas; emergência indevida; falsa exclusividade ou falsa singularidade; ou
6. Cartelização (também conhecida como “conluio entre licitantes”, “cartel em licitações” ou “concertação de propostas”): é caracterizada por ter como objetivo primordial restringir ou eliminar a rivalidade entre participantes potenciais ou efetivos de uma licitação, a fim de aumentar o preço pelo qual a Administração contratará determinado bem ou serviço, e, assim, aumentar o lucro dos conspiradores.

Na literatura são também destacadas duas tipologias, mencionadas a seguir, em que existe responsabilidade pelas fraudes, seja pela omissão ou pela ação dos servidores do órgão contratante, sendo elementos determinantes do sucesso da eventual empreitada criminosa pelos licitantes.

1. Julgamento Negligente: que é caracterizado pela situação em que passam despercebidos erros grosseiros cometidos pelos licitantes, falhas facilmente visíveis, ausência de documentos, evidências explícitas de montagem, simulação, adulteração, conluio, combinação entre licitantes. É caracterizado pelo desleixo, descuido, displicência, omissão, desatenção, falta de zelo, falta de cuidado proporcional aos riscos da atividade de processar o julgamento da licitação;
2. Julgamento deficiente: que é caracterizado quando elementos apresentados no processo são elaborados de maneira engenhosa, inusitada, com aparência de credibilidade e legitimidade, dificultando ou mesmo inviabilizando a detecção por meio do exame tradicional, com o conhecimento, experiência e ferramentas disponíveis aos responsáveis pelo processamento do certame.



É importante esclarecer que o escopo da equipe de auditoria é avaliar como os riscos relacionados à tipologia anteriormente apresentada foram identificados e analisados pelo CNPq, visando subsidiar uma análise sobre a estrutura de controle interno desse Conselho, não se confundindo, portanto, com a análise se houve ou não a ocorrência de fraudes no âmbito do macroprocesso “Gestão de Compras e Contratações” no exercício de 2015.

Sobre o assunto, destacam-se, no quadro a seguir, as várias constatações já realizadas ao longo dos exercícios anteriores que se relacionam diretamente com a tipologia Projeto “Mágico” (ou termo de referência genérico) e Edital Restritivo.

Quadro 10 - Resumo de constatações sobre Projeto Mágico e/ou Edital Restritivo.

RELATÓRIO	CONSTATAÇÃO	DESCRIÇÃO SUMÁRIA
201203650	5.1.3.1	Contratação de serviços, no montante de R\$1.741.736,60, com motivação insuficiente para caracterizar a necessidade do objeto e para fundamentar as quantidades e as especificações contratadas.
201306055	2.1.4.16	Fluxo de planejamento da contratação de solução de firewall não aderente ao estabelecido pela Instrução Normativa nº 04 da SLTI/MP
201306055	2.1.4.15	Ausência do Documento de Oficialização de Demanda no planejamento da contratação de solução de firewall do CNPq
201306055	2.1.4.14	Ausência de avaliação em termos técnico-econômicos de solução de firewall composta por software livre para o CNPq
201306055	2.1.4.12	Ausência de justificativa técnico-econômica do CNPq para reutilização de especificação técnica constante em ata de registro de preço do TSE.
201306055	6.1.1.1	Ausência dos elementos mínimos, previstos no art. 2º do Decreto nº 2.271/1997, no Plano de Trabalho que precedeu a contratação de serviços de operação e gestão continuada de Central de Atendimento do CNPq.
201306055	2.1.1.3	Termo de Referência sem contemplar a totalidade dos elementos previstos no art. 15 da Instrução Normativa nº 2 da SLTI/MP, de 30.04.2008.
201306055	2.1.1.2	Requisitos não funcionais do sistema de Customer Relationship Management (CRM) não foram especificados pela Contratante.
201306055	2.1.4.11	Mensuração contratual dos serviços de manutenção corretiva, adaptativa e perfectiva de software em Postos de Serviço e em Horas de Serviço Técnico, em detrimento da métrica Pontos de Função.
201503412	1.2.1.3	Fragilidades no planejamento da aquisição de notebooks ultrafinos pelo CNPq.
201503412	1.2.1.4	Participação em ata de registro de preço de solução de TI sem planejamento prévio que permita concluir a vantajosidade a longo prazo da contratação.

Fonte: Consulta ao Sistema ATIVA em 24/05/2016.

Visando a avaliação do macroprocesso de “Gestão de Compras e Contratações” quanto a sua gestão de riscos foram realizadas solicitações de informações ao CNPq, para as quais a resposta relatou o funcionamento de um Grupo de Trabalho, criado em 2013, com o objetivo de *“analisar o fluxo, o procedimento operacional padrão e os procedimentos administrativos dos processos que envolvam Licitações e Contratos no âmbito do CNPq, bem como apresentar minuta de modelos, formulários, check list, Instrução de Serviço e/ou Resolução Normativa”*.

O gestor informa também que o GT ainda não concluiu, até a presente data, os seus trabalhos, listando, no entanto, algumas medidas adotadas, tais como: a criação de uma Central de Pesquisa de Preços; a implementação de listas de verificação da Advocacia Geral da União relativas a procedimentos licitatórios; operacionalização de procedimentos de monitoramento de contratos; e realizações de reuniões técnicas para modelar o macroprocesso em questão.



Contudo, nenhuma das medidas informadas aborda de forma explícita os riscos geridos no âmbito desse processo de compras. Situação esta em parte explicada pela ausência de formalização dessa gestão de riscos, conforme informada pelo gestor em sua manifestação à equipe de auditoria.

Diante das respostas apresentadas pelo gestor, entendeu-se necessário avaliar se a gestão de riscos do CNPq, no que é referente ao potencial de ocorrência de fraudes, apesar da informalidade e da falta de uma abordagem explícita dessas incertezas, ainda é eficaz por ocorrer sob medida para a Fundação, isto é, em alinhamento com seu contexto interno. Para isso, examinou-se a compatibilidade entre os controles informados pelo gestor e o histórico recente de constatações do CNPq presente no Quadro 01, chegando-se às seguintes conclusões:

1. embora a criação de uma central de pesquisa de preços possa prover tratamento para o risco de precificação junto ao mercado dos planejamentos elaborados, não se identifica como esse controle poderá evitar a ocorrência de problemas similares aos do histórico observado;
2. ainda que a implementação de listas de verificação como as da AGU possam colaborar com riscos de não conformidade, é necessário considerar que seu foco é a existência de documentos previstos nos normativos legais incidentes, não sendo objeto de sua análise o mérito constante nesses documentos, justamente uma das principais fontes das tipologias Projeto “Mágico” e Edital Restritivo frequentes no histórico de constatações do CNPq, conforme Quadro 01;
3. monitoramentos e modelagens de processo que não abordem a incerteza de forma explícita, ou sistemática, tendem, de acordo com a ABNT ISO NBR 31000:2009 a fragilizar a gestão de riscos.

Diante da insuficiência dos controles apresentados, seria ainda possível supor que outros controles pudessem estar estabelecidos de forma que suportassem a identificação e a análise de riscos relacionados ao histórico do Quadro anterior. Porém, de acordo com informações colhidas com servidores da UPC constatou-se o desconhecimento no âmbito do CNPq das medidas para tratar o risco do tipo Projeto Mágico. Observou-se ainda que a área de licitação e contratos vem buscando, desde março de 2015, atender as orientações da Procuradoria Federal/AGU, em especial, realizando validação histórica das quantidades planejadas e analisando a justificativa das contratações.

Uma informação que seria importante para a equipe de auditoria opinar sobre a compatibilidade entre a gestão de riscos realizada pelo CNPq e suas reais necessidades seria a identificação de quais riscos são encontrados a partir, por exemplo, dessas validações e análises de justificativas, e como eles são comunicados às partes interessadas. Solicitaram-se ao Conselho essas comunicações, contudo, a resposta apresentada não permite concluir se os colaboradores-chaves da UPC foram informados, no exercício de 2015, a respeito dos riscos encontrados pelas ações descritas pelo gestor.

Embora existam deficiências de sistematização e customização desse processo de gerenciamento no CNPq, ainda assim poder-se-ia argumentar sua eficácia na análise do potencial de fraude decorrente dos demais tipos de riscos da tipologia apresentada.

Entretanto, o que se observa na descrição dos controles apresentados, na comunicação entre as partes interessadas e nas informações colhidas das entrevistas realizadas, é que o potencial de fraude não é tratado de forma explícita pelo CNPq em seus trabalhos, contrariando orientação da ABNT NBR ISO 31000:2009, a qual afirma que a abordagem da incerteza tem de ser específica.

Pelo exposto, é possível observar que o processo de avaliação de riscos do CNPq apresenta deficiência na consideração do potencial de fraude ao avaliar as atividades de licitações e contratos desse Conselho. Essas fragilidades poderiam ser resumidas como:

1. padrões de fraude não são considerados no desenho dos controles;



2. gestão de riscos que favorecem fraudes nesse macroprocesso não é realizada de forma sistemática;
3. histórico de problemas do CNPq relacionado a tipos de riscos relacionados a fraudes em licitações e contratos não é suficientemente tratado pelas ações em vigor.

Preliminarmente, algumas causas foram identificadas como contribuintes para os problemas aqui identificados. A primeira delas é a falta de apoio explícito da alta Direção do CNPq quanto à questão da gestão de riscos de fraude. Embora seja uma diretriz em toda Administração Pública a integridade de seus servidores, a falta de concretização no âmbito da Fundação de ações no sentido de tratar o risco desses desvios, como uma política de gestão de riscos e um plano de gestão de riscos transparente para seus colaboradores, contribui para que esse gerenciamento continue informal e que o assunto risco e fraude não seja abordado explicitamente na UPC.

Na mesma medida, em alinhamento à ABNT NBR ISO 31000:2009 e à percepção de colaboradores da Fundação entrevistados pela equipe de auditoria, a falta de treinamentos específicos nos assuntos “riscos” e “fraudes” contribui para que esse tema não seja melhor sistematizado no Conselho. Dessa forma, há de se considerar que há uma carência no âmbito do Conselho no que é referente ao desenvolvimento dos seus recursos humanos.

Por último, ainda em alinhamento à referida Norma Técnica, há a questão da responsabilização. Para se executar a política e o plano apoiados pela Alta Direção do CNPq, é necessário, mesmo na presença de colaboradores com a competência necessária, que sejam atribuídas as responsabilidades pela execução das tarefas. A equipe de auditoria não as identificou. Isso faz com que a gestão de riscos dependa do esforço ad-hoc de alguns de seus membros, mantendo baixa a maturidade do processo organizacional.

Diante das oportunidades de melhoria apresentadas pela equipe de auditoria em seu Relatório Preliminar, o Presidente do CNPq, durante a reunião de Busca Conjunta de Soluções, tratou não apenas de orientar os Diretores e os Coordenadores desse Conselho quanto à importância de evoluir nas questões de gestão de riscos de fraude, como também solicitou imediata adesão da Fundação ao Programa de Fomento à Integridade Pública (Profip) do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle (MTFC), instituído pela Portaria nº 784, de 28 de abril de 2016. Formalmente, esse pedido foi encaminhado pelo CNPq por meio do Ofício PR. 0393/16, de 02 de agosto de 2016, em que apresenta a seguinte manifestação:

“Considerando os resultados preliminares de auditoria, com foco na gestão de riscos e fraudes, bem como a recente publicação da Instrução Normativa Conjunta MPOG/CGU nº 1, que trata da gestão de riscos de forma mais ampla, é interesse deste Conselho aderir ao PROFIP, de modo a poder contar com a parceria dessa pasta ministerial na construção do Plano de Integridade do CNPq.

Sendo assim, encaminho anexo, o Termo de Adesão ao PROFIP, devidamente assinado, momento em que coloco esta instituição à disposição para o planejamento dos trabalhos necessários à construção de nosso Plano de Integridade.”

Mais do que uma simples melhoria da gestão de riscos de fraude, o Presidente do CNPq, por meio da adesão ao Profip, comprometeu-se de forma clara e transparente para todos os colaboradores do Conselho em estabelecer, com auxílio do MTFC, um Programa de Integridade completo baseado em quatro eixos:

1. comprometimento e apoio da Alta Direção;
2. instância responsável pelo Plano de Integridade;
3. análise de riscos;
4. monitoramento contínuo.

Assim, dado o compromisso assumido pelo CNPq de implementação do Profip, o qual exigirá a elaboração de um Plano de Integridade abrangendo não apenas oportunidades de melhoria em sua gestão de riscos, mas também em seus demais macroprocessos relacionados à prevenção e à detecção



de fraudes, a equipe de auditoria entende que no momento não é necessário a elaboração de recomendações para sanar os fatos apontados, uma vez que um trabalho muito mais completo será realizado sobre esse Conselho.

No entanto, entende-se que a Fundação deve, mesmo antes do início de seus trabalhos no âmbito do Profip, buscar medidas, ainda que temporárias, que a ajudem identificar e analisar os riscos de integridade a que está exposta, evitando possíveis impactos negativos decorrentes da exploração dessas fragilidades.

